



Rapport de la Présidente

Séance publique du
lundi 21 octobre 2019

1^{ère} Commission
N° CD-2019-4-1-3

Service instructeur
Direction des finances

Service consulté

ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2020

Résumé : Le 13 décembre prochain, le Département du Haut-Rhin s'apprêtera à voter son dernier budget primitif.

Moment historique puisque dès 2021, la Collectivité européenne d'Alsace issue du rapprochement des deux Départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin entrera en action, au terme d'un long processus politique.

Cette nouvelle collectivité, véritablement cousue main pour tenir compte des spécificités de l'Alsace, de sa double culture et de sa dimension européenne, sera dotée de compétences supplémentaires qui permettront d'inventer de nouveaux modes d'action publique et de renforcer la proximité avec les habitants et les territoires.

C'est donc un nouveau service public alsacien qu'il convient de créer, à hauteur d'homme, à la fois efficace et innovant, réactif et opérationnel, qui s'attachera à relever les défis environnementaux, économiques, sociaux et intergénérationnels, dans un objectif d'attractivité et de bien vivre ensemble.

Pour porter cette ambition et réussir ce projet collectif, l'union de toutes les forces vives est indispensable car chacun, quelle que soit sa situation, son âge, ou son origine peut contribuer à faire rayonner l'Alsace.

En 2020, le Département du Haut-Rhin poursuivra ses efforts pour bâtir l'Alsace de demain, en défendant l'Emploi à travers toutes ses compétences, en se mobilisant pour la Jeunesse et la promotion de la Citoyenneté, en s'engageant en faveur de la Culture et en affirmant son ambition de devenir, dans le cadre du projet de l'après Fessenheim, le premier Département à énergie positive.

Le Département tiendra ses engagements et renforcera ses politiques en consacrant un montant qui devrait atteindre 120 M€ d'investissement opérationnel sur des actions de proximité qui impacteront directement le quotidien des Hauts-Rhinois.

Ce haut niveau d'investissement est le résultat d'une volonté politique forte de mettre à profit les économies de gestion réalisées depuis le début de la mandature pour accélérer le Plan de Réussite Educative pour Tous (PRET), intensifier les politiques de retour vers l'activité, à l'instar de l'opération rSa et Vendanges, répondre présent aux besoins de la protection de l'enfance, renforcer la préservation du patrimoine alsacien avec le Plan Patrimoine 68 et concrétiser les projets d'aménagement stratégiques nécessaires au développement de notre territoire.

En 2020 plus que jamais, nos choix doivent nous rapprocher, nous inviter à faire l'union, à s'engager résolument dans la proximité et la recherche permanente de l'efficacité de nos politiques.

Cette ambition pourra se réaliser en maintenant les indicateurs financiers de la collectivité au vert : maintien d'un bon niveau d'autofinancement, maîtrise de la dette, fiscalité au plus bas et optimisation des moyens de gestion dédiés à l'administration.

Telle sera notre feuille de route pour l'élaboration du Budget Primitif 2020.

Ce dernier budget du Département du Haut-Rhin illustre le modèle de gestion alsacien marqué d'abord par la volonté politique d'être présent dans le quotidien de tous les Haut-Rhinois, en particulier des plus fragiles, dans une relation de proximité et de confiance. Ce modèle, c'est ensuite faire le choix de maîtriser les indicateurs financiers de la collectivité à travers un bon niveau d'autofinancement, une politique de recours mesuré à l'emprunt, une optimisation des moyens de gestion et une fiscalité au plus bas.

Ce résultat est d'autant plus remarquable qu'il conclut un début de mandature marqué par la chute des dotations de l'Etat (- 14 M€ par an sur la période 2015-2017), par un contexte économique et social difficile, par des droits de mutation oscillant autour des 60 M€ et par une dette qui approchait les 500 M€. Le niveau d'investissement opérationnel s'est élevé, pour mémoire, à 73,9 M€ en 2015.

A titre de comparaison, à ce stade des travaux budgétaires 2020, le volume des investissements pourrait avoisiner 120 M€, étant rappelé que les réalisations 2018 ont atteint 108,3 M€, et que le BP 2019 prévoyait un volume de 112,7 M€. Cette progression illustre pleinement la volonté du Département de renforcer sa présence au sein des territoires et de co-construire, en lien avec tous ses partenaires, un environnement prospère répondant aux besoins des citoyens.

Les orientations budgétaires 2020 traduisent cette tendance puisque le niveau d'autofinancement brut devrait se situer autour de 80 M€, soit un montant équivalent au Budget Primitif (BP) 2019, mais bien au-delà du BP 2018 qui présentait un montant de 57,3 M€. Cette situation s'explique par des recettes attendues en hausse de + 10 M€ et par des estimations de dépenses de fonctionnement en augmentation de + 16 M€, principalement liées au soutien des politiques de solidarité et à la revalorisation des fonds de péréquation horizontaux (+ 4 M€).

Cette gestion, qui se veut à la fois maîtrisée concernant les charges et volontariste s'agissant des investissements, confirme les engagements de la collectivité en faveur de la jeunesse, de l'emploi, de la protection de l'enfance, de la préservation du patrimoine alsacien et de l'attractivité du territoire.

Des investissements conséquents avec le Plan de Réussite Educative pour Tous (P.R.E.T.)

L'acquisition des savoirs fondamentaux, la transmission de la culture, l'éducation aux règles de la vie commune constitue les valeurs essentielles qu'une société doit à ses enfants.

C'est fort de cette conviction que le Département consacrera plus de 57 M€ en 2020 en faveur des collégiens, soit 1 550 euros en moyenne par élève (le Haut-Rhin comptant 36 739 collégiens). Cet engagement pris depuis deux ans « Pour la Réussite Educative Pour Tous » (P.R.E.T.) vise, en complémentarité des missions de l'Education Nationale, à ce que chaque jeune trouve dans les collèges les clés qui lui permettront d'ouvrir les portes vers la formation, l'apprentissage ou les études de son choix.

Avec cette politique ambitieuse, ce sont 500 M€ d'investissements et d'actions programmés sur 10 ans (2018-2028), dont la construction de deux nouveaux établissements programmés à Kembs pour 2024 et à Mulhouse pour 2025, en réponse à la dynamique démographique positive des territoires. Parmi les autres grands chantiers qui devront être menés, il peut être relevé les restructurations du collège de Wintzenheim, du collège de Saint-Amarin ou encore du collège de Guebwiller.

Cette mobilisation en faveur de la Jeunesse s'accompagnera d'une mise en convergence des politiques éducatives, culturelles, sportives et sociales, garantissant l'éveil à la citoyenneté, au multilinguisme et au développement du numérique.

Le retour vers l'activité et l'emploi : une priorité absolue pour le Département du Haut-Rhin

Favoriser le retour à l'emploi des publics les plus démunis, allocataires du rSa notamment, constitue une priorité absolue pour le Département du Haut-Rhin.

S'il permet aux personnes démunies de disposer d'un revenu de solidarité, force est de constater qu'en moyenne plus de 40 % des allocataires perçoivent le rSa au-delà de 4 ans, sans pouvoir retrouver un emploi. Or la vocation du rSa est avant tout de favoriser l'activité.

Dans le même temps, des secteurs et des entreprises pourvoyeurs d'emplois rencontrent de grandes difficultés pour recruter des personnels.

C'est dans ce contexte que le Département du Haut-Rhin, en étroite collaboration avec la CAF, Pôle Emploi et la MSA, prend des mesures exceptionnelles et expérimentales pour favoriser les contacts et encourager les rapprochements, comme celles permettant aux bénéficiaires du rSa de cumuler les revenus procurés par la réalisation d'activités (de vendanges, de cueillettes de fruits) avec l'allocation rSa, et ce dans la continuité d'un soutien affirmé à la filière viticole et agricole.

Cette mesure « gagnant-gagnant » présente le double avantage d'inciter les allocataires du rSa à trouver un emploi, même de courte durée, et de donner la possibilité aux employeurs de recruter une main-d'œuvre locale.

Répondre présent aux besoins de la protection de l'enfance

Face à un niveau de demandes et de besoins inédit, l'activité en protection de l'enfance s'est nettement accrue ; le nombre d'informations préoccupantes a ainsi augmenté de 5,5 % et le nombre de signalement au Parquet s'est accru de 11,5 %.

Pour répondre à l'augmentation significative du nombre de demandes de placements, le Département fait le choix du volontarisme, de la mobilisation en créant 35 nouvelles places, dont 11 places en Maison d'Enfant à Caractère Social, 12 places en Service d'Accompagnement Educatif à Domicile Renforcé, 5 places d'accueil de jour et 7 places de pouponnière.

Le budget dédié à l'enfance et à la famille sera ainsi orienté à la hausse en 2020.

Le Département mobilisé pour valoriser le riche patrimoine alsacien

Depuis de nombreuses années, le Département du Haut-Rhin mène une politique active en faveur du patrimoine. Il investit pour l'entretenir, le préserver et le valoriser. Il favorise en cela l'attractivité et le développement culturel et touristique des territoires.

Son action vise à mieux comprendre la richesse de l'héritage des générations précédentes, à permettre au plus grand nombre d'y trouver des éléments d'éducation et de loisir à transmettre aux générations futures.

En 2016, le Département adoptait déjà un dispositif d'aide aux investissements en faveur du patrimoine historique afin de contribuer à la sauvegarde et la restauration du patrimoine haut-rhinois.

Pour accompagner davantage les territoires dans leurs projets patrimoniaux, le Département a souhaité renforcer ce dispositif avec l'adoption du Plan Patrimoine 68 pour les années 2019 à 2021. Ce programme très volontariste mobilise une enveloppe globale de 9 M€ qui se décline en quatre volets : les sites patrimoniaux remarquables, les châteaux forts, le patrimoine de territoire, les maisons alsaciennes anciennes.

S'engager en faveur du patrimoine, c'est investir dans les territoires, c'est faire le pari de l'emploi local, c'est valoriser l'artisanat et c'est aussi permettre de rendre ce patrimoine accessible au public, aux nouvelles générations.

Renforcer l'attractivité du territoire, au plus près des Haut-Rhinois

En 2020, le Département prévoit de mobiliser sur le territoire un montant d'environ 120 M€ d'investissement en faveur de projets bénéficiant directement aux Haut-Rhinois liés à l'entretien et l'amélioration du réseau routier, à la modernisation des collèges et à des projets d'aménagement portés par les communes et intercommunalités.

La collectivité souhaite également s'engager en faveur de l'environnement, que ce soit en réalisant des travaux de grande ampleur sur le barrage du lac de Kruth-Wildenstein pour étanchéifier le masque de la digue, ou encore en participant activement au projet d'avenir autour de Fessenheim en mobilisant une enveloppe globale de 56 M€.

C'est dans cette trajectoire politique, et sur la base de valeurs communes, que les travaux de construction budgétaire 2020 se dérouleront au sein de chaque commission.

1/ La contractualisation des dépenses réelles de fonctionnement

La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 impose aux collectivités de limiter à +1,2 % par an le taux d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement par rapport à l'année de référence 2017 et de plafonner le recours à l'emprunt à hauteur du montant de remboursement de la dette.

Pour les 322 plus grandes collectivités de France, la loi prévoit la conclusion de contrats financiers avec l'État afin de décliner individuellement les objectifs d'évolution pour les années 2018 à 2020.

Pour le Département du Haut-Rhin, le contrat signé le 28 juin 2018 fixe la trajectoire des dépenses de fonctionnement sur la base d'une progression de 1,2 % par an de la manière suivante :

	Rappel de la base 2017	2018	2019	2020
Plafond des dépenses réelles de fonctionnement (en M€)	550,0	556,6	563,3	570,1

Cette évolution fait l'objet d'une évaluation annuelle à l'occasion d'une rencontre entre la collectivité et le préfet. A noter également que ce dispositif est assorti d'un mécanisme de reprise financière en cas de non-respect des plafonds, représentant 75 % du dépassement éventuel.

Il convient de souligner que le taux d'évolution de 1,2 % s'applique aux dépenses réalisées, et non budgétées, et que la base de calcul retenue comprend de nombreux retraitements potentiels, notamment au titre des mineurs non accompagnés, des intérêts moratoires liés à des contentieux et des crédits d'étude liés à l'après-Fessenheim.

Ce contrat fixe un objectif particulièrement ambitieux pour notre collectivité compte tenu des incertitudes qui demeurent en matière d'évolution des dépenses d'action sociale et des charges de personnel, dont notamment le Glissement Vieillesse Technicité (GVT) et la mise en œuvre de certaines mesures réglementaires (PPCR et RIFSEEP).

Ainsi, si l'atteinte des objectifs paraît acquise en 2019, après l'avoir été une première fois en 2018, le respect de la trajectoire contractualisée ne manquera pas de constituer une problématique complexe en 2020.

En effet, l'évolution prévisionnelle des dépenses sociales s'établit à ce stade à un niveau supérieur au taux contractualisé de + 1,2 %, du fait d'une forte progression des frais d'hébergement pour les enfants placés à l'ASE, des dépenses afférentes aux mineurs non accompagnés, des dépenses d'APA à domicile et des dépenses d'aide sociale à l'hébergement en faveur des personnes âgées.

Dans le même temps, l'évolution prévisionnelle de la masse salariale s'établit également à la hausse en 2020, en lien principalement avec une progression attribuable au PPCR.

Enfin, une certaine indétermination subsiste concernant le retraitement éventuel de certaines dépenses de fonctionnement jugées exceptionnelles qui pourrait intervenir au moment de l'évaluation du respect des objectifs du contrat.

2/ La refonte du panier fiscal des départements en 2020

L'horizon demeure particulièrement incertain concernant le cadre général du financement des collectivités départementales, et demain de la Collectivité européenne d'Alsace. En effet, dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation, le Gouvernement entend mener une réforme de la fiscalité locale qui figurera dans le projet de loi de finances 2020.

En l'occurrence, la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) devrait prochainement être transférée aux communes afin de compenser la suppression de la taxe d'habitation. En contrepartie, les départements se verraient affecter une fraction de TVA, à l'instar de ce qui existe déjà pour les régions.

Il convient de relever qu'une telle mesure consistant à supprimer l'unique levier fiscal encore à la disposition des départements serait de nature à les priver de toute autonomie fiscale et à rompre le lien existant entre les départements et les habitants en matière d'imposition, la TVA étant totalement déconnectée du territoire.

L'idée d'une compensation par la TVA constituerait la pire hypothèse pour les finances départementales. En effet, si le produit de foncier bâti a progressé de 45 % au global entre 2005 et 2017, le produit de TVA a progressé de 27 % et le produit de CSG de 38 %. Autrement dit, l'hypothèse initialement évoquée d'une compensation par la CSG se serait sans doute avérée moins défavorable en termes de dynamique de progression des recettes que celle qui devrait être retenue *in fine* par le Gouvernement.

De plus, la TVA, à l'instar des DMTO, apparaît particulièrement sensible aux retournements de conjoncture économique, exposant les départements à une plus grande volatilité de leurs recettes de fonctionnement et donc à un risque accru d'impasse financière en cas de changement de cycle économique. Selon une étude récente de l'Association Finances-Gestion-Évaluation des Collectivités Territoriales (AFIGESE), la part des recettes réelles de fonctionnement des départements dépendantes de la conjoncture économique passerait ainsi de 35,4 % à 57,7 %.

Enfin, la compensation de la perte de foncier bâti par le biais de l'attribution d'une fraction de TVA pourrait impacter de manière conséquente le calcul des potentiels fiscaux et financiers des départements, induisant des variations significatives des fonds de péréquation, sans qu'il soit possible à ce stade d'en anticiper l'ampleur.

3/ Les perspectives générales du Département du Haut-Rhin pour 2020

Les prévisions budgétaires pour 2020 s'élèveraient à environ 792 M€, soit un montant en hausse de plus de 18 M€ par rapport au BP 2019.

A/ Une progression modérée des recettes de fonctionnement

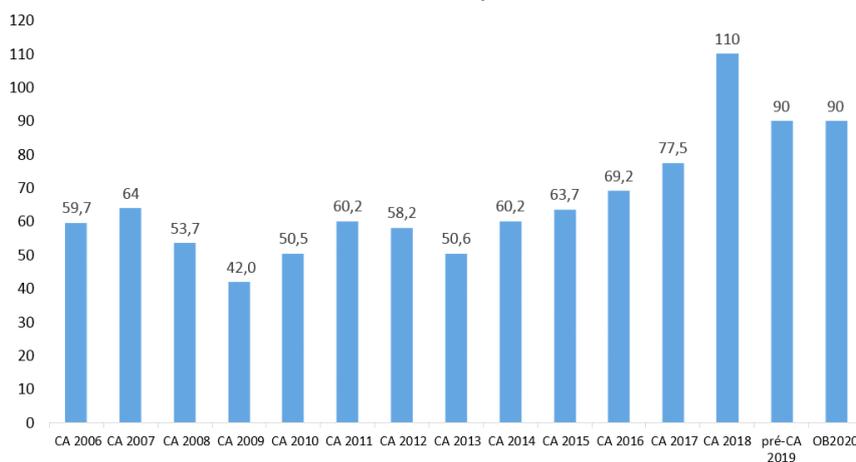
Les recettes de fonctionnement s'élèveraient à ce stade à environ 670 M€, contre 661,3 M€ au BP 2019, soit une progression de + 1,3 %.

	2019	2020	2021	2022
Recettes réelles de fonctionnement (en M€)	661,3	670,0	671,0	672,9

L'augmentation prévisionnelle des recettes en 2020 serait principalement liée à l'évolution des bases d'imposition relatives à la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA), à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), ainsi qu'à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

S'agissant de la prévision relative aux droits de mutation, particulièrement délicate, elle s'élève à 90 M€, soit un montant identique à celui inscrit au BP 2019, montant qui devrait, selon toute vraisemblance, correspondre au niveau réel des produits encaissés au titre de 2019. Cette tendance a été reconduite en 2020 sous l'effet conjugué de taux bancaires historiquement bas et d'un marché immobilier qui resterait attractif dans le Haut-Rhin. Pour mémoire, le montant des droits de mutation réalisé sur l'exercice 2018 s'est élevé à 110,1 M€, soit un niveau tout à fait exceptionnel qui a été neutralisé dans le calcul de l'évolution prévisionnelle.

Evolution 2006-2020 du produit des DMTO



Pour mémoire, la forte progression de 2014 s'explique principalement par la hausse du taux de 3,8 % à 4,5 % décidée par l'Assemblée cette même année (appliqué au 1^{er} mars 2014).

S'agissant plus précisément de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), son produit devrait avoisiner 133,2 M€ à taux constant, contre 132 M€ au BP 2019, sous l'effet d'une évolution physique et forfaitaire des bases estimée à + 2 %, étant entendu qu'aucune augmentation du taux d'imposition n'est intégrée dans les estimations à ce stade de la construction budgétaire 2020.

Pour mémoire, le Département du Haut-Rhin présente un taux de TFPB de 13,17 %, identique à celui voté dans le Département du Bas-Rhin, soit le taux le plus faible des départements du Grand Est en 2019 et le 10^{ème} taux le plus faible de tous les départements de France métropolitaine.

Concernant les dotations, elles devraient globalement continuer à diminuer légèrement en 2020.

Ainsi la DGF (Dotation Globale de Fonctionnement) est attendue en léger repli pour tenir compte des montants notifiés en 2019. Par ailleurs, d'autres dotations, gelées en valeur, devraient se maintenir en 2020, à l'instar du FNGIR (Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources) pour un montant de 21,7 M€, de la DGD (Dotation Globale de Décentralisation) pour 4,15 M€ et de l'attribution de compensation versée par la Région suite au transfert de la compétence Transport pour un volume de 15,09 M€.

Concernant la DC RTP (Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle), intégrée au sein des variables d'ajustement par la loi de finances pour 2017, elle est attendue en baisse de - 1,19 % pour 2020, soit un niveau de baisse équivalent à celui enregistré en 2019. Les allocations compensatrices devraient, elles aussi, connaître une nouvelle baisse d'une ampleur comparable à celle de 2019 (-3,85 %).

S'agissant de la TSCA (Taxe Spéciale sur les Conventions d'Assurances), son produit devrait dépasser 107 M€, correspondant à une progression de + 1 % en 2019 et 2020 au regard du montant enregistré en 2018.

Concernant la CVAE (Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises), elle est attendue en hausse de 2 % en 2020, après une progression de +11,6 % en 2019, de +1,4 % en 2017 et de + 2,1 % en 2018, de sorte que son montant devrait atteindre 47,8 M€ en 2020.

Enfin, s'agissant de la prospective, les recettes globales ne devraient progresser que très légèrement en 2021 et 2022 en raison de la perte de la fiscalité afférente à la centrale nucléaire de Fessenheim (IFER : - 2,7 M€ et CVAE : - 0,8 M€) malgré la progression des bases des autres impositions.

B/ La volonté de maîtriser le fonctionnement pour augmenter notre capacité d'investissement

Les dépenses de fonctionnement s'élèveraient à ce stade à environ 590 M€, contre 574,6 M€ au BP 2019 (+ 2,7 %).

	2019	2020	2021	2022
Dépenses réelles de fonctionnement (en M€)	574,6	590,0	601,0	609,7

Depuis 2015, le Département a pris ses responsabilités et a fait preuve de courage en réalisant de nombreux efforts pour contenir ses charges de fonctionnement et pouvoir honorer sa participation à la résorption du déficit national.

Toutes les lignes budgétaires ont ainsi été réinterrogées, nos dispositifs de gestion optimisés, l'administration profondément réorganisée, les moyens mutualisés et les frais financiers diminués.

Ces efforts ont permis au Département de baisser ses dépenses de fonctionnement de - 8,51 % entre les comptes administratifs 2015 et 2018 et de tenir ainsi les engagements contractuels conclus avec l'Etat.

En 2020, le Département devrait encore être en mesure, grâce à un dialogue de gestion renforcé avec les services, de se conformer aux objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement fixés dans le contrat.

Enfin, s'agissant de la prospective, les dépenses de fonctionnement devraient progresser sensiblement en 2021 et 2022 sous l'effet, principalement, d'une évolution des dépenses sociales.

1°) Les charges courantes

En 2020, le Département poursuivra ses efforts de maîtrise des charges courantes afin de préserver son niveau d'épargne brute dans la perspective de la création de la Collectivité européenne d'Alsace au 1^{er} janvier 2021.

Ainsi, le budget consacré aux assurances devrait baisser sensiblement en 2020, à l'issue d'une nouvelle mise en concurrence, en lien avec la conclusion d'un nouveau programme d'assurance qui a permis de tenir compte de la politique de maîtrise des sinistres instituée par la collectivité ainsi que des mesures de prévention mises en œuvre afin de réduire les risques.

Par ailleurs, l'internalisation des prestations d'entretien des espaces verts permettra de réaliser des économies en 2020 sur les dépenses de maintenance et d'entretien.

Enfin, l'expérimentation d'une externalisation de certaines prestations au sein des collèges dans l'objectif d'optimiser les tâches effectuées par les agents polyvalents en matière de nettoyage, de plonge et ponctuellement d'espaces verts sera prolongée en 2020 et étendue à 9 nouveaux postes.

2°) Les charges de personnel

En 2020, le budget des ressources humaines devrait connaître une légère augmentation par rapport au BP 2019 (+ 0,57 %), en progression de + 2,14 M€ par rapport au pré-CA 2019 (dont 1,9 M€ pour les dépenses de paie).

En effet, le budget des ressources humaines sera une nouvelle fois impacté en 2020 par le PPCR (Parcours Professionnel, Carrières et Rémunérations) et par l'effet des avancements et promotions, à hauteur de 1,2 M€ au total par rapport au pré-CA 2019.

Par ailleurs, le budget 2020 intègre un certain nombre de création de postes en lien avec la réorganisation de certaines directions pour un montant total de 0,9 M€ par rapport au pré-CA 2019.

De plus, la réforme du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise ainsi que de l'engagement professionnel (RIFSEEP) induira un surcoût de + 0,5 M€ sur le budget 2020 du fait de sa mise en œuvre en année pleine.

Enfin, le budget 2020 tient compte de certaines baisses prévisionnelles de dépenses, notamment en lien avec la rétroactivité de la NBI accueil payée en 2019 (- 0,3 M€), le départ de 9 agents techniques des collèges dans le cadre de l'extension de l'externalisation des prestations (- 0,3 M€) et les échéances des contrats d'avenir (- 0,1 M€).

En outre, en vue de préparer la mise en place de la Collectivité Européenne d'Alsace, des crédits supplémentaires devront être affectés aux formations des agents, à leur accompagnement vers le changement et aux déplacements plus fréquents vers Strasbourg.

En application de l'article D. 3312-12 du CGCT (Code Général des Collectivités Territoriales), d'autres informations sur l'évolution prévisionnelle des effectifs et des dépenses sont jointes en annexe au présent rapport.

C/ La volonté de stabiliser l'autofinancement du Département

Pour 2020, les recettes de fonctionnement sont évaluées, à ce stade, à 670 M€ et les dépenses de fonctionnement à 590 M€, soit une épargne brute d'environ 80 M€.

Cette notion d'épargne brute est déterminante car le volume ainsi dégagé permet, d'abord de couvrir le remboursement en capital de la dette, ensuite, pour le restant, de participer au financement des opérations d'investissement du Département.

A ce stade de la construction budgétaire, l'épargne brute, correspondant donc à la différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement, permettrait de couvrir le remboursement des emprunts en capital, estimé à 42,6 M€ en 2020, et d'affecter le solde (appelé « épargne nette »), soit en l'occurrence un montant d'environ 37 M€, au financement des dépenses d'investissement.

Le ratio financier du taux d'épargne brute, correspondant à la part des recettes de fonctionnement susceptible d'être mobilisée pour financer les dépenses d'investissement (épargne brute / recettes réelles de fonctionnement), s'établirait à environ 12 % (13 % au BP 2019), témoignant d'une gestion budgétaire saine et maîtrisée.

Indépendamment des orientations politiques qui seront adoptées dans le cadre de la Collectivité Européenne d'Alsace, il sera déterminant ces prochaines années de préserver un bon niveau d'épargne, au prix d'un effort réaffirmé sur les dépenses de gestion mais aussi en veillant à la préservation des dotations versées par l'Etat, à la compensation des transferts de fiscalité ainsi qu'à une bonne dynamique des droits de mutation.

D/ Renforcer la politique d'investissement pour être au plus près des territoires

Grâce à la poursuite des efforts de rationalisation de ses charges et à la dynamique de ses recettes, le Département pourra consacrer aux investissements un volume d'environ 120 M€ aux investissements sur le territoire en 2020, après un montant de 112,7 M€ au BP 2019 et un volume de 76,4 M€ inscrits au BP 2018.

	2019	2020	2021	2022
Dépenses d'investissement opérationnel (en M€)	112,7	120,0	153,4	146,5

Cette montée en puissance des investissements en 2020, fruit d'un long processus de discussion, d'échange et d'arbitrage, doivent être particulièrement soulignée compte tenu des nombreux enjeux économiques et sociaux auxquels le Département a dû faire face.

Plus précisément, l'exercice 2020 sera consacré à l'accélération du plan de réhabilitation et de modernisation des collèges d'un montant total de 170 M€ sur 10 ans, avec une enveloppe annuelle qui progresserait de plus de 40 % par rapport au BP 2019.

Concernant les routes, le budget devrait pouvoir se maintenir au niveau de 2019, soit un budget en adéquation avec un entretien rigoureux du réseau routier et avec la réalisation de projets stratégiques, à l'instar des travaux sur la RD 105 visant à l'aménagement global et au développement économique du secteur des Trois-Frontières ou encore le déploiement du Très Haut Débit sur l'ensemble du territoire.

S'agissant de la prospective, les dépenses augmenteraient significativement en raison de la montée en puissance de l'opération relative à la RD105 à Saint-Louis, de la hausse des projets bâtimentaires et de la progression des dépenses relatives au réseau routier.

Enfin, il peut être précisé que le stock d'Autorisations de Programme (AP) prévisionnel est évalué à 339 M€ au 31/12/2019 et que les crédits de paiement 2019, d'un montant de 115,3 M€, permettent de couvrir 34,0 % du stock d'AP au 31/12/2019.

E/ Un endettement au service des Haut-Rhinois

De 2014 à 2018, le Département a baissé son encours de dette de plus de 147 M€ et a retrouvé une situation financière saine qui permettra, demain, avec la Collectivité européenne d'Alsace d'envisager de réaliser les équipements stratégiques dont nos territoires ont besoin.

Pour mémoire, en 2019, l'inscription budgétaire du recours à l'emprunt au sein du Département a été fixée à 44 M€, avec une réalisation qui pourrait cependant être moindre.

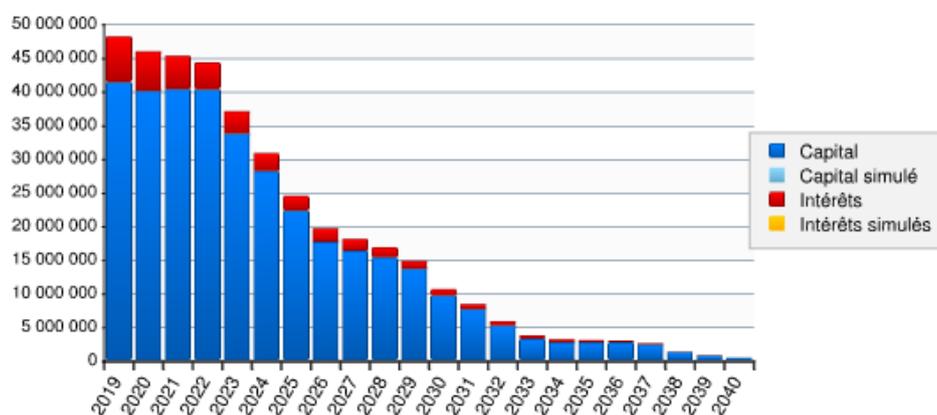
En 2020, l'emprunt d'équilibre prévisionnel pourrait s'élever à 59 M€, étant précisé, que des crédits ont déjà été mis en réserve en DM1 et DM2 2019 pour le financement d'opérations prévues en 2020. Ainsi, l'inscription prévisionnelle d'emprunt de 59 M€ pourrait être réduite à 44 M€, soit l'équivalent du remboursement du capital de la dette, en DM1 2020.

Pour mémoire, la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022 institue un objectif d'amélioration du besoin de financement des collectivités, calculé comme la différence entre les emprunts nouveaux souscrits et le remboursement en capital de la dette au cours d'un exercice budgétaire.

L'objectif ainsi assigné à chaque collectivité signataire consiste à améliorer le besoin de financement de la collectivité sur la période triennale du contrat (2018-2020) par rapport à l'exercice 2017, c'est-à-dire d'accroître le différentiel entre les emprunts nouveaux et le remboursement en capital de la dette. Il s'agit par-là d'inciter les collectivités à se désendetter davantage chaque année, même si ce dispositif n'est assorti d'aucun mécanisme de sanction en cas de non-respect de ce critère.

S'agissant du profil d'extinction de la dette existante (hors nouveaux emprunts), on observe que le montant du remboursement annuel de la dette baisse sensiblement à partir de l'année 2023 pour s'établir à 37 M€ en 2023, puis à 30,8 M€ en 2024.

Flux de remboursement



N.B. : sans simulation de capital nouveau, ni d'intérêt supplémentaire en 2019 et les années suivantes.

En 2019 et 2020, la stratégie du recours à l'emprunt pourrait évoluer et consister à privilégier davantage le recours aux taux longs compte tenu du caractère historiquement bas des taux fixes proposés par les établissements bancaires sur une maturité de 15 ans (environ 0,5%). La collectivité pourrait cependant préserver la part des emprunts à taux variables, qui offrent une plus grande souplesse de négociation commerciale, dans l'objectif de maintenir une structure de dette à la fois sécurisée et dynamique.

Dette par type de risque au 31/12/2019		
Type	Encours	% d'exposition
Fixe	147 682 464 €	48,35%
Annulable	5 434 780 €	1,78%
Barrière	15 760 669 €	5,16%
Total taux fixe	168 877 913 €	55,29%
Variable couvert	10 333 333 €	3,38%
Variable	107 730 814 €	35,27%
Livret A	15 935 938 €	5,22%
Écart d'inflation	2 562 187 €	0,84%
Total taux variable	136 562 273 €	44,71%
Ensemble des risques	305 440 186 €	100,00%

F/ Les orientations de la politique départementale pour 2020

1°) La Solidarité : un soutien plein et entier aux Haut-Rhinois

En 2020, à ce stade de la construction budgétaire, les dépenses prévisionnelles d'aide sociale devraient connaître une augmentation de + 2,5 % par rapport au BP 2019.

Le budget consacré à la protection de l'enfance et de la famille continuera d'être impacté par la hausse des dépenses d'accueil des Mineurs Non Accompagnés (MNA) qui s'impose à l'ensemble des départements depuis la loi de 2016 portant sur la protection de l'enfance. Ce sont ainsi près de 498 mineurs qui devraient être pris en charge au 31/12/2020 (contre 394 au 31/12/2019).

Au total, le nombre de MNA aura été multiplié par plus de 6 entre 2015 et 2020 et les dépenses de prise en charge par 5. Dans le même temps, la compensation de l'Etat n'a représenté qu'un montant de 0,4 M€ en 2019, en l'absence de financement exceptionnel cette année, contrairement à l'exercice 2018, pour une charge totale de 7,1 M€ en 2019.

Par ailleurs, en 2020 le Département souhaite renforcer l'accompagnement des familles en proximité et en prévention, améliorer de manière continue la qualité de l'accueil pour les familles et les enfants et adapter l'offre de service en matière d'accueil et de prise en charge des enfants placés, en conformité avec le Schéma 2019-2023 de protection de l'enfance.

De plus, un effort particulier sera consenti en 2020 en faveur de la protection de l'enfance compte tenu de l'augmentation significative du nombre de demandes de placement, avec la création de 35 nouvelles places, dont 11 places en Maison d'Enfant à Caractère Social, 12 places en Service d'Accompagnement Educatif à Domicile Renforcé, 5 places d'accueil de jour et 7 places de pouponnière.

Enfin, le Département s'attachera en 2020 à préparer la convergence dans le cadre de la création de la CEA, en alignant les conditions de rémunération, d'indemnités et d'allocations des assistants familiaux du Département du Haut-Rhin sur celles du Bas-Rhin et en s'engageant à créer un dispositif d'accueil d'urgence pour les mineurs confiés, actuellement inexistant dans le Haut-Rhin, à l'instar de celui mis en place dans le Bas-Rhin.

Le budget consacré aux personnes en situation de handicap devrait fortement progresser en 2020, du fait d'une hausse du nombre de bénéficiaires de la prestation de compensation du handicap et d'une augmentation des dépenses d'hébergement en établissement. Le Département continuera d'encourager en 2020 la participation citoyenne des personnes en situation de handicap et de soutenir les proches aidants en améliorant la structuration de l'hébergement temporaire. Par ailleurs, la collectivité s'attachera comme les années précédentes à accompagner les établissements dans l'évolution des profils des personnes accueillies et à faciliter les parcours en transformant l'offre et en donnant une impulsion à l'habitat inclusif.

Le budget consacré aux personnes âgées devrait nettement augmenter en 2020, principalement en lien avec la poursuite de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'APA à domicile et du nombre de bénéficiaires admis à l'aide sociale départementale à l'hébergement. En 2020, le Département renforcera ses efforts en matière de prise en charge de la dépendance des personnes âgées en revalorisant de 0,11 € le tarif de référence de l'APA à domicile afin d'éviter tout impact sur la franchise payée par les bénéficiaires et de 0,03 € la valeur unitaire du point GIR départemental de référence à un niveau identique à celui du Bas-Rhin.

Dans le même temps, le Département accroîtra son effort à destination des personnes âgées en apportant un soutien financier à l'investissement dans les EHPAD et en renforçant les aides individuelles versées à des personnes âgées pour aménager le domicile.

Le budget consacré à l'insertion devrait rester stable en 2020, essentiellement en raison de la maîtrise des crédits consacrés aux allocations rSa.

Après une augmentation moyenne de la dépense d'allocation rSa de 8,3 % par an sur la période 2011-2015, celle-ci a reculé de - 2,8 % par an en moyenne entre 2016 et 2018, malgré les revalorisations forfaitaires de l'allocation. Dans le même temps, après une progression de 6,2 % par an sur la période 2011-2015, le nombre de foyers allocataires s'est réduit de - 5,0 % par an en moyenne entre 2016 et 2018. Ainsi, en 2018, la dépense d'allocation rSa a continué de diminuer de - 3,2 % dans le Haut-Rhin, alors qu'elle augmentait de + 2,2 % en moyenne en France métropolitaine (source ODAS). En 2019, il est possible de relever une stabilisation des dépenses d'allocation rSa ainsi que du nombre de foyers bénéficiaires payable CAF, aux alentours de 14 850 foyers bénéficiaires.

Ces données favorables sont à mettre au crédit d'un taux de chômage établi à 8,2 % au 4^{ème} trimestre 2018 et en légère baisse de - 0,1 point sur un an, ainsi que d'une hausse de + 0,4 % du nombre de salariés entre le 3^{ème} trimestre 2017 et le 3^{ème} trimestre 2018. Ces évolutions traduisent la reprise de l'économie sur notre territoire, confirmée par l'enquête « Besoin en Main d'Œuvre » de Pôle emploi, qui relève une progression de 9 % des intentions d'embauche pour 2019.

Ce contexte favorable résulte également de l'action volontariste du Département en matière d'insertion, qui développe notamment une politique de « juste droit » qui articule et optimise tous les segments du dispositif dans une approche systémique, à travers notamment les plateformes d'orientation et d'ouverture du droit, le suivi du parcours des bénéficiaires du rSa, la signature des Contrats d'Engagement Réciproques (CER) et la mise en place d'un dispositif de contrôle.

Par ailleurs, le dispositif « rSa et bénévolat » poursuivra son développement en 2020 en tirant les enseignements de l'action « ambassadeurs du bénévolat » de manière à valoriser les compétences acquises par les usagers dans le cadre des missions de bénévolat.

Dans le même objectif, le Département continuera de soutenir les entreprises, notamment avec l'opération rSa Vendanges ou encore en ayant recours à des contrats aidés en garantissant le maintien des taux d'aide à l'employeur, l'objectif étant de permettre la signature de 330 contrats aidés, soit un volume identique à celui fixé en 2019.

Enfin, le Département confortera en 2020 le plan d'actions déployé en 2019 concernant l'objectif emploi en participant à la réalisation de plusieurs actions innovantes de nature à favoriser la mobilité des demandeurs d'emploi et les circuits courts. Il s'agit de faire en sorte que les bénéficiaires du rSa puissent profiter de l'implantation de nouvelles entreprises sur notre territoire et accéder à des formations qualifiantes pourvoyeuses d'emploi.

Evolution 2009-2020 des dépenses d'aide sociale* (en M€)



* hors transport scolaire des élèves en situation de handicap

2°) La montée en puissance du plan « Pour la Réussite Educative pour Tous » (P.R.E.T.)

	2019	2020	2021	2022
Plan de Réussite Educative Pour Tous (PRÉT) (en M€)	46,8	57,2	56,8	66,7

La stratégie haut-rhinoise de réussite éducative pour tous lancée en 2018 se poursuivra à travers plusieurs chantiers en 2020 :

- Accélérer la mise en œuvre du programme pluriannuel de modernisation des collèges avec une dépense prévisionnelle en forte progression, soit une hausse de 60 % par rapport au BP 2019. Au total, ce seront 170 M€ sur 10 ans qui seront investis afin d'améliorer les conditions d'accueil des collégiens et de l'ensemble de la communauté éducative, soit l'équivalent d'un collège neuf chaque année. La construction de deux nouveaux collèges à Kembs et Mulhouse est programmée pour 2024 et 2025,
- Accélérer le développement des équipements mobiles numériques dans les collèges qui représente environ 10 millions d'euros investis sur 5 ans, afin de renouveler un parc de 2000 ordinateurs, installer des vidéoprojecteurs et poursuivre le déploiement de 650 tablettes numériques dans 17 établissements selon le principe des chariots pédagogiques,
- Poursuivre l'expérimentation de l'externalisation de certaines prestations, notamment de nettoyage et de manutention, dans les collèges,
- Lancer une plateforme Géostages à destination des élèves de 3^{ème} en recherche de leur stage d'observation obligatoire dans 15 collèges, afin de faciliter la recherche d'un lieu de stage.

Le Département répond ainsi présent aux besoins de la Jeunesse qui constitue l'avenir de l'Alsace.

3°) Un réseau routier rénové pour l'Alsace de demain

	2019	2020	2021	2022
Investissement routier (en M€)	43,3	45,5	71,4	64,4

En 2020, le Département entend reconduire l'effort budgétaire consacré en 2019 à l'amélioration du réseau routier départemental, soit une progression de plus de 50 % par rapport au BP 2018 pour être porté à plus de 45 M€.

Afin de garantir la sécurité et le confort des usagers, les travaux de renforcement et de renouvellement de chaussées, qui permettent de maintenir à bon niveau le patrimoine départemental, feront l'objet d'un effort budgétaire supplémentaire de l'ordre de 2 M€ en 2020.

Concernant les opérations d'aménagements routiers, le budget sera également revalorisé de manière à répondre aux besoins d'aménagement de notre territoire. Parmi les principales opérations concernées par des crédits en 2020, citons la déviation de Ballersdorf, la liaison A35-RD83 à hauteur d'Ensisheim, la liaison Altkirch / Mulhouse / Burnhaupt, la liaison RD 66 / RD 35 à Vieux-Thann ou encore l'aménagement de la RD 105 pour le « Technoport » à Saint-Louis.

Par ailleurs, devant les enjeux économiques et sociaux considérables de l'après-Fessenheim pour le territoire du Haut-Rhin, et parce que ce projet revêt une forte dimension transfrontalière, le Département prévoit de se mobiliser pour réussir ce défi et ainsi de réserver une enveloppe de 45 M€ destinés à la réalisation d'infrastructures routières et ferroviaires.

Enfin, dans le cadre de la préparation de la création de la Collectivité Européenne d'Alsace, un budget supplémentaire sera consacré à la mise en place de portiques à message variable dans le cadre du plan de gestion du trafic ainsi qu'au renommage des routes départementales et au changement des panneaux d'entrée dans le territoire alsacien.

4°) La transition énergétique : réussir l'après-Fessenheim

	Fonds d'avenir pour Fessenheim
Projets d'aménagement routiers (en M€)	20,0
Projets ferroviaires (en M€)	25,0
Projets de reconversion énergétique (en M€)	11,0

Le Département s'impliquera en 2020 dans la transition énergétique de son territoire, dans la perspective de la fermeture de la Centrale de Fessenheim qui est programmée au mois de mars 2020 pour la première tranche et au mois de juin 2020 pour la seconde tranche.

Compte tenu de l'impact de cette fermeture sur le territoire, le Département du Haut-Rhin souhaite accompagner les différents acteurs publics et privés pour faciliter le développement des énergies renouvelables et faire émerger des projets photovoltaïques, de méthanisation et éoliens. Les différentes études et l'ingénierie de projet financées par le Département doivent permettre d'accompagner les projets de territoire et de maintenir le tissu industriel départemental.

Au total, le Département pourrait consacrer plus de 11 M€ à la reconversion énergétique du bassin d'emploi de Fessenheim, en plus des crédits déjà réservés dans le cadre des projets routiers et ferroviaires.

5°) La culture : accélérer la mise en œuvre du plan Patrimoine 68

En 2020, le Département entend poursuivre et accélérer la mise en œuvre du plan pluriannuel Patrimoine 68, de manière à accompagner davantage les associations, collectivités ou particuliers dans leurs projets de valorisation, préservation, et restauration du patrimoine historique du patrimoine haut-rhinois et amplifier son soutien à la culture.

Doté d'un budget global de 9 M€, la durée de sa mise en œuvre a été écourtée de manière à porter la période d'engagements des dossiers de 10 ans à 3 ans (2019-2021), afin d'accélérer la réalisation des projets des territoires.

Pour mémoire, le Plan Patrimoine 68 est déployé sur les thématiques suivantes :

- les châteaux-forts protégés au titre des Monuments Historiques
- les sites remarquables classés ou inscrits à l'inventaire des Monuments Historiques
- le patrimoine de territoire qui contribue à l'attractivité du Haut-Rhin
- les maisons alsaciennes anciennes construites jusqu'en 1948

Par ailleurs, le Département poursuivra en 2020 les actions engagées les années précédentes en matière d'action culturelle. Ainsi, l'appel à projets « pratiques culturelles amateurs en collège », qui permet aux collégiens de découvrir et pratiquer une ou plusieurs disciplines artistiques et de les sensibiliser au processus de création d'une œuvre artistique, sera reconduit et revalorisé en 2020.

De même, différents événements seront financés par le Département concernant les châteaux forts en préfiguration de la Collectivité Européenne d'Alsace.

Concernant la lecture publique, l'année 2020 sera marquée par la mise en œuvre du nouveau Schéma de la Lecture Publique, par la reconfiguration de la desserte par médiabus et par le renforcement des collaborations avec la Bibliothèque Départementale du Bas-Rhin. L'objectif de cette démarche consiste à harmoniser les principes de fonctionnement et les pratiques en matière de politique documentaire, de développement numérique, de formation et d'action culturelle.

S'agissant des archives départementales, la collectivité prévoit de financer en 2020 une exposition itinérante bilingue sur l'Histoire de la Haute-Alsace à destination des publics scolaires et du grand public.

CONCLUSION :

L'exercice 2020 sera indéniablement dédié à la préparation de la Collectivité européenne d'Alsace à travers des temps d'échanges politiques et techniques qui devront aboutir à la définition d'un nouveau service public alsacien, dans la proximité et l'efficacité. De nouveaux modes de gestion résulteront ainsi des travaux de mise en convergence des politiques départementales du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, lesquels porteront une nouvelle ambition pour le territoire. Cette mobilisation de tous les acteurs devra s'inscrire dans des perspectives financières solides, fondées sur un bon niveau d'autofinancement et sur un recours maîtrisé à la dette.

Ainsi, pour son dernier budget, le Département du Haut-Rhin poursuivra son modèle de gestion alsacien fondé sur la proximité, l'efficacité et la sobriété. Les marges de manœuvre continueront d'être appréciées au regard des objectifs actuels de maîtrise des dépenses de fonctionnement, de fiscalité modérée et de dette limitée.

En 2020, à l'instar de l'exercice précédent, une attention particulière sera portée à l'évolution des dépenses de fonctionnement, d'abord parce leur maîtrise est déterminante dans la capacité de la collectivité à générer de l'autofinancement, ensuite parce que leur trajectoire constitue le principal objectif contractualisé avec l'Etat dans le cadre du pacte financier conclu pour la période 2018-2020.

L'amélioration des indicateurs financiers, fruit d'une gestion rigoureuse et de choix politiques courageux, permet aujourd'hui au Département de renforcer ses politiques, d'être toujours plus présent dans le quotidien des Haut-Rhinois et de répondre aux besoins d'équipement du territoire en envisageant les projets d'avenir avec sérénité.

Avec une épargne brute de 80 M€ et une capacité d'investissement de 120 M€, les priorités du Département en 2020 concerneront :

- la jeunesse, à travers l'accélération du Plan de Réussite Educative pour Tous (P.R.E.T),
- le retour à l'emploi et à l'activité des Haut-Rhinois qui en sont éloignés,
- la protection de l'enfance avec la création de 35 nouvelles places,
- la valorisation du patrimoine alsacien,
- le renforcement de l'attractivité du territoire, en intensifiant les crédits dédiés aux projets d'avenir.

La réalisation de ces projets répond directement aux préoccupations quotidiennes des Haut-Rhinois en matière d'éducation, d'insertion dans la vie professionnelle, d'écologie, de compétitivité et de dynamisme de nos territoires, autant d'enjeux qui participent au bien vivre ensemble et qui, demain, avec la Collectivité Européenne d'Alsace, seront investis avec d'autant plus de force et de réussite qu'ils s'inscriront dans notre projet commun, dans notre avenir commun.

Telle sera notre feuille de route pour l'élaboration du Budget Primitif 2020.

Je vous invite à prendre acte de la présentation du rapport, de débattre des orientations budgétaires pour 2020 et de clôturer ce débat par un vote.

La Présidente



Brigitte KLINKERT

Brigitte KLINKERT