



CONSEIL DEPARTEMENTAL  
DE LA GUADELOUPE

BASSE-TERRE, le 15 Novembre 2019

\*\*\*

Direction Générale des Services

Affaire n° 1  
Bordereau n° I

## **R A P P O R T** **AU CONSEIL DEPARTEMENTAL** **III ème REUNION DE 2019**

### **OBIET : Rapport Général du Débat d'Orientations Budgétaires pour 2020**

Chaque année, conformément aux dispositions de l'article L.3312.1 du Code général des collectivités territoriales, le budget primitif du Conseil départemental, dans les deux mois de son adoption, est précédé d'un débat d'orientations budgétaires.

Cette disposition a été confortée par la loi NOTRé du 7 août 2015 qui préconise un renforcement de cette exigence notamment en matière de transparence financière et l'obligation d'information des assemblées délibérantes et des citoyens.

Dans cette perspective, la loi prévoit, qu'aux termes du rapport général relatif au débat d'orientations budgétaires, soient en particulier présentés :

- les engagements pluriannuels envisagés,
- la structure et la gestion de la dette,
- l'évolution prévisionnelle des dépenses de personnel,
- les rémunérations,
- les avantages en nature,
- et le temps de travail.

Pour répondre à cette obligation, vous trouverez ci-après une synthèse de ces informations qui sont développées de façon plus détaillée dans le rapport général d'orientations budgétaires pour 2020, adossé au présent rapport.

**S'agissant des orientations budgétaires et de la planification des dépenses, elles se fondent sur les principes de gestion suivants :**

- le maintien des taux de contribution directe (taxe foncière sur les propriétés bâties),
- la recherche de la restauration de la capacité d'autofinancement, aujourd'hui fragilisée, en maintenant notamment une gestion maîtrisée des dépenses de gestion courante et des subventions,
- la préservation d'un niveau d'investissement, permettant à la collectivité de peser significativement sur l'effet levier de la commande publique dans l'économie locale,
- le respect de ratios prudentiels tels :
  - o une capacité de désendettement inférieure à 6 ans,
  - o un taux d'épargne brute au moins égal à 5 %.

Pour ce qui est de ce dernier point, il est à noter que le taux d'épargne moyen des départements est de 11,9%.

Sur ces bases, on considère qu'en deçà de 11%, une collectivité présente une fragilité dans ses équilibres financiers et qu'en deçà de 7%, les difficultés financières sont quasiment certaines.

Or, le taux d'épargne brute du Département ne s'est élevé qu'à 9,9% en 2018 contre 6% en 2017 et 7,2% en 2016 et se situe donc à la limite du seuil d'alerte. Pour 2019, une stabilisation est attendue puisque ce taux est estimé à 9,7%.

Pour 2020, le taux d'épargne est estimé à 6,6 % et la capacité de désendettement à 3 ans contre 2 ans en 2019 et 2018.

Le contrat de CAHORS se traduit par la mise en œuvre de contraintes budgétaires et financières au moyen de la limitation du taux d'évolution des dépenses de fonctionnement à 1,23% pour la Département (1,2% en moyenne nationale) et le renforcement de la règle d'or avec une capacité de désendettement désormais encadrée pour les départements entre 9-11 ans et la recherche du désendettement.

Au vu des prospectives, le département serait en mesure de respecter le contrat de CAHORS comme le montre le tableau ci-dessous :

	2017	2018	2019	2020
Dépenses réelles de fonctionnement Notifiées (DRF)	647,1 M€	655,0 M€	663,1 M€	671,2 M€
Montant DRF – GOB 2020		622,5 M€	632,1 M€	641,8 M€
Besoin de financement initial	22,1 M€	8,6 M€	8,5 M€	8,0 M€
Besoin de financement contractualisé		3,5 M€	-1,3 M€	-1,3 M€
Besoin défini dans le cadre des GOB 2020		0,5 M€	-1,6 M€	-1,6 M€

En réalité, plus que le contrat de CAHORS, le département est surtout confronté à une problématique d'épargne et donc de de ressources en section de fonctionnement.

L'ensemble des hypothèses budgétaires et résultats financiers envisageable pour notre collectivité est retracé dans les perspectives triennales 2020-2022 du rapport général d'orientations budgétaires.

Pour éviter le sinistre financier, il importe plus que jamais que nous maîtrisons nos dépenses courantes de fonctionnement et que nous ciblions les dépenses d'investissement prioritaires. Pour y parvenir nous n'avons d'autre choix que de concentrer notre action sur les compétences obligatoires.

**Sur ces bases prospectives, la préfiguration du projet de Budget Primitif pour l'exercice 2020 est la suivante :**

## LA PREFIGURATION DU BUDGET PRIMITIF 2020

La prospective financière triennale 2020-2022 permet de réaliser une ébauche du budget primitif 2020 comme suit :

**BUDGET GLOBAL : 744 036 758 €**

contre 754 859 132 € en 2019 soit -  
1,43%.

En Dépenses

Fonctionnement : 654 956 102 €

Investissement : 89 080 656 €

En Recettes

Fonctionnement : 694 825 739 €

Investissement : 49 211 019 €

### I - EN INVESTISSEMENT

#### A- EN DEPENSES

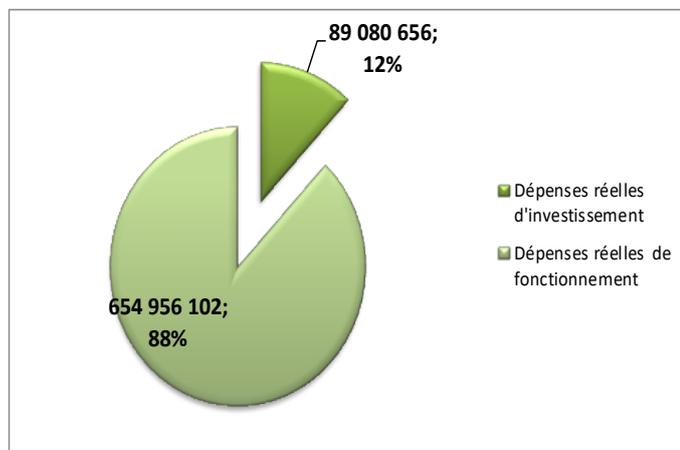
**Les dépenses d'équipement**, telles qu'elles pourraient être estimées seraient de 61 965 850 € contre 76 877 498 € en 2019.

**Les autres dépenses d'investissement** concernent :

- **Les subventions d'équipement** qui s'élèvent à 13 923 460 € contre 15 551 286 € en 2019.

- **Les immobilisations financières** qui se rapportent aux prêts d'honneur et bourses, s'élèvent à 1 550 000 €.

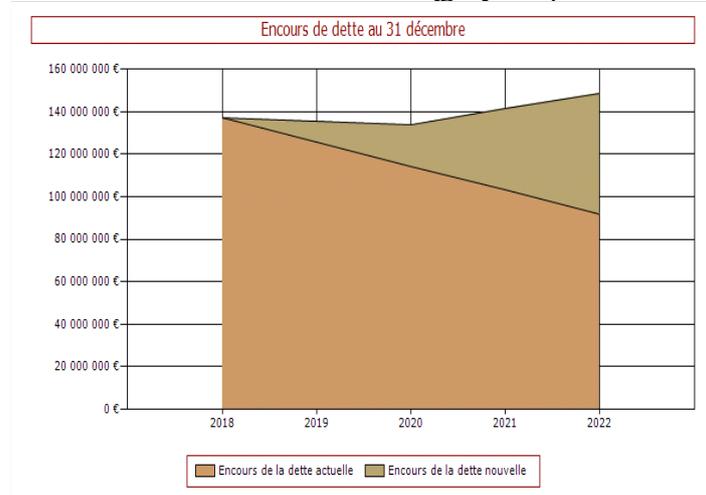
- **remboursement du capital de la dette** qui se chiffre à 11 641 346 € en 2020 contre 11 630 001 € en 2019.



#### Les dépenses d'équipement (tableau 31)

	2019	2020
ADMINISTRATION GENERALE	8 453 073	6 248 885
CULTURE JEUNESSE ET SPORTS	4 283 000	3 000 000
DEVELOPPEMENT TERRITORIAL	1 850 000	100 000
ENSEIGNEMENT	14 610 000	13 069 237
ENVIRONNEMENT CADRE DE VIE PATRIMOINE	520 000	400 000
EQUIPEMENTS RURAUX	30 117 919	26 847 728
EQUIPEMENTS AERIENS	610 000	600 000
EQUIPEMENTS PORTUAIRES	2 000 000	2 000 000
EQUIPEMENTS ROUTIERS	12 686 856	8 000 000
AUTRES	1 746 650	1 700 000
<b>TOTAL</b>	<b>76 877 498</b>	<b>61 965 850</b>

#### L'évolution de l'encours de dette (graph 90)



## B - EN RECETTES

- **Les dotations d'investissement** qui regroupent la dotation départementale d'équipement des collèges ( 7 671 243€) et la dotation globale d'équipement (1 500 000 €) comme en 2019.

- **Les subventions d'équipement** relevant du Programme Opérationnel (État et Europe) estimées à 16 604 026 € contre 27 550 073 € l'année précédente.

- **Le fonds de compensation de la TVA** qui représente 12 285 750 € en 2020 contre 12 500 000 € en 2019.

- **Le produit de l'emprunt** qui s'élève à 10 000 000 € contre 10 000 000 € l'exercice précédent en flux nouveaux (hors reports).

## II - EN FONCTIONNEMENT

### A- EN DEPENSES

**Les dépenses sociales et d'insertion** sont en progression passant de 431 940 270 € en 2019 à **435 374 085 €** en 2020.

L'allocation personnalisée d'autonomie s'élève à 47 763 820 € en 2020 contre 46 680 000 € en 2019.

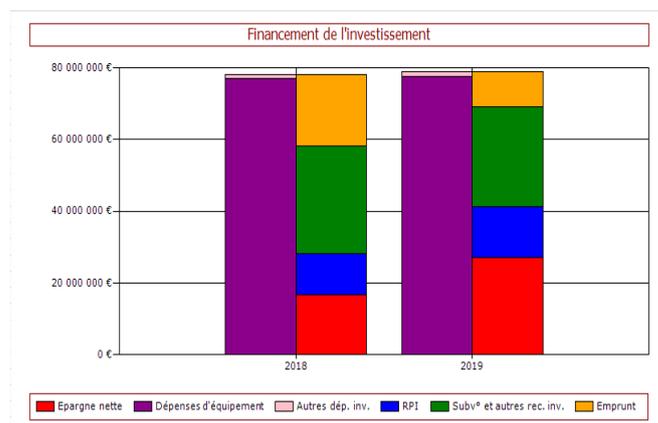
La PCH et l'ACTP représentent 28 230 265 € (27 951 250 € en 2019).

Les frais de séjour aux personnes âgées et handicapées ainsi qu'au titre de l'aide sociale à l'enfance atteignent respectivement 82 800 000 € contre 81 706 020 €.

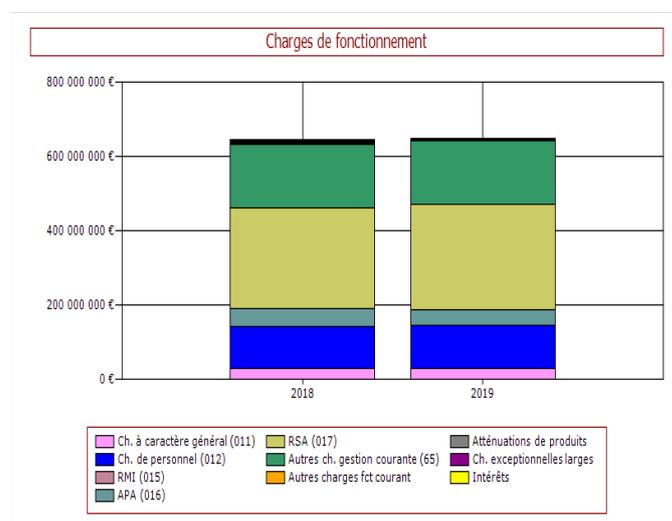
Le montant alloué aux bénéficiaires du RSA pour ce qui est de l'allocation est estimé à 268 400 000 € contre 267 850 000 € en 2019.

**La participation versée au SDIS** s'élève à 23 530 265 € en 2020 comme en 2019 (23 251 250). Les contrats d'insertion sont estimés à 1 500 000 € contre 3 500 000 €.

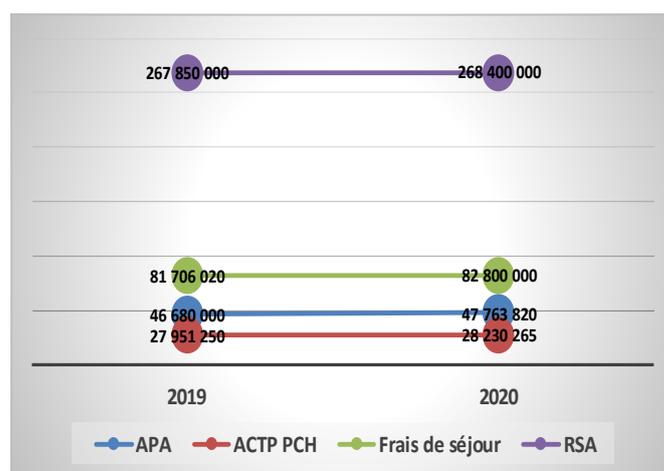
## Financement de l'investissement (graph 12.)



## Charges de fonctionnement (graph 14.)



## Les dépenses sociales et d'insertion



## Les autres charges de fonctionnement

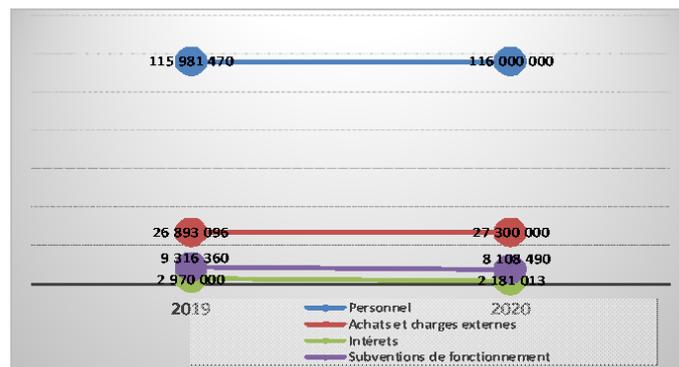
Les dépenses de **personnel** s'élèvent à 116 000 000 € en 2020 contre 115 981 470 € en 2019.

**Les achats et charges externes** s'élèvent à 27 300 000M€ contre 26 893 096 € en 2019.

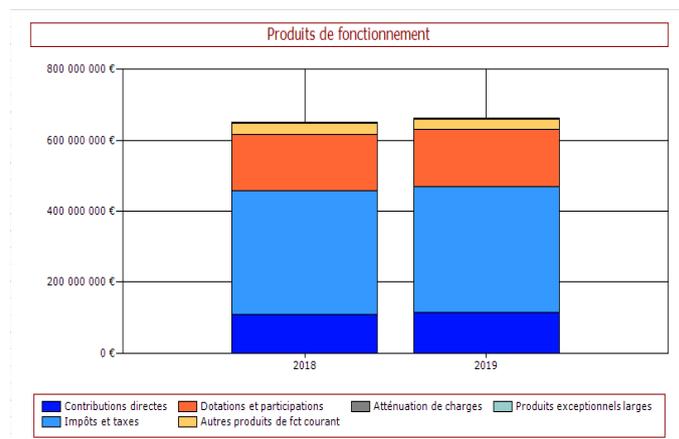
**Les intérêts de la dette** représentent 2 181 013 € en 2020.

**Les subventions de fonctionnement** atteignent 8 108 490 € contre 9 316 360 € en 2019.

## Autres charges de fonctionnement



## Produits de fonctionnement (graph 18)



## B- EN RECETTES

### Les ressources fiscales

S'agissant de la **fiscalité directe**, le produit est estimé à 147 527 720 M€ à taux constants (contre 145 215 956 € en 2019).

**La fiscalité indirecte**, quant à elle, est évaluée à 353 135 486 (348 603 638€ en 2019).

- La Taxe sur la consommation des produits énergétiques : 177 347 131 € (177 347 131 € en 2019)

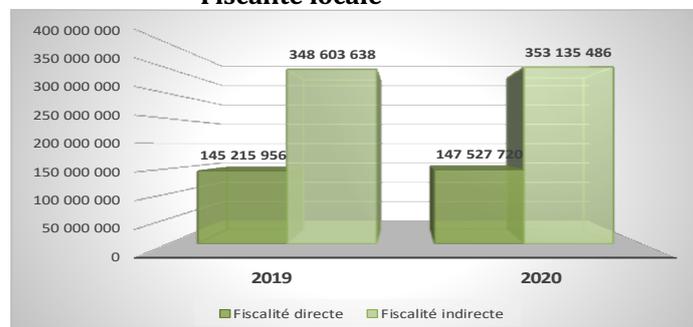
- La taxe spéciale sur les carburants (FIR) : 29 000 000 € (29 000 000 € en 2019).

- Les droits de mutation : 25 100 000 € (25 100 000 € en 2019)

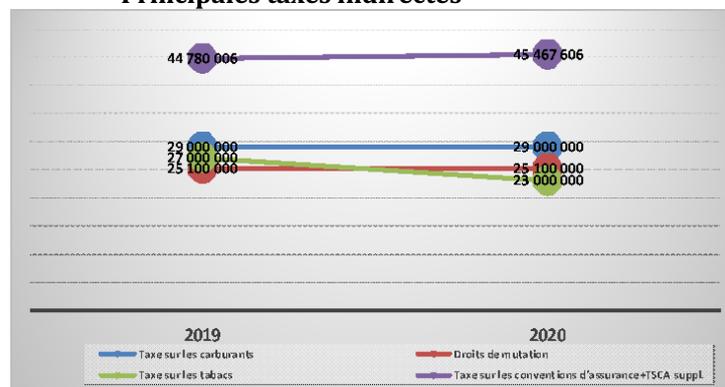
- La taxe sur les tabacs : 23 000 000 € (27 000 000 € en 2019)

- La taxe sur les conventions d'assurance : 45 467 606 €.

## Fiscalité locale



## Principales taxes indirectes



La **Dotation Générale de Décentralisation** est estimée à 8 822 609 € à l'identique du montant de 2019.

La **DGF**, évaluée à 120 777 818 € (contre 120 992 638 M€, se compose de la dotation forfaitaire (30 354 203 €), la dotation de compensation (70 367 136 €) et des dotations de péréquation urbaine et minimale (8 480 491 et 11 575 988 €).

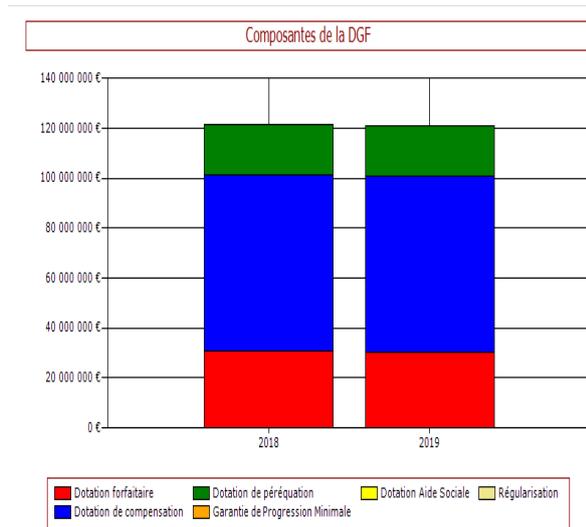
Les **allocations compensatrices**, s'élèvent à 7 573 157 € (7 019 082 € en 2019) et subissent comme à l'accoutumée l'ajustement de l'enveloppe normée.

### Les ressources d'exploitation

Elles recouvrent les produits du domaine et les produits d'activité et sont estimées pour 2020 à 7 041 968 € contre 6 827 770 € en 2019.



### Les composantes de la DGF



Pour ce qui est de la gestion de la dette, l'audit complet de la gestion de la dette, réalisé par Finance Active, est annexé au présent rapport.

- **Évolution de l'endettement de la Collectivité**

### Les chiffres clefs

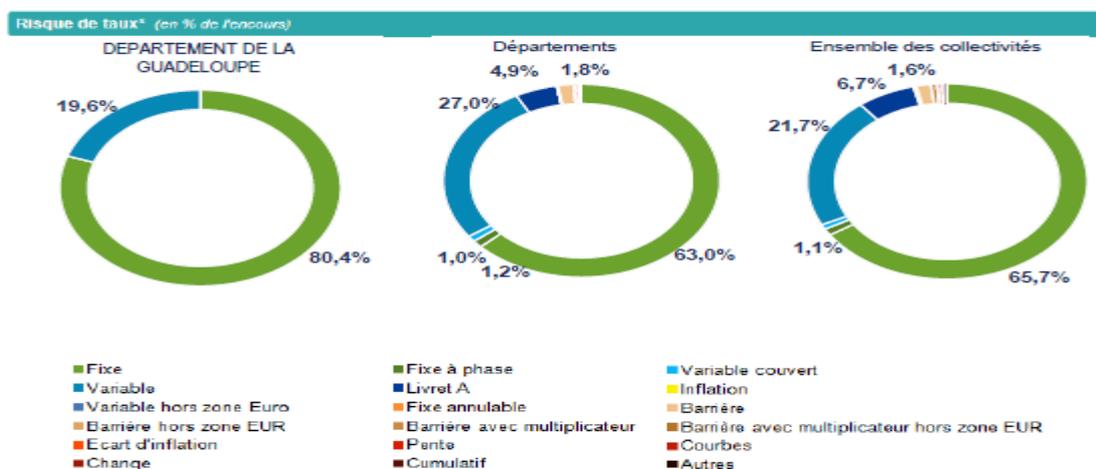
L'encours de dette s'élève à 125,7 M€ au 31/12/2019. Son taux moyen est de 1,77% contre 2,20% pour les Départements du panel Finance Active au 31/12/2018. L'amélioration du taux moyen s'explique par l'arrivée à échéance d'emprunts dont le taux d'intérêt tirait le taux moyen de l'encours global à la hausse et la mobilisation d'emprunts performants en 2018.

En effet, le nouveau flux pour un montant de 12 M€ se caractérise par un emprunt à taux fixe (1,38%) auprès de l'Agence française de Développement (AFD).

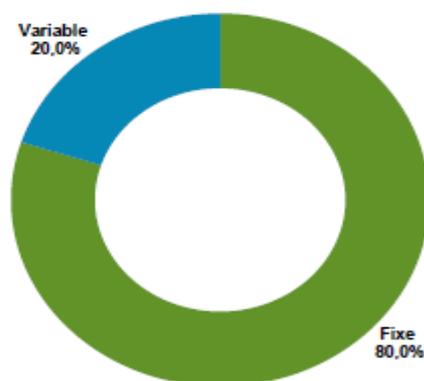
L'encours de dette se caractérise ainsi :

Dates	31/12/2019	31/12/2018	31/12/2017	31/12/2016
Capital restant dû (CRD)	125 749 673 €	137 041 372 €	136 504 800 €	114 436 508 €
Taux moyen (ExEx, Annuel)	1,77%	1,82%	1,89%	2,37%
Durée de vie résiduelle	12 ans et 1 mois	13 ans	13 ans et 5 mois	12 ans et 7 mois
Durée de vie moyenne	6 ans et 4 mois	6 ans et 10 mois	7 ans et 1 mois	6 ans et 8 mois
Nombre de lignes	27	28	30	24

En 2018, la totalité de l'encours présente un risque 1A selon la charte Gissler (risque très faible) contre un niveau de risque de 97,1% pour les Départements présents dans le panel Finance Active.



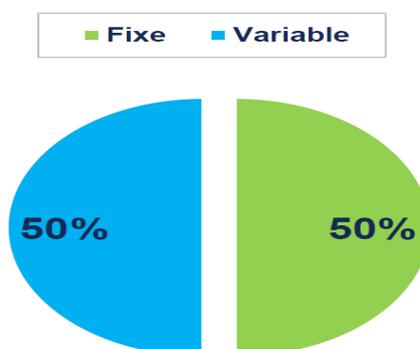
L'indexation du risque de taux se répartit ainsi :



L'encours à taux fixe (24 emprunts) représente 80% de la dette départementale (soit 106,6 M€ au 31/12/2019). La proportion de taux fixe est importante et conduit à une certaine rigidité de la dette ne permettant pas les arbitrages ou les réaménagements sans frais (indemnité actuariel prohibitif).

La dette à taux variable (3 emprunts) représente 20% de l'encours total (25,1 M€ au 31/12/2019). L'encours à taux variable permet d'améliorer le coût de la dette en profitant du contexte actuel de taux bas. Les taux variables apportent de la souplesse à la dette en plus de son coût attractif.

L'objectif de risque de taux pour les entités de grandes tailles est fixé à :



### **Le financement des investissements 2019**

Le département a lancé un appel d'offre pour un montant de 10 M€ pour une inscription budgétaire de 10 M€. Quatre banques ont répondu à la consultation pour l'intégralité du montant demandé :

- La Banque Postale à taux fixe,
- Le Crédit Agricole à taux fixe et variable,
- L'AFD à taux fixe et variable.

Finance Active a procédé à l'analyse des offres en les valorisant dans les conditions de marché de la date de chacune des propositions. Cette procédure permet de déterminer la marge réelle appliquée par les établissements bancaires.

Il en ressort que toutes les offres à taux variables sont floorées à 0,00%, ce qui signifie que l'index pris en compte pour le calcul du taux payé ne pourra être inférieur à 0,00%. Autrement dit, la collectivité devra toujours payer à *minima* la valeur de la marge.

### **La stratégie de gestion de dette**

En termes de renégociation, les marges de marge de manœuvre du Département sont limitées. En effet, les éventuelles opérations de remboursement anticipé total ou avec refinancement ne sont pas intéressantes compte tenu des pénalités défavorables pour l'encours à taux fixe. Les emprunts à taux variable existants bénéficient de marges bien positionnées.

Pour autant, le Département de la Guadeloupe pourra s'orienter vers des emprunts à taux variable dans le cadre de ses prochaines consultations.

- A court terme, ces emprunts lui permettraient de profiter d'index très faibles et/ou négatifs et ainsi de réduire les frais financiers. À moyen et long terme, ces contrats apportent une souplesse de gestion plus grande que les taux fixes, en raison d'absence (ou de faible) indemnité de remboursement anticipé.
- L'objectif est de disposer entre 40% et 50% de taux variable, soit un niveau conforme aux emprunteurs de sa strate.

Il conviendra, par ailleurs, de diversifier au plus ses prêteurs pour diminuer d'une part, la dépendance à un groupe, de créer et renforcer les contacts et relations bancaires afin de faciliter le recours à de nouveaux financements ou à des opérations de réaménagements de l'encours existant.

- **La gestion de la dette garantie**

L'octroi de la garantie d'emprunt par la collectivité s'inscrit dans le strict respect des ratios de la loi Galland.

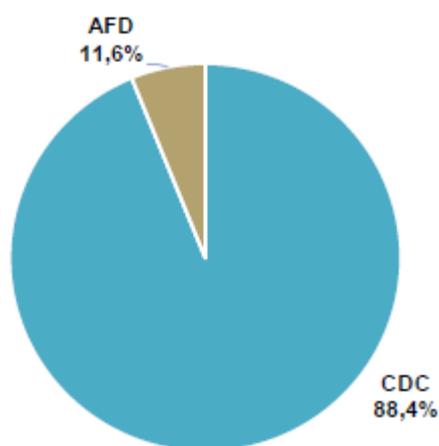
### **Les caractéristiques générales de l'encours garanti**

Au 31 décembre 2019, l'encours de la dette garantie s'élève à 269,4 M€ pour une annuité de 17,7 M€. Les engagements pris concernent le logement social (258,3 M€), les hôpitaux (4,4 M€), les associations (6,7 M€).

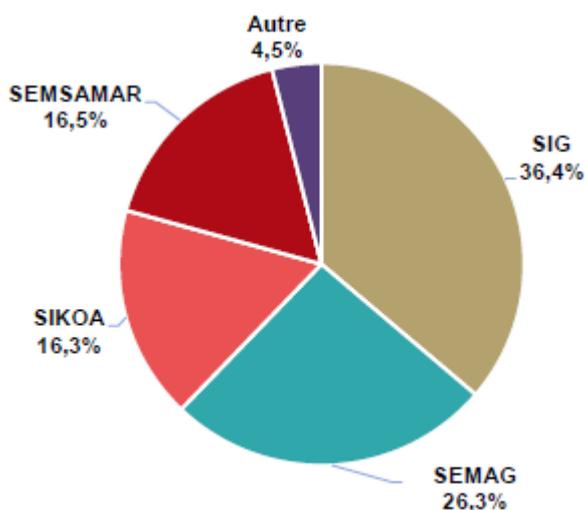
Le taux moyen est fixé à 1,35% pour une durée résiduelle de 28 ans. Les prêts arrivés au terme de la période de préfinancement s'élèvent à 542 contrats.

Capital restant dû (CRD) au 31/12/2019	Taux moyen annuel	Durée de vie résiduelle	Durée de vie moyenne	Nombre de lignes
269.409.706 €	1,35 %	27 ans et 2 mois	14 ans et 7 mois	542

L'encours garanti est détenu à 88,4% par de la Caisse des dépôts et Consignations (251,7 M€) et 11,6% par l'Agence Française de Développement (17,7 M€).



La répartition par bénéficiaire est la suivante :

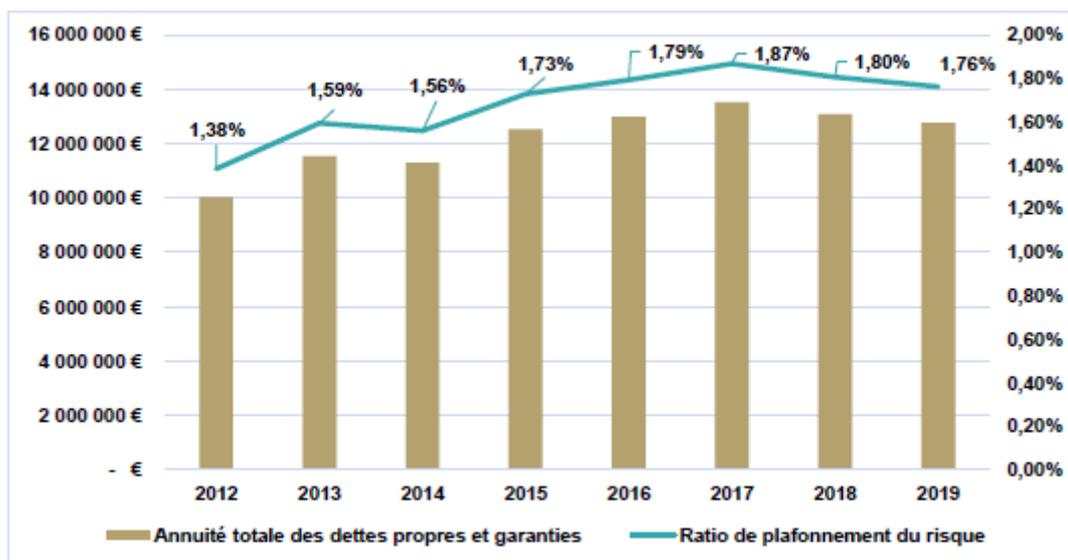


### Les ratios prudentiels de la dette garantie

Les règles d'encadrement des emprunts garanti permettent d'évaluer le niveau de risque de la collectivité à l'égard des ratios prudentiels.

## 1. Le ratio légal de plafonnement

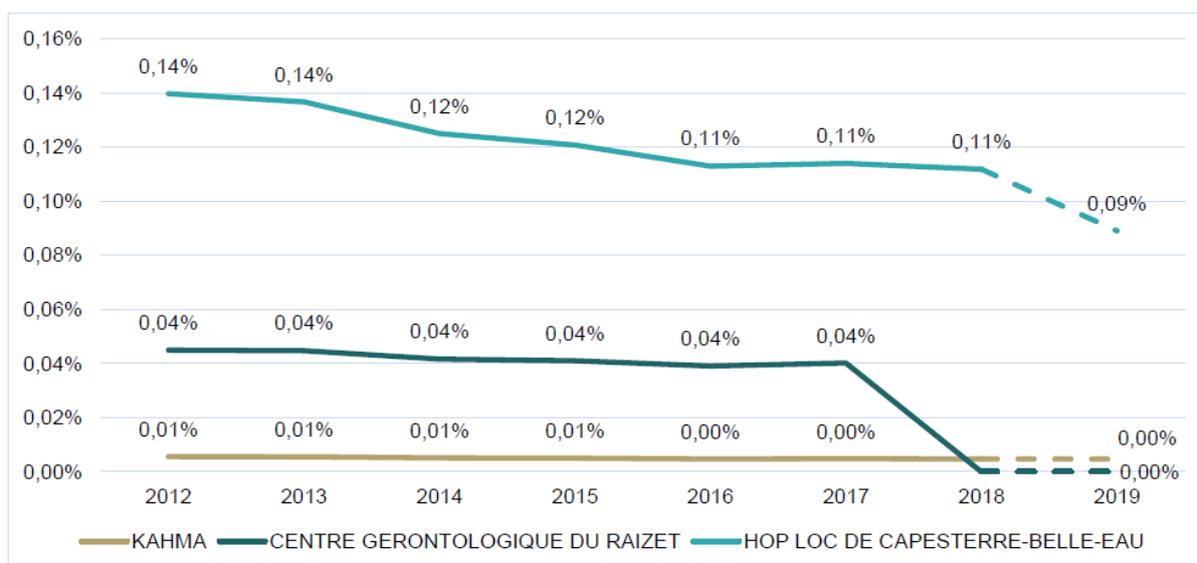
La règle du plafonnement de la loi Galland indique que la somme des annuités d'emprunts garantis et des emprunts propres au département diminuées des provisions pour garanties d'emprunts ne doit pas être supérieure à 50% des recettes réelles de fonctionnement de la collectivité.



Le Département respecte le seuil des 50%. Le ratio de plafonnement s'établit à 2,02% en 2018 contre 2,15% en 2017. Il est à noter que les garanties accordées en matière de logement social n'intègrent pas le calcul de ce ratio.

## 2. Le ratio de division du risque

La règle de division du risque précise que le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur exigible ne doit pas être supérieure à 10% de la capacité totale à garantir.



À ce jour, aucun bénéficiaire hors logement social n'atteint cette limite autorisée.

### 3. Le partage du risque

La règle du partage du risque détermine que la quotité garantie par une ou plusieurs collectivités territoriales sur un même emprunt ne peut pas excéder 50% (hors bailleurs social).

Quatre emprunts font l'objet de cette règle :

Emprunts	Bénéficiaires	Quotité
<b>C GP 1573 01 X</b> <b>CGP 1627 01 X Tranche 2</b>	MAISON DEPARTEMENTALE DE L'ENFANCE	(100.00%*)
<b>1030721</b>	KAHMA	(50.00 %)
<b>1129887</b>	HOP LOC DE CAPESTERRE-BELLE-EAU	(32.00 %)

Cependant, seulement deux d'entre eux font l'objet de cette règle.

En effet, les emprunts n°C GP 1573 01 X et n° CGP 1627 01 X Tranche 2 de la Maison Départementale de l'Enfance n'y est pas soumis.

Cela est justifié par application de l'Article L3231-4 du Code Générale des collectivités territoriales selon lequel la règle des 50% n'est « pas applicable aux garanties d'emprunts ou cautionnements accordés par un département aux organismes d'intérêt général visés aux articles 200 et 238bis du code général des impôts ».

Telles sont les caractéristiques principales des orientations budgétaires 2019 que je sou mets à vos délibérations.

**LE PRESIDENT DU CONSEIL DEPARTEMENTAL**

**JOSETTE BOREL LINCERTIN**