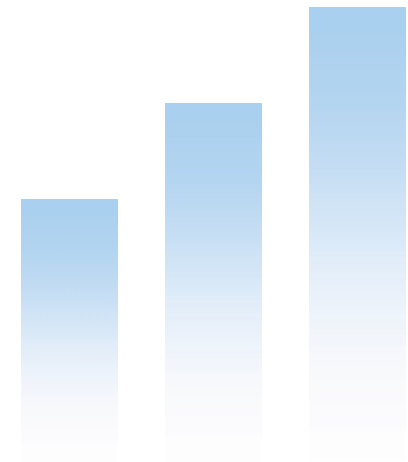


# DEPARTEMENT DE SEINE SAINT DENIS

Présentation des principales conclusions de  
l'analyse financière  
rétrospective et prospective

9 OCTOBRE 2008



## PRESENTATION DU CABINET MICHEL KLOPFER

---

*Le présent document a été réalisé par le Cabinet Michel KLOPFER (CMK), société indépendante de tout groupe industriel, commercial ou financier, comme de toute attache partisane, et dont l'intégralité du capital appartient, de par ses statuts, à ses consultants et salariés (aucun actionnaire extérieur).*

*Spécialisé dans la gestion financière des collectivités locales, le Cabinet compte à ce jour plus de 700 références, parmi lesquelles 33 des 39 villes de plus de 100.000 habitants, 78 des 99 conseils généraux, 24 des 26 conseils régionaux, 74 des 171 communautés d'agglomération et 11 des 14 communautés urbaines.*

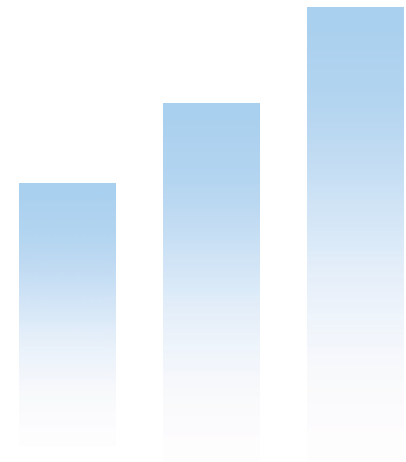
*Ses consultants sont également formateurs auprès de nombreux organismes, dont la Cour des comptes, le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère de l'Equipement, ainsi que la plupart des associations d'élus (AMF, ADF, ARF et AdCF) et six Chambres régionales des comptes.*

*Ils sont auteurs de « Gestion financière des collectivités locales », ouvrage publié aux Editions du Moniteur en 2005 (4e édition) ainsi que d'articles dans différentes publications, dont « Les Notes bleues de Bercy », « La Revue du Trésor », « Le Monde », etc. CMK participe également à la rédaction du « Jurisclasseur collectivités locales », du « Guide Lamy Collectivités locales » et du « Mémento-Guide du financement des collectivités locales ».*

1

---

# CARACTERISATION DE LA SITUATION FINANCIERE DU DEPARTEMENT DE SEINE SAINT DENIS AU 31 DECEMBRE 2007



L'analyse est menée à partir des comptes 2003 à 2007 retraités du Département.

Schématiquement, ces retraitements répondent à deux logiques :

- **restaurer l'annualité des comptes**, en rattachant autant que possible les charges et les produits à l'exercice auxquels ils se rapportent:
  - des allocations RMI afférentes à un exercice  $n$  et effectivement comptabilisées en  $n+1$
  - les attributions du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion qui sont toujours versées avec (au mieux...) un an de retard
  
- **extraire de la section de fonctionnement les mouvements à caractère exceptionnel ou patrimonial**
  - exemple les produits de cessions, qui sont considérés dans le cadre de cette analyse financière comme des recettes d'investissement

## ELEMENTS DE METHODE

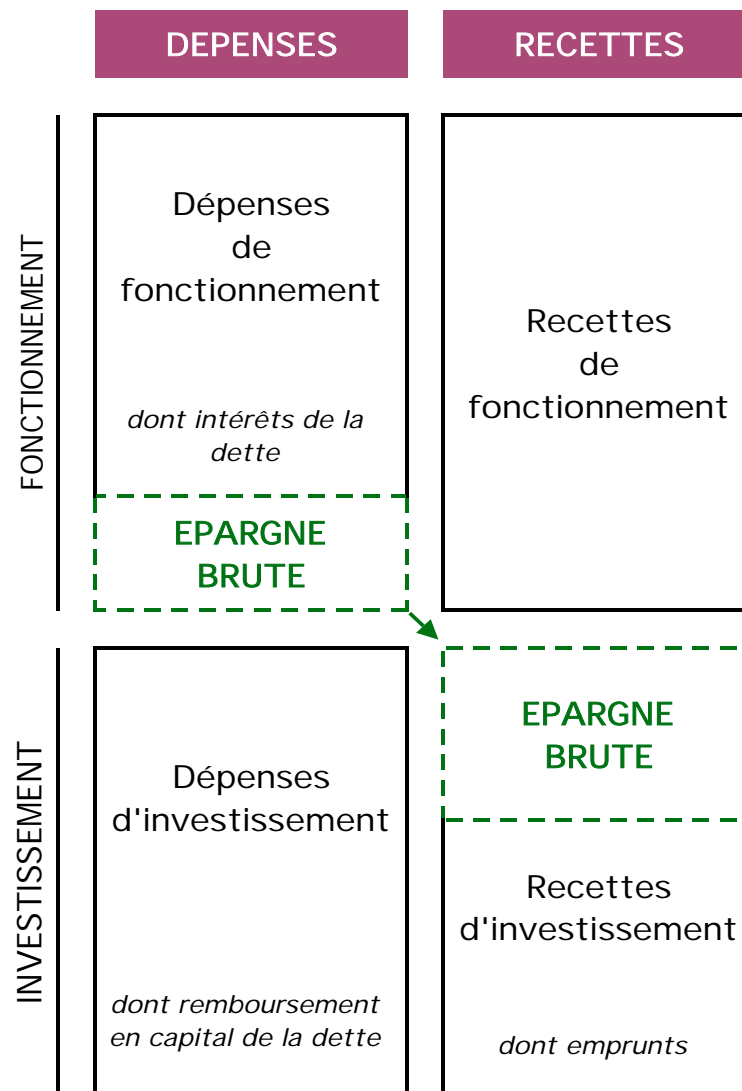
Un concept central dans le cadre d'une analyse financière : l'épargne brute

⇒ solde des mouvements réels de la section de fonctionnement

⇒ indicateur qui synthétise à la fois :

- l'**aisance de la section de fonctionnement**, c'est-à-dire les marges de manoeuvre dont dispose le département pour absorber de nouvelles dépenses récurrentes

- la **capacité à investir**, moyennant un effet de levier de **1 à 10** (voire 12 à 15 en tenant compte des autres recettes d'investissement dont bénéficie le département : FCTVA, subventions...)



# LA STRUCTURE DU COMPTE ADMINISTRATIF 2007 (RETRAITE)

Quatre remarques :

⇒ **une épargne brute de 129 M€**

- recettes fonctionnement = 1 464 M€
- dépenses de fonctionnement = 1 335 M€
- épargne brute = 1 464 - 1 335 soit **129**

⇒ **233 M€ de dépenses d'investissement à financer**

- 47 M€ de remboursement en capital des emprunts en place
- 186 M€ de dépenses d'équipement (investissements directs + subventions)

⇒ **85% des investissements sont autofinancés.**

⇒ Le « solde » est couvert grâce à l'endettement (+35 M€).

Structure du CA 2007 du Département

	DEPENSES	RECETTES
FONCTIONNEMENT	Dépenses de gestion <b>1 296</b>	Recettes de gestion <b>1 450</b>
	Frais financiers <b>39</b>	Produits financiers <b>14</b>
	<b>EPARGNE BRUTE</b> <b>129</b>	
INVESTISSEMENTS	Capital dette <b>47</b>	<b>EPARGNE BRUTE</b> <b>129</b>
	Investissements <b>186</b>	Recettes définitives <b>65</b>
		Emprunt <b>35</b>
		Ponction sur le fonds de roulement <b>3,9</b>

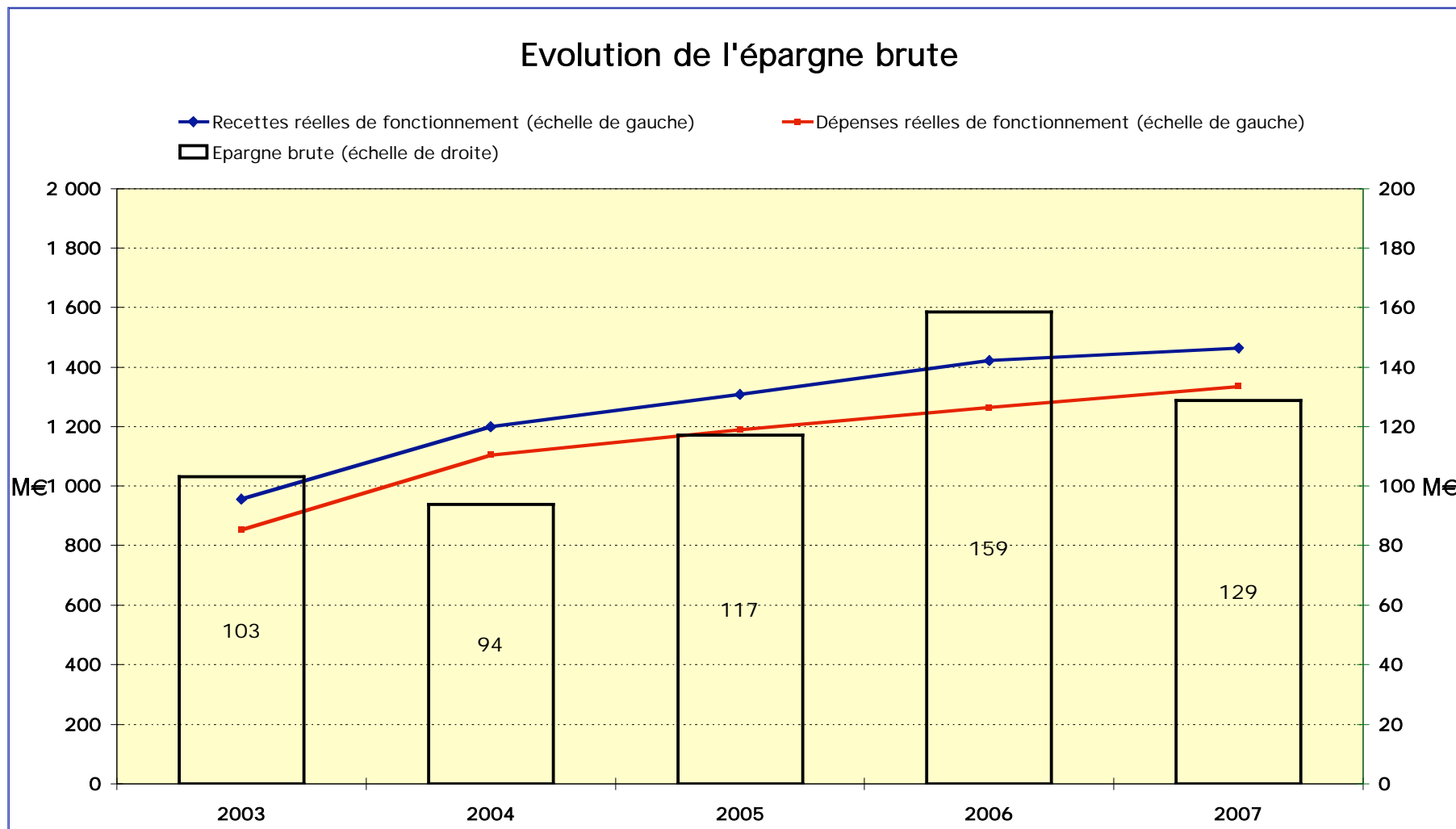
**Indicateur utilisé pour apprécier le niveau de l'épargne brute : le taux d'épargne**

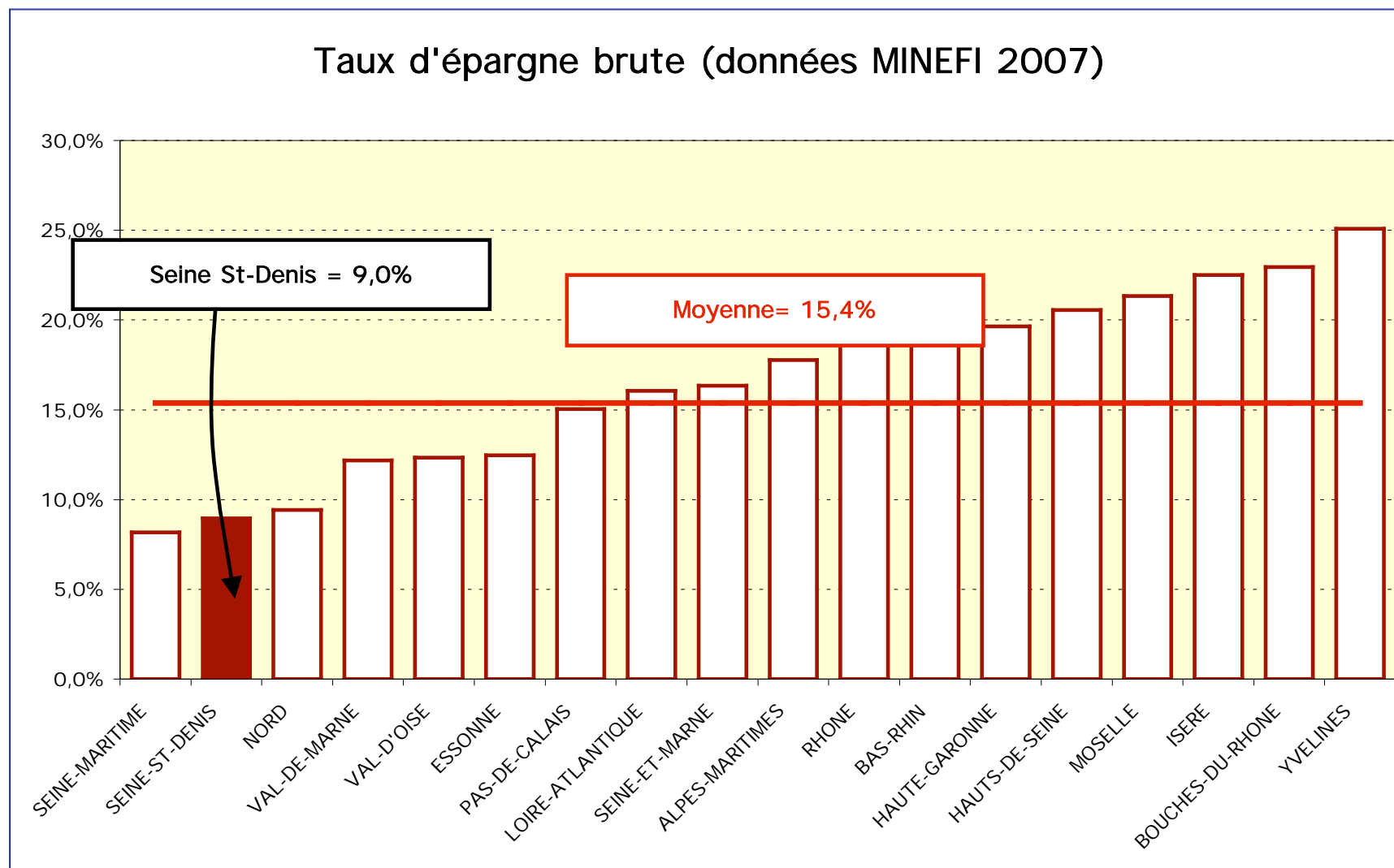
⇒ ratio épargne / recettes réelles de fonctionnement

⇒ part de ses recettes courantes dont dispose le Département, après financement des charges de fonctionnement, pour investir ou pour se désendetter

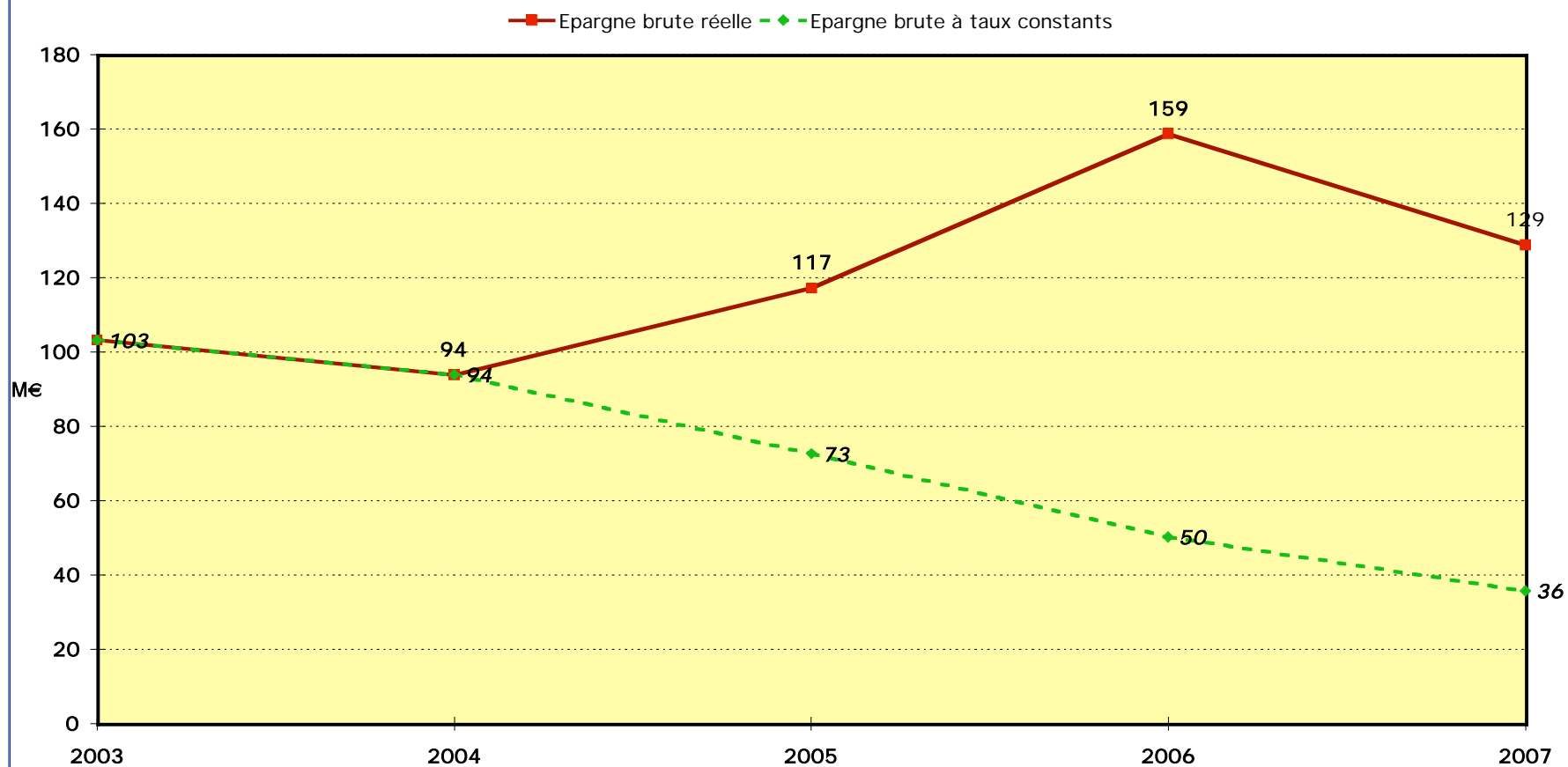
**En 2007, le taux d'épargne de la Seine St Denis s'élève à 8,8%, au niveau du seuil critique. Double risque:**

- financier: un taux faible révèle une volatilité de l'épargne brute
- budgétaire: risque de ne pas pouvoir couvrir la dotation aux amortissements



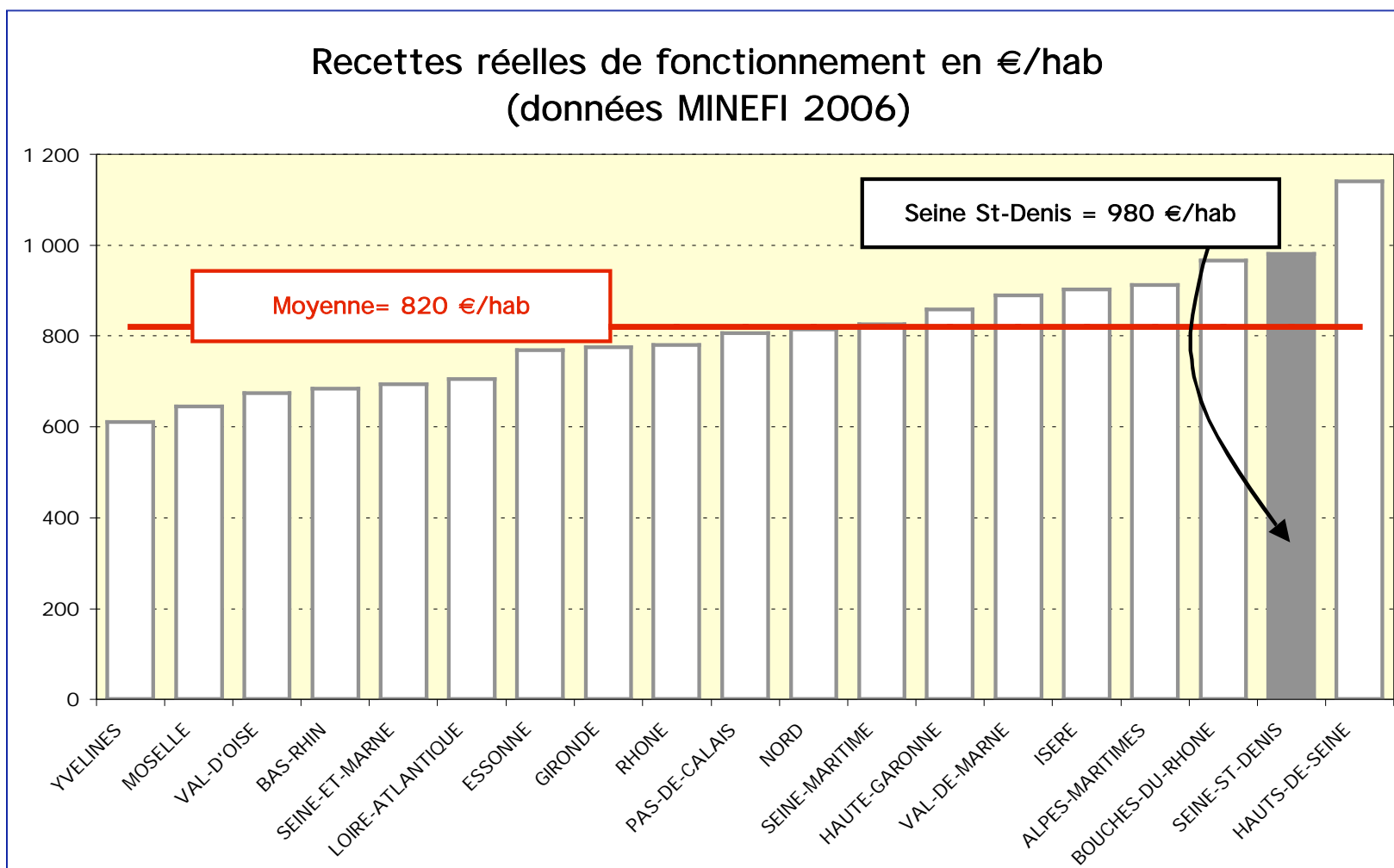


## Impact des relèvements de taux fiscaux sur l'épargne brute



## LES RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT

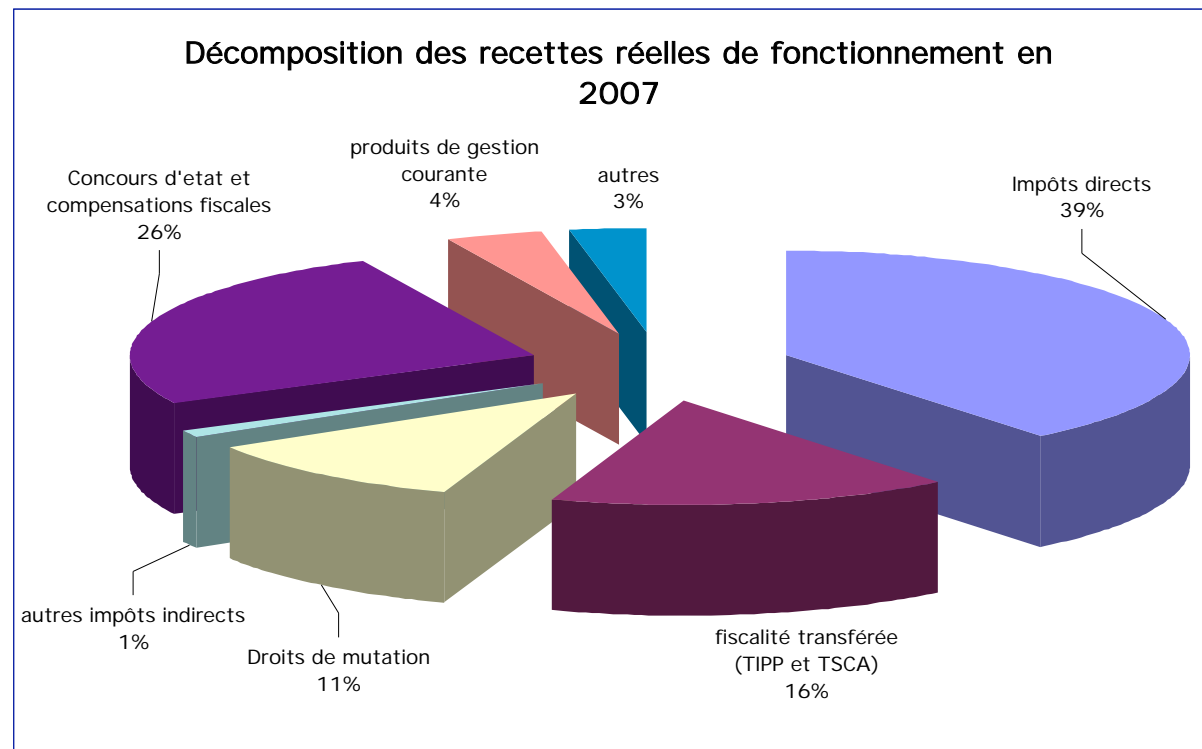
Des recettes réelles de fonctionnement supérieures à la moyenne de la strate...



## LES RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT

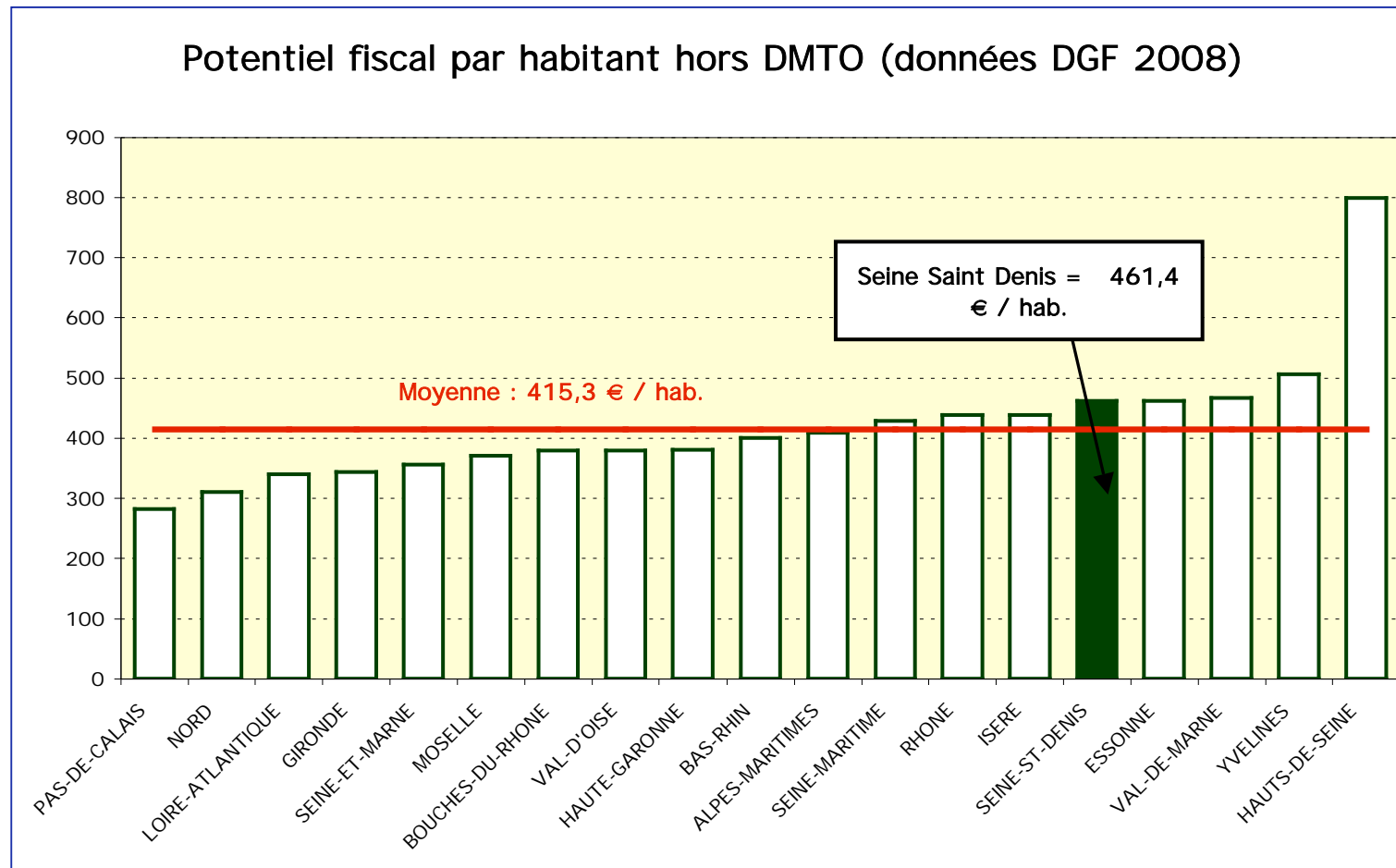
... et dont la structure se caractérise par :

- des produits de fiscalité directe par habitant légèrement **plus élevés** que la moyenne,
- inversement, une **moindre sensibilité** à l'égard des DMTO.



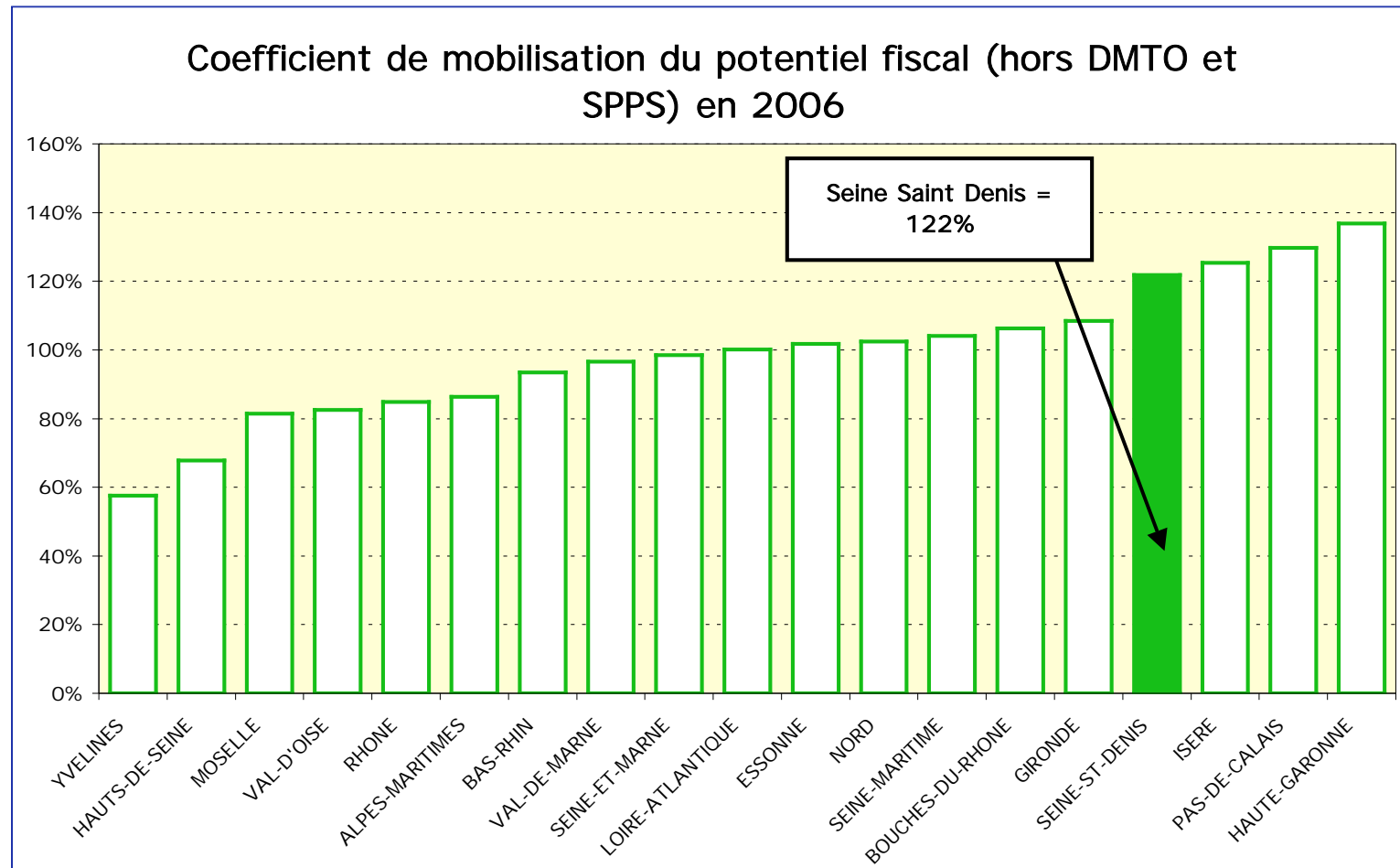
## LES RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT

Un potentiel fiscal (hors droits de mutation) légèrement supérieur à la moyenne de la strate...



## LES RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT

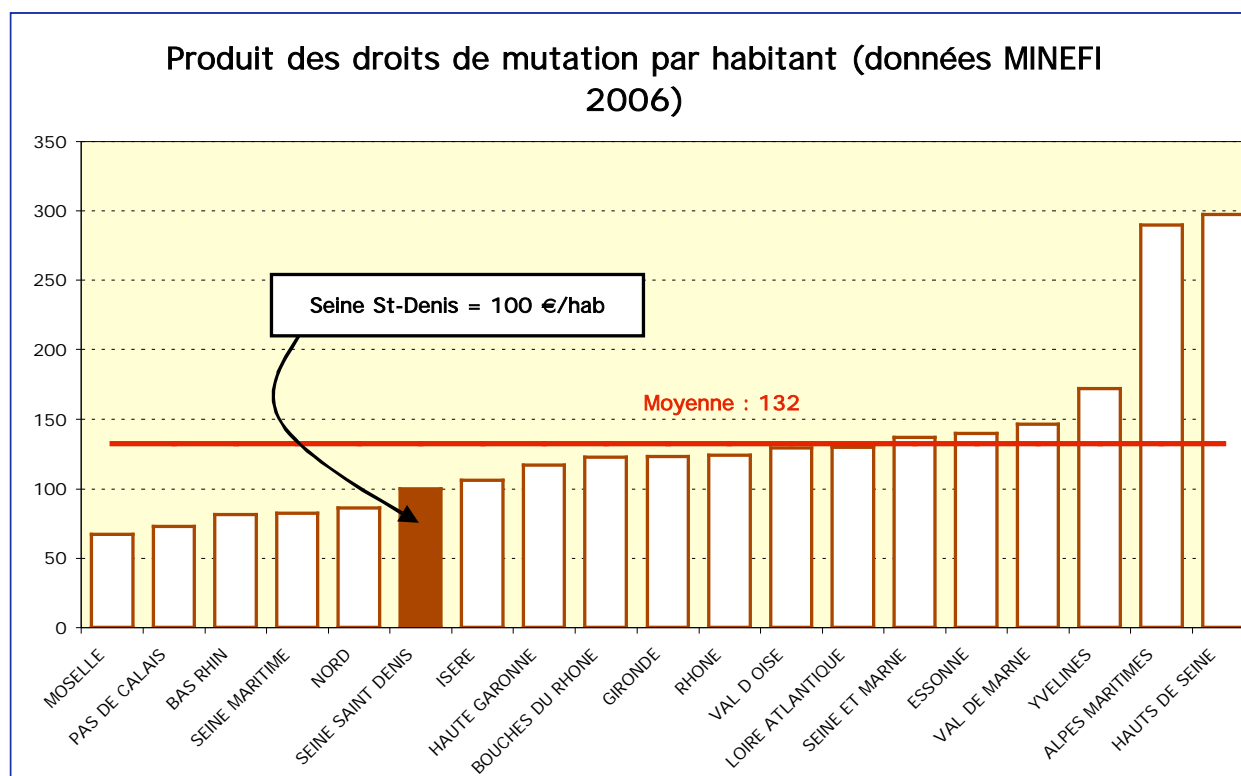
Un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal retraité plutôt élevé au regard de la strate.



## LES RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT

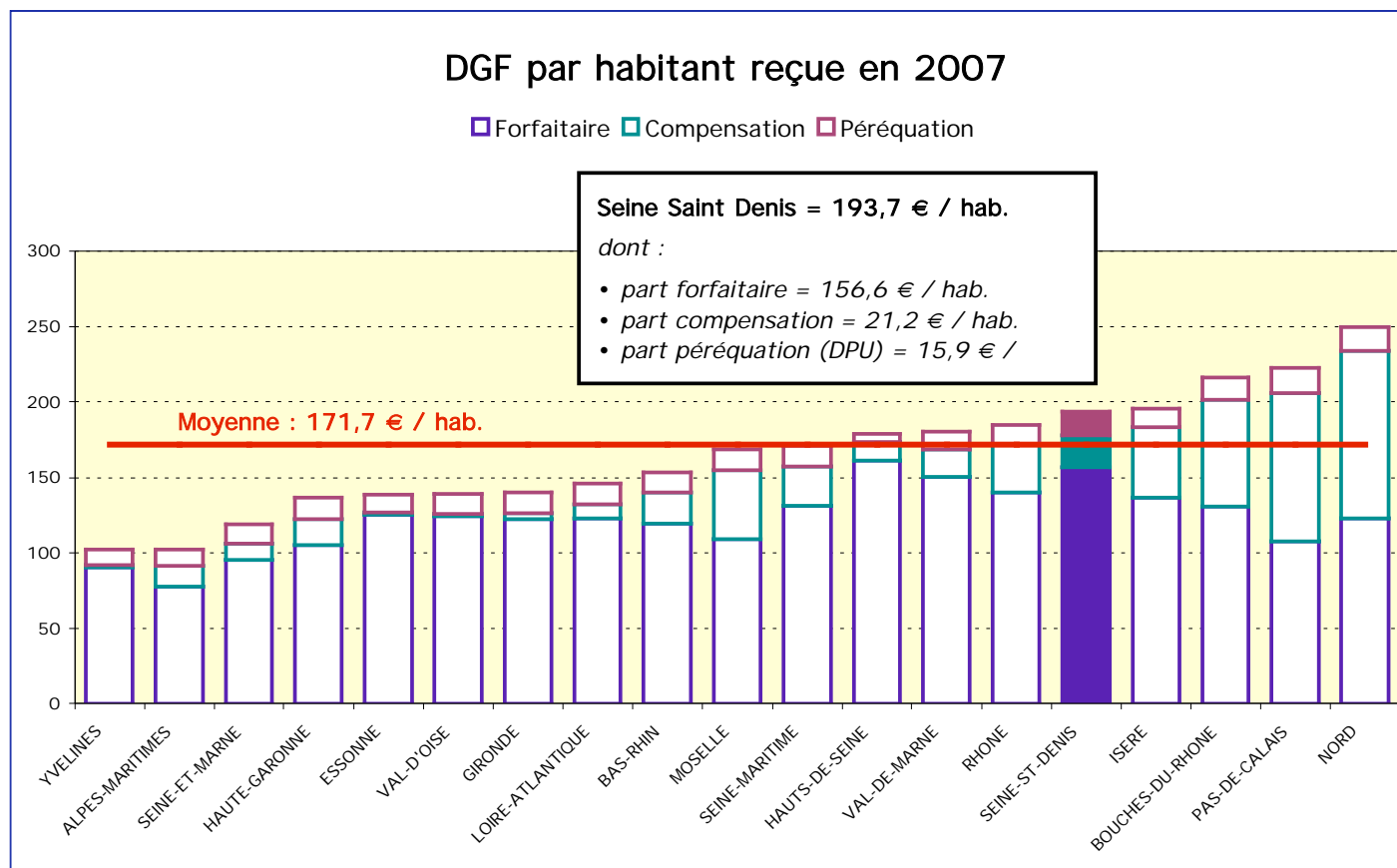
Une moindre sensibilité à l'égard des droits de mutation...

- une croissance vigoureuse au cours des quatre dernières années (+13,8% par an)
- mais un produit par habitant qui demeure inférieur de près de 25% à la moyenne



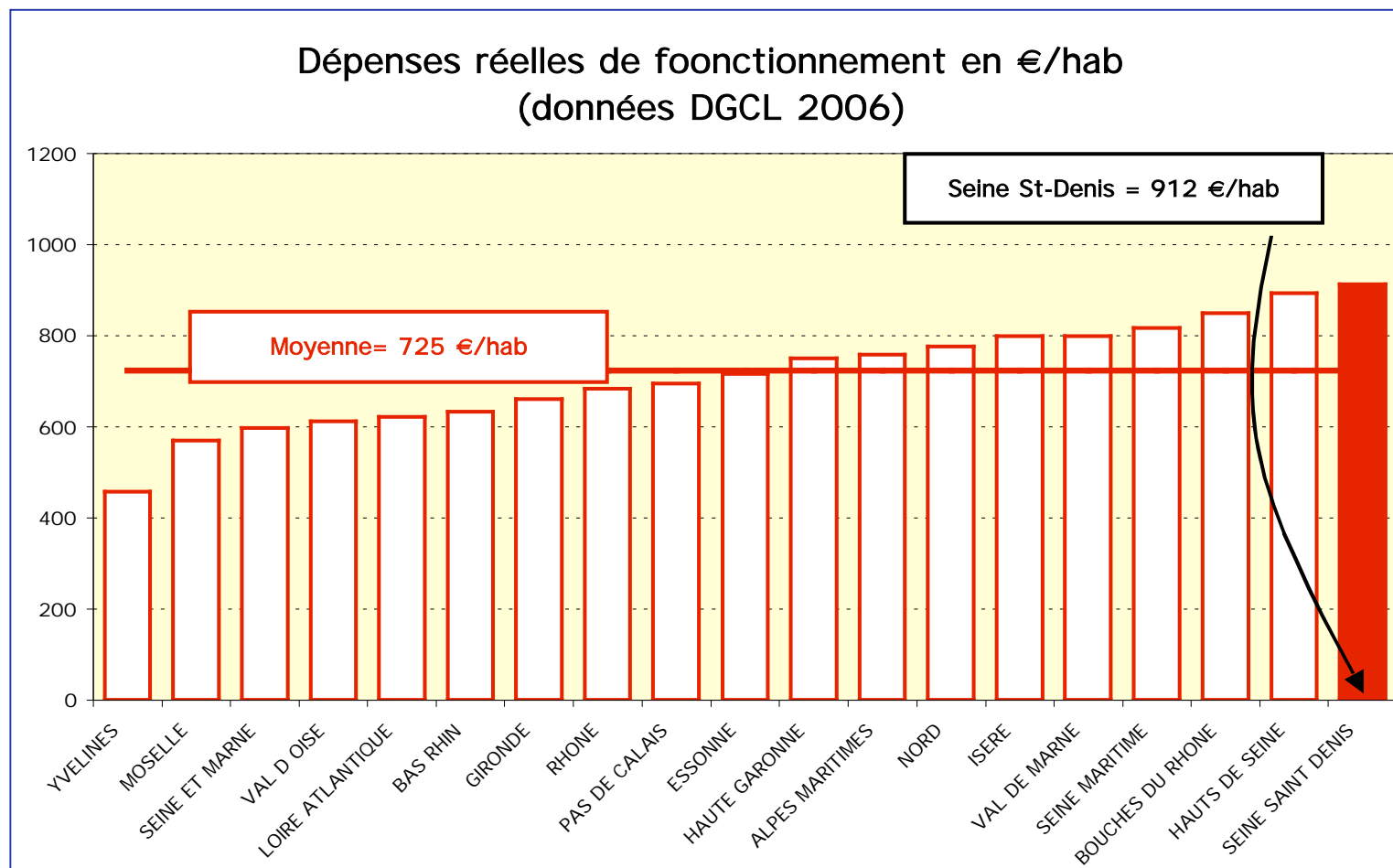
## LES RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT

Des concours de l'Etat (y compris la fiscalité transférée) qui représentent **43%** des recettes réelles de fonctionnement en 2007.



## LES DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT

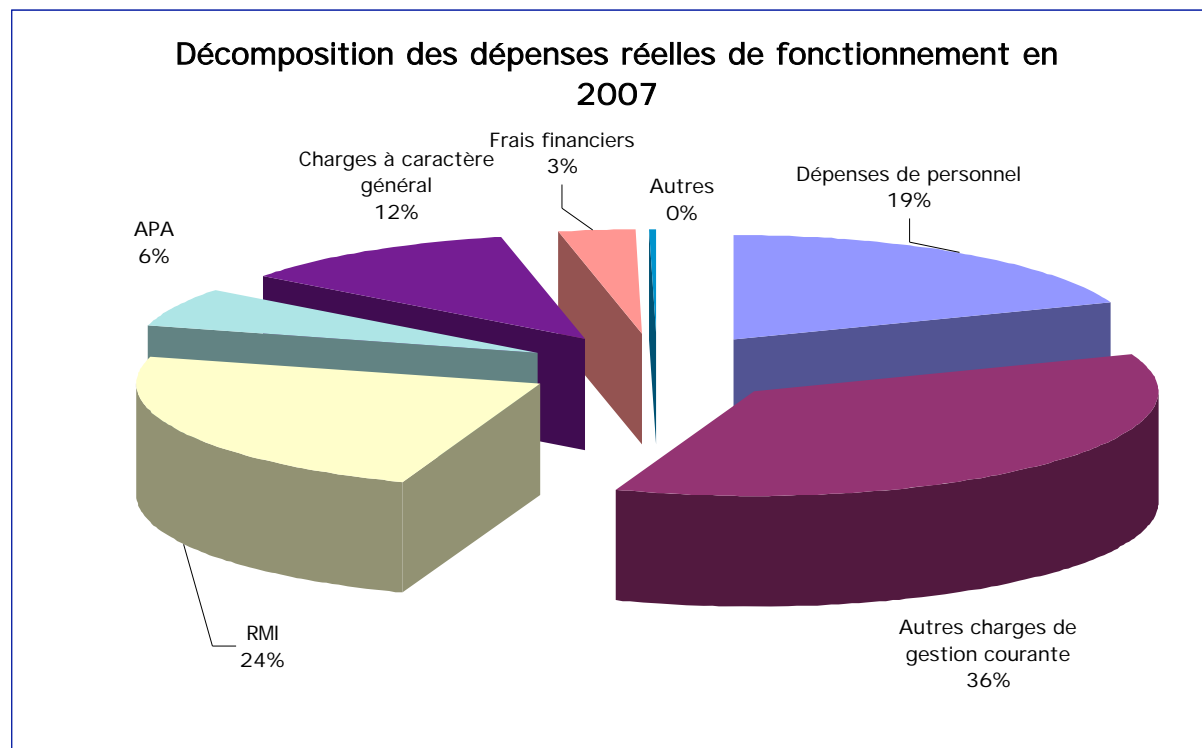
Des dépenses réelles de fonctionnement au plus haut niveau de la strate



## LES DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT

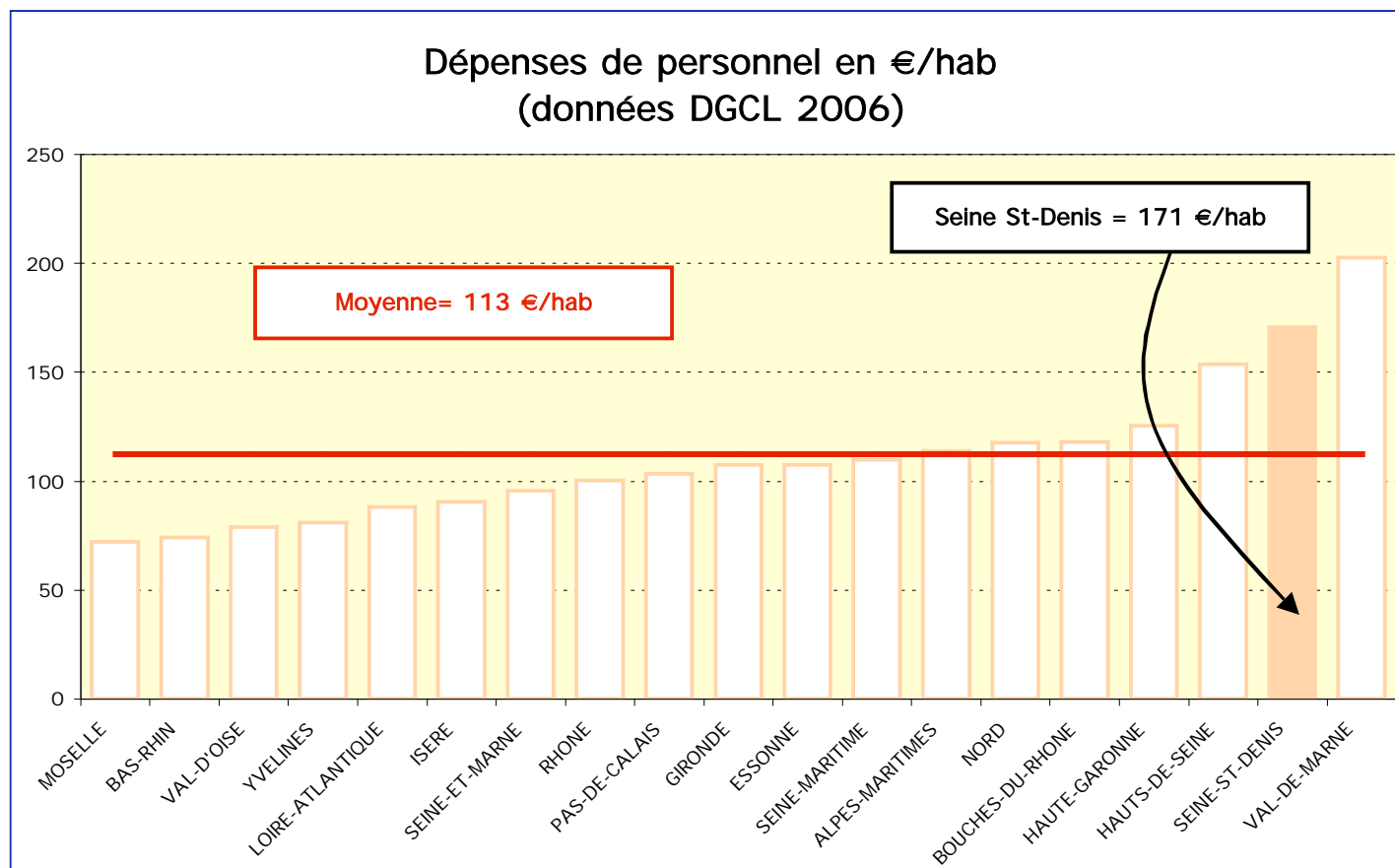
... et dont la structure se caractérise par :

- une proportion (en % des recettes réelles) de charges de personnel (19%) plus élevée que la moyenne nationale (16,8% en 2007)
- en termes de répartition fonctionnelle, un secteur social qui représente 67% des dépenses courantes.



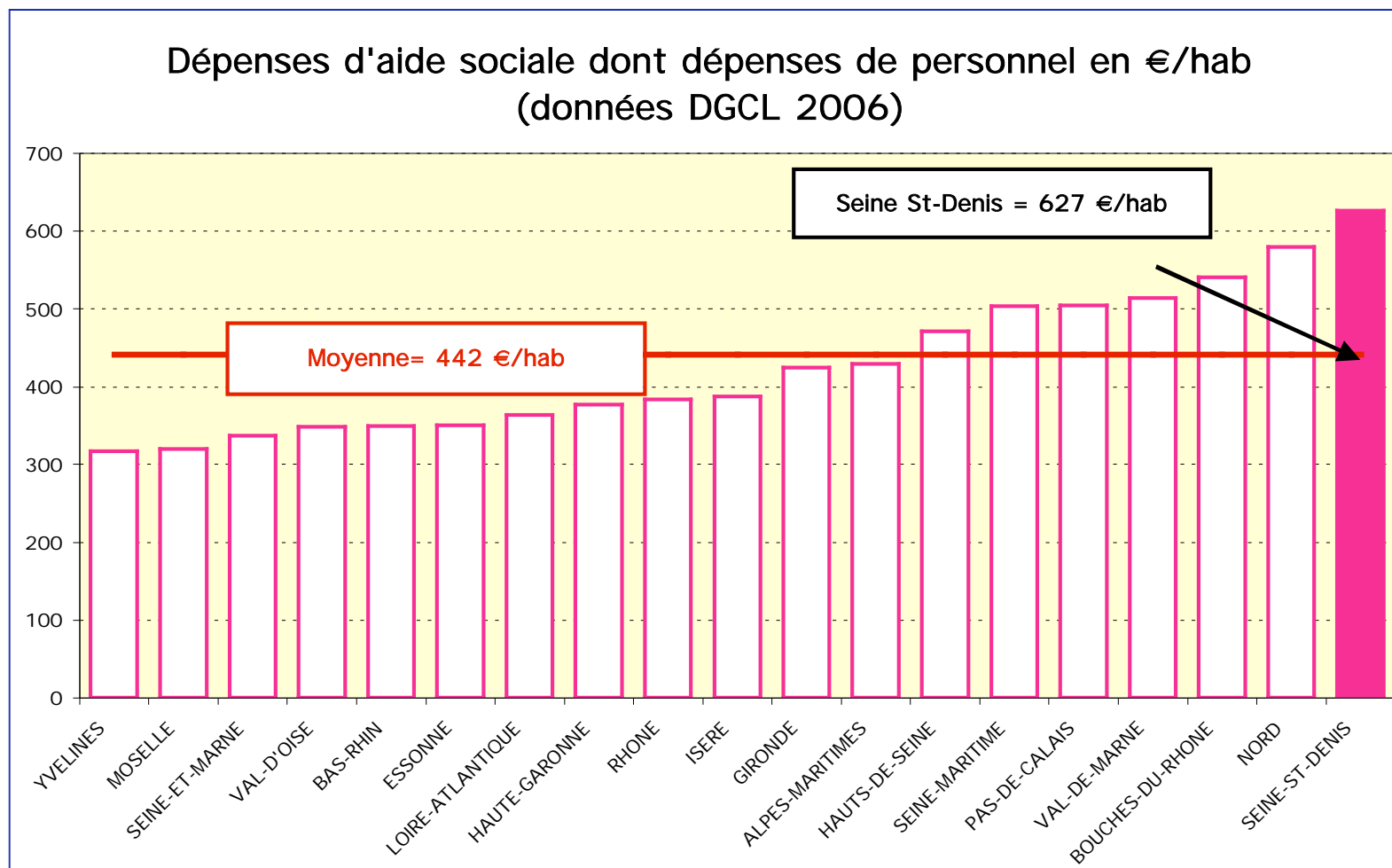
## LES DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT

Des dépenses de personnel élevées et dont la progression a atteint 5,6%/an entre 2004 et 2007 (4,7% hors dépenses de TOS).



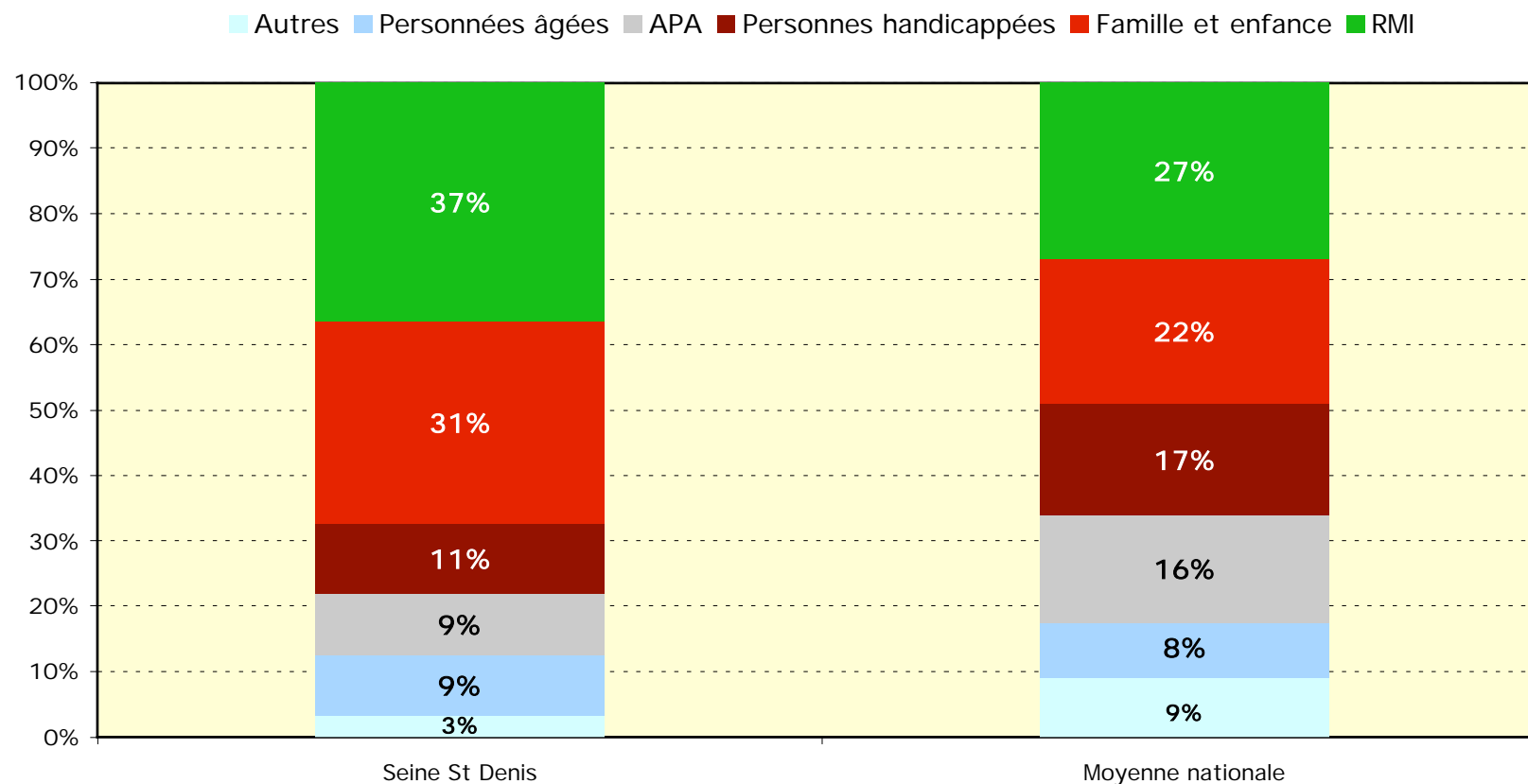
## LES DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT

Des dépenses d'action sociale les plus élevées de la strate (cf. caractéristiques socio-économique de la population du département)...



# LES DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT

Comparaison du poids des interventions sociales en 2006  
(données DGCL)



## LES DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT

---

### Les dépenses d'aide sociale hors personnel: 814 M€ en 2007

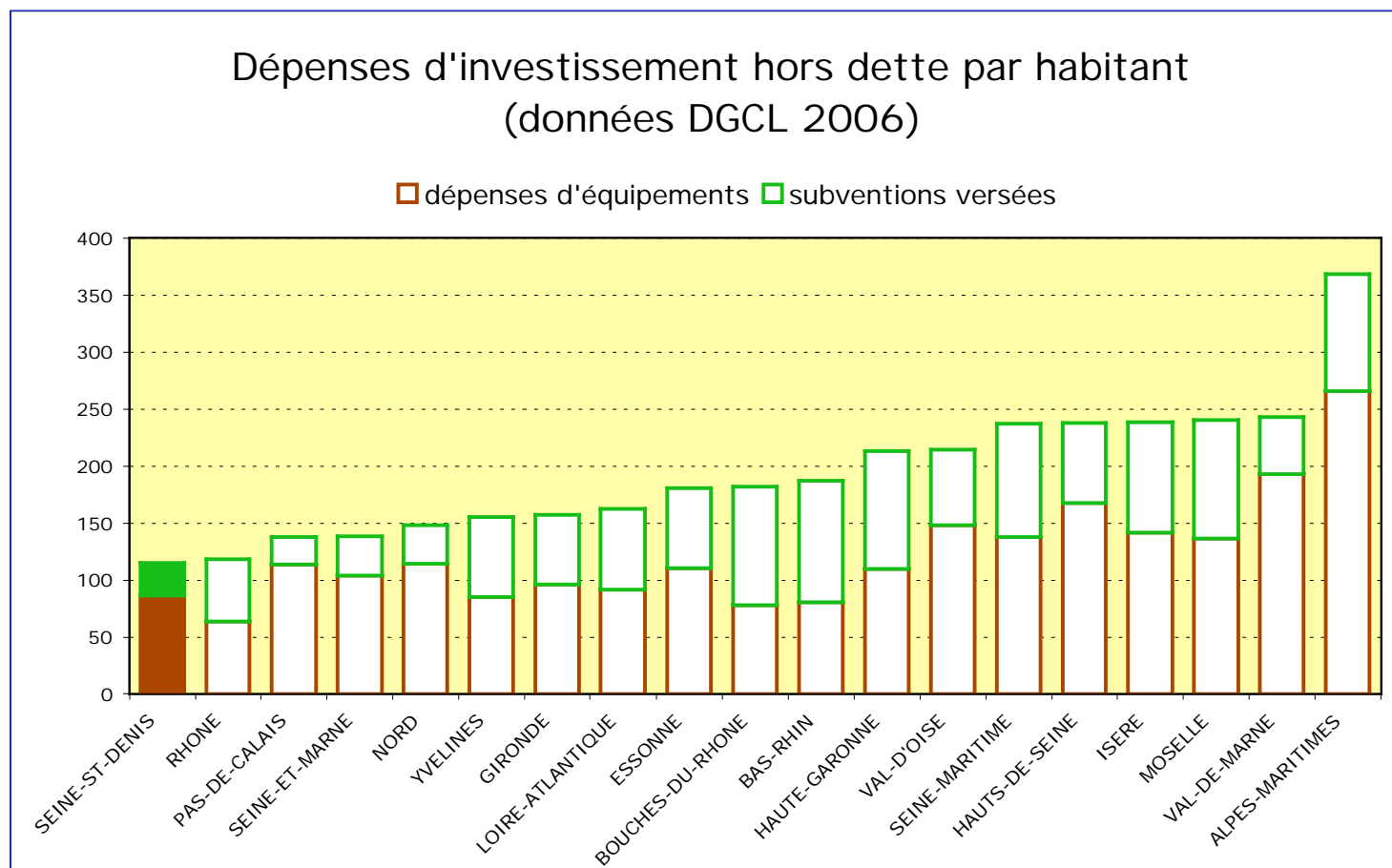
- les dépenses de RMI: 304 M€ / +4,3% par an entre 2004 et 2007; *charge nette de RMI : 41 M€ en 2007*
- les dépenses relatives aux personnes âgées et handicapées (dont APA): 259 M€ / +6,3%/an entre 2004 et 2007; *charge nette d'APA: 62 M€ en 2007*
- les dépenses enfance et famille: **229 M€**

### Des politiques facultatives choisies par le Département

- création d'allocations propres (carte améthyste, aide à l'acquisition d'ordinateurs)
- extension de la couverture d'un besoin (extension des revenus déductibles pour les personnes âgées).

## LES INVESTISSEMENTS ET LA DETTE

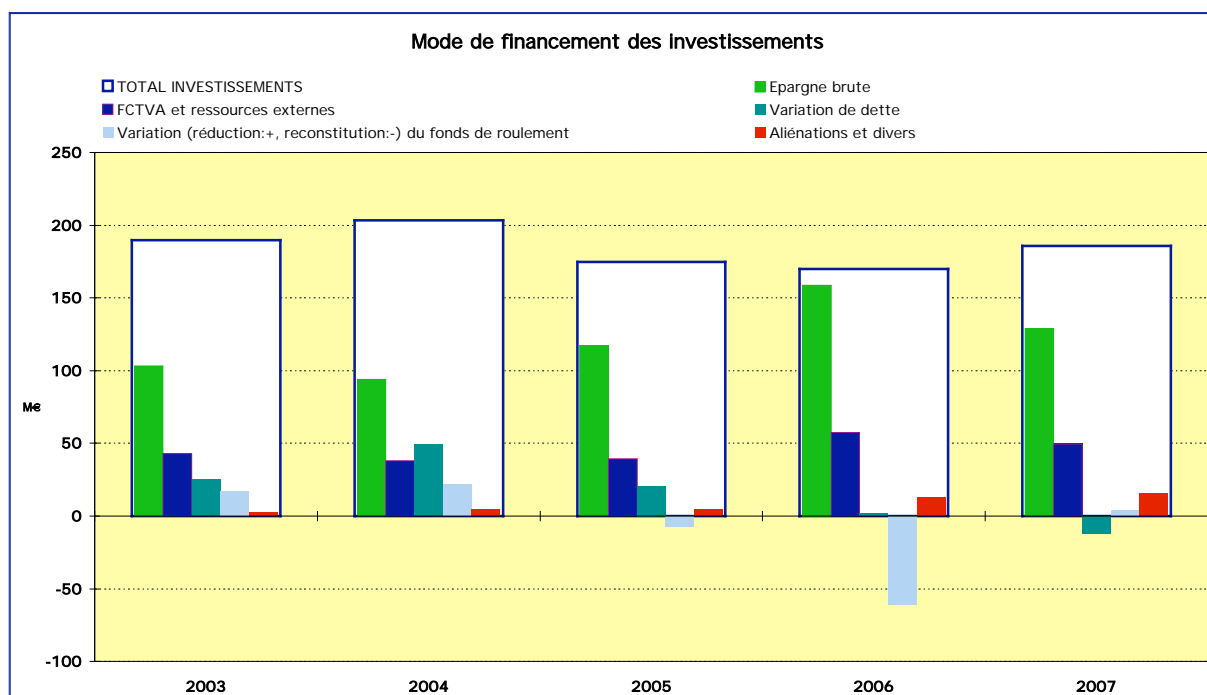
Des charges réelles d'investissements hors dette de **186 M€** en 2007, le niveau par habitant le plus faible de la strate.



## LES INVESTISSEMENTS ET LA DETTE

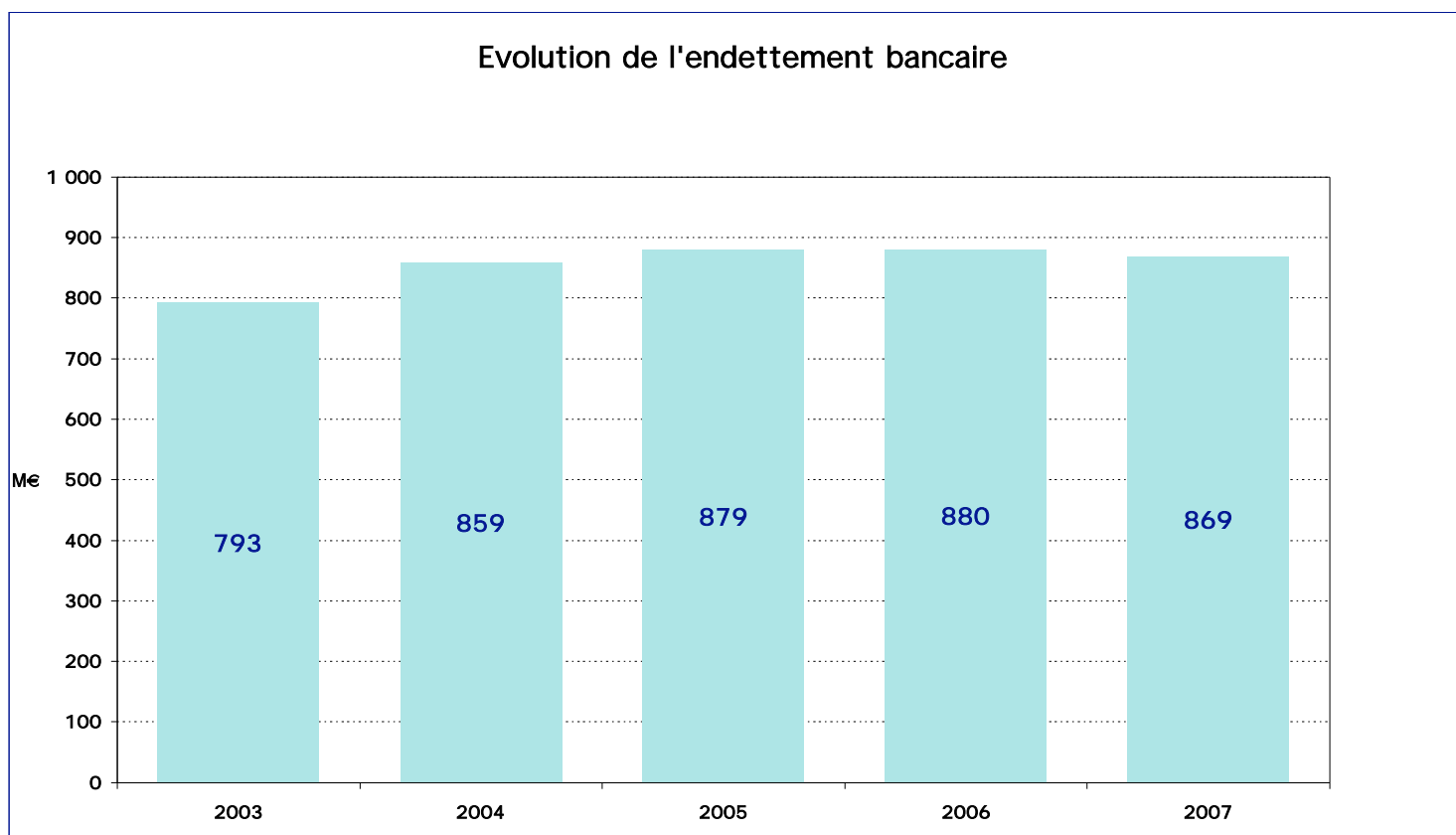
Le mode de financement des dépenses d'investissement:

- l'épargne brute (plus de 50% en moyenne)
- des recettes « définitives » (FCTVA, subventions, cessions d'actifs...)
- un recours à l'endettement limité aux années 2003 à 2005.



## LES INVESTISSEMENTS ET LA DETTE

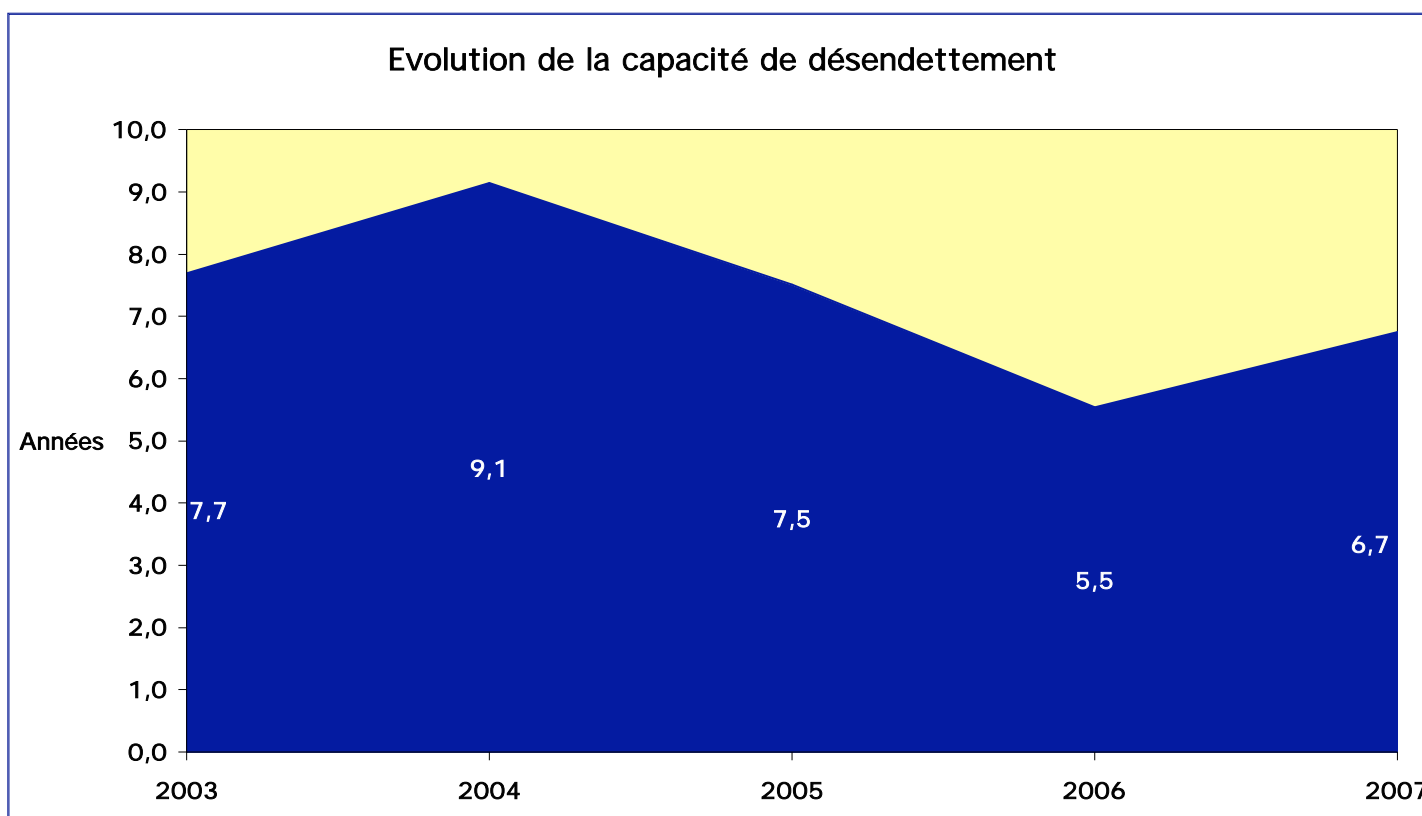
En 2004, l'encours de dette du budget principal a intégré la dette de budgets annexes sociaux (pour un montant de 16 M€). Indépendamment de ce mouvement, **la dette du Département a oscillé entre 860 et 880 M€ entre 2004 et 2007.**



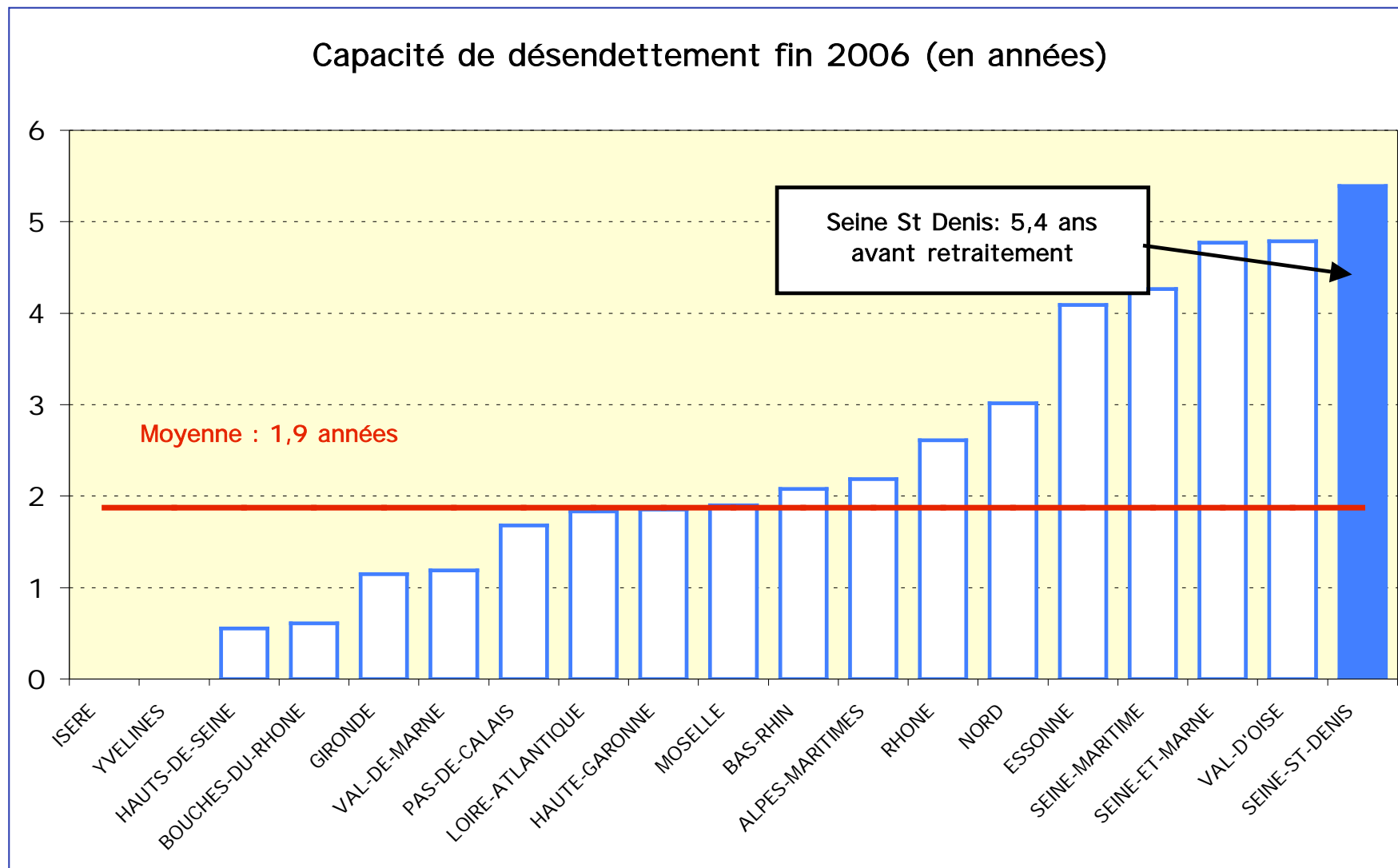
## LES INVESTISSEMENTS ET LA DETTE

Ces 869 M€ représentent 6,7 années d'épargne brute:

- loin du seuil d'alerte (de l'ordre de 12 ans)
- mais niveau dégradé compte tenu des risques à venir pesant sur les finances des départements



## LES INVESTISSEMENTS ET LA DETTE



## SYNTHESE DE L'ANALYSE RETROSPECTIVE

---

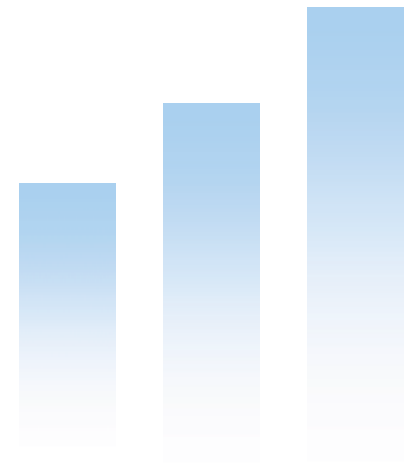
### Cinq points principaux à retenir :

- le maintien de l'épargne brute grâce aux deux hausses de taux en 2005 et 2006 qui n'auront plus la même importance à l'avenir du fait **du ticket modérateur**
- des dépenses de fonctionnement importantes (du fait des caractéristiques socio-économiques de la population mais aussi en raison d'une politique volontariste mise en œuvre par le Département) et relativement dynamiques: **+6,4%/an entre 2004 et 2007.**
- des recettes de fonctionnement élevées et dont le dynamisme a reposé, en très grande partie, sur **la hausse des taux fiscaux.**
- des dépenses d'investissement **inférieures à la moyenne** de la strate
- une capacité de désendettement **acceptable d'un point de vue statique mais tendue au regard:**
  - de la situation des autres départements;
  - des risques à venir sur les finances des Départements en général et de la Seine St Denis en particulier.

2

---

## PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L'ANALYSE PROSPECTIVE 2008-2013



**Méthode** : l'analyse prospective repose sur une simulation de comptes administratifs « économiques » sur la période 2008-2013. Les hypothèses tiennent compte:

- des caractéristiques propres du Département de Seine St Denis
- des derniers éléments à caractère macroéconomiques connus (PLF 2009...).

Trois séries de simulations ont été menées :

- **scénario de base** : projection des tendances passées et intégration du PPI
- **scénarios alternatifs** : ajustement des dépenses de gestion et des recettes fiscales
- **analyse de sensibilité** : détermination de la capacité d'investissement du Département en fonction de la tenue de la section de fonctionnement

## PRINCIPALES HYPOTHESES : LA FISCALITE

---

- Bases fiscales (y compris les majorations forfaitaires) :
  - TH : +2,9% par an
  - TFB : +3,2% par an
  - TFNB : +2,1% par an
  - TP : + 2,6% par an

Taux fiscaux : variable d'ajustement de l'analyse prospective

Plafonnement à la valeur ajoutée : ressaut de 5 points du taux de bases plafonnées en 2009 (unification du plafonnement à 3,5%)

## PRINCIPALES HYPOTHESES : LA FISCALITE

---

- Droits de mutation (163 M€ en 2007) : -4% en 2008 puis stabilisation à **140 M€** entre 2009 et 2013 (soit la moyenne des quatre derniers exercices)
- Autres impôts indirects: repris des prévisions budgétaires puis croissance assise sur l'inflation soit +2%/an.

## PRINCIPALES HYPOTHESES : LES CONCOURS DE L'ETAT

---

### Les principales orientations du projet de loi de finances pour 2009 :

- indexation de la DGF sur la seule inflation (2%) et suppression du système des régularisations
- « gel » de plusieurs dotations (DGD, DGE, DDEC...)
- intégration du FCTVA à l'enveloppe normée, sans remettre en cause son mode de fonctionnement (croissance attendue pour 2009 = +12,8%)
- forte réduction (-22,8%) des compensations d'exonérations fiscales, utilisées comme variables d'ajustement

### A l'avenir :

- intégration des dégrèvements de fiscalité locale dans l'enveloppe normée ? (peut-être en lien avec la réforme à venir de la TP...)
- réforme du FCTVA ?

## PRINCIPALES HYPOTHESES : LES CONCOURS DE L'ETAT

---

- Fiscalité transférée :
  - A partir de 2009, **transfert de fractions de TIPP** (pour compenser « l'épuisement » du stock de TSCA disponible...) pour compenser :
    - l'achèvement du transfert des agents TOS et DDE
    - la mise en place du RSA au 1er juillet 2009 et en année pleine en 2010. Cette réforme n'a donné lieu à aucun chiffrage de la part du Département; en l'état, aucun élément n'a été intégré dans la prospective.

Ces produits de TIPP sont **inertes** jusque 2013.

- Les produits de TSCA dont dispose déjà le Département sont indexés de **3% par an**.
- Financement de la décentralisation (en sus de la fiscalité transférée) :
  - Concours CNSA : **+3,5% par an**
  - FMDI : **reconduction de 27 M€ pour un an**, conformément aux dispositions du PLF 2009. Par ailleurs, nous testons, pour chaque simulation, une variante dans laquelle le FMDI serait maintenu sur toute la période.

## PRINCIPALES HYPOTHESES : LES DEPENSES DE GESTION

---

En 2008, prise en compte des ouvertures budgétaires retraitées de taux de réalisation conformes à la moyenne récente de chaque catégorie de dépenses.

Ensuite : rythme de croisière de 5,3% entre 2008 et 2013, compte tenu des hypothèses suivantes :

- Frais de personnel : **4,7% par an** (hors transferts TOS et DDE)
- Secteur social :
  - RMI/RMA : **+2,5%** par an
  - APA: **+4,5%/an**
  - hébergement des personnes âgées: **+3%/an**
  - hébergement des personnes handicapées: **+6,9%/an**
  - enfance et famille: **+5,8%/an**
  - ACTP/PCH : montée en régime progressive - en 2013, le coût du dispositif représente **2,5 fois** son coût en 2007

## PRINCIPALES HYPOTHESES : LES DEPENSES DE GESTION

---

En 2008, prise en compte des ouvertures budgétaires retraitées de taux de réalisation conformes à la moyenne récente de chaque catégorie de dépenses.

Ensuite : rythme de croisière de 5,3% entre 2008 et 2013, compte tenu des hypothèses suivantes :

- autres dépenses de gestion

- contingent incendie et secours: +4%/an
- dotation aux collèges: +7,5%/an
- services généraux: +2,5%/an

- frais financiers

- pour la dette en place: reprise de l'échéancier
- pour la dette future: hypothèse d'amortissement sur 15 ans à 5%

## PRINCIPALES HYPOTHESES : LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT

- Dépenses d'équipement: reprise du PPI (hors assainissement) sur les années 2008 à 2013 soit 1,1 Mds au total. *En 2013, les dépenses d'investissements représentent les restes à réaliser du PPI; nous n'avons pas inscrit d'autre dépenses.*

M€	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépenses d'investissement hors dette	186	204	315	228	207	123	8

- remboursements d'emprunts
  - pour la dette en place: reprise de l'échéancier
  - pour la dette future: hypothèse d'amortissement sur 15 ans à 5%

## PRINCIPALES HYPOTHESES : LES RECETTES D'INVESTISSEMENT

---

- Recettes définitives :
  - FCTVA : 15,5% des dépenses de 90% des dépenses d'équipement de l'exercice  $n-2$
  - autres subventions: taux de subventionnement de 14% repris pour les dépenses de l'année « n ».
- Nouveaux emprunts : les emprunts futurs sont calculés de façon à équilibrer les comptes administratifs, selon la formule suivante...

*montant des nouveaux emprunts*

=

*coût net des investissements + remboursements d'emprunts*

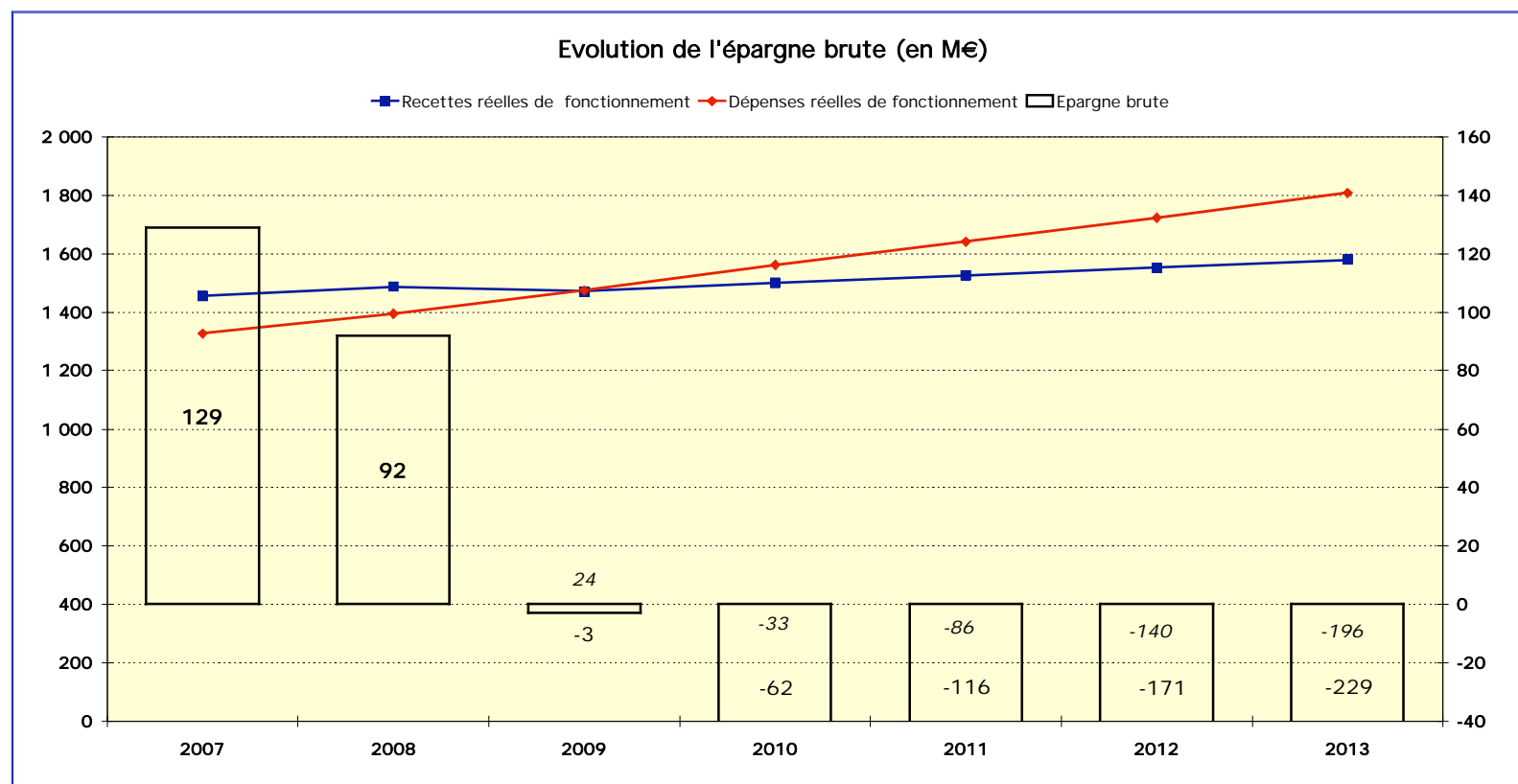
*- épargne brute*

*- ponction sur le fonds de roulement*

## LES RESULTATS DU SCENARIO DE BASE

Un très net « effet de ciseau » sur la gestion courante (différentiel de 4 points entre le rythme de progression des recettes et celui des dépenses)...

*NB: en italique, l'épargne brute simulée dans le cas où le FMDI serait maintenu sur toute la période.*



## LES RESULTATS DU SCENARIO DE BASE

---

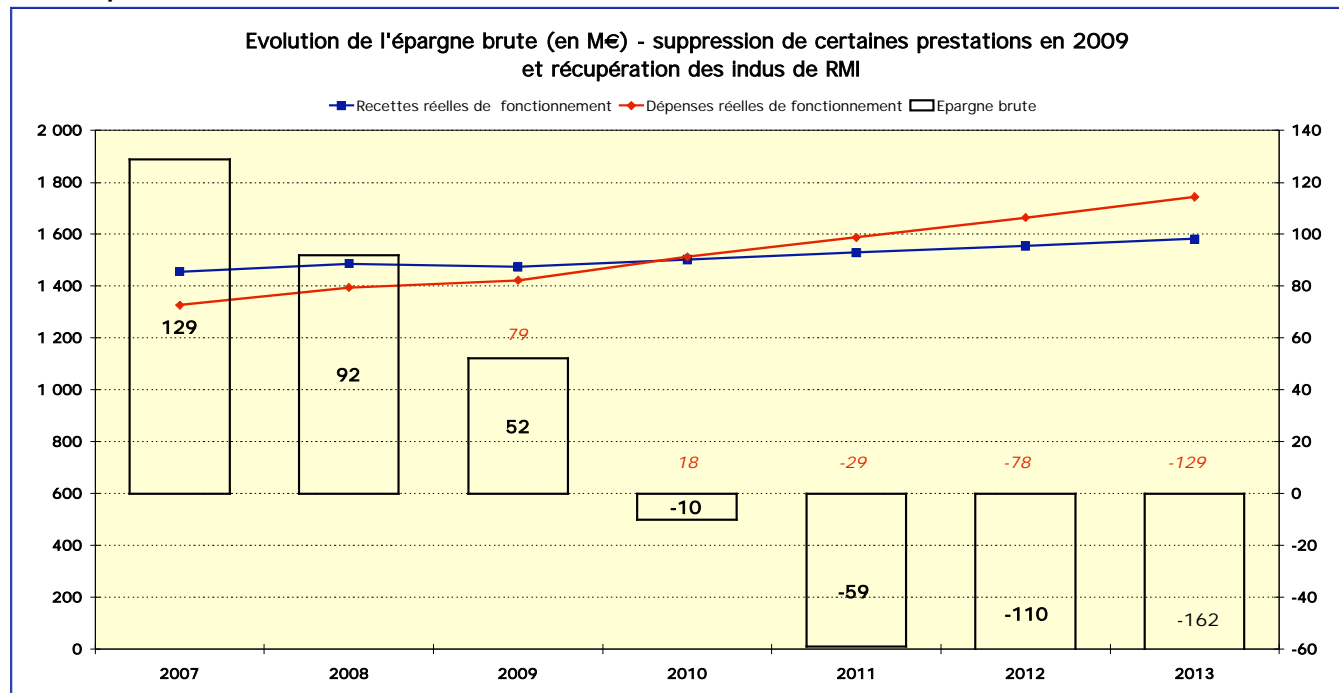
... et une impasse budgétaire qui se profile dès 2009/2010.

**Au-delà même de la solvabilité financière, l'équilibre budgétaire n'existe plus dès que l'épargne brute tombe au-dessous du niveau des dotations aux amortissements des immobilisations renouvelables et des subventions d'équipement (39 M€ en 2007, 31 M€ en 2008).**

# LES RESULTATS DES SCENARIOS ALTERNATIFS

## Hypothèse du scénario alternatif n°1:

- sur une hypothèse de 100 M€ de dépenses liées aux « politiques facultatives » (dépenses directes des politiques + frais de structure afférents): **suppression de 52,5 M€ en 2009**
- modification de la gestion des indus de RMI pour une recette complémentaire estimée à **2,4 M€ en 2009**



**Toutefois, cet ajustement n'est pas suffisant à lui seul pour assurer la solvabilité de la Collectivité au-delà de 2009.**

A l'horizon 2013, l'épargne brute atteint -162 M€ (-129 M€ dans l'hypothèse où la FMDI serait maintenu sur toute la période).

## LES RESULTATS DES SCENARIOS ALTERNATIFS

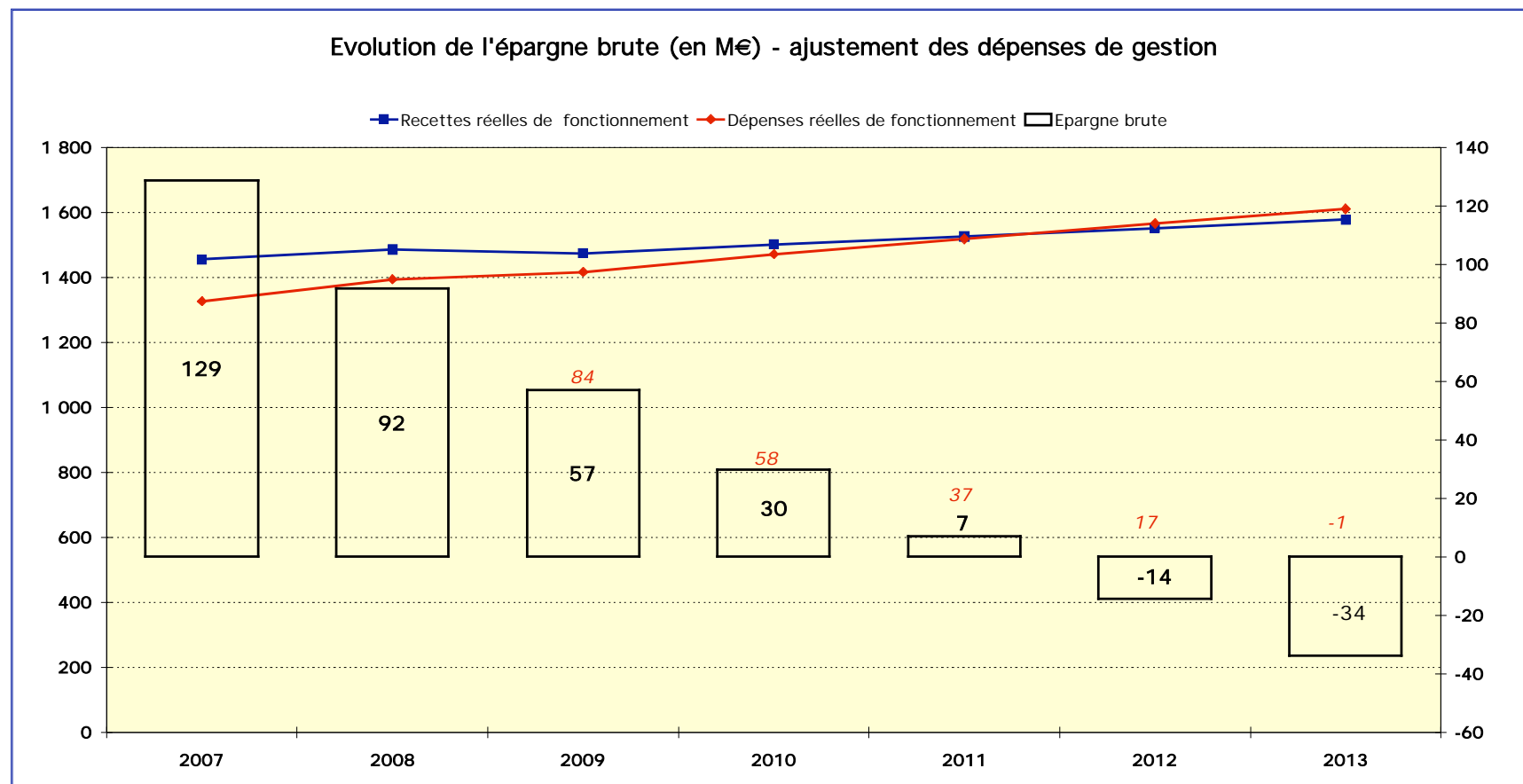
---

### Hypothèse du scénario alternatif n°2:

- maintien des hypothèses du scénario alternatif n°1
- en sus, contrainte sur les dépenses de gestion pour les années futures:
  - dépenses de personnel : +3%
  - dépenses APA, PCH et ACTP et RMI **inchangées**
  - autres dépenses d'action sociale : **+2%/an**
  - dépenses incendie et secours: **+3%/an**
  - autres dépenses de gestion: **+2%/an**

## LES RESULTATS DES SCENARIOS ALTERNATIFS

Cet effort permet de repousser la contrainte budgétaire à l'horizon 2011.



## LES RESULTATS DES SCENARIOS ALTERNATIFS

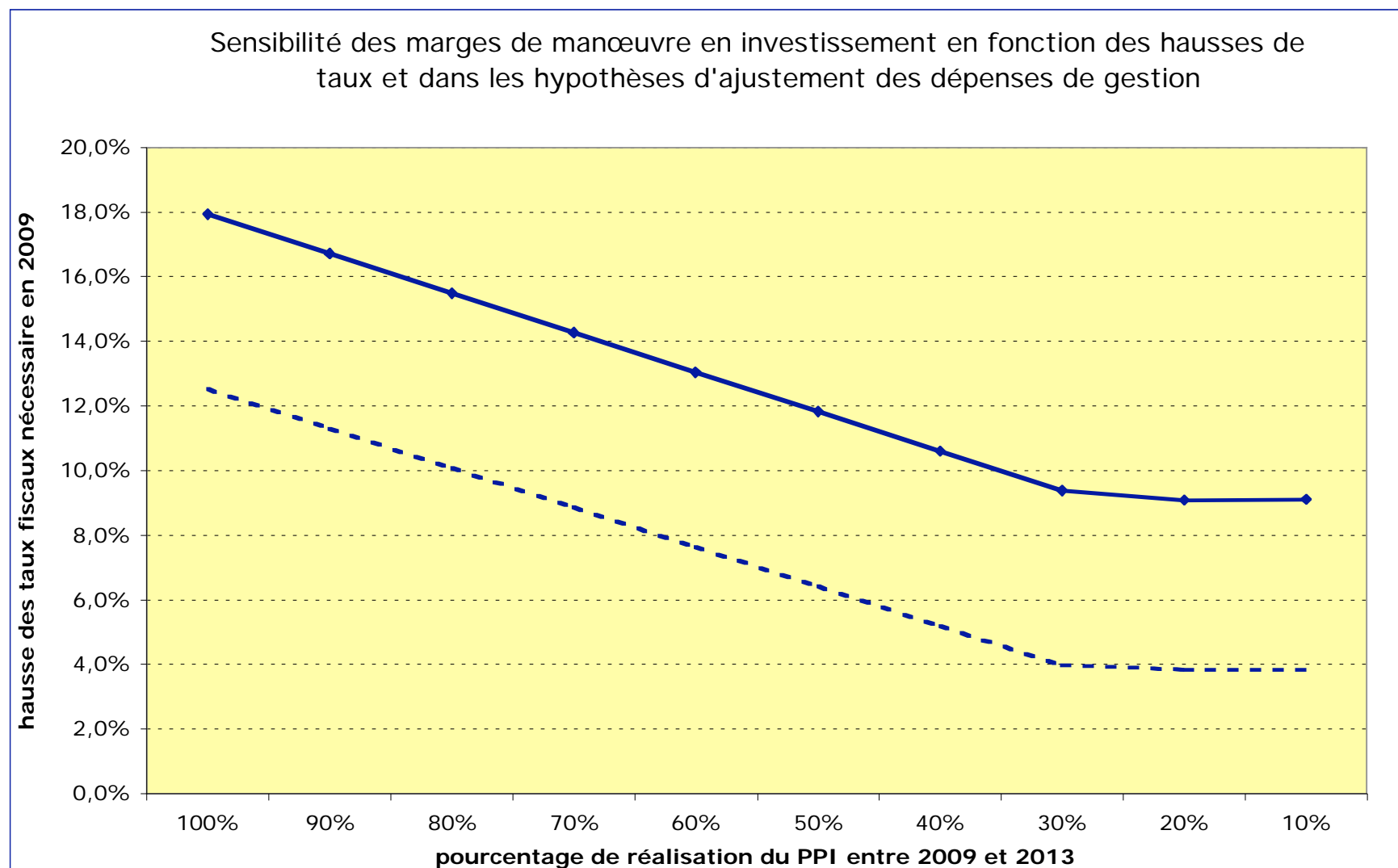
---

Pour maintenir sa solvabilité à l'horizon 2013 (*i.e une capacité de désendettement inférieure à 12 ans*), **le Département devra chaque année dégager en moyenne 90 M€ d'épargne brute supplémentaire.**

Ce besoin d'épargne brute complémentaire pourrait être couvert par une hausse de taux de **17,9% en 2009** ; dans l'hypothèse où le FMDI serait maintenu sur toute la période, la hausse de taux nécessaire serait de **12,5%**.

*NB: cet ajustement fiscal est sans doute légèrement sous évalué (de l'ordre de 0,5%) dans la mesure où les dépenses d'investissement de 2013 prises en compte (restes à réaliser du PPI) sont largement inférieures à ce que le Département a coutume de financer.*

## ANALYSE DE SENSIBILITE



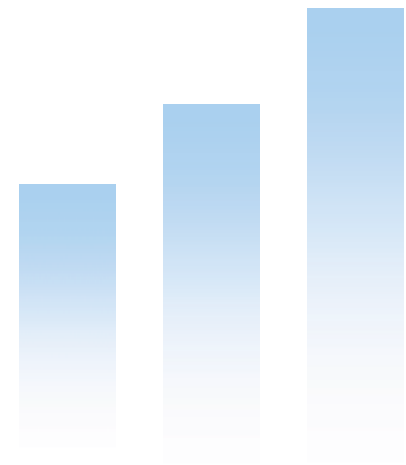
## SYNTHESE DE L'ANALYSE PROSPECTIVE

---

- Le scénario de base se traduit par une impasse **financière et budgétaire à l'horizon 2009**: impossibilité d'équilibrer la section de fonctionnement avec un différentiel de 4 points entre la croissance des dépenses réelles de fonctionnement et les recettes de même nature.
- Compte tenu de l'ampleur des enjeux, l'ajustement doit se faire au niveau des **dépenses et des recettes de la section de fonctionnement** :
  - un effort **important** sur la diminution du rythme de croissance des dépenses de gestion (notamment via la remise en cause de certaines politiques facultatives).
  - une utilisation du **levier fiscal dès 2009**
- **La hausse de taux nécessaire est sensible au pourcentage de réalisation du PPI**; toutefois, elle bute sur un seuil lié aux contraintes propres de la section de fonctionnement.

3

## Éléments d'analyse de la dette départementale



Apprécié au 08-09-2008, l'encours de dette de la Département de la Seine-Saint-Denis, s'élève à 808,27 M€.

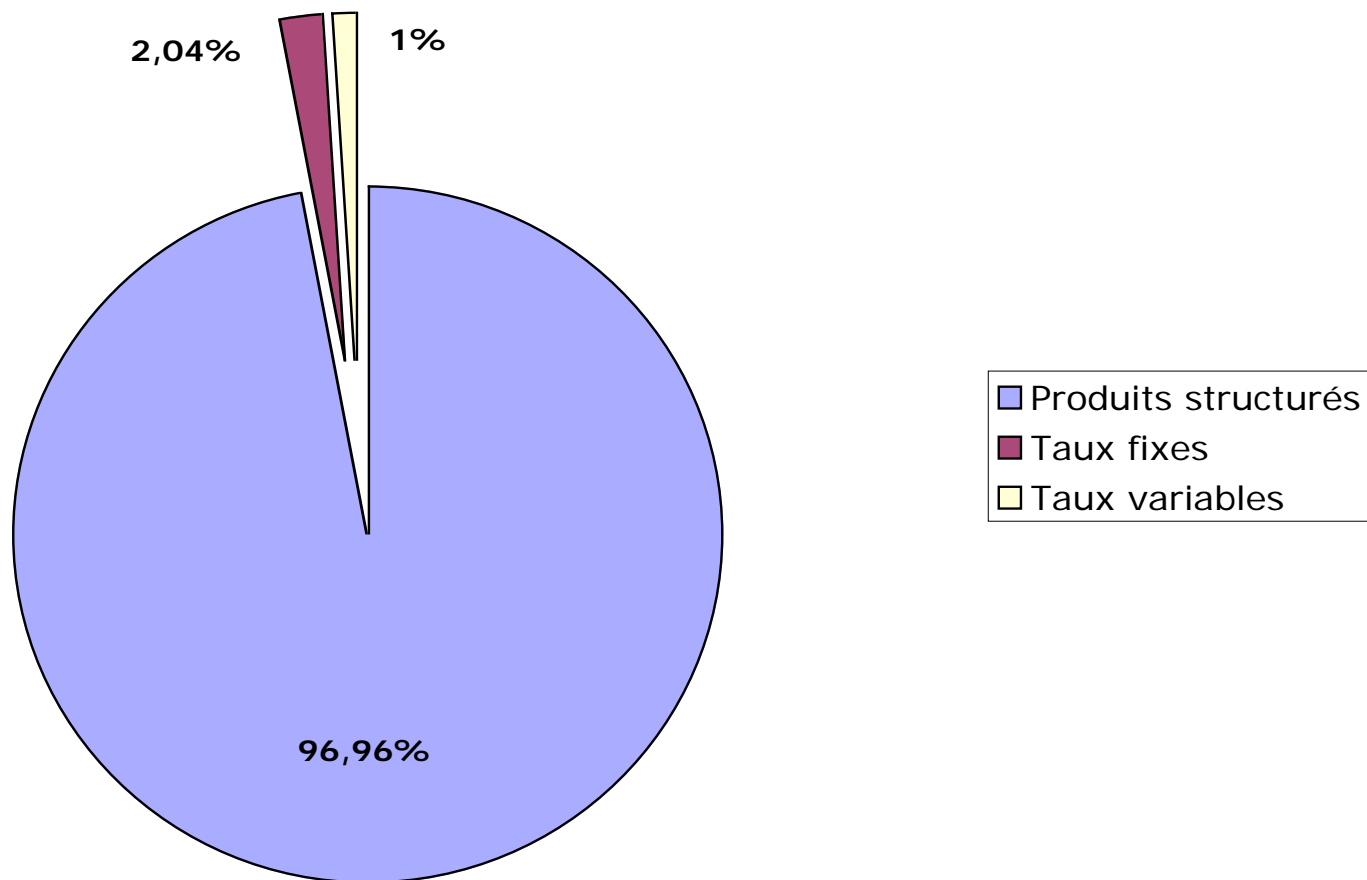
L'étude est menée en intégrant l'ensemble des « swaps » (opérations d'échanges de taux) qui impactent directement la structure de l'encours.

La part des Taux fixes classiques, s'élève à 2,04% de l'encours total .

Les Taux indexés monétaires totalisent, eux, 1% du total.

96.96% de l'encours est donc constitué de produits « structurés » intégrant de multiples options tant sur les taux que sur les devises. Cette proportion est qui plus est croissante au fil du temps. La proportion de produits « structurés » dépasse les 98% dès 2010.

Répartition de l'encours



Une approche en terme de taux moyen ne saurait être retenue. Il est en effet extrêmement aisé de générer des taux moyen faibles (et même nuls) en différant la charge sur les années futures ce qui ne respecte pas les règles de rattachement de la M52.

Ainsi, la dette du Département présente en 2008 un taux moyen inférieur aux conditions du marché mais cela ne prend pas en compte les risques à venir.

**En effet, le choix stratégique opéré par le Département qui consiste non pas à se protéger du risque de taux mais au contraire à l'accroître en échange d'une bonification immédiate rend la dette du Département extrêmement sensible aux fluctuations des marchés.**

Seule une approche en terme de Valeur Actuelle Nette intégrant l'ensemble des flux présents et futurs selon les anticipations du marché peut donner une idée de la valeur de la dette départementale.

Dans l'hypothèse où les options contenues dans la dette ne joueraient pas, l'appréciation de la dette en terme de Valeur Actuelle Nette montre un bonus actuariel représentant 1,47% de l'encours et 11,85 M€.

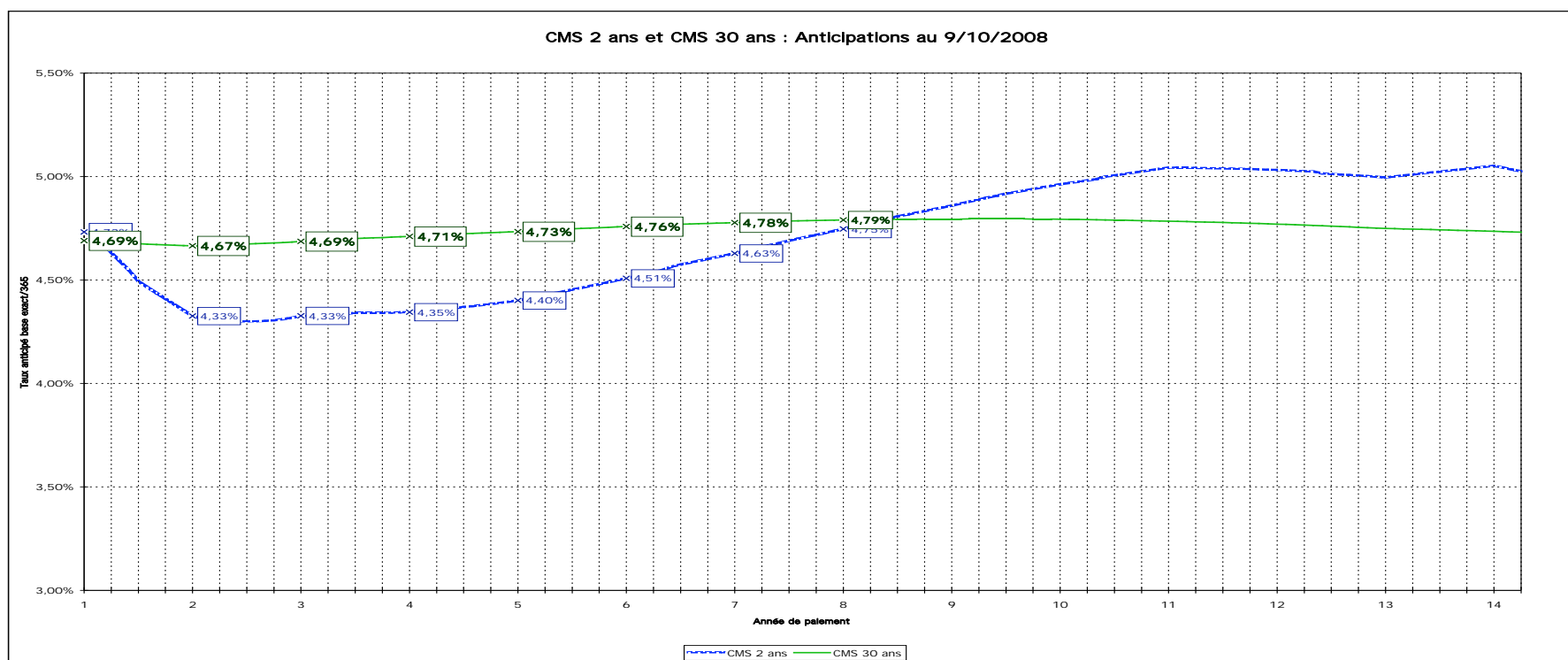
Ce bon résultat apparent est à mettre sur le compte d'une stratégie privilégiant le gain de court terme à la sécurisation de l'encours

La prise de risque sur des index exotiques aux enjeux propres du Département (cours de change du Yen, du Dollar, du francs Suisse, taux d'intérêts américains, anglais, japonais), le Département a cherché à obtenir des « bonifications immédiates » maximales.

Cette stratégie implique à terme des structures extrêmement risquées incluant des effets multiplicateurs (par exemple 5 fois le risque s'il est avéré) ou des effets itératifs (une fois le risque avéré, le taux d'intérêt croît chaque année sans limites).

## ANALYSE DE LA DETTE

Certains encours sont ainsi basés sur la pente des taux entre les taux courts et les taux longs. Les anticipations longues, compte tenu de la formule complexe conduiraient le Département à payer entre 7 et 8,5% entre 2016 et 2026 sur ce type emprunt.



De nombreux emprunts sont basés sur l'écart entre le cours du Dollar et le cours du Franc Suisse. Ainsi, l'un des swaps prévoit que le Département paie 0,45% + 75% de l'écart entre ces devises.

Imaginons une situation où L'Euro vaut 1,50 \$ (ce qui était le cas juste avant la crise financière) et où l'Euro vaut 1,40 CHF (ce qui est anticipé d'ici quelques années) alors le Département serait amené à payer 7,95%.

Dans le même scénario, si l'Euro ne vaut plus que 1,30 CHF alors le taux d'intérêt payé est de 15,45%.

Ces scénarios ne sont pas totalement improbables et s'ils se réalisaient les conséquences qui en résulteraient sur les comptes du Département seraient très difficilement justifiables sur un plan politique.

Contrairement à une entreprise ayant des comptes en devises et qui peut être légitimement amenée à se couvrir contre les variations des parités de change, une collectivité locale ne peut arguer d'aucune justification de ce type

## ANALYSE DE LA DETTE

En terme d'amortissement, si la dette du Département ne possède plus en son sein de différés, ceux constitués dans le passé génèrent un surcoût de remboursement en capital jusqu'en 2014. En effet, **les annuités anticipées avant même tout emprunt nouveau pour financer sa section d'investissement ne décroissent pas avant 2014.**

