



## **RAPPORT D'ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES POUR L'EXERCICE 2010**

Ainsi que le prévoit l'article L 3312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, les orientations budgétaires du Conseil général doivent faire l'objet d'un débat au sein de l'Assemblée départementale dans les deux mois qui précèdent le vote du budget primitif.

Au cours des dernières années, notre collectivité a fait face aux nouvelles responsabilités que le législateur a confiées aux départements. Ainsi, le Conseil général a dû assumer la mise en place et la montée en charge de l'A.P.A. et de la P.C.H. De même, il a relevé le défi de la décentralisation du R.M.I. puis la mise en place du Revenu de Solidarité Active (RSA).

Par les nombreux transferts de compétences qu'elle a opérés, la loi du 13 août 2004 a amplifié cette évolution et conforté la place des départements en tant qu'acteur incontournable de l'aide sociale et des dispositifs de solidarité.

Cependant, l'exercice des nouvelles compétences a aussi conduit à une fragilisation croissante des finances départementales. Fragilisation d'autant plus importante que la population de la Nièvre est structurellement plus âgée et plus en difficulté que la moyenne nationale.

En effet, les nouvelles charges, sur lesquelles notre collectivité ne dispose pas de réels leviers de maîtrise, ont connu des taux d'évolution particulièrement importants, tandis que les ressources complémentaires prévues par la loi se sont révélées insuffisantes. L'effet cumulatif des charges non compensées depuis 2004 fait apparaître une dette potentielle de l'Etat envers notre département qui s'élève à 96 196 986€.

La crise actuelle ne fait qu'aggraver l'état de vulnérabilité de nos finances départementales : elle déstabilise nos recettes, notamment les droits de mutation à titre onéreux, et conduit à une augmentation de nos dépenses sociales.

L'année 2010 sera une année de rupture pour les collectivités territoriales tant du point de vue de l'organisation territoriale que des modes de financement des collectivités locales.

En effet, au contexte économique difficile qui enlève toute dynamique aux recettes fiscales s'ajoutent les réformes successives qui remettent en cause l'autonomie financière des collectivités et la décentralisation.

Les équilibres financiers déjà fragiles des départements seront bouleversés dans les années à venir, conséquence des dépenses sociales qui poursuivent leur forte dynamique et des recettes de fonctionnement dont l'évolution est chaque année remise en cause par les lois de finances.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que, contrairement à l'État, le cadre réglementaire impose aux départements des règles strictes en matière d'équilibre budgétaire.

Dans ce contexte difficile, le présent rapport a vocation à apporter un éclairage sur les contraintes budgétaires et financières qui pèseront sur notre collectivité pour les prochaines années et à préciser les grandes orientations en fonction desquelles le Budget Primitif 2010 sera élaboré.

## Le contexte institutionnel :

Le débat d'orientations budgétaires pour 2010 intervient alors que bien des incertitudes pèsent sur l'avenir des Départements.

Le Gouvernement a en effet ouvert en 2009 deux chantiers remettant en cause fondamentalement les conditions dans lesquelles l'ensemble des collectivités territoriales exerçaient leurs compétences jusqu'à présent : la réforme de la fiscalité locale et la réforme de l'organisation territoriale.

La suppression depuis le 1er janvier 2010 de la taxe professionnelle sur les investissements productifs versée par les entreprises va avoir dès cette année une incidence sur les recettes fiscales des départements. A partir de 2011, les départements ne conserveront leur autonomie fiscale qu'en ce qui concerne la seule taxe sur le foncier bâti, supportée essentiellement par les ménages. Ainsi, notre autonomie fiscale sera t'elle diminuée d'environ les deux tiers.

Compte tenu de l'évolution constatée des dépenses sociales, cette réforme nous expose, comme un grand nombre de départements, au risque de l'asphyxie financière, avec pour conséquence inéluctable un recentrage forcé sur la gestion des compétences strictement obligatoires au détriment des actions en faveur du développement économique, des politiques de proximité, du soutien à l'animation des territoires et à l'activité locale.

Cet étranglement financier précède une évolution contenue dans un avant-projet de loi relatif aux collectivités territoriales prévoyant explicitement la suppression du caractère général de la compétence de la région comme du département, ainsi que la limitation des financements croisés entre collectivités territoriales.

Nous ignorons donc, au moment où s'ouvre notre débat d'orientations budgétaires si le Département disposera encore demain des moyens juridiques et financiers de poursuivre son action.

## L'environnement économique et financier.

### 1. Au niveau national

L'année 2009 s'est caractérisée par un repli avec une évolution négative du Produit Intérieur Brut (P.I.B.) de l'ordre de 2,2 % ; les prévisions de croissance du P.I.B. sont incertaines pour 2010 car elles oscillent selon les analystes entre + 0,2 et + 2,5 % reflétant bien le contexte d'incertitude actuelle.

Malgré une vague déflationniste attendue, les prix à la consommation ont quasiment stagné en 2009 ; en 2010, les spécialistes s'accordent sur une hausse qui pourrait se limiter à 1,4 % sur l'ensemble de l'année. La remontée de l'inflation conjuguée à une situation défavorable du marché du travail aurait une influence sur la croissance de la consommation des ménages qui resterait encore mesurée en 2010.

Tout ceci se conjugue avec un déficit record des comptes publics ; le déficit de l'Etat a été de 138 milliards d'€ en 2009 soit plus de 7 % du P.I.B. Le déficit prévisionnel pour 2010 est, selon le projet de la loi de finances rectificative présenté en conseil des ministres le 20 janvier, de 149,2 milliards d'€ soit 8,2 % du P.I.B.

En ce qui concerne les taux d'intérêt, les taux d'intérêt monétaires sont bas et les taux longs qui ont connu des variations sensibles depuis le début de la crise restent relativement bas. Même si une hausse n'est pas à exclure au cours de l'année 2010, les taux courts devraient rester bas jusqu'au milieu de 2010

## LE BUDGET DE L'ETAT EN 2010

CHARGES NETTES		RESSOURCES NETTES	
Dette publique (charge des intérêts)	42,5	TVA	125,4
		Impôt sur le revenu	49,2
		Impôt sur les sociétés	33
Dépenses d'investissement		TIPP	13,1
<i>LFI : 13,4</i>		Autres impôts et taxes	31,4
<i>PLFR : 34,3</i>		Recettes non fiscales	15
	47,7	Prélèvements sur recettes	
		<i>au profit des collectivités territoriales : 85,9</i>	
		<i>au profit de l'Europe : 18,2</i>	
Dépenses courantes (fonctionnement et intervention)	229,3		-104
		Total ressources nettes LFI	163,1
<b>= total charges nettes 2010</b>	<b>319,5</b>	+ Ressources nettes PLFR	3,4
		<b>= total ressources nettes 2010</b>	<b>166,5</b>
	↓		
déficit budget général 2010	153		
- excédent comptes spéciaux	-3,8		
<b>= déficit général 2010</b>	<b>149,2</b>		
+ amortissement dette	87,1		
(remboursement du capital sur les emprunts antérieurs)			
- autres ressources de financement	-48,3		
<b>= émission d'emprunts nouveaux</b>		<b>+ 188</b>	
<b>(accroissement net de l'endettement)</b>			

En milliards d'euros

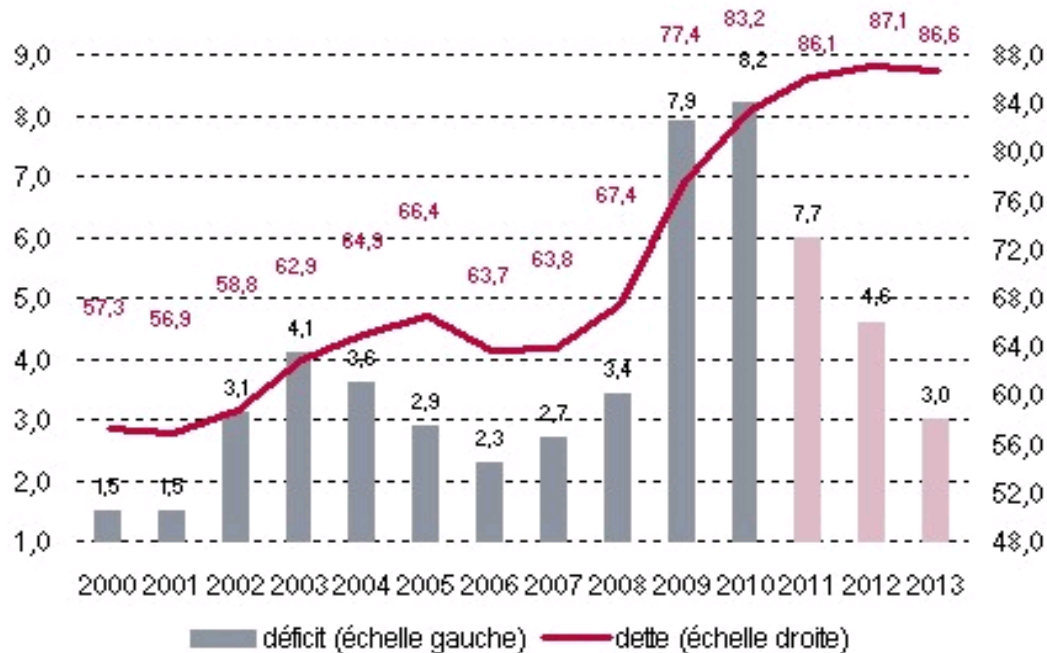
*LFI : loi de finances initiale pour 2010*

*PLFR : projet de loi de finances rectificative pour 2010*

## Finances publiques

### déficit et dette

en % du PIB



Source : Insee et Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, au sens de Maastricht

## 2. Le plan de relance 2009 et la contribution des collectivités locales

Pour faire face à la crise économique et financière, l'Etat Français a engagé :

- Un plan de sauvetage des banques françaises, de 360 milliards d'euros dont l'efficacité est avérée puisque les banques vont réaliser en 2009 l'une de leur meilleures années, qu'elles annoncent des résultats excellents et s'approprient à distribuer un record de bonus et de rémunérations exceptionnelles.
- un Plan de relance de l'économie française présenté par le chef de l'Etat, lors d'un discours le 4 décembre 2008, dont le but était de limiter le nombre des licenciements et des dépôts de bilan des entreprises françaises, petites ou grandes. Au moment où le reflux de la crise semble s'amorcer, la situation des entreprises et de l'emploi est extrêmement tendue, les disparitions d'emplois industriels nombreuses et comprises dans les secteurs d'activité particulièrement soutenus, comme l'industrie automobile et le chômage supérieur à 10% de la population active. Selon Pôle emploi, jusqu'à un million de demandeurs d'emploi arriveront au bout de leur indemnisation chômage cette année, dont environ 400 000 sans revenu de remplacement. Cette situation ne sera pas sans incidence sur l'évolution du RSA des départements.

Avec une enveloppe de 26 milliards d'euros débloqués sur deux ans, ce plan impliquait largement les collectivités locales aux côtés de l'Etat pour la réalisation des projets retenus pour être financés par le Plan de relance de l'économie au cours de la période 2009-2010. Globalement les collectivités ont pleinement joué le jeu en investissant fortement en 2009 pour soutenir l'activité des entreprises et agir pour l'emploi.

Le Conseil Général de la Nièvre a ainsi adopté en 2009 un plan de soutien à l'économie et à l'emploi destiné à soutenir l'activité économique dans la Nièvre et voté **18 870 000 €** en investissement pour l'année 2009.

En s'engageant dans une telle démarche, le Conseil Général de la Nièvre a maintenu un niveau d'investissement conséquent au titre du budget 2009 et a conventionné avec l'Etat fin avril pour une récupération anticipée de la TVA.

La vocation de ce plan étant dans la période de crise économique actuelle d'utiliser la commande publique pour soutenir l'activité des entreprises et notamment des entreprises de la filière BTP, il était nécessaire que sa mise en œuvre puisse être rapide.

Les opérations en maîtrise d'ouvrage direct, part la plus importante du plan : 12 840 000€ sur les 18 870 000€ inscrits sont largement engagées : réalisation du Centre des archives historiques, 2<sup>ème</sup> phase d'extension de l'ISAT, site d'action médico-social de Clamecy, travaux d'amélioration de la RD 978 et l'achèvement de la déviation d'Imphy.

Les opérations en soutien au projet des territoires sont en cours d'exécution et les participations à la réalisation par le Conseil Régional d'une nouvelle école d'infirmières et à la réalisation par l'Etat de la déviation de Moiry ont été versées en 2009.

### 3. les départements sont aujourd'hui fragilisés

La situation financière des départements de dégrade, pour la première fois en 2010 une vingtaine de départements se déclarent en quasi faillite, pris en tenaille entre des recettes en chute libre et des dépenses sociales en fort accroissement.

<b>COMPTE SIMPLIFIE DES DEPARTEMENTS (France ENTIERE HORS PARIS)</b>							
<b>Section de fonctionnement</b>				<b>Financement de l'investissement</b>			
	2008 Md€	2009 Md€	2009/08 %		2008 Md€	2009 Md€	2009/08 %
<b>RECETTES COURANTES</b>	54,9	55,8	<b>+ 1,6</b>	<b>DEPENSES D'INVESTISSEMENT</b>	14,0	13,8	<b>- 1,1 %</b>
Recettes fiscales*	35,7	36,3	<b>+ 2,0</b>	<b>MOYENS DE FINANCEMENT</b>	14,0	13,8	
<i>Dont produit 4 taxes</i>	19,5	21,3	<b>+ 9,3</b>	Autofinancement	8,1	6,5	<b>- 20,3</b>
Dotations de l'Etat*	12,8	13,0	<b>+ 1,0</b>	Dotations et subventions	2,6	3,7	<b>+ 41,0</b>
Autres recettes	6,5	6,5	<b>+ 0,5</b>	Autres recettes	0,4	0,4	<b>+ 2,0</b>
<b>DEPENSES DE GESTION</b>	46,4	49,0	<b>+ 5,5</b>	Flux net de dette (emprunts – remboursements)	2,9	3,3	
Dépenses de personnel	9,6	10,4	<b>+ 8,1</b>				
Autres dépenses de gestion	36,8	38,6	<b>+ 4,8</b>				
<b>EPARGNE DE GESTION</b>	8,5	6,9	<b>- 19,4</b>				
Intérêts de la dette	0,8	0,7	<b>- 8,3</b>				
<b>EPARGNE BRUTE</b>	7,7	6,1	<b>- 20,6</b>				

*Dexia – note de conjoncture décembre 2009*

Le récent rapport de la Cour des Comptes sur le **bilan de la décentralisation** critique les modes de financements des derniers transferts de compétences et dresse un bilan sévère en soulignant **la responsabilité de l'Etat** dans le pilotage du processus de décentralisation et la complexité des ressources attribuées (fractions d'impôts nationaux : TIPP et TSCA).

Surtout, **aucun réel dispositif de péréquation** pourtant consacré par la Constitution n'a permis de corriger les inégalités entre les territoires. Ce constat se vérifie rapidement sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement, principale dotation ainsi que sur la revalorisation forfaitaires des bases fiscales.

Par ailleurs il est utile de rappeler que les fractions de TSCA et de TIPP attribuées sont même susceptibles de diminuer car aucune garantie n'est prévue en cas de diminution de la consommation de carburant au niveau national. La seule garantie prévue est la réajustement de la recette par rapport au droit à compensation arrêté en 2005 mais aucune garantie n'est prévue pour atténuer les charges nettes découlant des transferts de compétences sur les années ultérieures hormis le fonds départemental de mobilisation pour l'insertion dont la pérennité n'est pas assurée.

Une étude réalisée pour l'ADF par le cabinet PLC – Demeter en 2006 avait démontré que plus de 90 % de la hausse des dépenses de fonctionnement des conseils généraux entre 2005 et 2006 s'expliquait par des facteurs exogènes que les collectivités départementales ne maîtrisent pas. Cette tendance s'est confirmée depuis lors et s'explique notamment par les raisons suivantes.

## **I. La hausse des dépenses de personnel trouve souvent des justifications extérieures aux choix de gestion des départements**

Il convient en effet de tirer toutes les conséquences des transferts de compétences ainsi que des mesures exogènes décidées par l'Etat qui ont un impact sur l'ensemble de la masse salariale

Si le détail de ces mesures s'avère complexe, en revanche, de nombreux exemples peuvent illustrer le coût de ces charges non compensées pour les départements.

### 1. Les conditions des transferts de compétences ont incité à des recrutements complémentaires

Il convient de citer par exemple le rapport d'inspection IGA – IGAS de juillet dernier sur l'évaluation des transferts de personnel pour l'exercice des compétences décentralisées dans les domaines de la solidarité, de la santé et de l'action sociale, qui constate que l'Etat a accumulé auprès des conseils généraux une dette de 26,5 millions d'euros fin 2007 au titre des emplois disparus ou vacants.

Les conseils généraux ont également dû procéder à des recrutements complémentaires pour les MDPH, compte tenu du refus de nombreux agents de l'Etat d'intégrer ces nouvelles structures...

Le rapport d'audit de modernisation sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat de janvier 2007 constate également :

- que « *le nombre d'agents affectés à la gestion du RMI avant 2003 a pu être sous-estimé par les services de l'Etat* »,
- que « *les créations de postes effectués par les conseils généraux (...) vise à offrir un accompagnement individualisé* » qui n'était pas mis en œuvre par les services de l'Etat.

La non reconduction de nombreux contrats aidés affectés à des fonctions de TOS a par ailleurs incité les collectivités à pérenniser ou à remplacer ces postes (sans compensation).

### 2. L'évolution de la masse salariale est en grande partie affectée par des décisions de l'Etat

Parmi les principaux déterminants de l'effet « prix » qui pèse sur la masse salariale, il convient de détailler les éléments suivants.

Les mesures générales d'augmentation du point de la fonction publique, décidé par le ministère en charge de la fonction publique (0,5 % en mars 2008, et effet en année pleine de la revalorisation de 0,8 % en février 2007) se traduirait par une hausse d'au moins 0,5 % de la masse salariale en 2008.

Les mesures catégorielles qui pèsent souvent plus lourd pour les collectivités que pour l'Etat, comme le montre l'exemple de la revalorisation des carrières des fonctionnaires de la catégorie C (accords Jacob en 2006).

Les départements ont également pu porter parfois l'intégralité de décisions de revalorisation des rémunérations, imposées par la loi ou le décret, sans aucune compensation financière. Ainsi, la loi du 27 janvier 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux, en plus du doublement des durées de formation, a restructuré et revalorisé la rémunération minimale des assistants familiaux. Le ministère de la santé et des solidarités avaient d'ailleurs estimé ces surcoûts à près de 70 millions d'euros. Moins de 18 millions d'euros ont fait l'objet d'une compensation.

## **II. Une spécialisation en cours sur les prestations sociales**

Cette tendance s'explique en particulier par le poids des prestations sociales versées par les départements avec la création de l'APA, puis le transfert du RMI et de la PCH et aujourd'hui avec la prise en charge des anciens bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) dans le cadre de la mise en œuvre du RSA.

Les dépenses d'aide sociale des départements (action sociale, RMI, APA...) sont passées de 14 milliards d'euros en 2001 à 28,8 milliards en 2008. Elles représentent aujourd'hui plus de 60 % des dépenses réelles de fonctionnement.

Dans l'ensemble la part des prestations versées dans ces dépenses ne cesse de croître.

Sur ces dépenses, les marges de manœuvre des conseils généraux, si elles existent, sont relativement faibles : le coût total du RMI/RSA reste fortement corrélé au taux de chômage, le niveau du RMI/RSA ou de l'APA reste fixé par le gouvernement, le nombre de bénéficiaires de l'APA est une donnée exogène pour le département.

Pourtant, ces postes expliquent la majeure partie de la dégradation de la situation financière des départements et de l'effondrement de leurs taux d'épargne.

Chaque année, le déficit de compensation sur ces trois prestations s'élève pour les départements à près de 3,8 milliards d'euros, comme le montre le tableau ci-dessous.

### Les poids des prestations sociales des départements en 2008

	Dépenses	Ressources affectées ou transférées	Déficit
<b>APA</b>	4 854 587 193	1 598 898 495	-3 255 688 698
<b>PCH</b>	568 793 869	550 767 671	-18 026 198
<b>RMI</b>	5 983 456 317	5 441 824 606	-541 631 711
<b>Total</b>	<b>11 406 837 379</b>	<b>7 591 490 772</b>	<b>-3 815 346 607</b>

### III. Les départements supportent de plus en plus le poids de charges nouvelles, en l'absence de toute compensation

Au-delà de la seule question des normes réglementaires, de nombreuses dispositions, parfois législatives, imposent des coûts supplémentaires aux départements.

#### 1. De nouvelles obligations sans aucune compensation

L'exemple du fonds de financement de la protection de l'enfance, dont le coût devait se traduire par une prise en charge de l'ordre de 30 millions d'euros par un fonds spécifique illustre clairement le coût de ces nouvelles obligations.

#### 2. Le transfert insidieux des conséquences de certains désengagements budgétaires de l'Etat

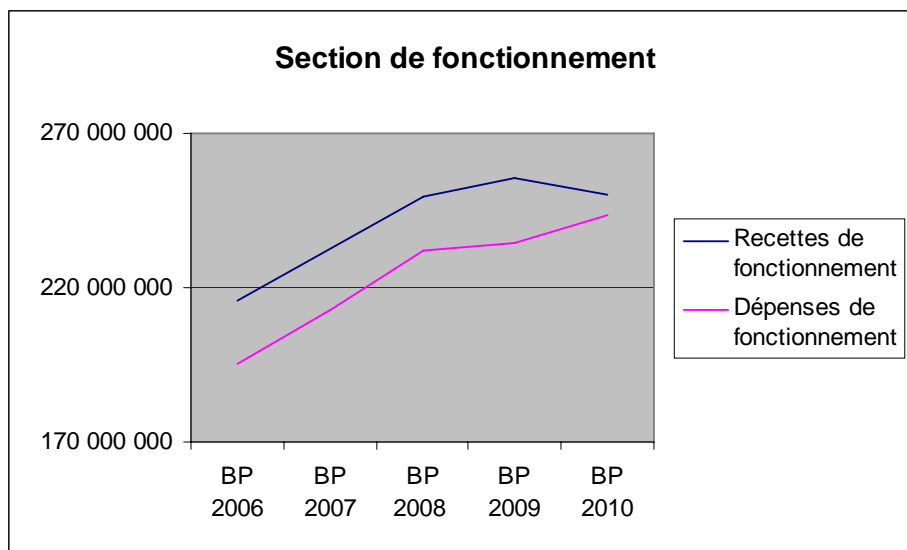
C'est le cas par exemple en matière de protection judiciaire de la jeunesse, dont les crédits relatifs à la protection des jeunes majeurs sont passés de 100 millions d'euros en 2005 à 50 millions en 2008 et devraient atteindre 13 millions en 2009. Ils baissent encore de 50 % en loi de finances pour 2010.

C'est vers les départements que les bénéficiaires de ces dispositifs se retournent aujourd'hui.

## LA SITUATION DU DEPARTEMENT DE LA NIEVRE

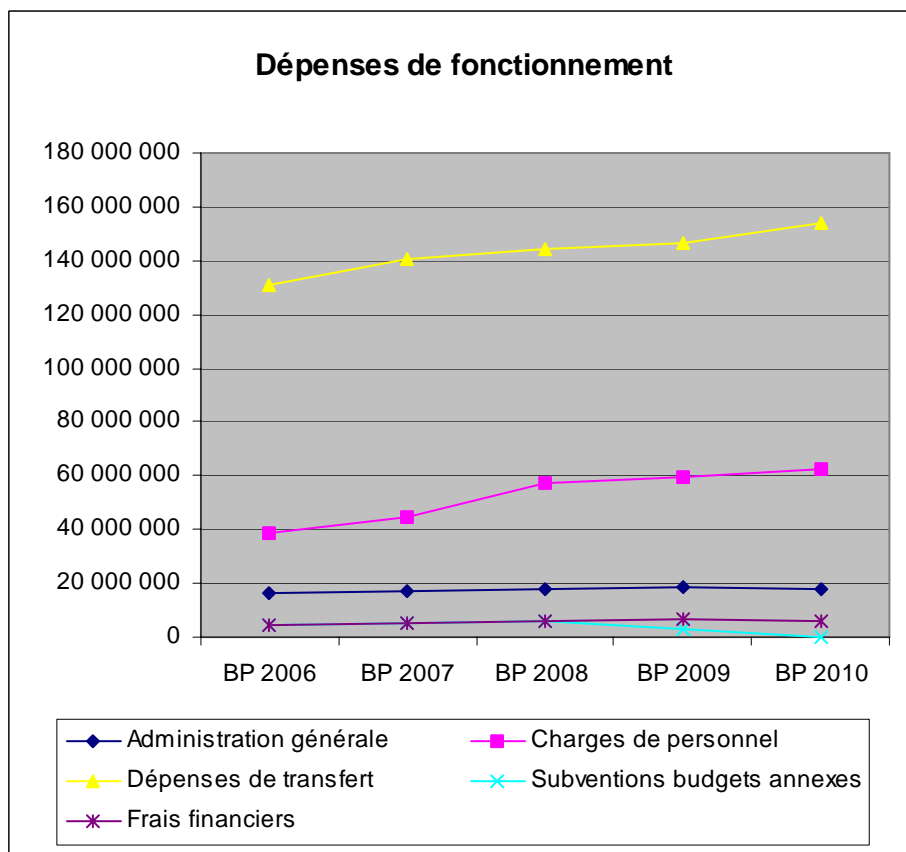
### « L'effet ciseaux » en section de fonctionnement s'amplifie

Les dépenses de fonctionnement ont un rythme d'évolution très rapide induit par les transferts de compétences, la création de nouveaux dispositifs d'aide à la personne (APA, PCH, RSA) et la charge de la dette consécutive à l'augmentation de l'encours.



Le financement de ces dépenses pour la plupart des Départements n'a pu se traduire que par des hausses de fiscalité néanmoins insuffisantes pour préserver les capacités de financements à moyen terme, d'où une baisse de l'épargne.

La structure des dépenses de fonctionnement des budgets primitifs des années antérieures montre que les charges



d'administration générale ont été maîtrisées ainsi que les frais financiers dont la part relative dans le total des dépenses de fonctionnement est restée stable voire diminuée pour les premières.

Les charges de transfert regroupent les subventions versées aux partenaires, les transports scolaires, les participations (syndicats mixtes, EPCC, SDIS) ainsi que les dépenses d'aide sociale (frais d'hébergement, APA, RSA, PCH, enfance). Pour la majeure partie, ces dépenses sont des dépenses qui entrent dans le bloc des compétences obligatoires et sur lesquelles la collectivité n'a aucune marge de manœuvre (ni sur les tarifs, ni sur l'éligibilité).

Dans le même temps, la structure des recettes de fonctionnement a été bouleversée (crise immobilière, attribution de fractions d'impôts nationaux). L'augmentation de la pression fiscale et le recours à l'emprunt ont été les seuls leviers pour faire face aux charges de fonctionnement.

- ▶ Les dotations de l'Etat ne représentent plus que 37% des recettes de fonctionnement au BP 2009 contre 41% en 2006,
- ▶ Les droits de mutation à titre onéreux en hausse sensible jusqu'en 2007 ont fortement chuté en 2008 et en 2009 en raison de la chute des prix et du nombre de transactions,
- ▶ Les fractions de taxe intérieure sur les produits pétroliers et de taxe sur les conventions d'assurance attribuées sont juridiquement assimilées à des taxes alors que la collectivité ne dispose d'aucun pouvoir fiscal ; de surcroît, elles ne sont pas intégrées dans le périmètre de l'enveloppe normée, ce qui rend toute prospective très aléatoire quant à leur évolution.

## La collectivité reste un acteur incontournable du développement du territoire grâce à ses investissements

Les collectivités ont joué pleinement leur rôle de régulateur de la crise dans le cadre du plan de relance 2009 en s'engageant à soutenir leurs investissements 2009. La contrepartie (versement anticipé du FCTVA 2008) est largement insuffisante au regard des sommes qui restent non compensées suite aux transferts de compétences de la loi de 2004.

Le niveau des investissements témoigne de la volonté de renforcer l'attractivité du territoire et de soutenir l'activité économique au travers de la commande publique notamment.

Le tableau ci-dessous retrace les grandes lignes des investissements du Département :

### INVESTISSEMENTS REALISES DE 2004 A 2009

Budget principal	CA2005	CA2006	CA2007	CA2008	2009
Bâtiments	2 994 676	1 837 890	1 901 279	1 277 501	5 767 235
Collèges	5 068 896	6 723 613	7 716 118	7 042 432	5 245 984
Eau-Assainissement	1 259 913	1 795 180	1 845 762	1 645 889	2 060 130
Infrastructures	15 216 673	17 902 900	19 180 533	23 447 540	19 139 128
Haut débit	80 715	6 898 961	4 641 722	5 133 653	209 394
Aides aux communes	3 002 748	3 441 668	2 978 898	4 264 746	5 875 634
Agriculture environnement	2 764 822	1 355 268	755 465	1 618 160	2 001 320
Economie tourisme	935 893	1 321 723	1 810 434	2 841 610	2 051 777
<b>Total</b>	<b>31 324 336</b>	<b>41 277 203</b>	<b>40 830 210</b>	<b>47 271 531</b>	<b>42 350 602</b>
<i>Autres*</i>	<i>6 309 483</i>	<i>6 182 906</i>	<i>5 202 616</i>	<i>5 238 617</i>	<i>3 892 194</i>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>37 633 819</b>	<b>47 460 109</b>	<b>46 032 826</b>	<b>52 510 147</b>	<b>46 242 796</b>
<b>Budget Magny cours</b>	4 684 763	2 833 254	3 728 620	2 566 140	1 419 066
<b>Budget Gare routière</b>			3 247 120		
<b>TOTAL</b>	<b>42 318 582</b>	<b>50 293 363</b>	<b>53 008 566</b>	<b>55 076 287</b>	<b>47 661 862</b>

Les choix stratégiques qui s'imposent désormais devront déterminer le niveau d'emprunt maximum permettant de financer les investissements prioritaires pour notre Département et le niveau minimal d'épargne nette à atteindre afin de ne pas détériorer les marges de manœuvre pour l'avenir.

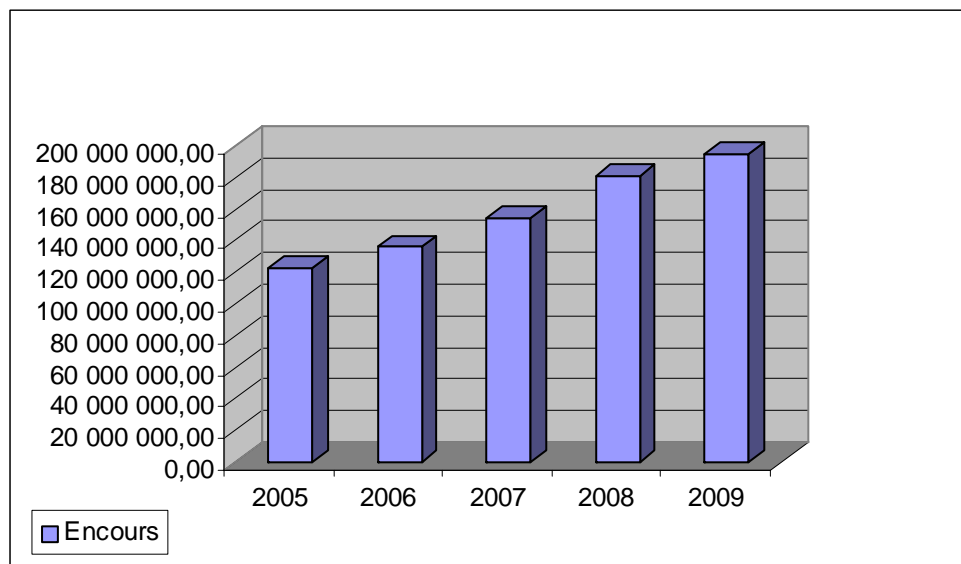
Le niveau d'épargne et d'emprunt devrait être compris :

- Dans une fourchette de 4 à 7 millions d'euros pour l'épargne
- Dans une fourchette de 23 à 30 millions d'euros pour l'emprunt prévisionnel, ce qui suppose un niveau de dépenses d'équipement contenu

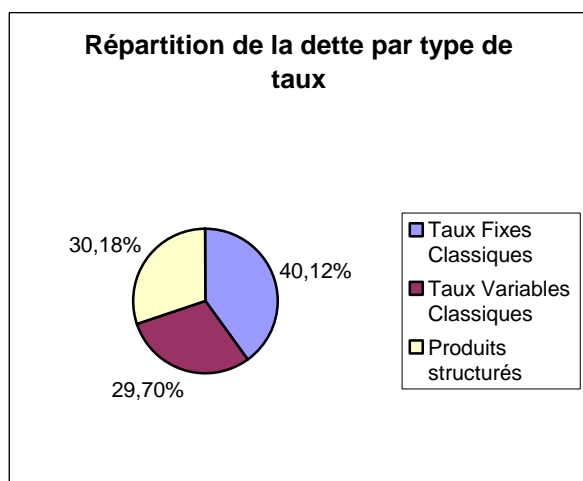
## La dette

Le poste de dépense lié au paiement des échéances de dette ainsi que le niveau de l'encours par habitant (capital restant dû) sont des variables essentielles pour l'analyse et la prospective financière. Comme l'ensemble des Départements, la Nièvre se situe dans un cycle de ré-endettement depuis plusieurs années en raison de la dette nouvelle. Cependant, le taux moyen de la dette reste bon, et sa structure équilibrée.

- Le stock de dette (encours) :



Le graphique ci-dessus montre l'évolution rapide de l'encours de la dette en retenant l'hypothèse d'un emprunt 2009 de **25 millions d'euros maximum**.



→ Taux moyen de la dette au 31/12/2009 : **2.84%**

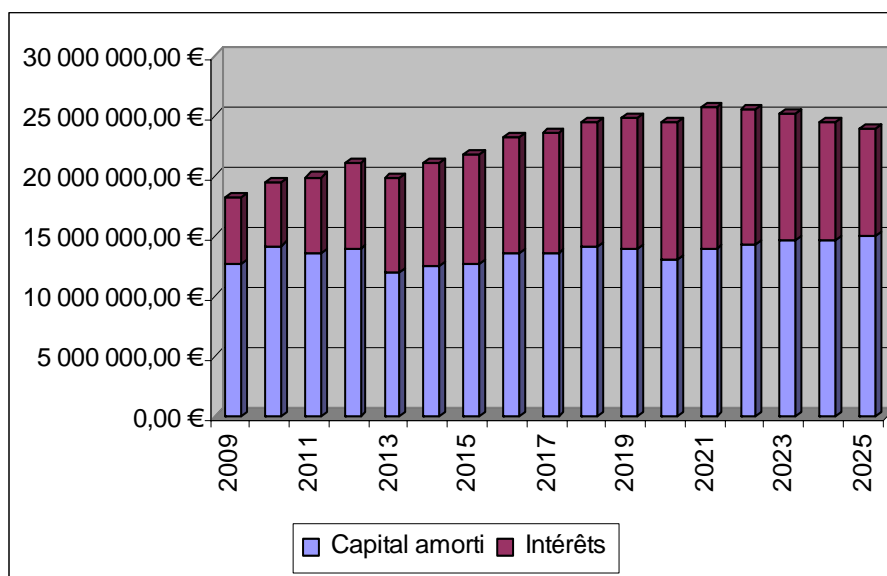
→ Taux fixe moyen au 31/12/2009 : **4.26%**

L'encours reste équilibré et aucun produit structuré ne présente de risques élevés de franchissement de barrière sur 2010. Par ailleurs, les produits ne sont pas des produits appartenant à la catégorie la plus risquée au sens de la « charte Gisler », plus de la moitié sont des produits à barrière euribor.

- La charge de la dette sur les années futures : les annuités futures

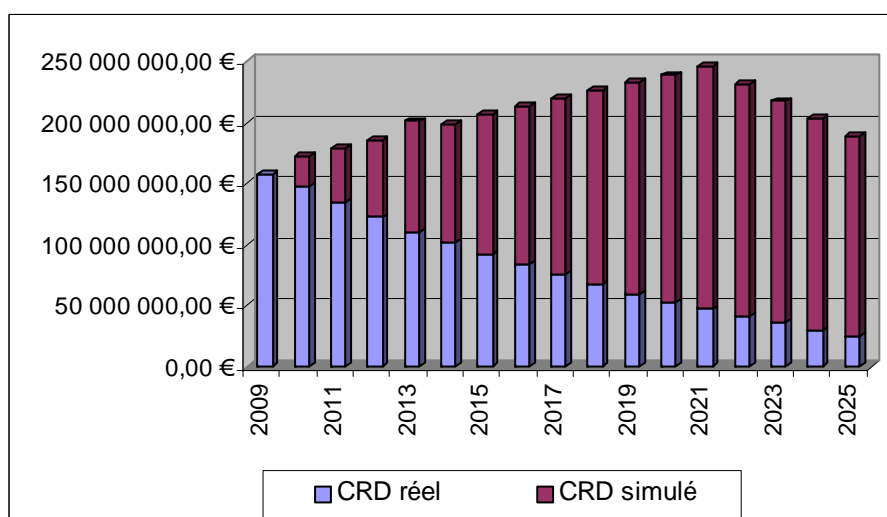
Cette simulation est basée sur les hypothèses suivantes :

- Emprunt: 25 M€ en 2009 puis 23 M€ en moyenne chaque année
- Durée des emprunts futurs : 25 ans
- Taux des emprunts futurs : 4.2% (échéances trimestrielles) et euribor 12 + 0.6%
- Type d'amortissement : progressif



Les annuités futures sont à intégrer dans les perspectives budgétaires afin de s'assurer du respect des objectifs que la collectivité se fixera en termes d'épargne nette.

- Le profil d'extinction de la dette :



Il est également intéressant d'examiner l'évolution de l'encours dans les années à venir.

La durée de vie de la dette s'allonge, principalement à cause des emprunts nouveaux simulés sur 25 ans, surtout à partir de 2014. Cette tendance peut être limitée à condition : soit de procéder à des remboursements anticipés sans refinancement (ce qui suppose des excédents importants de trésorerie structurels) soit d'étaler la dette (ce qui génère des frais financiers sur la durée du prêt et gage lourdement l'avenir).

## Les dispositions préoccupantes de la loi de finances 2010 :

les budgets des collectivités subiront de fortes contraintes.

La mesure la plus marquante et lourde de conséquence adoptée pour 2010 est la limitation de l'évolution de la **dotation globale de fonctionnement à 0.6% soit la moitié de l'inflation prévisionnelle**. Cette disposition ne respecte pas la loi de programmation des finances publiques 2009-2011 qui a instauré une norme d'évolution pour l'ensemble des concours financiers de l'Etat (hors remboursements et dégrèvements d'impôts locaux) basée sur l'évolution prévisionnelle des prix (1.2% dans la loi de finances 2010).

Sur ces bases, la DGF 2010 est évaluée à 66.53M€ soit +0.5% pour notre collectivité. Cette prévision intègre une évolution de 0.6% de la part compensation et de la part forfaitaire et une reconduction de la part péréquation à l'image de ce qui s'est passé entre 2008 et 2009. Le respect de la norme fixée dans la loi de programmation des finances publiques aurait généré un produit complémentaire de **460 000 €**.

**Dotations CNSA** : les dernières notifications reçues indiquant les montants alloués pour 2010 en compensation de la prestation de compensation du handicap et du versement de l'allocation personnalisée d'autonomie sont également très inquiétantes :

- ❑ Pour l'APA, la dotation ne sera que de 9 461 000 € contre 10 134 359 € encaissés en 2009 ;
- ❑ Pour la PCH, la dotation ne sera que de 2 170 000 € contre 2 362 616 € encaissés en 2009.
  - C'est donc, en complément des non compensations déjà constatées, une somme supplémentaire de **865 975 € qui sera à la seule charge du Département en 2010, ce qui illustre une fois de plus l'inadaptation des dispositifs mis en place par l'Etat pour compenser les compétences imposées aux collectivités.**

Afin de respecter l'objectif global d'évolution des concours financiers de l'Etat (1.2% en 2010), les projets de loi de finances 2009 et 2010 **minorent les compensations d'exonérations fiscales**. Ces dotations sont versées en compensations des pertes de recettes fiscales entraînées par des exonérations et allègements de bases décidés par voie législative. Une fois de plus, cette décision enlève tout pouvoir fiscal aux collectivités et ces recettes de nature fiscale à l'origine deviennent des variables d'ajustement. Pour les départements, la minoration devrait se situer aux alentours de 3%.

L'article 2 de la loi de finances 2010 annonce une réforme globale de la fiscalité locale : La suppression de la TP, remplacée par un nouvel impôt économique (la cotisation économique territoriale) marque une première étape dans la refonte de la fiscalité locale. Cette cotisation est désormais composée de deux parts : **une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et une cotisation foncière des entreprises (CFE)**. Ces deux parts ont des assiettes distinctes et seront affectées à des niveaux de collectivités distincts.

Cotisation	Assiette	Collectivités bénéficiaires	Pouvoir fiscal
<b>cotisation foncière des entreprises</b>	-Valeur locative des immeubles et terrains -6% des recettes pour les professions libérales	-Communes et groupements	Oui : taux fixé chaque année par les collectivités
<b>cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises</b>	-Acquittée par les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 500 000 € sur la valeur ajoutée totale	<b>-Départements</b> -Régions	Taux progressif en fonction du chiffre d'affaires (de 0 à 1.5%) <b>Pas de modulation possible</b>

*Rappel : l'assiette actuelle de cette taxe est composée de la valeur locative foncière (17.6%), la valeur locative des équipements et biens immobiliers (79.8%) et de la part recettes (2.6%).*

Une réforme était certes nécessaire pour aménager cet impôt devenu complexe (multiplication des allègements et dégrèvements) et inégal dans sa répartition entre les différents secteurs d'activités. Pour autant, les modalités de mise en œuvre de cette réforme et les conséquences de l'absence de garantie d'une juste compensation des recettes jusqu'alors perçues par les collectivités posent un réel problème de lisibilité quant à l'avenir des finances départementales.

Le calendrier de mise en œuvre de cette réforme est étalé sur deux exercices :

- 2010 : application de la réforme aux entreprises, les collectivités percevront une compensation relais équivalente aux montants de TP perçus en 2009
- application de la réforme aux collectivités : les produits de CET seront calculés d'après les nouvelles règles

La question la plus cruciale posée par cette réforme est celle de **l'impact réel à moyen terme de cette réforme**. Malgré l'annonce de dispositifs de péréquation sous la forme de fonds nationaux de garantie individuelle de ressources (FNGIR), les collectivités sont dans l'incapacité de faire des prospectives sur **la dynamique de ce nouvel impôt**. En effet, **la CET reste plafonnée à 3% de la valeur ajoutée**, ce qui limite les hausses de produit pour les années à venir. Surtout, pour les départements ruraux, les critères de répartition de la CVAE ne paraissent pas être de nature à corriger les inégalités puisque celle-ci sera répartie pour les  $\frac{3}{4}$  en fonction de la localisation des entreprises et pour  $\frac{1}{4}$  en fonction de critères tels que la population, le nombre de bénéficiaires de minima sociaux et la longueur de la voirie départementale.

→ **Impact budgétaire de la réforme en 2010** : la compensation relai versée en 2010 a pour effet de bloquer la progression des recettes en 2010. Avant la réforme, chaque année les bases faisaient l'objet d'une actualisation forfaitaire (1.2% cette année) et d'une variation physique. Avec une évolution forfaitaire de 1.2% des bases et malgré une évolution physique que l'on peut estimer à 1% (estimation fourchette basse), la perte de produit fiscal engendrée est de **586 000 €\***.

\* avec : bases 2009 : 299 664 000 €; variation de 2.2%, plafonnement à la VA 50%.

Le poids de la fiscalité directe dans les recettes de fonctionnement poursuivra sa tendance à la baisse : il serait de 25% seulement en 2010 (avec l'intégration de la compensation relais) contre 36% au BP 2006.

Enfin, aucune compensation pour les collectivités locales n'est prévue pour la **taxe carbone**, comme cela est prévu pour les ménages ou les exploitants agricoles. Le tarif de cette taxe est fixé à 17 € par tonne de CO<sub>2</sub> en 2010 **et évoluera chaque année**.

C'est dans ce contexte financier global que le Conseil Général devra établir son Budget Primitif le 26 Mars prochain.

## Les orientations budgétaires 2010 pour le département de la Nièvre

D'ores et déjà, sous l'effet conjugué de la crise économique et financière et du processus engagé pour l'asphyxie financière des collectivités locales, 25 départements sont en grande difficulté pour boucler leur budget 2010, 37 autres, dont la Nièvre connaîtront probablement ce type de difficultés en 2011.

Avec l'appui de l'ADF, ces départements ont présenté au premier Ministre un mémorandum et des propositions, à la suite de cette entrevue une mission sur les difficultés des départements a été lancée qui doit rendre ses conclusions au Premier Ministre le 15 avril prochain.

Les conséquences de ces dispositions nationales décrites en première partie de ce rapport, contraignent aujourd'hui le Département à débattre au moment de la préparation budgétaire :

- de la manière de dégager une épargne nette suffisante (recours à la fiscalité, réduction drastique des dépenses de fonctionnement tant dans les domaines de compétences obligatoires qu'optionnels)
- et de limiter le recours à l'emprunt pour le financement des dépenses d'investissement,

C'est dans cet esprit que je vous propose de retenir pour l'élaboration du budget 2010 :

- **Des choix courageux pour équilibrer le budget malgré la contrainte**, qui passent par :
  - une stricte maîtrise des dépenses de fonctionnement qui concerne à la fois l'institution départementale, mais aussi nos partenaires auxquels nous sommes contraints d'appliquer, comme à nous même, une restriction de moyens de fonctionnement
  - Un toilettage de nos programmes d'intervention dans le souci d'une efficacité maximale de l'intervention publique et la suppression de programmes qui seraient devenus obsolètes ou ne répondraient plus aux objectifs prioritaires de l'action départementale
  - Un recours indispensable, mais aussi limité que possible, à la fiscalité
  - des arbitrages équilibrés en ce qui concerne le soutien aux investissements locaux et la programmation des investissements réalisés sous maîtrise d'ouvrage départementale, dans le souci de maintenir l'activité locale.
  
- **Des priorités d'action pour le Conseil Général et des actions ciblées au cœur de la crise pour soutenir l'ensemble de la population:**

Dans le contexte de difficultés économiques et sociales que nous connaissons, il nous faut à la fois continuer de soutenir l'activité économique et l'emploi dans notre département et poursuivre nos efforts en matière de solidarité sociale et territoriale. C'est notre principale volonté politique et notre premier objectif pour 2010.

- **Nous affirmerons notre volonté politique en matière de développement** et notamment de développement durable. Le Conseil Général s'engage notamment dans un projet territorial durable qui s'adresse aux générations actuelles et futures de la Nièvre et une démarche stratégique de développement durable pour l'avenir de la Nièvre et des nivernais. C'est une démarche de progrès à travers des valeurs communes, une approche participative et concertée, un véritable programme d'action politique qui engage à se projeter dans l'avenir, un projet opérationnel et concret, ancré dans le territoire.  
Le développement économique, l'emploi constituent des priorités de l'action départementale. De nombreux secteurs industriels, de nombreuses entreprises sont soumis à la mondialisation du marché, le maintien de l'activité et de l'emploi rend l'intervention du département dans ce domaine, comme dans celui des aménagements et des infrastructures, nécessaire et légitime. Le Conseil Général entend poursuivre ses actions d'aménagement de l'espace, actions qui contribuent à l'attractivité des territoires.
  
- **Nous revendiquons nos valeurs de solidarité** et notre rôle d'amortisseur social, plus encore dans cette période de crise qui frappe nos concitoyens et qui va amener, bien malgré eux, de nombreux chômeurs en fin de droits au RSA et dans les dispositifs sociaux dont nous avons la responsabilité.  
L'année 2010, inscrite dans un contexte économique très difficile va se caractériser en matière de politique de cohésion sociale par une progression sensible de l'allocation RSA et celle-ci obère bien sûr notre capacité à conduire la politique d'insertion qui doit malgré tout rester le cœur de nos préoccupations en matière d'action sociale.  
Aussi, au travers du plan départemental d'insertion, nous renouvellerons notre politique volontariste en particulier vers l'emploi, puisque 2010 sera marqué par le démarrage du contrat unique d'insertion.
  
- **Nous maintenons notre soutien auprès des collectivités locales**, indispensable à la cohésion territoriale et au maintien des services de proximité. L'action concertée du département et des autres collectivités acteurs du territoire est seule en mesure d'apporter des réponses appropriées aux besoins des populations et de maintenir des services publics locaux. Nous voulons donc poursuivre le travail accompli dans ce domaine et donner une nouvelle dimension à l'action départementale en mettant en place un dispositif de solidarité et en instaurant une péréquation dans nos aides aux communes, afin de faire varier la subvention départementale en fonction de la richesse et de la capacité contributive de la collectivité concernée.
  
- **Enfin nous engageons des recours auprès de l'Etat** pour obtenir auprès de lui la compensation juste et intégrale des dispositifs d'intervention sociale de portée nationale délégués aux départements et les surcoûts liés aux transferts de l'acte II de la décentralisation. Nous nous associerons avec le groupe des départements en difficulté qui travaillent au sein de l'ADF actuellement à une action commune en ce sens.

\* \* \*