

Service instructeur
Direction des Finances

1^{ème} **Commission** - N° CG-2014-1-1-1

Service consulté

LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2014

Résumé : Le rapport relatif aux Orientations Budgétaires vous est soumis en vue du débat prévu par les dispositions de l'article L.3312-1 du CGCT. Il consiste pour notre Département à déterminer sa stratégie financière à moyen terme et, dans ce cadre, à envisager les perspectives des travaux nécessaires à l'équilibre financier du Budget Primitif 2014 compte tenu :

- d'une chute des dotations de l'Etat,
- d'une progression défavorable des recettes fiscales (CVAE, DMTO),
- d'une augmentation constante des dépenses d'aide sociale,
- d'un différentiel toujours croissant entre les charges transférées et les compensations reçues de l'Etat (dans le domaine social notamment),
- d'une épargne nette en baisse.

A ce stade de nos réflexions, et sans augmentation de la pression fiscale, les masses budgétaires avoisineraient les 809,5 M€ sur la base d'un volume prévisionnel d'emprunt de 73,2 M€, en diminution de 11,8 M€, soit -13,88 % par rapport au BP 2013.

Dans la perspective du budget primitif 2014, la stratégie financière doit s'accompagner d'une réflexion sur l'évolution et la consolidation de nos politiques.

D'ores et déjà, il vous est proposé :

- de veiller rigoureusement à ce que les inscriptions budgétaires concernent des crédits absolument nécessaires à la réalisation de nos opérations en tenant compte de leur degré d'avancement, et au respect de nos engagements contractuels,
- de constater à ce stade le principe d'un recours à l'emprunt prévisionnel d'un montant maximum de 75 M€,
- de revoir la programmation de nos investissements de manière à stabiliser notre encours de dette à moyen terme et à préserver notre épargne brute, gage de notre capacité à investir dans les territoires.

SOMMAIRE

Orientations budgétaires 2014

INTRODUCTION	p. 3
I. LE CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE	p. 7
a) Le scénario macroéconomique associé au programme de stabilité de la France pour les années 2013-2017	p. 7
b) Le contexte national.....	p. 8
c) Le contexte local et régional	p. 9
II. DES RECETTES EN AUGMENTATION MALGRE UN CONTEXTE ECONOMIQUE DEGRADE	p. 11
En section de Fonctionnement	p. 11
✓ Le produit de la fiscalité indirecte	p. 12
✓ Le produit de la fiscalité directe (TFPB)	p. 12
✓ Les dotations de l'Etat	p. 12
En section d'Investissement	p. 12
III. DES INVESTISSEMENTS TOUJOURS VOLONTARISTES MALGRE DES DEPENSES COURANTES FORTEMENT CONTRAINTES	p. 12
Les dépenses de fonctionnement	p. 13
Les dépenses d'investissement	p. 13
IV. LA STRATEGIE DE DETTE	p. 13
V. LES PERSPECTIVES BUDGETAIRES 2014/2017	p. 15
CONCLUSION	p. 16

Introduction :

Cette année, le Conseil Général est appelé à débattre des orientations budgétaires, non plus au cours du dernier trimestre précédant l'exercice comptable considéré, mais au mois de janvier de l'année d'exécution.

Ce changement de calendrier s'avère particulièrement nécessaire compte tenu de l'impact des dispositions de la loi de finances pour 2014 sur notre équilibre budgétaire, spécialement celles relatives à la participation des collectivités territoriales à la résorption du déficit public. Mais ce changement permettra également d'ajuster plus finement nos dépenses, en particulier dans le domaine social où l'évolution demeure pour le moins incertaine en terme de dynamisme, ainsi que nos recettes dans un contexte économique défavorable.

La participation des collectivités territoriales à la maîtrise des déficits et accentuation de la péréquation « horizontale » :

La loi de programmation des finances publiques 2012 - 2017 prévoyait une réduction des concours de l'État aux collectivités territoriales de 750 M € en 2014 et en 2015. Suite au lancement du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, cette minoration des dotations a été portée à 1,5 Mds € en 2014 et à 1,5 Mds € supplémentaires en 2015, notamment afin de financer le Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE) à l'horizon 2015, soit finalement le double.

La loi de finances pour 2014 confirme la réduction de 1,5 Mds € de l'enveloppe des concours de l'Etat aux collectivités : le bloc communal verrait son enveloppe annuelle fondre de 840 M€ (56 % du total), les Départements percevraient 476 M€ de moins (31,74 %) et les Régions, 184 M€ de moins (12,20 %).

Afin de limiter l'impact de la diminution des dotations sur les collectivités les plus pauvres, un accroissement du volume financier de la péréquation « horizontale » est prévu.

Tout d'abord, au sein de la dotation globale de fonctionnement, les dotations de péréquation sont augmentées en 2014 de 109 M€ pour les communes et de 10 M€ pour les départements. Cependant, cette progression est financée à due concurrence par une minoration des « variables d'ajustement » de l'enveloppe normée des collectivités.

Ensuite, dans le cadre de la mise en œuvre du pacte de confiance et de responsabilité, les frais de gestion de l'Etat concernant la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) sont affectés en totalité aux Départements. Ce fonds, d'un montant estimé à 827 M€, sera réparti en tenant notamment compte du reste à charge relatif aux trois allocations de solidarité de chaque département. L'attribution du Haut-Rhin est estimée à 7,8 M€.

Enfin, la péréquation « horizontale » se dote d'un nouveau fonds de solidarité en faveur des départements alimenté par un prélèvement de 0,35 % du produit des DMTO perçu par les départements en 2013. Ce fonds sera réparti entre les départements en fonction du critère du revenu par habitant et du reste à charge du RSA. Compte tenu de l'apparition tardive de la mesure dans le projet de loi de finances, les montants correspondant aux prélèvements et reversements relatifs à ce fonds seront pris en compte lors de l'élaboration du BP 2014.

Une progression défavorable de la fiscalité :

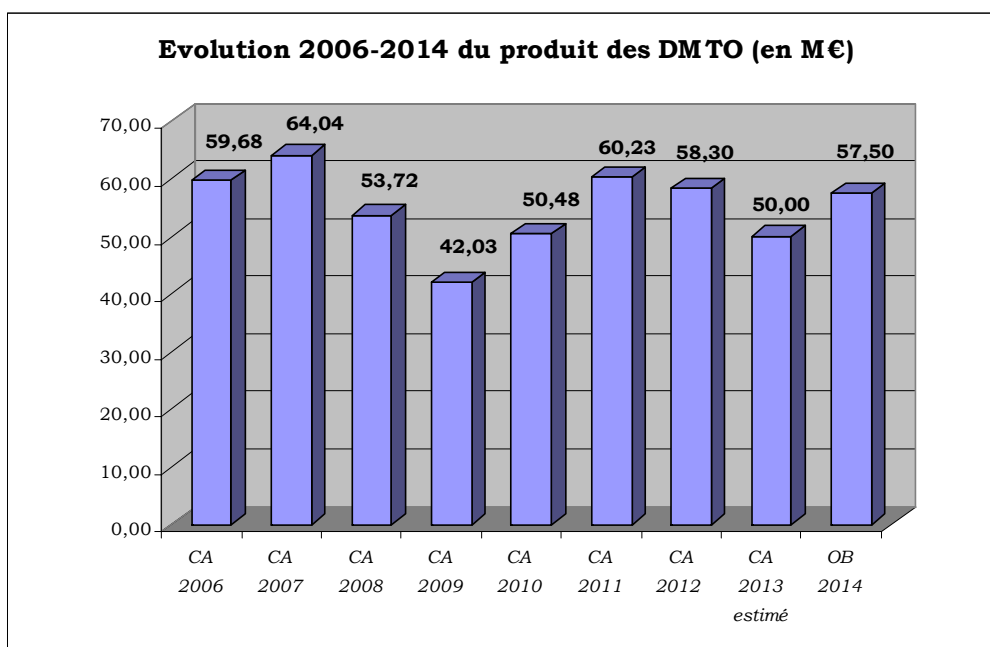
La prospective fiscale et financière réalisée dans le cadre de la préparation budgétaire tient compte des contraintes pesant sur nos ressources, notamment l'évolution défavorable des impôts économiques liée à la faiblesse de la croissance ou à des régularisations relatives aux exercices antérieurs.

Le montant prévisionnel notifié pour 2014 de la CVAE s'élève à 78,5 M€, soit 4,4 M€ de moins qu'en 2012 (- 5,4 %), étant précisé que l'encaissement de cette recette intervient au sein de notre budget avec une année de décalage par rapport aux versements effectués par les entreprises. Le montant définitif de cette imposition sera communiqué au mois de mars 2014.

De même, en matière de fiscalité indirecte, l'évolution des DMTO ces dernières années a connu d'importantes variations, passant d'un produit de 64 M€ en 2007 à 42 M€ en 2009, et de 60,2 M€ au CA 2011 à environ 50 M€ au CA prévisionnel 2013.

En ce qui concerne l'avenir de ces droits, afin de financer les trois allocations individuelles de solidarité (AIS) dans le cadre de la mise en œuvre du pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les collectivités, la loi de finances pour 2014 donne la possibilité aux départements de relever pendant deux ans (en 2014 et 2015) le plafond du taux des DMTO à hauteur de 4,5 % au lieu de 3,8 % actuellement.

A ce stade de la construction budgétaire, l'équilibre proposé prend en compte le produit supplémentaire ainsi obtenu en retenant une recette estimée à 57,5 M€.



Des dépenses d'aide sociale en constante évolution :

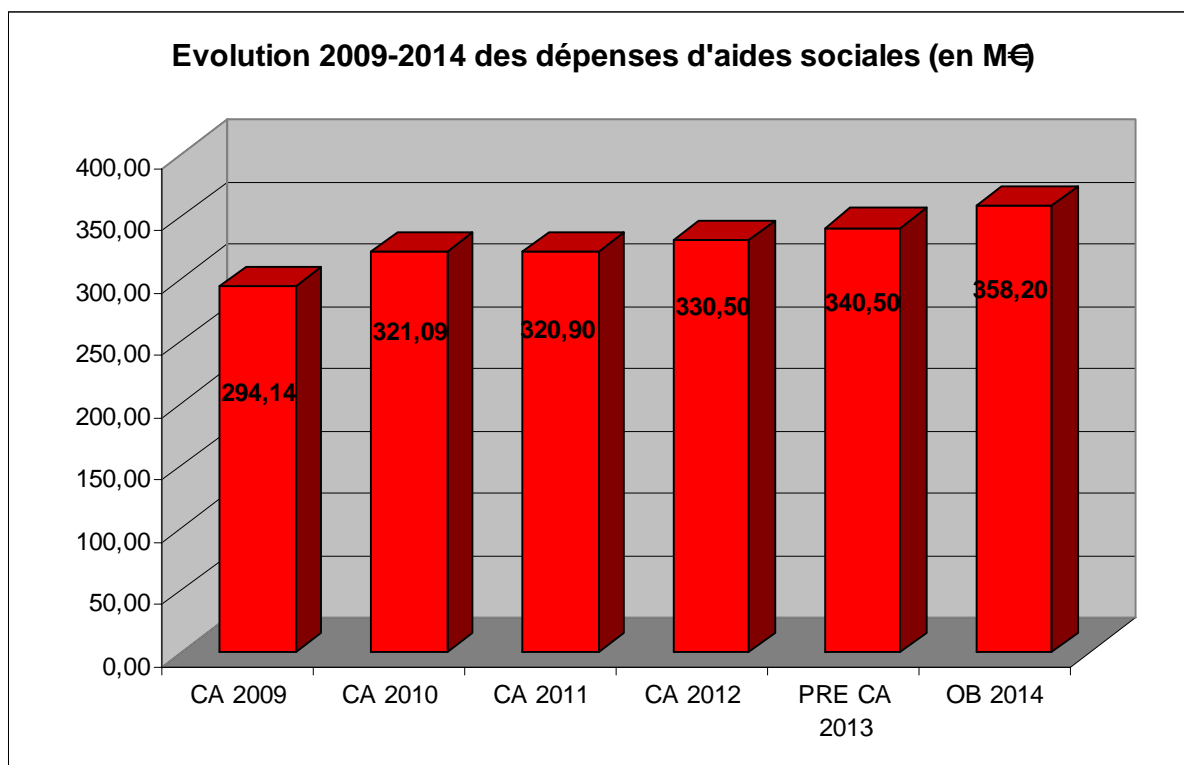
En 2013, les dépenses d'aide sociale affichent à nouveau une hausse puisque ces dépenses, en fonctionnement, évoluent sensiblement de 10 M€ (+3 %) du CA 2012 au CA prévisionnel 2013, soit un montant global de 340,5 M€.

Dans le secteur de l'insertion, du 31 octobre 2012 au 31 octobre 2013, le nombre de foyers d'allocataires a augmenté de 8,5 %, soit 1 415 foyers supplémentaires bénéficiaires du RSA socle et majoré.

Dans le cadre de la protection de l'enfance, nous constatons une stabilisation du nombre de mineurs confiés à notre collectivité, soit 1 455 enfants à la fin du 1^{er} semestre 2013, dont 968 placés au sein d'établissements, 472 en famille d'accueil, 5 faisant l'objet d'une double prise en charge (en établissement et en placement familial) et 10 mineurs placés en vue d'une adoption.

La politique en faveur des personnes handicapées enregistre une progression importante liée tant à la poursuite de l'augmentation des bénéficiaires de la Prestation de Compensation du Handicap (PCH) qu'à l'impact de l'effort financier consenti par le Département du Haut-Rhin en terme de création de places pour adultes handicapés, soit 1,5 M€ en 2013.

Le montant prévisionnel des dépenses d'aide sociale pour 2014 s'élève à 358,2 M€, soit une augmentation de 23,6 M€ par rapport au BP 2013.

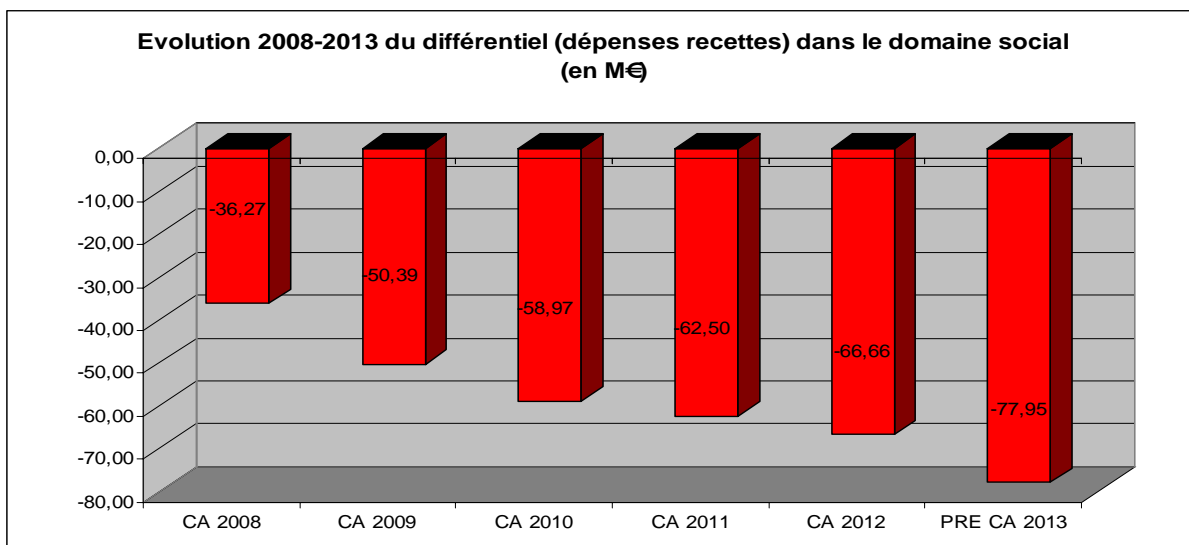


Le différentiel toujours croissant entre les charges transférées et les compensations reçues de l'Etat dans le domaine social :

Depuis 2002, l'Etat a transféré aux départements les dépenses qu'ils supportaient dans le domaine de l'insertion, des personnes âgées et des personnes handicapées. Or l'augmentation des charges dans chacun de ces domaines a sensiblement évolué depuis ces transferts de compétence, soit en raison du contexte économique dégradé qui influe sur les dépenses consacrées à l'insertion, soit eu égard au vieillissement de la population ou, encore, pour répondre à de nouvelles obligations dans le domaine du handicap.

En l'occurrence, les trois principales prestations (APA, PCH, et rSa) ont enregistré depuis 2008 une progression de 60,6 % (93,9 M€ en 2008 contre 150,8 M€ au CA 2013 estimé) alors que le montant des compensations versées par l'Etat, FMDI inclus, n'a progressé que de 26,2 % passant de 57,7 M€ à 72,8 M€ au CA 2013 estimé.

Le différentiel entre ces charges et les recettes versées par l'Etat représente une dépense nette imputée sur le budget du Département, soit près de 77,9 M€ au CA 2013 estimé.



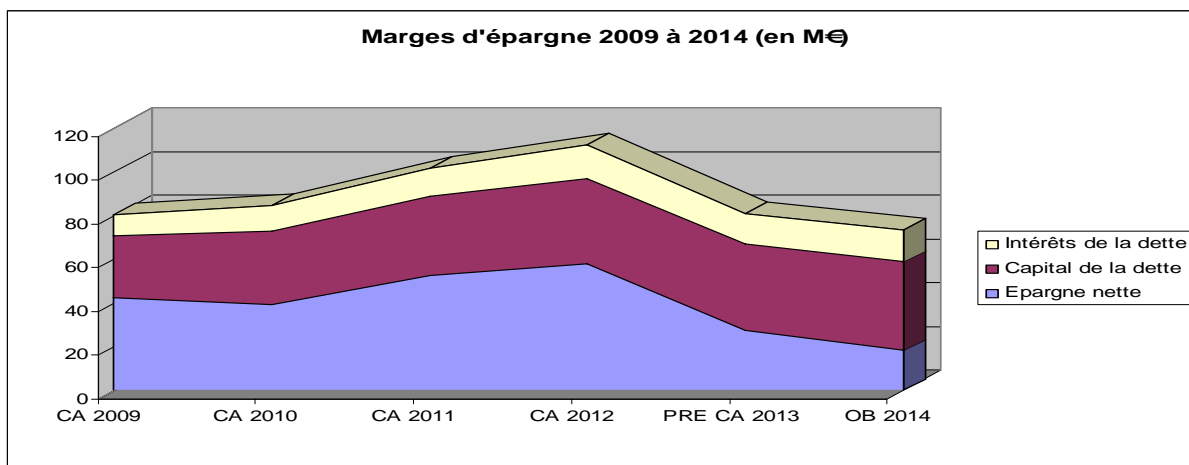
En 2014, ce différentiel devrait être d'environ 85 millions d'euros à périmètre constant, c'est-à-dire en occultant les deux mesures concernant le financement des allocations individuelles de solidarité (déplafonnement des DMTO et frais de gestion de la TFPB) estimées à 15,3 M€. Ainsi la loi de finances pour 2014 ne couvre que très partiellement, à hauteur de 18% seulement, le différentiel entre nos recettes et nos charges en matière d'allocations sociales.

Une épargne nette en baisse :

A ce stade de la construction budgétaire, les recettes de fonctionnement sont évaluées à 661 M€ (en intégrant notre estimation de 15,3 M€ de mesures nouvelles mais sans affectation anticipée du résultat cumulé de l'exercice 2013) et les dépenses de fonctionnement à 602,2 M€, soit une épargne brute de 58,7 M€. En tenant compte du remboursement en capital de la dette, l'épargne nette s'élèverait à 18,2 M€.

Pour mémoire, l'épargne nette de notre Département a augmenté sur l'exercice 2011 à un montant de 52,7 M€, principalement grâce au fonds de soutien de 11,5 M€, ainsi que sur l'exercice 2012, en raison du relèvement du taux de TFPB, pour s'élever à 57,7 M€. Cette épargne nette baisserait à 27,5 M€ en 2013, puis à 18,2 M€ en 2014.

Cette tendance baissière s'explique par une forte augmentation des dépenses d'action sociale et par des dotations de l'Etat en chute, notamment liée à la participation de notre Département au redressement des comptes publics.



I. LE CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE

Du fait des processus de désendettement public en cours et du ralentissement du commerce mondial, la demande intérieure en Europe reste déprimée. Dans les pays sous tension, la politique monétaire accommodante ne se transmet qu'imparfaitement à l'économie réelle et les conditions de financement des agents privés restent difficiles.

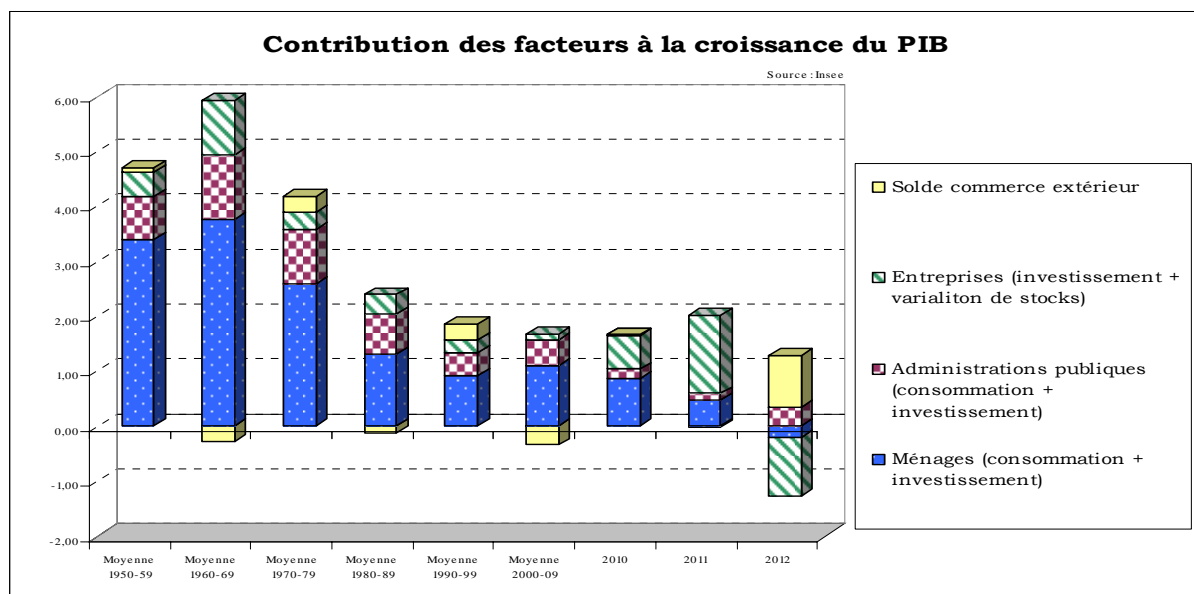
a) Le scénario macroéconomique associé au programme de stabilité de la France pour les années 2013-2017 :

Le programme de stabilité d'avril 2013, tout comme les prévisions de la Commission européenne, anticipait une reprise de la croissance à compter de 2014 : croissance de l'activité française à + 0,1 % en 2013, qui accélérerait à + 1,2 % en 2014, pour atteindre + 2 % par an en 2015-2017. Ces hypothèses sont corrigées aujourd'hui dans la LF 2014 et prévoient une évolution du Produit Intérieur Brut (PIB) allant de 0,9 % en 2014 à 1,7 % en 2015, puis 2 % en 2016-2017.

Cependant, le scénario macroéconomique établi par le programme de stabilité suppose encore, dans un contexte de redressement des comptes publics appelé à se poursuivre, la baisse du taux d'épargne des ménages et une reprise de l'économie mondiale. Il repose ainsi sur une demande intérieure moins dynamique, mais que compenserait la capacité de l'économie française, compte tenu de ses gains de compétitivité, à bénéficier de la reprise mondiale. Une baisse du coût du travail et un soutien à l'investissement productif, notamment à travers du crédit d'impôt compétitivité, contribueraient à atteindre cet objectif.

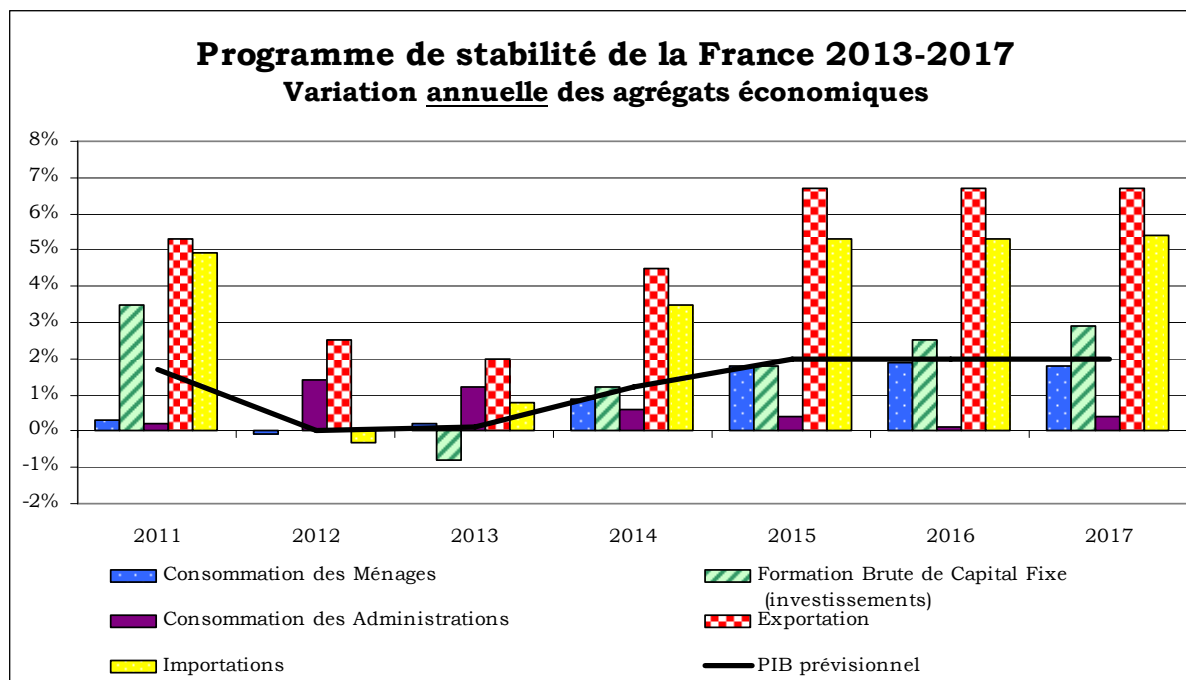
Cette approche peut cependant être considérée comme innovante car elle consiste à adapter une stratégie économique en vue de modifier le contenu même de la croissance économique française.

En effet, en analysant la contribution des différents facteurs économiques à la croissance depuis les années 50, on constate que la consommation et l'investissement des ménages constituaient la part principale du PIB sur toute la période à l'exception de 2011-2012. Les entreprises confrontées à un ralentissement marqué de la demande ont été contraintes à reconstituer leurs stocks en 2011, puis un très fort mouvement de déstockage a été observé l'année suivante. Quant à la contribution du commerce extérieur à l'activité, elle a été positive en 2012 car le ralentissement des importations a été encore plus marqué cette année-là. Au final, après +2,0 % en 2011, l'activité a stagné en 2012 (+0,0 %).



Ainsi, les prévisions macroéconomiques relatives au programme de stabilité de la France inscrivent la croissance française dans un contexte d'une demande internationale supposée forte, le PIB étant entraîné par des exportations croissantes au rythme de 6,7 % par an, dépassant celui des importations.

A contrario, l'évolution de la consommation des ménages serait portée en priorité par la baisse de l'épargne tandis que le rythme de consommation des administrations stagnerait proche de zéro. Cela signifie que la croissance française à l'horizon de 2017 serait dissociée de la contribution du secteur public.



Cependant, d'un point de vue économique, la probabilité de réussite de l'hypothèse d'accroissement des exportations françaises repose sur une demande intérieure forte des autres pays. Autrement dit, une telle stratégie ne peut être adoptée par l'ensemble des pays qui sont alors supposés soutenir leur demande intérieure.

Par ailleurs, la stratégie de redressement des finances publiques traduite par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012, institue un pilotage structurel des comptes publics et prévoit un mécanisme de correction quasi automatique en cas de déviation significative de la trajectoire pluriannuelle du solde structurel. Ainsi, le non respect d'engagements pris en matière de dette pourrait conduire à un nouveau tour de vis lors de la prochaine adoption de la loi de finances rectificative de l'année. D'ailleurs, la modernisation de l'action publique (MAP) affiche pour objectif de réaliser des économies sur les dépenses publiques sur la période 2015-2017.

b) Le contexte national :

Après une stagnation du PIB en 2012, la croissance a encore reculé (- 0,1 %) au troisième trimestre 2013 après un rebond de 0,5 % au trimestre précédent. La variation annuelle s'établit ainsi à + 0,1 % pour 2013.

Au troisième trimestre 2013, les dépenses de consommation des ménages décélèrent (+ 0,2 % après + 0,4 %) et leurs investissements restent en recul (- 0,6 %) pour le septième trimestre consécutif. La baisse de l'ensemble des investissements est de -0,6 % ce trimestre, soit -1,2 % en valeur annuelle. Au total, la demande intérieure ralentit : sa contribution à la croissance est nulle après + 0,4 % au trimestre précédent.

Nos exportations rechutent (- 1,5 %), avec notamment une forte baisse pour les produits raffinés et les matériels de transport, tandis que les importations restent orientées à la hausse (+ 1,0 %) après un deuxième trimestre dynamique (+ 1,6 %). Par conséquent, l'évolution du solde commercial contribue négativement à la croissance (- 0,7 %).

En parallèle, les variations des stocks des entreprises contribuent positivement (+ 0,5 %) à l'évolution de l'activité.

La variation annuelle du PIB s'établit alors à + 0,1 % pour 2013 avec les contributions de la demande intérieure (0,2 %), de la variation des stocks (0,2 %) et du commerce extérieur (-0,3 %).

La production totale de biens et services recule de 0,3 % au troisième trimestre, tandis que la production de biens manufacturés baisse de 1 %.

Concernant l'emploi, il décroît fortement depuis le deuxième trimestre 2012 dans les secteurs marchands. Sur un an, 107 700 postes ont été détruits. Le repli est très fort dans l'industrie (- 1,8 % sur un an, soit 58 800 postes) et la construction (- 2,1 % sur un an, soit 30 300 postes).

Les effectifs dans l'intérim ont légèrement progressé (3 300 postes, soit 0,6 % sur un an).

En moyenne, sur le troisième trimestre 2013, le taux de chômage au sens du Bureau International du Travail (qui exclut des chiffres officiels les personnes ayant travaillé ne serait-ce qu'une heure au cours du mois) s'établit à 10,9 % de la population active en France.

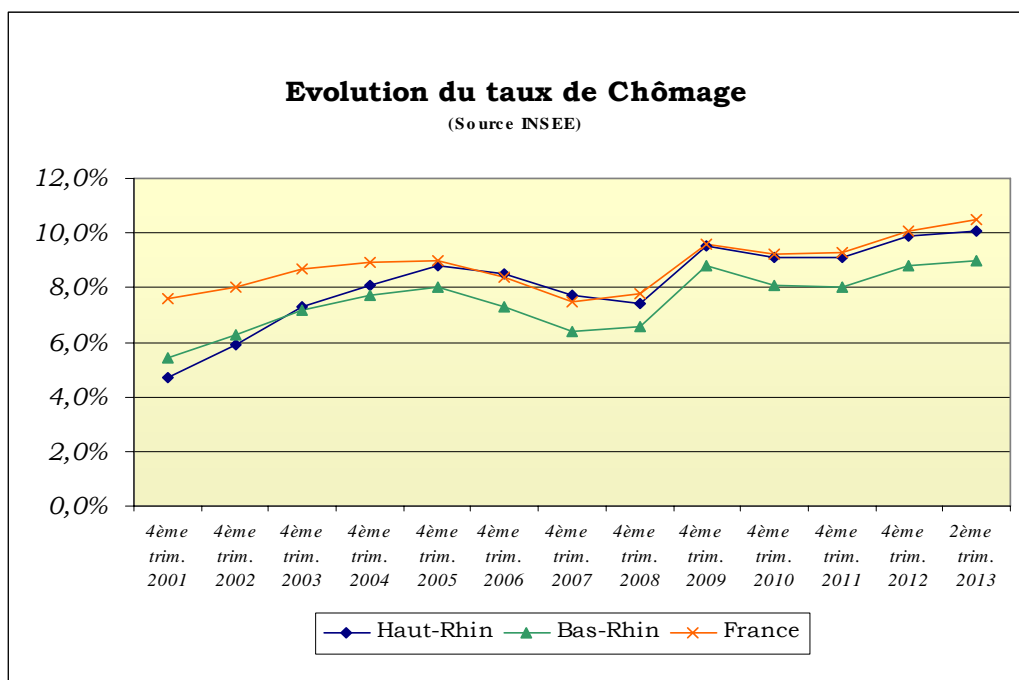
Pour la France métropolitaine, avec 3,01 millions de personnes au chômage, le taux de chômage s'élève à 10,5 %, en hausse de 0,1 point par rapport au deuxième trimestre 2013 et + 0,6 % sur un an.

Les jeunes de 15 à 24 ans restent la population la plus touchée avec 24,5 % de chômage (stable depuis un an).

Par ailleurs, selon une première étude nationale de l'Unicef France rendue publique en novembre 2013, un enfant sur six (17%) se trouve dans une situation d'exclusion sociale jugée préoccupante et 7 % d'entre eux souffrent d'une exclusion extrême. L'analyse démontre que les différentes dimensions de l'intégration sociale des enfants sont fortement corrélées entre elles et sont liées aux conditions d'existence. Bien que les résultats de l'étude n'autorisent pas à conclure que les jeux sont faits dès l'enfance en matière d'exclusion, ils démontrent qu'il existe un risque élevé de reproduction sociale.

c) Le contexte local et régional :

S'agissant de la situation de l'emploi au deuxième trimestre 2013, le taux de chômage reste au niveau du trimestre précédent et concerne 9,5 % de la population active alsacienne. Ce taux est supérieur de 1,1 point dans le Haut-Rhin (10,1 % contre 9,0 % dans le Bas-Rhin et 10,5 % dans l'ensemble métropolitain).



On observe sur ce graphique la situation préoccupante dans le Haut-Rhin qui, après des années d'écart considérable avec la moyenne française, suit depuis 2005 la même tendance. Dans le même temps, bien qu'atteignant des niveaux élevés, le Bas-Rhin, plus hétérogène et où le tertiaire est dominant, parvient à maintenir un écart de 1,5 % avec la moyenne nationale.

Après plusieurs mois d'augmentation, le chômage des jeunes décroît légèrement en Alsace (-0,8 % au 2^{ème} trimestre), alors que le chômage des seniors continue sa lente augmentation (+1 % sur un an). Le chômage de longue durée progresse sensiblement (+18,5 % sur un an) : fin juin 2013, quatre demandeurs d'emploi sur dix recherchent un emploi depuis plus d'un an.

Au deuxième trimestre 2013, l'emploi du secteur marchand est en baisse de 0,1 % en Alsace. Il se contracte dans le Haut-Rhin (-0,6 %) et s'améliore légèrement dans le Bas-Rhin (+0,1 %). Sur un an, la baisse atteint 1 % en Alsace, soit une perte de 4 900 emplois.

La hausse de l'emploi intérimaire se poursuit ce trimestre (+ 800 emplois), cependant elle ne permet pas de compenser les pertes d'emplois dans le secteur de l'industrie (- 870 emplois). Le secteur du commerce est également en recul (-0,4 %). La relative stabilité dans la construction (- 0,1 %) masque un repli dans le Haut-Rhin, à peine compensé dans le Bas-Rhin.

Concernant les créations d'entreprises en Alsace, elles sont en recul de 10 % au deuxième trimestre 2013 par rapport au trimestre précédent (- 3,7 % au niveau national). Cette baisse est due au nombre des créations d'auto entreprises (- 19 %).

Parallèlement, entre juillet 2012 et juin 2013, 1 518 entreprises ont fait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire en Alsace, soit 1,2 % de moins qu'au trimestre précédent en cumul annuel (+1,3 % au plan national). Cette fois-ci, la baisse des défaillances se concentre sur le Haut-Rhin (-2,7 %), tandis que le nombre de défaillances reste quasi stable dans le Bas-Rhin (- 0,2 %). Sur un an les défaillances augmentent dans la région de 3,3 % (+ 4,7 % sur le territoire métropolitain).

S'agissant de la construction, le nombre de permis délivrés en Alsace entre juillet 2012 et juin 2013 est en recul de 20 % sur un an. La baisse atteint même 29,6 % dans les logements collectifs contre 9,6 % dans l'individuel. Les logements mis en chantier sont en

très net repli (- 19,7 %) entraînés par les mauvais résultats dans le Haut-Rhin, pour lequel la baisse atteint 42,9 %.

Nos voisins :

En Allemagne, après un début d'année hésitant, l'économie retrouve de la croissance. Le PIB augmente de 0,7 % au deuxième trimestre, soutenu, d'une part, par un rebond de la consommation intérieure (ménages et dépenses publiques) et, d'autre part, par une progression des investissements, tant dans l'équipement que dans la construction. Le commerce extérieur contribue plus modestement à ce résultat.

Toutefois, s'agissant du premier semestre 2013, le PIB allemand est en retrait de 0,3 % dans l'ensemble de l'Allemagne par rapport au semestre précédent. Le refroidissement conjoncturel courant 2012 s'est poursuivi au cours du premier semestre 2013 (+ 0,9 % de croissance en 2012 contre + 2,7 % en 2011).

En octobre 2013, le taux de chômage en Bade-Würtemberg s'établit à 3,9 % (chiffres Bundesanstalt) de la population active (6,5 % pour l'ensemble de l'Allemagne), en variation de + 0,1 point sur un an.

En ce qui concerne la Suisse, son PIB augmente de 0,5 % au deuxième trimestre 2013, favorisé par la consommation des ménages. Pour la première fois depuis un an, les investissements dans les biens d'équipement ont cru sensiblement tandis que ceux de la construction ont légèrement diminué. Le commerce, les transports, l'information et la communication, les activités financières et d'assurance, les activités immobilières de services administratifs, de soutien et de santé ont contribué positivement au PIB.

Au mois d'octobre 2013, le taux de chômage en Suisse s'est stabilisé à 3,1 %, soit en variation de + 0,2 % sur un an. Concernant Bâle-Ville, ce taux est de 3,6 %, il chute même à 2,6 % à Bâle-Campagne (chiffres du Secrétariat d'Etat à l'Economie).

II. DES RECETTES EN AUGMENTATION MALGRE UN CONTEXTE ECONOMIQUE DEGRADE

Les perspectives budgétaires des recettes pour 2014 s'inscrivent dans un contexte difficile pour les départements, lesquels devront participer, au même titre que les autres collectivités, à la réduction des déficits publics, mais également faire face à de nombreuses incertitudes liées à la dynamique notamment de la CVAE et des DMTO.

Par ailleurs, pour faire face à l'augmentation continue des dépenses d'action sociale, en particulier celles relatives au rSa, les départements bénéficieront en 2014 de deux mesures venant soutenir leurs recettes : l'une relative à la possibilité d'augmenter le taux des DMTO de 3,8 à 4,5 % en 2014 et 2015, l'autre consistant à leur attribuer le produit des frais de gestion relatifs à la taxe foncière sur les propriétés bâties.

En section de Fonctionnement, les recettes du Conseil Général s'élèveront à 661 M€ en 2014, sans augmentation à ce stade du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), soit une hausse de 20,8 M€ (3,2 %) en intégrant les 7,5 M€ estimés au titre du produit supplémentaire dû à l'augmentation du taux des DMTO et les 7,8 M€ liés aux frais de gestion de la TFPB.

En procédant à l'affectation anticipée du résultat cumulé constaté à la clôture de l'exercice 2013, rendue possible grâce au vote du budget au mois de mars, les recettes de fonctionnement s'élèveraient à un montant de 709 M€ (soit + 48 M€ estimés à ce jour).

Parmi les grands postes budgétaires, il convient de signaler :

- ✓ Le produit de la fiscalité indirecte qui est en baisse de 6,3 % par rapport au BP 2013 suite à un réajustement des droits de mutation établi en tenant compte du montant attendu pour 2013 (environ 50 M€), à une légère inflexion de la taxe d'aménagement et à la stagnation de la taxe sur la consommation d'électricité (+ 1,3 %) :
 - Droits de mutation : 50,0 M€ (54 M€ au BP 2013)
 - Taxe d'aménagement : 3,29 M€ (3,49 M€ au BP 2013)
 - Taxe sur l'électricité : 7,4 M€ (7,3 M€ au BP 2013)

- ✓ Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties en augmentation attendue de 4,6 M€ par rapport au BP 2013, soit 111,6 M€ qui tient compte d'une évolution forfaitaire et physique des bases.
Pour mémoire, depuis le BP 2011, seule l'évolution du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties est décidée par l'Assemblée Départementale.
Pour 2014, une augmentation d'un point de la fiscalité aboutirait à une augmentation du produit de la taxe d'environ 1,1 M€.

- ✓ Les dotations de l'Etat d'un montant de 128,3 M€ sont en baisse de 8,2 M€ en raison de notre participation à la résorption du déficit public de l'Etat. Techniquement, la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) est attendue en diminution de 7 M€ par rapport au BP 2013, les allocations compensatrices de 1,2 M€. La Dotation Générale de Décentralisation (DGD) reste stable à hauteur de 3,9 M€.

En section d'Investissement, il est à noter une forte baisse de 13,2 %, le montant des recettes attendues s'élevant à 148,5 M€ contre 171,1 M€ au BP 2013. La différence de 22,6 M€ s'explique principalement par une inscription d'emprunt de 73,2 M€ à ce stade de la construction budgétaire, contre 85 M€ au BP 2013, par l'amortissement des emprunts revolving à hauteur de 3,8 M€, par un transfert vers la section de fonctionnement d'un montant de 3,4 M€ correspondant aux recettes issues du barrage de KEMBS et, enfin, par une baisse d'environ 5,6 M€ des subventions et participations. Le montant du fonds de compensation de la TVA bénéficie, a contrario, d'une hausse de 2,1 M€ liée à une proportion des dépenses éligibles plus importante au sein des investissements en 2013 par rapport à 2012, et ce pour un volume quasiment identique, soit 130 M€.

Ainsi, les recettes susceptibles d'être inscrites au BP 2014, hors crédits revolving et affectation anticipée du résultat cumulé, s'élèveront, au total, à 775,4 M€, contre 773,3 M€ au BP 2013.

III. DES INVESTISSEMENTS TOUJOURS VOLONTARISTES MALGRE DES DEPENSES COURANTES FORTEMENT CONTRAINTEES

Les difficultés auxquelles nous sommes confrontés ne doivent pas nous faire perdre de vue que le Département joue un rôle majeur dans l'économie locale et le développement des territoires.

Dans ce cadre, il s'avère indispensable de réviser progressivement les politiques départementales pour passer ce cap difficile, sans remettre en cause ni nos engagements, ni nos projets. Par contre, le Département ne pourra faire l'économie d'un lissage des opérations dans le temps afin de parvenir à la conciliation de deux objectifs majeurs :

- Répondre aux besoins de la population haut-rhinoise,
- Préserver la bonne santé financière de la collectivité.

Ainsi, les prévisions de dépenses pour 2014 s'élèvent à 775,4 M€, soit une hausse de 0,2 % par rapport au BP 2013 (hors crédits revolving).

Les dépenses de Fonctionnement évoluent pour leur part de 28,2 M€, soit 4,9 % (602,2 M€ contre 574 M€ en 2013) suite à la hausse, pour l'essentiel, des dépenses dans le domaine social (environ 23,3 M€ de BP à OB, soit 6,9 % d'augmentation). Le reste des dépenses de fonctionnement n'augmente que de 4,9 M€, soit + 2 %, ce qui traduit une gestion rigoureuse des ressources humaines et une optimisation de nos charges générales.

Les dépenses d'Investissement opérationnelles affichent une baisse de 26 M€, soit 130,3 M€ contre 156,3 M€ au BP 2013. Cette diminution correspond à la détermination d'un nouveau phasage des investissements, plus en adéquation avec notre autofinancement, sans que ne soient remis en cause pour autant les projets menés par le Département au sein des territoires, marque de notre soutien au développement économique et à l'emploi.

IV. LA STRATEGIE DE DETTE

La veille permanente des évolutions des marchés financiers permet une optimisation du coût de la dette, à la fois par un recours à l'emprunt aux meilleures conditions et par une gestion dynamique des contrats de prêt en cours.

a) Le recours à l'emprunt en 2013 :

L'accès aux financements s'est sensiblement détendu en 2013, tant en terme de volumes proposés qu'en terme de taux, en particulier grâce à la politique monétaire volontariste conduite par la Banque Centrale Européenne et à une plus grande concurrence entre les établissements bancaires, notamment dopée par l'arrivée de nouveaux venus sur le marché des collectivités (la Banque Postale, l'Agence France Locale) et par une forte mobilisation des banques allemandes dans le Nord-Est de la France.

En 2013, l'inscription budgétaire du recours à l'emprunt au sein du Département après décisions modificatives s'élevait à 60 M€, dont 14 M€ correspondant à un emprunt souscrit en 2012 auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations mais encaissé qu'à partir du deuxième trimestre 2013.

Le résultat de la consultation bancaire lancée au mois de septembre 2013 pour un montant de 46 M€ auprès de 7 établissements bancaires s'établit comme suit :

- La SAAR LB : 10 M€ indexés sur l'EURIBOR 6 mois (0,34 %), avec une marge de 1,15 %, soit un taux appliqué de 1,49 % sans indemnité de remboursement anticipé (IRA), la commission d'engagement s'élevant à 0,10 % du montant de l'emprunt,
- Le Crédit Mutuel : 10 M€ indexés sur l'EURIBOR 3 mois (0,22 %), plus une marge de 1,40 %, soit à ce jour un taux appliqué de 1,62 %, sans IRA et sans commission d'engagement, les frais se limitant à 2 000 € avec, notamment, l'avantage d'intégrer une phase de mobilisation de 6 mois sans frais,
- La Caisse d'Epargne : 10 M€ indexés sur l'EURIBOR 3 mois (0,22 %), avec une marge de 1,35 %, soit à ce jour un taux appliqué de 1,57 %, sans IRA, la commission d'engagement s'élevant à 0,10 % du montant de l'emprunt,
- La Banque Postale : 16 M€ indexés sur l'EURIBOR 12 mois (0,53 %), plus une marge de 1,14 %, soit à ce jour un taux appliqué de 1,67 %, la commission d'engagement s'élève à 0,15 % du montant de l'emprunt, l'IRA est dégressive (soit 0,34 % du capital remboursé par année résiduelle), avec une phase de mobilisation de 6 mois.

b) La synthèse de l'encours de dette au 31 décembre 2013 :

Chiffres clés et structure par répartition du risque :

La dette globale est de : 485 679 241 €
Le taux moyen s'élève à : 2,66 %
La durée résiduelle est de : 13 ans et 4 mois
La durée de vie moyenne est de : 7 ans

Type	Encours	% d'exposition	Taux moyen (Ex, Annuel)	Classification (charte GISSLER)
Fixe	177 390 114 €	36,52%	3,95%	1A
Variable couvert	9 333 333 €	1,92%	1,91%	1B
Variable	244 940 499 €	50,43%	1,31%	1A
Livret A	1 156 267 €	0,24%	3,04%	1A
Annulable	11 393 415 €	2,35%	4,71%	1C
Barrière	35 886 141 €	7,39%	4,35%	1B
Ecart d'inflation	5 579 472 €	1,15%	6,92%	2E
Ensemble des risques	485 679 241 €	100,00%	2,66%	

La lecture du tableau relève que l'encours de dette émerge dans des catégories à très faible risque :

- 87,2 % de l'encours relève de la catégorie « 1A », laquelle inclut les taux fixes et les index courants déterminés dans la zone Euro,
- 11,6 % appartient aux catégories 1B et 1C, barrière simple et option d'échange, étant précisé que le niveau des barrières prévues dans nos contrats s'élève à 6 % sur l'Euribor 3 mois.

Seul un contrat de prêt, correspondant à seulement 1,15 % de l'encours, affiche une moins bonne classification ; il s'agit d'un emprunt basé sur l'écart entre l'inflation française et l'inflation européenne avec un effet multiplicateur pouvant aller jusqu'à 5.

c) Stratégie de gestion de dette :

Développement de la structure de dette.

- A ce jour, la dette à taux fixe (36,52 % de l'encours) ne présente aucune opportunité de renégociation en raison de pénalités actuarielles importantes et des marges bancaires élevées.
- La dette à taux fixe avec barrière (7,39 % de notre encours) n'appelle pas non plus d'arbitrage particulier compte tenu des taux extrêmement bas pratiqués sur le marché interbancaire et du niveau élevé de nos barrières (6 % sur l'Euribor 3 mois).
- La dette à taux fixe annulable (2,35 % de l'encours) permet contractuellement de basculer d'un taux long à un taux court à la seule initiative de la banque, il n'est donc pas négociable non plus.
- La dette à taux variable (50,43 % de l'encours) est profitable à la collectivité car elle permet de bénéficier du niveau particulièrement bas des taux courts.
- La dette variable structurée (1,15 % de l'encours), indexée sur les écarts d'inflation a été profitable jusqu'à ce jour, cependant, même si le capital restant dû s'élève à peine à 5,57 M€ pour ce contrat, le risque inhérent à sa structure justifie que soient étudiées tout au long de l'année les opportunités de sécurisation offertes par le marché.

Dans le cadre de la gestion de la structure de dette, la stratégie du Département pourrait consister à privilégier pour le moment des taux variables. Ce positionnement sur le taux variable contribue à réduire les frais financiers compte tenu du niveau extrêmement bas de l'Euribor, tout en laissant ouverts à moindre coût les éventuels aménagements ultérieurs. Dans les conditions de marchés actuelles, notre analyste conseille également d'augmenter, avec les réalisations nouvelles, la part de taux court dans notre encours.

Par ailleurs, la courbe des taux actuelle nous offre également la possibilité de sécuriser avantagement nos encours. A l'instar des taux variables, les taux longs sont également très bas. Des prêts à taux variables réalisés avant 2008 avec des marges en dessous d'un point peuvent ainsi être transformés en taux fixe avec des cotations qui pourraient ressortir autour de 2% sur la durée résiduelle. Ces mêmes encours peuvent également faire l'objet de SWAP de taux à des niveaux très compétitifs.

V. LES PERSPECTIVES BUDGETAIRES 2014/2017

Les perspectives budgétaires 2014/2017 du Département donnent une vision de ce que peut être l'évolution du budget du Département à moyen terme compte tenu de ses contraintes de financement.

Cette perspective s'appuie sur les axes de travail suivants :

- préservation d'une épargne nette positive,
- maîtrise de l'emprunt à un niveau permettant de stabiliser la charge de la dette en 2017,
- couverture des ratios légaux : épargne brute couvrant la dotation aux amortissements et épargne brute couvrant le remboursement en capital de la dette.

Aujourd'hui, avec l'augmentation sensible des charges de fonctionnement, en particulier sociales, la quasi stabilisation des produits de fonctionnement (1,4% en moyenne à périmètre constant), la prise en considération des mesures nouvelles (déplafonnement des DMTO et attribution des frais de gestion relatifs à la TFPB) et la hausse du poids de la dette, l'épargne nette de la collectivité se contractera sensiblement d'ici 2017.

Cette situation est liée à trois facteurs principaux :

- Un encours de dette en augmentation malgré une stabilisation à partir de 2017,
- Une forte hausse des dépenses d'action sociale, notamment concernant le rSa,
- Une limitation de notre levier fiscal,
- Une baisse des dotations d'Etat au titre de la participation des collectivités à la résorption du déficit public.

A court et moyen terme, une attention particulière devra être portée à notre niveau d'épargne brute afin que celui-ci puisse, à tout le moins, couvrir notre dotation aux amortissements évaluée à 58 M€.

Cette nécessité de stabiliser l'épargne nous contraint à limiter au maximum la croissance de nos dépenses de fonctionnement à 1,3 % en 2015, à 0,3 % en 2016 et à 1,5 % en 2017. Dans cette même optique, l'emprunt contracté devrait être réduit à hauteur de 55 M€ en 2014 et 2015, puis porté à 50 M€ en 2016 et 2017 afin de stabiliser in fine la charge de la dette.

Les points rappelés ci-dessus s'inscrivent dans la droite ligne des discussions qui se tiennent régulièrement dans le cadre de la Commission des Finances grâce à l'actualisation des tableaux prospectifs.

CONCLUSION

Malgré le contexte de crise économique et sociale que nous subissons, de disparition d'une grande partie de l'autonomie fiscale des départements et d'une chute des dotations de l'Etat au titre de la participation des collectivités au redressement des comptes publics, les perspectives budgétaires 2014 pour notre collectivité devraient, malgré tout, au prix d'un énième travail de rationalisation, pouvoir répondre à la nécessité de maintenir les politiques départementales au rang d'acteur majeur de l'économie de nos territoires.

Pour atteindre cet objectif, notre collectivité devra encore mieux étudier ses priorités d'investissement et poursuivre ses actions d'optimisation des dépenses courantes, afin de faire coïncider son action politique et ses capacités financières.

Ce n'est qu'à ce prix que notre collectivité maintiendra, dans l'avenir, un volume conséquent d'interventions qui devrait permettre aux haut-rhinoises et haut-rhinois de surmonter la crise dans de meilleures conditions, d'accompagner les personnes les plus en difficulté sur notre territoire et d'être, à terme, l'initiateur de la reprise économique sur le terrain.

Telle sera notre feuille de route pour l'élaboration du Budget Primitif 2014.

Je vous prie de bien vouloir prendre acte du présent rapport d'orientations budgétaires pour l'exercice 2014 et vous invite à en débattre.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'C' followed by a vertical line and a horizontal stroke, with a small flourish at the end.

Charles BUTTNER