



## Commission des finances et des affaires générales

### 5 - Administration générale

#### Proposition d'Orientations budgétaires 2017

##### Rapport n° CD/2016/112

**Service Chef de file :**

E220 - Service du budget et de la dette

**Service(s) associé(s) :****Résumé :**

Ce rapport a pour objet de proposer au Conseil Départemental de décider d'approuver les orientations budgétaires du Département pour 2017.

L'année 2016 a été pour la collectivité départementale l'année des mutations et des fondations. Conformément aux orientations budgétaires présentées à l'automne 2015, le Conseil Départemental a consacré l'exercice qui s'achève à la redéfinition de ses priorités dans chacune de ses politiques publiques, à leur réorganisation afin de gagner en efficacité, en proximité et en portée pour chaque Bas-Rhinoise et chaque Bas-Rhinois.

Ce travail a permis tout au long de l'année 2016 d'assainir les fondations budgétaires du Département, d'absorber le choc budgétaire de 255,5 millions d'euros auquel il devait faire face tout en se renforçant dans ses missions et dans ses vocations. Les orientations budgétaires, orientations politiques de la collectivité ont également permis de concrétiser un renouveau partenarial, tant à travers l'effort d'investissement, qu'à travers l'ensemble des actions directes du Département.

Les orientations budgétaires pour l'exercice 2017 s'inscriront bien sûr dans la continuité de l'exercice qui s'achève, afin de renforcer l'ouverture du Département vers ses partenaires et vers l'ensemble des Bas-Rhinois. Cette continuité est naturelle car l'exécutif départemental a entendu construire dès 2015 une trajectoire budgétaire sur plusieurs exercices afin de garantir aux Bas-Rhinois visibilité, stabilité et cohérence dans le déploiement des politiques départementales.

La donne budgétaire que préfigurent ces orientations budgétaires est claire : le Département devra faire des choix pour faire face à une nouvelle baisse des dotations de l'Etat de 20M€ en 2017.

Le budget départemental devra être construit avec 70M€ de dotations en moins par rapport au budget 2013. Pour autant, l'orientation budgétaire est affirmée : persévérer dans les efforts sur le fonctionnement de la collectivité afin de maintenir le maximum d'actions à destination des Bas-Rhinois.

Cette orientation a d'ores et déjà porté ses fruits en 2016. Pour la 3<sup>ème</sup> année consécutive, le budget départemental d'1,1 milliard d'euros est préservé, pour l'ensemble des Bas-Rhinois, sans aucune augmentation d'impôts, et avec un niveau d'investissement maintenu à 120 millions d'euros. Cet effort continu permet d'envisager plus de 1,5 milliards d'euros d'effet levier pour l'économie alsacienne au cours des prochaines années.

Préserver des marges de manœuvre permet également de répondre présent aux côtés des Bas-Rhinois et des Communes dans la difficulté, à l'image du plan d'aide d'urgence de 1 million d'euros mobilisés par le Département au moment des inondations et intempéries du printemps 2016.

Les orientations budgétaires pour 2017 s'inscrivent dans une équation simple : conserver les marges de manœuvre nécessaires pour rester aux côtés des partenaires et des

territoires, et donc maintenir le niveau d'investissement du Département à 120 millions d'euros tout en respectant l'engagement de ne pas augmenter les impôts et en amorçant une baisse du niveau d'endettement sous les 700 millions d'euros d'ici la fin du mandat.

Pour remplir ces objectifs, le Département devra poursuivre ses efforts d'économie de fonctionnement pour maintenir une épargne brute autour de 85 millions d'euros et préserver ses capacités à agir.

Ces mesures ont pour but le renforcement de l'emploi, objectif transversal prioritaire de l'action départementale pour 2017, notamment avec la mise en œuvre du Plan Départemental pour l'Emploi, et doivent permettre le retour à l'activité de 10 000 allocataires du RSA d'ici 2018.

La politique de l'emploi menée par le Département du Bas-Rhin constitue la meilleure illustration de cette stratégie de l'économie par l'efficacité. En 2015, le Département du Bas-Rhin a réalisé 7 millions d'euros d'économie, dans le cadre de sa politique d'insertion, grâce à sa politique de contrôle et au retour à l'emploi de 3 000 allocataires du RSA. Le Département travaille aujourd'hui avec plus de 2 000 entreprises du Bas-Rhin. Les efforts de l'ensemble des conseillers départementaux permettront d'amplifier cette proposition au cours du prochain exercice.

La politique de l'enfance s'inscrit également dans cette dynamique vertueuse pour éviter des situations qui peuvent aboutir au placement. Le Département travaille aux côtés des familles et avec ses partenaires en valorisant la place des parents, en améliorant l'encadrement et en favorisant l'autonomie des jeunes, tout en réduisant les coûts.

Le Département poursuivra la révision de ses politiques publiques, au travers de la consolidation de ses politiques éducatives et culturelles, de l'adoption d'un Plan Collège, et en dessinant la transition des contrats de territoire vers des partenariats de projets.

Dans la continuité des objectifs assignés à chaque politique publique du Département dans les orientations budgétaires pour 2016, les orientations de chacun des périmètres d'action du Département pour 2017 répondent aux fondamentaux suivants :

- La pertinence de la dépense publique
- Le suivi en transparence de l'efficacité du service rendu ou de l'action menée
- Le renforcement d'une collectivité humaine, intelligible, ouverte sur ses usagers
- Une collectivité qui responsabilise et renforce l'autonomie et la dignité de l'ensemble des publics qu'elle accompagne
- Une collectivité qui joue pleinement son rôle de locomotive pour l'ensemble des acteurs du territoire.

## **Un Département pleinement engagé dans la bataille de l'emploi**

L'accès à l'emploi constitue l'une des préoccupations principales des Bas-Rhinois. Pour répondre à cet enjeu, le Département du Bas-Rhin a développé depuis 3 ans une stratégie ambitieuse pour l'insertion des allocataires du RSA.

Cette réponse est fondée sur deux axes complémentaires : le premier vise à mobiliser les entreprises, associations, collectivités ainsi que tous les dispositifs pour permettre un retour à l'emploi durable des Bas-Rhinois en situation de précarité. 3 000 allocataires retrouvent ainsi un emploi chaque année grâce aux moyens mis en œuvre par le Département et l'appui de ses partenaires (Pôle emploi, structure d'insertion par l'activité économique...). Le second axe porte sur le contrôle des droits dans un souci de justice sociale. Les moyens budgétaires du Département sont tous orientés en direction de ces deux axes qui appellent

à être renforcés pour les 3 années à venir avec le retour à l'emploi de 10 000 allocataires et la réalisation de 12 000 contrôles.

### **Un Département engagé pour la protection et l'épanouissement de l'enfance**

Face à l'augmentation des difficultés rencontrées par les familles et les jeunes, le Département veut agir pour l'épanouissement de la jeunesse et des familles bas-rhinoises tout au long de leur vie. En développant un accompagnement global des familles dans tous les domaines de leur vie quotidienne : emploi, habitat, éducation, transport, culture, loisirs... En impulsant une politique de prévention précoce, avant que les difficultés ne surviennent, par un service public s'adressant à toutes les familles et tous les jeunes. En guidant et en responsabilisant les jeunes sur leur chemin vers l'autonomie, leur apprentissage de la vie citoyenne et en valorisant leur engagement et leurs talents.

### **Un Département engagé aux côtés de la jeunesse pour lui permettre de grandir et réussir**

Dans un contexte de tensions et de perte de repères, la politique éducative du Département vise à la consolidation du lien social dans les collèges, l'environnement familial et sociétal de tous les Bas-Rhinois. La collectivité mobilise tous ses équipements et services pour y contribuer.

Les collégiens demeurent un public privilégié :

- Le Département s'engage au quotidien pour un accueil efficient des collégiens : carte scolaire, maintenance, restauration, restructurations, sécurisation des locaux, accès au haut-débit ;
- Le Département s'engage à faire de chaque collège un espace ouvert sur son territoire et sur les projets qui s'y développent. Ils contribuent, en favorisant l'engagement au sein de la dynamique de l'établissement, à la construction de futurs citoyens autonomes (comme l'illustre la démarche « Le respect au sens propre »), et responsables (actions éducatives, éducation populaire).

### **Un Département engagé pour l'autonomie et la dignité**

Dans un contexte en forte évolution démographique et législative, avec notamment l'impulsion des lois d'adaptation de la société au vieillissement et de modernisation du système de santé, le Département, chef de file en matière d'Autonomie, se donne trois lignes directrices fortes pour assurer un accompagnement plus efficace et plus humain aux Bas-Rhinois les plus fragiles :

- Construire une Maison de l'Autonomie plus efficace et plus humaine : une Maison qui accueille et qui rassure, une Maison qui évalue et accompagne les projets de vie, une Maison qui sécurise ;
- Développer une nouvelle offre : l'ensemble des dispositifs, structures et services doit être mobilisé afin de proposer une palette de réponses variées, adaptées et répondant aux besoins des usagers (innovation, partenariat renforcé, habitat accompagné, Silver Développement...)
- Assurer aux personnes en perte d'autonomie une place active dans la société : le projet de vie de chaque usager a une place centrale dans la construction des réponses (plans d'aides, plan de compensation) et des parcours pour chacun. Les situations individuelles complexes seront particulièrement accompagnées, en lien avec les partenaires, et l'emploi accompagné sera conforté.

L'enjeu pour le Département du Bas-Rhin est également de renforcer l'épanouissement et la qualité de vie au quotidien des seniors et des personnes en situation de handicap grâce aux politiques de tourisme, de culture, de sport. Cette dynamique permet de valoriser

l'engagement et l'échange, notamment pour lutter contre l'isolement et accroître le bien-être de chacun.

### **Un Département engagé pour la solidarité de proximité**

Le Département porte un modèle social assis sur les fondamentaux de la solidarité : la solidarité n'est pas une finalité, elle constitue un passage vers l'autonomie et donc la dignité de chacune et chacun. Elle doit permettre à toute personne accompagnée d'être un acteur de son parcours de vie.

Face à l'ampleur et à la diversité des situations de pauvreté et de précarité qui touchent une partie des Bas-Rhinois, le Département poursuit ses efforts afin que la solidarité soit un amortisseur des effets de la crise et une garantie de la cohésion sociale tout en assurant l'équité entre tous les habitants :

- En développant une action sociale au plus près des habitants et des territoires ;
- En facilitant l'accès aux droits pour tous dans une logique de responsabilisation de chacun ;
- En refondant de nouvelles coopérations avec les partenaires afin d'accompagner les personnes au-delà d'une logique de dispositifs pour leur offrir des perspectives d'insertion.

### **Un Département engagé pour l'équité entre les territoires**

2017 sera l'année de la révision des partenariats avec les acteurs des territoires, qu'ils soient publics ou privés. 2017 matérialisera une évolution fondamentale du mode de contractualisation sous forme de projets de territoire co-construits avec les Communes, intercommunalités, associations, entreprises et autres partenaires. Cette dynamique permettra de répondre aux enjeux et problématiques structurelles ou sociétales, telles que le vieillissement, l'engagement citoyen, l'accessibilité des services aux publics.

Ainsi, le Département entend renouveler et développer ses politiques de solidarité territoriale, qui seront également mises en œuvre au travers de sa plateforme d'ingénierie publique. Il poursuivra ainsi son soutien à l'écosystème favorable aux entreprises pour la création d'emplois, de richesses et d'attractivité sur les territoires et le partenariat mis en place avec les agglomérations. Il mobilisera son réseau et ses compétences pour une stratégie foncière anticipée, une planification urbaine raisonnée et un aménagement équilibré et durable du territoire.

### **Un Département engagé à développer des politiques culturelles, vectrices d'attractivité, de lien humain et de lien social**

Le Département porte l'ambition d'une politique culturelle et sportive qui favorise le développement social et économique, et donc le vivre ensemble. Dans un contexte de tensions économiques et sociales, et de raréfaction des ressources, la culture et le sport représentent une dynamique de valeurs partagées, essentielle au maintien du lien social.

L'accès de tous les Bas-Rhinois à la culture, leur permettre une pratique sportive, favoriser l'ancrage en territoire et l'éducation à la citoyenneté constituent les priorités de cette politique départementale. Les quatre axes prioritaires de la politique culturelle et sportive du Département sont de faire société, d'assurer un maillage territorial efficace pour permettre l'accès à la culture et au sport du plus grand nombre, de soutenir les structures associatives et de faire de la culture et du sport des facteurs d'attractivité de l'ensemble des territoires.

### **Un Département engagé pour construire une stratégie touristique génératrice de richesse, d'emploi et de développement**

Dans un contexte partenarial fort autour de la destination Alsace et de redistribution des compétences à l'échelle de la loi NOTRe, la politique touristique du Département s'écrit dans une volonté partagée avec le Haut-Rhin de valorisation de la destination. Les deux Départements construisent ensemble leur stratégie interdépartementale touristique, en s'appuyant sur leur outil commun 'Alsace Destination Tourisme' au service des territoires.

### **Un Département engagé pour mener une politique d'aménagement durable du territoire structurante et développante**

Le Département, au travers de ses compétences, joue un rôle fondamental pour favoriser la mobilité des Bas-Rhinois.

En 2017, le Département continuera à mobiliser des moyens conséquents pour la gestion du domaine public, l'entretien du patrimoine, le maintien de la viabilité routière en toute saison, garantissant ainsi l'accès en toute sécurité des Bas-Rhinois aux différents pôles d'attractivité.

Le Département restera présent auprès des Communes ou de l'Etat en soutenant de grands projets d'aménagements et en offrant des prestations d'assistance technique.

2017 sera marquée par le transfert de l'essentiel de la compétence transport à la Région Grand Est : le Département poursuivra son engagement financier dans l'exercice de ces compétences, au travers d'une dotation de transfert.

Enfin, 2017 verra la commercialisation des premières prises « très haut-débit » via le programme partenarial porté par les grandes collectivités, permettant l'accès, à terme, à la fibre optique pour tous les Bas-Rhinois, dans le cadre d'un programme de travaux global de près de 500 M€.

Le Département poursuivra ses actions en faveur d'un aménagement vertueux du territoire au travers d'une gestion durable cherchant à concilier soutien à l'économie, protection de l'environnement et besoins de la société.

L'éco-exemplarité restera au cœur de ses interventions au bénéfice des différents publics, qu'ils soient scolaires, entrepreneurs, associatifs ou collectivités.

Le soutien à l'économie agricole et l'accompagnement des partenaires de l'industrie agro-alimentaire sera également reconduit et développé pour soutenir l'emploi et l'excellence alsacienne.

Le nouveau Plan Départemental de l'Habitat à finaliser en 2017, permettra au Département de développer une politique innovante en matière d'habitat et de préparer une poursuite ambitieuse et responsable de la délégation par l'Etat des aides à la pierre. Il s'agit de favoriser une production équilibrée de logements, la lutte contre la précarité, l'offre de logements pour les jeunes, et l'adaptation au vieillissement.

Le Département se fixe l'objectif de travailler efficacement avec l'ensemble des territoires du Bas-Rhin pour renforcer les atouts de chacun en tenant compte des spécificités et des enjeux locaux, en additionnant les compétences de chacun, les moyens et les énergies sur des chantiers stratégiques. C'est dans cet état d'esprit que le Département restera fortement engagé pour le développement des relations transfrontalières, et aux côtés de son Eurométropole, afin que celle-ci joue pleinement son rôle de moteur du territoire départemental et soit renforcée dans sa vocation de capitale européenne.

\*  
\* \* \*

2017 apparaît comme l'année charnière d'une grande transition qui s'est opérée au niveau de tous les échelons des collectivités locales, et plus particulièrement dans les Départements, depuis presque dix ans.

Cette transition, démarrée avec une crise financière puis économique majeure à partir de 2008, prolongée par une réforme fiscale d'ampleur en 2010, pourrait s'achever en 2017 au terme de quatre années de baisse des dotations de l'Etat et d'un processus de refonte des compétences décidé par les lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015).

Ce dernier va se traduire pour le Département du Bas-Rhin par un transfert de compétences à l'Eurométropole de Strasbourg et à la Région Grand Est. En 2015, les Départements auront également connu un changement institutionnel majeur au travers de la modification du mode de scrutin (institution d'un binôme paritaire par canton), le changement des périmètres des cantons, et un renouvellement intégral de leurs assemblées délibérantes pour la première fois.

Dans ce contexte, le Département du Bas-Rhin a su s'adapter pour poursuivre la mise en œuvre de ses missions de service public et d'intérêt général. Il a déployé dès 2012 un plan de maîtrise budgétaire des dépenses sociales qui a contribué à limiter la progression de ces dépenses. Il a progressivement réformé ses dispositifs d'intervention, par la territorialisation de son action afin de continuer à apporter un service de proximité, en particulier aux Communes, intercommunalités et aux associations. A cet égard, il a également construit des outils adéquats, dans le cadre de partenariats, dans la perspective de sécuriser ses interventions, comme avec l'Agence territoriale d'ingénierie publique (ATIP).

En 2015, au moment où la baisse des dotations d'Etat entrait dans sa phase la plus difficile (doublement de cette baisse en 2015 par rapport à 2014) et la plus longue (trois ans de baisse d'affilée), la nouvelle assemblée s'est impliquée fortement dans la définition et la mise en œuvre d'un ensemble de décisions fortes ayant pour but d'assurer la viabilité financière de la collectivité. Le BP 2016 s'est inscrit dans le prolongement de ces efforts, en mettant en œuvre les axes des orientations budgétaires adoptés par le Conseil Départemental le 14 décembre 2015 : pas de hausse d'impôt ni du volume de la dette, adoption d'un certain nombre de mesures, prises notamment au regard de la loi NOTRe, permettant d'équilibrer le budget 2016 et de préparer la nouvelle baisse de recettes annoncée pour 2017.

Si le compte administratif 2015 a mis en évidence la réussite de la stratégie financière retenue, la longue transition précédemment décrite n'est toutefois pas achevée. Les années à venir recèlent encore un certain nombre d'incertitudes : quelle sera l'évolution du RSA dans les prochaines années ? Quel sera l'impact réel de la loi d'adaptation de la société au vieillissement dite « loi ASV » ? Quelle sera la stratégie financière de l'Etat envers les Départements à l'heure où ils sont de plus en plus nombreux à ne pouvoir inscrire le 12<sup>e</sup> mois du RSA à leur budget, alors même que l'Etat a refusé tout geste financier qui aurait permis de pérenniser le financement de l'allocation ?

Malgré ces incertitudes, et pour que le Département soit capable d'y faire face, les orientations budgétaires proposées pour 2017 par l'exécutif départemental sont bâties sur le socle d'une stabilité fiscale, d'un plafonnement du stock de dette au niveau atteint fin 2015, d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement, du maintien d'un niveau d'épargne proche de celui du BP 2016 et d'un budget d'investissement stabilisé à hauteur de 120 M€.

Le présent rapport a pour objet de proposer au Conseil Départemental de décider d'approuver les orientations budgétaires 2017 dont l'objectif principal serait de mettre en œuvre une stratégie financière qui stabilise la situation financière de la collectivité et

permettrait au Département de continuer à jouer son rôle au service des Bas-Rhinois et de tous les territoires.

## 1. Affirmer une ambition à l'échelle du mandat

### 1.1. Un équilibre financier rétabli

#### L'épargne brute

L'évolution de l'épargne brute ces dernières années constitue un indicateur clé de compréhension de la situation financière de la collectivité. En adaptant ses dispositifs dans un contexte de perte de dynamique fiscale et de progression des dépenses sociales de 4 à 6% par an, le Département, au début des années 2010, est parvenu à conserver un taux d'épargne supérieur à 13% des recettes de fonctionnement. Ce contexte général se poursuivant et étant même aggravé par la première baisse des dotations d'Etat, l'année 2014 a vu l'épargne se réduire de plus de 25%, le taux d'épargne brute passant sous les 10%.

A la suite des mesures adoptées en 2015 et dans un contexte de recettes plus favorable, l'épargne a retrouvé en 2015 un niveau satisfaisant.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	BP 2016
Ratio dette / épargne brute	4,06	3,97	4,44	5,33	7,64	5,61	7,61
Epargne brute réalisée (CA) après retraitements*	141,2	149,1	142,5	126,7	92,7	127,5	84,3
Taux d'épargne brute	15,7%	16,3%	15,2%	13,3%	9,5%	13,3%	9,1%

\* Les retraitements sont explicités dans les rapports du compte administratif successifs

En 2016, l'épargne telle qu'elle ressort du vote du BP se situe à 84,3 M€. Réévaluée en DM2, elle pourrait se situer au compte administratif autour de 100 M€, ce qui permettrait de rester au-dessus d'un taux d'épargne de 10%.

Le maintien d'un bon niveau d'épargne n'est pas durablement acquis tant que le Département se trouvera dans un contexte d'effet ciseaux, c'est-à-dire dans la situation où ses dépenses de fonctionnement progressent plus rapidement que ses recettes de fonctionnement.

#### Dette et ratio de désendettement

Le diagnostic a été dressé dans le précédent rapport d'orientations budgétaires : le stock de dette a crû régulièrement ces dernières années du fait de la baisse de l'épargne et du maintien d'un niveau élevé d'investissement, pour se stabiliser en 2015.

Afin de garder un niveau de dette soutenable dans un contexte d'amenuisement de l'épargne, l'assemblée départementale a pris l'orientation, confirmée lors de l'adoption du BP 2016, de ne pas augmenter le stock de dette (plafonnement aux 714,3 M€ constatés dans le CA 2015).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	BP 2016
Stock de dette en M€	572,7	592,5	632,4	675,6	708,7	714,3	714,3
Evolution en M€	+47,8	+19,8	+40,0	43,2	+33,1	+5,6	
Ratio dette / épargne brute (dit « ratio de désendettement »)	4,06	3,97	4,44	5,33	7,64	5,61	

Le ratio de désendettement, qui avait fortement augmenté en 2014, est repassé sous les six années en 2015.

### Le stock des engagements hors dette

Les précédentes orientations budgétaires avaient permis de dresser l'état des lieux des engagements portant sur la section d'investissement, vis-à-vis des tiers et en maîtrise d'ouvrage. Début 2016, le Département était ainsi engagé à près de 260 M€ en subventions ; il recensait également plus de 300 M€ de projets de maîtrise d'ouvrage à divers niveaux d'avancement dont 140 M€ de projets engagés.

Sur la base de ce constat, une stratégie a été mise en place, combinant l'arrêt d'un certain nombre de dispositifs d'intervention – en particulier les contrats de territoire – une révision de la programmation pluriannuelle des projets de maîtrise d'ouvrage afin de les prioriser davantage, et le fait de mobiliser toutes les marges de manœuvre dégagées en cours d'année pour solder les engagements pris vis-à-vis des tiers.

Cette stratégie a été illustrée par la DM1 de 2016 dans laquelle l'intégralité du résultat d'exécution 2015 a été mobilisé pour financer les engagements vis-à-vis des tiers.

A la fin de l'année 2016, il est possible de projeter un stock résiduel d'engagements vis-à-vis des tiers de l'ordre de 220 M€.

Il n'en demeure pas moins que, compte tenu de la structure de la section d'investissement détaillée ci-dessous, solder un tel niveau d'engagement suppose un échelonnement sur plusieurs années et une stratégie à l'échelle du mandat. L'un des enjeux de la stratégie financière serait donc de préserver des montants significatifs, chaque année, pour solder ces engagements.

### Le niveau des investissements

Le niveau de la section d'investissement a fortement diminué depuis 2010 sous l'effet de la baisse de l'épargne et d'un plafonnement de la dette que cette baisse d'épargne rend nécessaire.

De 215 M€ en moyenne entre 2010 et 2013, le montant des investissements a progressivement décliné pour atteindre 160 M€ en 2016.

Nature de dépenses	2010	2011	2012	2013	2014	2015	BP 2016	DM1 2016
<b>Total Investissements hors dette</b>	<b>222,3</b>	<b>209,1</b>	<b>222,2</b>	<b>209,5</b>	<b>186,1</b>	<b>156,3</b>	<b>122,7</b>	<b>166,2</b>
Subventions d'investissement	98,4	96,2	108,6	92,4	77,3	84,2	50,2	94,6
Avances remboursables et travaux pour compte de tiers	13,1	10,7	16,2	15,5	10,9	5,4	7,6	7,4
Maîtrise d'ouvrage	110,8	102,2	97,5	101,1	98,5	66,7	64,9	64,2
<b>Répartition (en %)</b>								
Subventions d'investissements (subventions et avances remboursables)	50%	51%	56%	52%	47%	57%	47%	62%
Maîtrise d'ouvrage	50%	49%	44%	48%	53%	43%	53%	38%

La section d'investissement s'en trouve fortement contrainte car outre le solde des engagements passés et la poursuite des projets lancés, elle doit également porter les coûts de maintien du patrimoine (dépense de nature récurrente) et les engagements nouveaux de caractère contractuel comme les aides à la pierre dans le domaine du logement.

## **1.2. Les orientations proposées par l'exécutif départemental**

Il s'agit pour le Département de continuer à investir, sans pression fiscale supplémentaire tout en honorant les engagements globaux de la collectivité.

Les éléments de situation financière présentés confortent la stratégie mise en place par l'Assemblée en 2015. Le cadrage financier proposé, qui constitue le socle de la prospective présentée ci-dessous, est le suivant :

- Stabiliser le taux de foncier bâti ;
- Ne pas augmenter le stock de dette ;
- Entretien le patrimoine de la collectivité ;
- Réduire le stock des engagements vis-à-vis des tiers afin de permettre à la collectivité de retrouver des marges de manœuvre pendant le mandat en cours.

Pour atteindre le double objectif d'entretenir le patrimoine départemental tout en respectant les engagements passés, un niveau minimum d'investissement est nécessaire. En l'absence de recours supplémentaire à l'emprunt, cela nécessite le maintien d'une épargne brute ainsi qu'un bon niveau de cofinancement des projets départementaux.

Les orientations budgétaires 2017 proposent au Conseil Départemental de décider de retenir une cible d'investissement de 120 M€, compatible avec une stratégie d'entretien du patrimoine, d'investissements nouveaux et d'une diminution du stock des engagements en cours.

La dette constitue également un engagement de la collectivité. Les orientations politiques ciblent un désendettement en deçà des 700 M€ à la fin du mandat.

## **Maîtriser le fonctionnement**

A l'image des dernières années, l'enjeu reste particulièrement prégnant sur la section de fonctionnement alors que les marges de manœuvre ne cessent de se réduire.

Par-delà l'imposition de normes nouvelles et les exigences toujours accrues qui pèsent sur les collectivités, le Département doit pouvoir continuer à gérer avec rigueur l'ensemble de ses dépenses. Les frais de fonctionnement de l'administration doivent faire l'objet de nouveaux efforts de réduction. Les partenaires, satellites et autres bénéficiaires de fonds départementaux, quel que soit leur statut (collèges, établissements sociaux et médico-sociaux, associations, organismes publics), doivent s'orienter vers la même rigueur de gestion que le Département. Les dépenses sociales du Département doivent continuer à être gérées strictement, dans un esprit de bienveillance responsable, pour qu'elles puissent continuer à bénéficier à ceux qui en ont le plus besoin, aux plus démunis de nos concitoyens.

Atteindre 120 M€ d'investissement implique une maîtrise réelle des dépenses de fonctionnement dont certaines voies sont explorées dans les propositions d'orientations budgétaires pour 2017.

## **1.3. Affirmer l'ambition d'un Département aménageur**

Il est proposé au Conseil Départemental d'affirmer, dans ces orientations budgétaires, sa volonté de continuer à investir dans un objectif d'attractivité du département et

de contribuer à financer des infrastructures de qualité au service de ses habitants. Le Département doit pouvoir rester présent aux côtés des collectivités et s'engager dans des nouveaux projets de maîtrise d'ouvrage, dans les domaines des routes, des collèges, des infrastructures numériques, du logement et des établissements culturels... Ses investissements doivent être choisis avec attention, proportionnés aux besoins, et constituer des leviers pour le développement des territoires.

Malgré le stock d'engagements importants pris par la collectivité, il est proposé au Conseil Départemental de décider de disposer d'une stratégie à même de porter de nouveaux projets.

L'ensemble des dépenses du Département doit être passé au crible de leur caractère nécessaire, bénéfique pour l'emploi, représentant un effet de levier pour le développement du territoire.

*Point de méthode :*

*A partir de 2017, un certain nombre de transferts de compétences et de moyens vont être réalisés, vers l'Eurométropole de Strasbourg et vers la Région Grand Est. Compte tenu du fait que les montants des dotations liées à ces transferts ne sont pas encore stabilisés et afin de préserver une cohérence avec les précédents rapports, la prospective établie ci-dessous est présentée à périmètre constant de compétences, et sans tenir compte, à ce stade, et pour être cohérent, de la perte de la part de CVAE transférée à la Région.*

## **2. Prospective des recettes : une contrainte renforcée par la diminution des marges de manœuvre en dépenses**

### **2.1. Des dotations de l'Etat en baisse**

**2017 est la dernière année annoncée du plan de réduction des dotations d'Etat conduit par le Gouvernement depuis 2014.**

### **La Dotation globale de fonctionnement (DGF)**

Sur quatre ans, la baisse de la DGF atteindra 70 M€ sur l'exercice 2017. Sur l'intégralité des recettes départementales (931 M€<sup>1</sup> au BP 2016), la nouvelle diminution de la DGF en 2017 représente une nouvelle perte de 2,1%. Par rapport au compte administratif 2013 qui comprenait 950 M€ de recettes de fonctionnement, la baisse de DGF a donc occasionné au Département la perte de 7,4% de ses recettes de fonctionnement.

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
DGF	169,7	170,7	170,1	169,4	160,4	139,7	119,5	99,5	99,5	99,5
Variation		0,58%	-0,35%	-0,41%	-5,31%	-12,90%	-14,45%	-16,73%	0,00%	0,00%

<sup>1</sup> Hors fonds de solidarité pour conserver une présentation cohérente avec le budget 2014.

En cumulé sur la période 2011/2017, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, ce sont près de 160 M€ que le Département n'aura pas perçu du fait de la baisse de la DGF.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Perte cumulée
Montant DGF	170,7	170,1	169,4	160,4	139,7	119,5	99,5	
Perte 2014				-9,0	-9,0	-9,0	-9,0	-35,9
Perte 2015					-20,7	-20,7	-20,7	-62,2
Perte 2016						-20,2	-20,2	-40,5
Perte 2017							-20,0	-20,0
Perte cumulée				<b>-9,0</b>	<b>-29,7</b>	<b>-49,9</b>	<b>-69,9</b>	<b>-158,5</b>

### Les autres dotations

La baisse des dotations d'Etat concerne aussi depuis plusieurs années (antérieurement à la baisse de la DGF) les **compensations fiscales** que l'Etat avait instituées en vertu des principes constitutionnels en compensant aux collectivités les impôts locaux qu'ils décident d'amoindrir. Ces compensations se trouvent depuis des années dans l'enveloppe normée de la DGF ; elles constituent donc des variables d'ajustement qui diminuent pour compenser des hausses de DGF.

Beaucoup moins forte et moins visible que celle de la DGF, après une baisse moindre en 2016, la baisse des compensations fiscales peut être anticipée autour de -0,6 M€ en 2017.

Evolution 2013-2016 et prévision 2017-2018 des compensations fiscales

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	7 016 077 €	6 316 605 €	5 458 061 €	5 309 827 €	4 700 000 €	4 050 000 €
%		-9,97%	-13,6%	-2,7%	-11,5%	-13,8%

Les dotations gelées sont principalement :

- la Dotation générale de décentralisation (6,2 M€) ;
- l'ensemble des ressources issues de la réforme de la Taxe professionnelle pour un montant global d'environ 50 M€ :
  - o le Fonds national de garantie individuelle des ressources – FNGIR –
  - o la Dotation de compensation de la Réforme de la Taxe professionnelle<sup>2</sup> – DC RTP.

Le projet de loi de finances 2017 prévoit même une baisse de cette dotation en 2017.

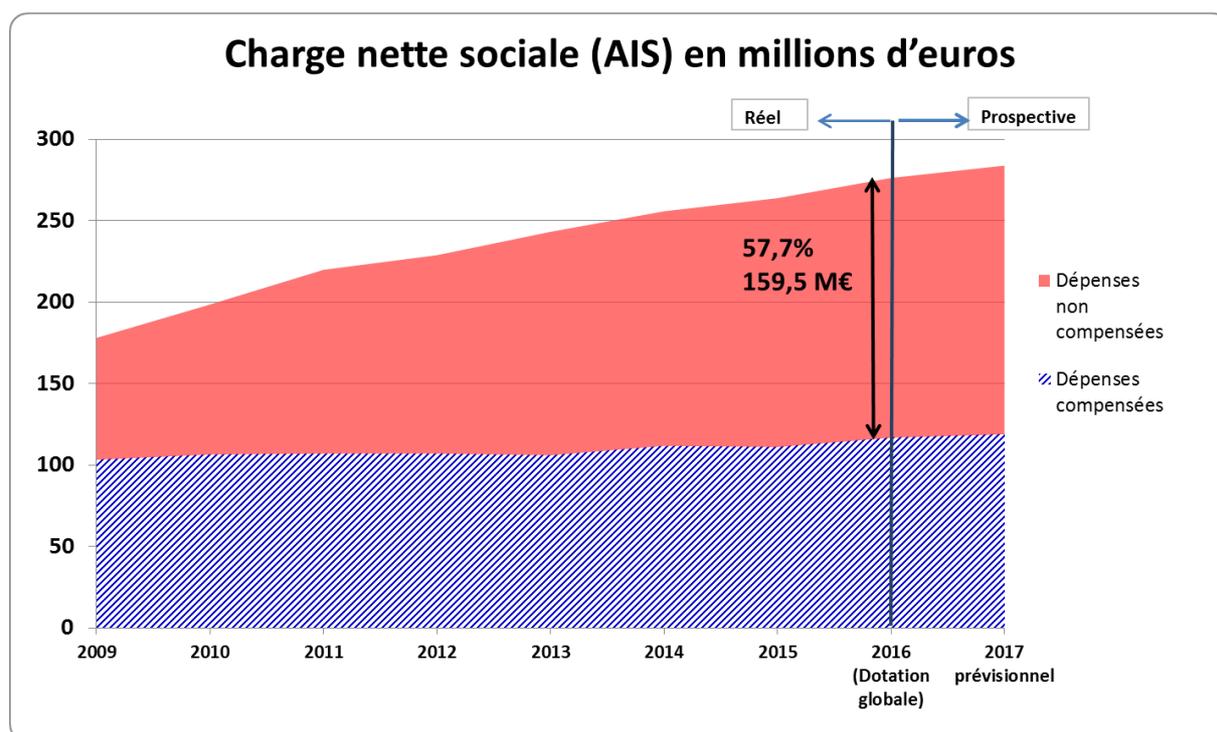
Dotations d'Etat	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Hypothèses		
							2017	2018	2019
DGF	170,7	170,1	169,4	160,4	139,7	119,5	99,5	99,5	99,5
Variation	0,58%	-0,35%	-0,41%	-5,31%	-12,90%	-14,45%	-16,73%	0,00%	0,00%
DGD	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
Variation	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Dotations de compensation (FNGIR, DC RTP)	47,1	50,89	50,3	50,3	50,3	50,3	50,3	50,3	50,3

## 2.2. Statut quo sur la non-compensation des Allocations Individuelles de Solidarité (AIS) et prospective des recettes sociales

### La charge nette sociale

Le constat de la non-compensation des AIS a été maintes fois dressé.

La prévision de la charge nette sociale 2016 se situe autour de 160 M€, soit 58% des dépenses qui devraient être compensées.



### Prospective des recettes sociales hors RSA

Afin de donner de la lisibilité aux recettes sociales perçues par le Département, la classification présentée dans le tableau ci-dessous a été élaborée.

RECETTE	CA 2013	CA 2014	CA 2015	BP 2016	BP 2016 + DM1	PPF 2017	PPF 2018	PPF 2019
DOTATIONS CNSA	34,5	35,6	35,5	35,1	40,8	43,1	43,1	43,1
PARTICIPATIONS USAGERS	28,6	35,0	20,3	18,3	19,5	14,0	14,0	14,0
FSE	0,7	2,0	2,0	4,0	3,6	3,9	3,9	3,9
INDUS / TROP PERCUS	2,1	2,3	3,4	2,9	2,9	2,7	2,7	2,7
DIVERS RECETTES SOCIALES	0,1	0,03	0,3	0,3	0,3	2,0	2,0	2,0
PARTICIPATIONS PARTENAIRES	1,9	2,0	1,6	1,7	1,3	1,2	1,2	1,2
PARTICIPATION ETAT ENFANCE	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>TOTAL</b>	<b>68,0</b>	<b>77,0</b>	<b>63,3</b>	<b>62,5</b>	<b>68,6</b>	<b>67,1</b>	<b>67,1</b>	<b>67,1</b>

La principale recette sociale est celle constituée par les compensations versées par la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA) pour les dépenses d'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) et de Prestation de Compensation du Handicap (PCH).

La loi ASV, de ce point de vue là, se traduit par une hausse des recettes en 2016 (+5,3 M € ajoutés en DM1 2016) et en 2017 (+2 M€ supplémentaires).

Les autres recettes représentent de moindres montants. Les versements du FSE représentent près de 4 M€ de recettes, les indus et trop-perçus environ 2,7 M€ et les participations des partenaires (principalement des recouvrements sur d'autres Départements et vis-à-vis des organismes de sécurité sociale) environ 1,2 M€.

La prospective des recettes sociales s'établit donc à 67 M€, hors RSA.

### 2.3. L'évolution des recettes fiscales

#### La taxe foncière sur les propriétés bâties

Dans un contexte particulièrement tendu, de nombreux Départements ont voté en 2016 une hausse de leur taux de fiscalité sur le foncier bâti. Les 35 départements qui ont augmenté leur taux en 2016 l'ont fait en moyenne de +11,1%.

Au 12<sup>e</sup> rang en 2015 des Départements ayant le taux de foncier bâti le plus faible (y compris Paris et la région parisienne), le Bas-Rhin est aujourd'hui classé 10<sup>e</sup> sur 102, à 0,01 point du Haut-Rhin.

Classement des 10 départements au taux de TFB le plus bas

Code du département	Nom du département	Nouveau taux 2016	Classement 2016
75	Paris	5,13	1
92	Hauts de Seine	7,08	2
69	Rhône	11,03	3
73	Savoie	11,03	3
74	Haute Savoie	12,03	5
06	Alpes Maritimes	12,42	6
78	Yvelines	12,58	7
57	Moselle	12,96	8
68	Haut Rhin	13,17	9
67	Bas Rhin	13,18	10

Le taux moyen des Départements de métropole se situe à 16,21%, trois points au-dessus du niveau bas-rhinois.

En euros par habitant, la TFB rapporte 161 € dans le Bas-Rhin, contre 186 € en moyenne dans la strate des Départements dits millionnaires, et 194 € dans l'ensemble des Départements. Si le Bas-Rhin appliquait le taux moyen des Départements, il bénéficierait d'un montant de TFB supérieur de près de 41 M€ par an à celui qu'il perçoit actuellement et il percevrait alors 197 €/habitant, soit la moyenne nationale. Cela témoigne du fait que les bases bas-rhinoises ne sont pas plus favorables que la moyenne des Départements.

### Prospective

La Taxe sur le foncier bâti (TFB) bénéficie pour l'instant d'une dynamique modeste (+1,5% par exemple en 2016). Une partie de sa progression est due à la revalorisation forfaitaire des bases votée en loi de finances sur laquelle pèse chaque année une incertitude. L'hypothèse retenue pour sa progression à venir tient également compte du volume des fins d'exonérations. Le retour à une dynamique plus forte et plus conforme aux évolutions de bases connues avant le ralentissement de ces dernières années, soit autour de 2,2%, permettrait un gain de l'ordre de 1,8 M€.

Taxe sur le foncier bâti (TFB)	2012	2013	2014	2015	2016	Hypothèse à taux constant		
						2017	2018	2019
Taux	11,27%	11,6%	11,6%	13,18%	13,18%	13,18%	13,18%	13,18%
Montant (en M€)	142,3	150,7	154,0	177,7	180,9	183,5	185,7	187,9
Variation					1,5%	1,5%	1,2%	1,2%

Les recettes issues du recouvrement des frais de gestion de la taxe foncière<sup>3</sup>, transférées aux Départements en 2014 dans le cadre des mesures du Pacte de confiance et de responsabilité, évoluent au rythme national d'évolution des bases de la taxe foncière.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Hypothèses		
							2017	2018	2019
Frais de gestion de la TFB (LFI 2014)	-	-	-	11,4	11,7	11,7	12,1	12,2	12,4

<sup>3</sup> Là encore, il s'agit comptablement d'une recette fiscale

## La Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

### Prospective

La recette perçue au titre de la Cotisation sur la Valeur ajoutée des entreprises (CVAE) doit théoriquement s'établir en tendance de moyen terme autour de la croissance économique bas-rhinoise. Elle présente toutefois un caractère fortement erratique, du fait de son mode de collecte et de versement, qui rend difficile les prévisions. Ce caractère erratique est confirmé par les premières indications fournies par l'administration fiscale pour 2017 à partir de la CVAE collectée en 2015 et 2016. A périmètre constant, le Département aurait ainsi pu bénéficier de 164 M€, soit 10 M€ de plus qu'en 2016.

### Le transfert de la CVAE à la Région

La loi de finances 2016 en son article 89 prévoit le transfert à la Région de 25 points de la CVAE départementale en 2017. Comme la part départementale de la CVAE collectée sur le territoire est actuellement de 48,5%, cette perte de 25 points portera la part départementale à 23,5%, ce qui représente une perte de 52% du montant perçu au titre de la CVAE. Le Département ne conservera donc que 48% de sa CVAE, soit l'équivalent de 74 M€ par rapport aux 154 M€ encaissés en 2016, et 79,5 M€ dans l'hypothèse où la première estimation de 164 M€ transmise par les services de l'Etat s'avèrerait juste.

Ce « transfert » de CVAE viendra financer le transfert des compétences vers la Région pour les transports.

Pour le Département du Bas-Rhin, le montant de la recette de la CVAE transférée à la Région sera nettement supérieur au montant des compétences transférées ; la Région versera donc une dotation de compensation au Département.

Pour l'année 2017, le Département est privé de plus de la moitié de la croissance de la taxe entre 2016 et 2017, c'est-à-dire de plus de 5 M€ selon le premier montant estimatif communiqué par l'administration fiscale pour 2017.

Il est proposé de retenir une absence de progression compte tenu du caractère très variable de la taxe.

CVAE	2012	2013	2014	2015	2016	Hypothèse		
						2017	2018	2019
Montant CVAE (en M€) hors transfert à la Région	145,8	170,5	141,1	153,0	154,2	164,0	164,0	164,0
Variation	3,85%	16,94%	-17,24%	8,43%	0,8%	6,4%	0%	0%
Montant CVAE (en M€) avec transfert à la Région	-	-	-	-	(75,5 Reconstitué a posteriori)	79,5	79,5	79,5

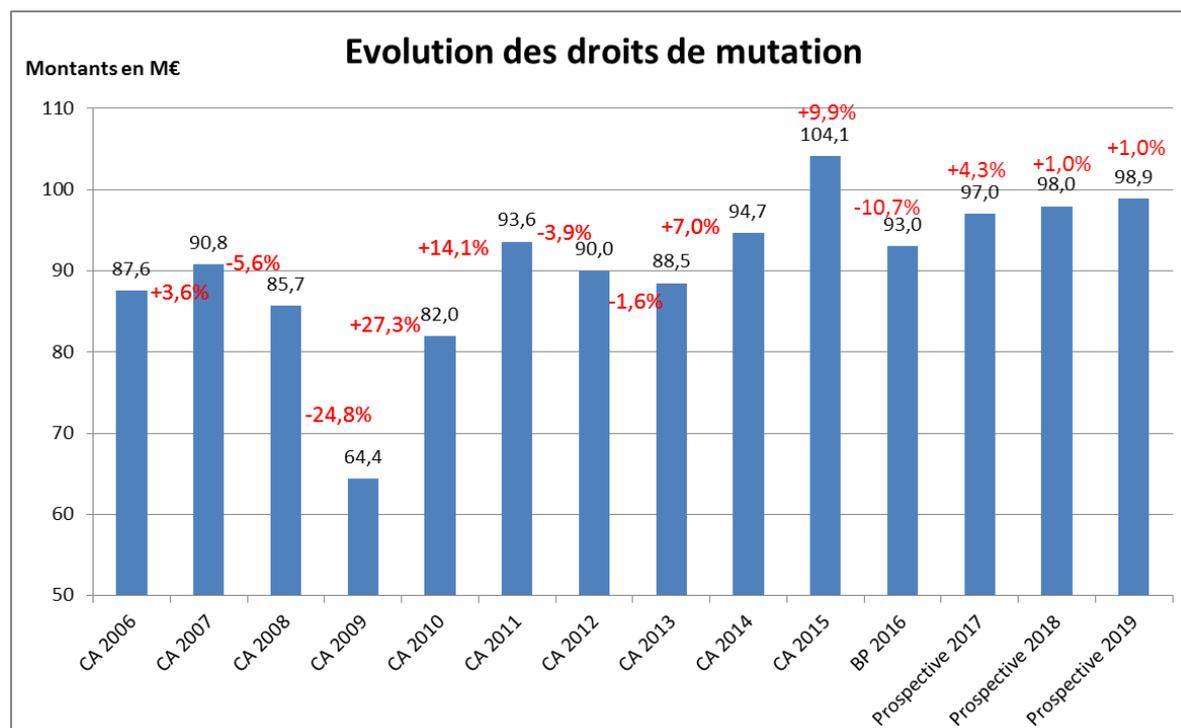
## La fiscalité indirecte

La fiscalité indirecte présente elle aussi des incertitudes relativement importantes.

### Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)

Corrélés au marché immobilier, le montant des recettes au titre des DMTO peut beaucoup varier d'une année sur l'autre en cas d'évolution brutale du marché. Des évolutions positives ont été constatées en 2015 – les DMTO perçus ont dépassé les 100 M€ ; des incertitudes demeurent en 2016 dans la mesure où, fin août, le montant perçu sur huit mois est à peu près identique (quoique légèrement supérieur) aux huit premiers mois de 2014 et de 2015, ces deux années s'étant terminées par des résultats finaux très différents.

On peut observer sur le graphique ci-dessous qu'en série longue, hormis l'année de crise exceptionnelle que fut 2009, les DMTO ne se sont établis que deux fois sous les 86 M€, en 2009 et 2010. En prenant comme référence l'année 2010 (82 M€), qu'il faut accroître de la hausse de taux décidée en 2014 (+18%), on peut formuler l'hypothèse d'une recette de DMTO à 97 M€ en 2017 puis connaissant une progression de l'ordre de 1% par an. Cela permet de conserver des hypothèses prudentes pour cette recette très variable.



### *Taxe d'aménagement*

La taxe d'aménagement a connu plusieurs évolutions qui ont perturbé son encaissement ces dernières années, couplées à une activité ralentie dans le domaine de la construction. Si elle semble retrouver une dynamique plutôt positive au regard du CA 2015 et des premiers encaissements de 2016, un montant prévisionnel de 4 M€ sert de fondement à la prospective.

### *Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) et Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)*

La Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA), couplée à la Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE, ex-TIPP) a connu en 2013 et 2014 une croissance inférieure à 1%, avec un léger ressaut en 2015. L'évolution de cette taxe demeure très difficile à prévoir. Une évolution de +1% par an à partir de 2017 est proposée au titre de la prospective.

### *Taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE)*

Du fait d'une baisse de la consommation énergétique, la taxe sur la consommation finale d'électricité a eu un rendement moindre en 2015, tendance qui pourrait se prolonger en

2016. Une absence d'évolution pour les années qui viennent est désormais proposée pour en tenir compte.

Fiscalité indirecte	2012	2013	2014	2015	2016	Hypothèse		
						2017	2018	2019
Droits de mutation	90,0	88,5	94,7	104,1	93,0	97,0	98,0	98,9
Variation		-1,7%	+7,0%	+9,9%	-10,7%	+4,3%	+1,0%	+1,0%
TSCA	121,5	122,5	123,2	125,0	124,7	125,9	127,2	128,5
Variation		+0,8%	+0,6%	+1,5%	-0,2%	+1,0%	+1,0%	+1,0%
Taxe sur l'électricité	11,2	11,4	11,4	11,1	11,7	11,0	11,0	11,0
Variation		+1,8%	0%	-2,6%	+5,4%	-6,0%	0%	0%
Taxe d'aménagement	5,6	6,0	3,6	4,9	4,0	4,0	4,0	4,0
Variation		7,1%	-40,%	36,1%	-18,4%	0%	0%	0%

## 2.4. Autres recettes

Le Département encaisse par ailleurs chaque année entre 20 et 30 M€ d'autres recettes.

Outre les remboursements entre tiers publics (entre Etat et Département pour des dépenses de personnel, diverses refacturations entre le budget principal et les budgets annexes, refacturations à l'ATIP...), on peut citer les recettes suivantes :

Recettes	Prospective					
	2015	BP 2016	Voté 2016	2017	2018	2019
Reversement de solidarité	9,5	6,5	5,7	9,5	10,5	10,6
Droits d'entrée Haut-Koenigsbourg	3,6	3,4	3,4	3,6	3,6	3,7
FARPI (fonds d'aide au remboursement des personnels d'internat)	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Droits d'entrée Vaisseau	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Redevance d'usage occupation du domaine public par opérateurs télécommunication	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Location de bâtiments	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7

L'évolution prévisionnelle du reversement de solidarité est à relever. L'augmentation nationale du montant des DMTO perçus par les Départements va provoquer une forte hausse des montants reversés ; le Département devrait rester contributeur à hauteur de près de 8 M€.

L'autonomie fiscale du Département continue son érosion. L'exécutif départemental souhaite que les Départements soient renforcés dans leur capacité à agir au travers d'une autonomie fiscale et de politiques publiques accrues.

## 2.5. Bilan rétrospectif et prospectif sur l'évolution des recettes

Libellé Famille Recette	CA 2013	CA 2014	CA 2015	BP 2016	PPF 2017	PPF 2018	PPF 2019
<b>Total Dotations Etat</b>	<b>20,0</b>	<b>33,3</b>	<b>30,5</b>	<b>26,5</b>	<b>29,5</b>	<b>29,5</b>	<b>28,8</b>
		67%	-9%	-13%	11%	0%	-3%
<b>Total Fiscalité directe</b>	<b>242,0</b>	<b>232,1</b>	<b>210,0</b>	<b>189,3</b>	<b>169,2</b>	<b>168,6</b>	<b>168,7</b>
		-4%	-10%	-10%	-11%	0%	0%
<b>Total Fiscalité indirecte</b>	<b>323,2</b>	<b>309,5</b>	<b>346,2</b>	<b>346,7</b>	<b>355,8</b>	<b>358,1</b>	<b>360,7</b>
		-4%	12%	0%	3%	1%	1%
<b>Total Recettes sociales</b>	<b>299,6</b>	<b>306,2</b>	<b>319,8</b>	<b>306,4</b>	<b>312,6</b>	<b>314,1</b>	<b>315,4</b>
		2%	4%	-4%	2%	0%	0%
<b>Total Autres Recettes (hors excédent reporté)</b>	<b>68,0</b>	<b>77,0</b>	<b>63,3</b>	<b>62,5</b>	<b>67,1</b>	<b>67,1</b>	<b>67,1</b>
		13%	-18%	-1%	7%	0%	0%
<b>Total général</b>	<b>952,8</b>	<b>958,2</b>	<b>969,8</b>	<b>931,5</b>	<b>934,1</b>	<b>937,4</b>	<b>940,6</b>
		<b>1%</b>	<b>1%</b>	<b>-4%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,3%</b>

*Dans la catégorie « Autres recettes », l'écart entre 2013 et 2014 s'explique principalement par le reversement de solidarité créé en 2014 (+8 M€), les recettes de cessions (+5,8 M€), les recettes du FSE (+1 M€).*

*Par ailleurs, les montants présentés ci-dessus ne sont pas retraités comme ils l'ont été au CA 2015, hormis le retraitement de l'excédent reporté.*

Le tableau ci-dessus montre que les perspectives de progression des recettes dans les prochaines années seront limitées, avec un gain potentiel de l'ordre de 3 M€ par an, soit moins de 0,5% de progression. Des facteurs de reprise économique pourraient faire retrouver une progression plus dynamique de certaines recettes fiscales. Néanmoins, les sources de croissance demeurent relativement limitées et résident surtout dans quelques recettes fiscales (taxe sur le foncier bâti, CVAE, taxe d'aménagement).

## 3. Prospective des dépenses de fonctionnement

Dans un contexte de très faible croissance des recettes, la maîtrise des dépenses de fonctionnement reste l'enjeu principal pour le Département, afin de maintenir le niveau d'investissement atteint en 2016.

La prospective de fonctionnement s'appuie traditionnellement sur une tendance « au fil de l'eau » qui tente de représenter ce que serait l'évolution « naturelle » des dépenses de fonctionnement, sans nouvelle mesure de maîtrise par rapport aux décisions prises antérieurement.

### 3.1. L'évolution des dépenses « au fil de l'eau » : une progression réduite qui demeure toutefois supérieure à l'évolution prévisionnelle des recettes

#### L'évolution en tendance :

Mission	BP 2016	PPF 2017	Evolution 2016 /2017	PPF 2018	PPF 2019
1-Aménagement du Territoire	65,2	66,0	+1,2%	65,7	65,8
2-Développement des Territoires	41,5	39,0	-6,1%	39,0	39,0
3-Epanouissement de la Personne	33,0	33,3	+0,7%	33,1	33,2
4-Aide à la Personne	527,3	538,6	+2,1%	545,5	552,5
5-Administration Générale	180,1	181,2	+0,6%	182,5	183,9
<b>Total général</b>	<b>847,2</b>	<b>858,1</b>	<b>+1,3%</b>	<b>865,8</b>	<b>874,4</b>

#### Les facteurs d'évolution à la hausse

##### *Les dépenses sociales*

Les dépenses sociales pourraient présenter une évolution de plus de 2% entre le budget 2016 et celui de 2017.

Cette augmentation s'explique principalement par deux décisions de l'Etat qui pèsent lourdement sur le budget du Département :

1. La revalorisation de 2% du RSA prévue en 2017 (dernière année annoncée d'une période de 5 ans avec revalorisation annuelle de 2%) ;
2. La mise en œuvre de la loi d'adaptation de la société au vieillissement dont l'augmentation prévisionnelle de la dépense pourrait s'élever à +7 M€.

##### *Les dépenses de personnel*

**Les dépenses de personnel** devraient observer une augmentation de l'ordre de 2% entre 2016 et 2017 afin de tenir compte des différentes mesures réglementaires intervenues en 2016 :

- Augmentation du point d'indice de 0,6% en juillet 2016 et à nouveau de 0,6% en février 2017 ;
- Accord relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations des fonctionnaires (dit accord Lebranchu) ;
- Nouveaux effectifs de travailleurs sociaux, secrétaires médico-sociaux et instructeurs administratifs afin de faire face aux conséquences de la loi d'adaptation de la société au vieillissement.

Il convient de noter que l'augmentation naturelle de la masse salariale du fait du Glissement Vieillesse Technicité (GVT) se situe pour le Département autour de 1,6%. Ainsi, en tenant compte de ce taux de 1,6%, de l'augmentation du point d'indice de deux fois 0,6% depuis le vote du BP 2016 et des autres impacts cités ci-dessus, une progression de 2% apparaît comme une augmentation contenue de la masse salariale et démontre bien la gestion rigoureuse et responsable de ses effectifs par le Département.

#### Les conséquences sur l'équilibre global

Le niveau des dépenses de fonctionnement a un impact direct sur le niveau d'épargne qui, dans ce scénario, diminuerait chaque année alors qu'il constitue l'indicateur le plus important de la santé financière de la collectivité. A noter que, l'épargne nette deviendrait presque nulle dès 2018 puis négative.

	2016	2017	2018	2019
<b>+ Epargne brute</b>	84,3	76	71,6	66,2
<b>- Remboursement du capital de la dette</b>	68,3	67,8	71,0	72,0
<b>=Epargne nette</b>	16,0	8,2	<b>+0,6</b>	<b>-5,8</b>

La baisse d'épargne agit directement sur les capacités d'investissement de la collectivité. Or, comme l'illustrera la partie consacrée à l'investissement, maintenir un niveau d'investissement autour de 120 M€ constitue un des enjeux majeurs pour le Département.

Il convient donc de poursuivre les efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement pour maintenir un bon niveau d'épargne.

Les moyens d'y parvenir sont explorés ci-dessous.

### **3.2. Maîtriser les dépenses d'administration : un effort permanent, d'autant plus difficile que des coûts supplémentaires sont imposés annuellement par l'Etat**

L'action départementale s'appuie sur les agents de la collectivité d'une part et mobilise d'autre part un ensemble de « moyens généraux » qui servent au fonctionnement de la collectivité. Ainsi, au budget 2016, les ressources humaines représentent un coût de 131 M€ (hors assistantes familiales) et les moyens généraux (hors gestion financière) de 23 M€.

#### **Les moyens généraux**

Des efforts sont consentis chaque année pour maîtriser les dépenses internes. En 2014, les moyens généraux (c'est-à-dire les services supports et le coût de la gestion des bâtiments) ont diminué de près de 1 M€ par rapport à 2013 (soit -4%), puis de 3,4 M€ entre 2014 et 2015 (-13%), en particulier à la faveur du déménagement sur le site « Vauban » à STRASBOURG. Cette année, ces frais devraient encore baisser pour atteindre un total de près de 7 M€ fin 2016.

L'optimisation de ces dépenses, qui sont très rigides (loyers, fluides, assurances, maintenance courante des bâtiments et des systèmes d'information, etc.), nécessite un effort constant. Le Département devra poursuivre dans la voie des précédents exercices, notamment en réinterrogeant l'ensemble de sa politique immobilière.

#### **Les ressources humaines**

Le Département du Bas-Rhin, à l'instar de l'ensemble des Départements, a connu, en peu de temps, de nombreux changements, à la fois institutionnels, financiers, sociétaux et humains.

Si la loi NOTRe n'a pas induit le choc institutionnel annoncé, elle a contribué à des évolutions profondes et durables de l'action publique et de ses partenariats. Cette refondation structurelle nécessite une transformation des politiques publiques départementales, des

modes de gouvernance et de pilotage de la collectivité ainsi que de son organisation et de ses missions.

L'exécutif départemental a conduit ces changements avec courage et fierté : le courage d'opérer des choix responsables et raisonnés et la fierté de préserver l'efficacité et la proximité du service public. Cet investissement sur l'avenir marque l'attachement de l'assemblée au besoin du quotidien des Bas-Rhinois et à la qualité de la relation partenariale, ainsi que la confiance portée à l'ensemble des agents du Département pour contribuer à ce repositionnement institutionnel.

### **Une politique RH conciliant la vertu de gestion et l'ambition de développement :**

Les priorités de la politique RH matérialisent cette double ambition :

- Investir dans les potentialités et les talents des équipes du Département, par le biais de parcours de mobilité et de formation permettant de rapprocher les compétences détenues par les équipes de celles requises par les évolutions des missions départementales,
- Renforcer et promouvoir l'esprit d'équipe et l'intelligence collective de terrain, au travers de pratiques managériales et d'un management de projet renouvelés. A l'instar de la Fabrique 67, c'est de la proximité avec les usagers et partenaires et de l'expertise que naîtront les propositions d'amélioration du service public de demain,
- Valoriser la reconnaissance du mérite et de l'engagement professionnel, dans la politique de carrière et de mobilité, ainsi que dans le régime indemnitaire,
- Contenir les évolutions « automatiques » de la masse salariale induite par des décisions nationales par un équilibre de gestion raisonné, tout en préservant le pouvoir d'achat et les perspectives d'évolution professionnelles des agents.

### **Une politique RH équilibrant l'impact des dépenses supplémentaires décidées par l'Etat :**

Les efforts de maîtrise des dépenses RH accomplis depuis plusieurs années confortent la vertu de gestion du Département du Bas-Rhin, qui le positionne comme un des Départements de sa strate dont les dépenses de personnel par habitant sont les plus faibles. La nécessité de ces efforts est confortée par de nouvelles dépenses significatives pesant sur le budget du Département :

- l'impact mécanique du Glissement Vieillesse Technicité (GVT) est évalué à +1,6% (1 500 000 €),
- l'augmentation des cotisations retraites imposera 200 000 € de dépenses supplémentaires,
- la revalorisation du point d'indice et les effets de l'accord relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations des fonctionnaires (dit accord Lebranchu) impactera durement le budget départemental, à hauteur de 1 M€ en 2017, après 300 000 € en 2016,
- l'augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique de 0,6% applicable au 1er juillet 2016 puis à nouveau au 1er février 2017 induit un coût supplémentaire de 250 000 € en 2016 et de 540 000 € en 2017 que le Département doit supporter,
- les impacts directs de réformes telles que la loi ASV ou la loi de protection de l'enfance accroissent considérablement la charge de travail des équipes et impliquent la création de 27 postes supplémentaires,
- l'application de la circulaire du 10 Juin 2014 relative à la programmation des moyens alloués en emplois aidés fait peser une autre dépense sur le budget du Département : elle a pour effet de doubler le nombre des bénéficiaires de contrat unique d'insertion (CUI) à la charge du Département soit une dépense supplémentaire de 600 000 € en 2016 et 600 000 € en 2017.

L'ensemble de ces dépenses supplémentaires se traduit par une augmentation forte du budget RH : c'est 3,4% de progression mécanique qui est imposé.

L'exécutif départemental confirme sa volonté de contenir cette augmentation, au travers d'efforts de gestion équilibrés et concertés, préservant les perspectives d'évolution des équipes :

- Le renforcement de la mobilité interne, générant de nouvelles perspectives d'évolution professionnelle tout en équilibrant les effectifs,
- Le développement des parcours de professionnalisation et de la formation interne, favorisant la transférabilité et la reconnaissance des compétences, tout en optimisant le budget de formation,
- L'optimisation des contractualisations et partenariats (FIPHP, CNFPT...), dégagant ainsi de nouveaux leviers d'action et marges de manœuvre financière,
- Le renouvellement des procédures et pratiques internes de gestion RH (formation, déplacements...).

**Grâce à ces efforts, le budget des ressources humaines pour l'année 2017 sera porté à 131,7 M€, soit une augmentation maîtrisée de 1,80% par rapport au budget 2016.**

Hormis les adaptations aux nouvelles réglementations évoquées ci-dessus, la politique des ressources humaines n'entraînera pas d'évolution statutaire ou du cadre de travail. La structure des effectifs n'est pas bouleversée, qu'il s'agisse de la répartition entre catégories (A, B et C) ou entre filières. L'ensemble des données de 2015 relatives à la structure des effectifs et au temps de travail figurent dans le *Rapport sur l'état de la collectivité*.

### **Une politique RH qui prépare l'avenir du Département**

Ces économies sont fondamentales pour contenir les augmentations mécaniques du budget départemental, et pour investir dans l'avenir : dans les perspectives d'évolution de la collectivité et de ses agents, mais aussi dans des secteurs porteurs de sens et d'avenir.

Ainsi la création de cinq postes de référents vie associative, engagement fort tenu suite aux assises de l'engagement, permettra de répondre au besoin de proximité et d'accompagnement des associations. La création de dix postes d'apprentis réservés aux apprentis en situation de handicap permettra de conforter l'implication forte du Département en faveur de l'intégration et de l'épanouissement des personnes en situation de handicap.

Par un accompagnement des changements impliquant les équipes, un renouvellement des pratiques managériales favorisant l'intelligence collective et un renforcement du binôme élu/agent territorial, la politique RH et managériale du Département a accompagné une transformation nécessaire de la collectivité, en offrant des opportunités nouvelles tout en maîtrisant les augmentations mécaniques de la masse salariale. Sans subir les évolutions imposées par l'Etat, les élus et agents de la collectivité ont uni leurs énergies pour les intégrer de manière intelligente à un service public toujours plus proche et efficace pour ses usagers, ouverts et valorisant pour ses partenaires et porteur de perspectives et de reconnaissance pour les agents départementaux.

### **3.3 Prospective des dépenses sociales : maîtriser une tendance haussière persistante**

**Les dépenses sociales** continuent de peser encore plus lourd chaque année dans le budget du Département et pourraient représenter en 2017 63% des dépenses de fonctionnement, contre 62% en 2016. Elles pourraient ainsi évoluer de 1,3% entre 2016 et 2017. Ce taux d'évolution, qui pourrait paraître raisonnable en comparaison des taux d'augmentation compris entre 3% et 5% qu'a pu connaître le Département dans un passé récent, masque d'importantes différences entre les politiques sociales du Département.

Politique	CA 2014	CA 2015	BP 2016	VOTE 2016 après DM2	PPF 2017	Evolution BP 2016 / PPF 2017	PPF 2018	PPF 2019
41 – Santé publique	3,0	2,9	3,1	3,0	3,1	<b>+0,0%</b>	2,8	2,8
42 – Enfance et famille	116,9	118,5	117,5	119,8	118,1	<b>+0,5%</b>	119,4	120,7
43 – Personnes handicapées	119,8	124,0	118,6	119,0	117,6	<b>-0,8%</b>	118,2	118,7
44 – Personnes âgées	116,9	100,8	101,3	106,5	109,6	<b>+8,1%</b>	111,5	113,1
45 – Personnes en situation de précarité	158,3	165,3	175,0	174,6	178,2	<b>+1,8%</b>	181,4	184,7
46 – Lieux d'accueil du public	11,3	11,6	11,8	11,8	12,0	<b>+2,0%</b>	12,2	12,5
<b>Total politiques sociales</b>	<b>526,2</b>	<b>523,0</b>	<b>527,3</b>	<b>534,7</b>	<b>538,6</b>	<b>+2,1%</b>	<b>545,5</b>	<b>552,5</b>

**Les dépenses d'insertion**, fortement dépendantes du RSA, dont le taux d'évolution est lui-même en partie corrélé aux décisions d'augmentation prises par l'Etat, devraient augmenter de 1,8%. Pour la seule allocation RSA, ce sont 2% d'augmentation qui sont prévus et qui correspondent à l'impact en année pleine des 2% de revalorisation décidés par le Gouvernement et qui interviennent en septembre chaque année depuis 2012. 2017 devrait être la dernière année à connaître cette augmentation.

Grâce à la politique d'accompagnement et de remise à l'emploi des bénéficiaires du RSA par le Département, poursuivies avec une volonté et une intensité toujours aussi fortes, le nombre de bénéficiaires est ainsi stabilisé et l'augmentation de la dépense maîtrisée.

**Les dépenses d'autonomie** pour ce qui relève de la politique « personnes âgées » devraient connaître une forte augmentation, de plus de 8% en 2017. Cette évolution est la conséquence directe de la mise en œuvre de la loi d'adaptation de la société au vieillissement et de l'augmentation attendue des dépenses de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie à domicile (APA DOM) de plus de 7 M€ (+21%) entre 2016 et 2017. A cela il faut ajouter les dépenses nouvelles qui seront engendrées par la mise en place de la conférence des financeurs, conformément à la nouvelle loi.

Toutefois, afin de limiter la hausse des dépenses, les mesures de maîtrise budgétaire mises en place depuis plusieurs années sur cette prestation permettent d'absorber l'augmentation « naturelle » des bénéficiaires sans coût supplémentaire pour le Département. Sans la mise en œuvre de la loi d'adaptation de la société au vieillissement, la dépense d'APA à domicile pour le Département du Bas-Rhin en 2017 n'augmenterait donc pas par rapport au BP adopté en 2016.

Les dépenses relatives à l'APA en établissement devraient de leur côté, continuer à augmenter d'environ 2% chaque année du fait de l'évolution du taux moyen de dépendance des résidents en EHPAD d'une part et des mesures nouvelles prévues par les conventions tripartites conclues entre les EHPAD, l'ARS et le Département d'autre part.

Les marges de manœuvre pour le Département concernant cette prestation sont minces car le montant versé est directement lié aux taux de dépendance des résidents, qui plus est dans un contexte de vieillissement de la population. Le seul levier dont dispose le Département est le taux de revalorisation qui est accordé à chaque EHPAD pour la mise en place de mesures nouvelles au moment de la signature des conventions tripartites.

Cette augmentation de l'APA, que ce soit à domicile ou en établissement, masque la baisse importante des dépenses d'hébergement en EHPAD, de 2 M€ (-12,5%) qui résulte des derniers effets du changement de mode de paiement de l'aide sociale en établissement pour les personnes âgées et dont le dispositif entre désormais en rythme de croisière.

Les dépenses concernant la politique « personnes handicapées » devraient diminuer de 0,8%. Cette baisse attendue est liée à la fin du rattrapage des factures en retard pour l'hébergement en établissements médico-sociaux. Le Département, après avoir assaini la situation, peut désormais revenir à une prévision de 12 mois d'exécution et anticiper une baisse de 1,9% sur ce poste de dépenses dès 2017. En l'absence de nouvelles créations de places dans le département dans les années à venir, l'évolution de la dépense sera étroitement liée à l'évolution du tarif d'hébergement. C'est donc en maîtrisant ce dernier et son taux d'évolution que le Département parviendra à maîtriser le coût de l'aide sociale en établissement pour les personnes handicapées.

A noter également, l'augmentation qui devrait être contenue des dépenses d'allocations compensatrices à 1%, après des années de fortes évolutions. Ce taux pourra être atteint grâce à la baisse toujours continue du nombre des bénéficiaires de l'ACTP (aucun nouveau bénéficiaire ne peut entrer dans le dispositif) et à l'augmentation limitée à une prévision de +3% des dépenses liées à la PCH, aussi bien en établissements qu'à domicile. S'il est possible d'anticiper un taux de ce niveau-là pour le Département c'est grâce aux mesures de maîtrise budgétaire qui ont été déployées ou sont en cours de déploiement pour la PCH (contrôle de l'effectivité, paiement par tickets CESU, mise en place progressive de la télégestion). Ce taux pourrait même atteindre moins de 2% d'augmentation pour ce qui concerne le volet prestataire de la PCH, grâce à la mise en place, il y a près de 2 ans, du paiement directement sur factures aux services d'aide à domicile.

**Les dépenses relatives à l'enfance et à la famille** devraient observer une augmentation relativement faible de l'ordre de 0,5%, essentiellement concentrée sur les mesures d'alternatives au placement. En effet, après la création ces dernières années de places d'hébergement pour des accueils spécifiques (jeunes majeurs, mineurs non accompagnés, etc.) qui ont permis de libérer des places dans les établissements, le Département choisit de développer les solutions d'alternatives aux placements, moins onéreuses et s'inscrivant pleinement dans une volonté de maintenir les enfants dans leur environnement familial à chaque fois que cela est possible en mettant en place les conditions et le suivi nécessaires à ce maintien.

**Les dépenses de lieux d'accueil** du public devraient augmenter de 2%, conformément aux modalités définies dans la convention de délégation sociale à la Ville de Strasbourg.

Enfin, **les dépenses de santé publique** quant à elles devraient demeurer stables.

### **3.4. Prospective des autres dépenses de fonctionnement**

Les **autres dépenses de fonctionnement pour les politiques départementales** présentent moins de facteurs externes poussant à la hausse que les dépenses sociales.

Elles pourraient être classées de la manière suivante :

- Des politiques obligatoires relativement contraintes

Peuvent entrer dans cette catégorie tout ou partie des politiques transports, routes, sécurité (financement du SDIS) et éducation-formation. Les interventions passent par le recours à des marchés publics (c'est le cas d'une partie de l'entretien des routes par exemple), par des interventions en régie (pour les routes par exemple) ou par le versement de dotations (pour le SDIS ou les collèges).

Ces dernières années, les évolutions du coût de ces politiques ont été faibles, voire négatives, à la faveur de deux facteurs :

- La faible inflation (notamment dans sa composante coût des matières premières) limite fortement l'impact des clauses de révision de prix prévues par les marchés publics ou certaines composantes des dépenses des collèges ;
- Des évolutions de politiques publiques à travers par exemple de nouvelles pratiques d'intervention sur les routes départementales, des réorganisations de lignes de transport.

Cette tendance à la baisse est confirmée dans la prospective des dépenses 2017. Ainsi, les dépenses de transports transférées devraient être en baisse par rapport aux dépenses inscrites en 2016 dans la mesure où le Département a continué à mettre en place des mesures d'économies en 2016 qui trouveront un effet en année pleine en 2017. Le coût de la politique routes pourrait également baisser d'environ 4%.

Pour ce qui concerne les dépenses d'éducation et de formation, une baisse de 2,6% peut être envisagée en réduisant notamment les frais de fonctionnement interne du Vaisseau.

- Des politiques majoritairement volontaristes où l'intervention directe passe principalement par des subventions :

Relèvent de cette catégorie des politiques telles que l'habitat, l'économie, une partie de l'environnement, la culture et le sport. Outre les moyens humains que dédie le Département à ces politiques, les dépenses d'intervention sont majoritairement composées de subventions.

Le Département reste un partenaire fort des associations et prévoit de conforter en 2017 son investissement financier à leurs côtés. La stabilisation de l'engagement financier auprès des associations constitue une priorité pour l'exécutif départemental, autour d'une refondation des partenariats et d'un partage des priorités.

Ainsi, l'ensemble des dépenses de fonctionnement hors social devrait afficher une légère diminution par rapport au budget primitif 2016 (environ 1,5 M€).

Politique	CA 2014	CA 2015	BP 2016	VOTE 2016 après DM2	PPF 2017
11-Transport	49,2	47,6	47,5	47,5	47,4
12-Routes	12,2	12,7	12,3	11,9	11,8
13-Aménagement, habitat et urbanisme	7,1	5,9	5,4	5,5	6,8
21-Développement économique	9,5	8,1	6,9	9,7	5,4
22-Développement local et cohésion urbaine	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1
23-Protection de l'environnement	2,9	2,8	2,6	2,8	2,3
24-Sécurité	30,9	31,0	31,0	31,0	30,2
31-Education formation	22,8	22,1	22,9	22,6	23,5
32 – Culture et patrimoine	7,6	7,1	6,4	6,3	6,4
33 – Jeunesse, sport et loisirs	5,6	4,1	3,7	3,7	3,4
<b>Total politiques hors social</b>	<b>151,7</b>	<b>142,7</b>	<b>139,8</b>	<b>142,1</b>	<b>138,3</b>

## **4. Dépenses d'investissement : rester sur la trajectoire actuelle pour initier de nouveaux projets demain**

Les orientations budgétaires pour 2016 ont permis de présenter en détail les caractéristiques de la section d'investissement du Département. Ces orientations proposaient une stratégie afin que l'Assemblée puisse retrouver, au cours de son mandat, des marges de manœuvre dans la section d'investissement. A partir des décisions prises en 2015, au BP et en DM1 2016, de premières tendances peuvent être dessinées pour l'ensemble du mandat. Les orientations budgétaires pour 2017 présentent l'opportunité de débattre de l'avenir de l'investissement sur cet horizon de moyen terme.

### **4.1 Les dépenses d'investissement : actualisation de l'état des engagements**

Fin des contrats de territoire à l'horizon de la fin de l'année 2016, diminution de 20% de l'enveloppe des projets non délibérés avant juillet 2015, suspension des dispositifs d'interventions regroupés dans le guide des aides en faveur des collectivités : l'Assemblée départementale a pris ses responsabilités pour faire face à ses engagements antérieurs.

Conformément à la stratégie proposée à l'occasion de la présentation des OB pour 2016, toutes les marges de manœuvre dégagées au CA 2015 ont été investies, lors de la DM1 2016, dans le solde des engagements vis-à-vis des tiers. A la fin de l'année 2016, le stock résiduel de ces engagements sera d'environ 210 M€. En maîtrise d'ouvrage, compte tenu de la soixantaine de millions d'euros du budget 2016 qui y sont consacrés, les engagements juridiques en fin d'année se situeraient autour de 100 M€. Le stock des projets (même non engagés) restera toutefois important (pour un total de plus de 230 M€).

### **4.2 La structure de la section d'investissement : entretenir le patrimoine et solder prioritairement les engagements antérieurs, calibrer en fonction le reste des projets**

#### **Structure de la section d'investissement**

La section d'investissement peut être analysée en y repérant quatre grandes natures de dépenses :

- En maîtrise d'ouvrage
  - o Maîtrise d'ouvrage récurrente
  - o Maîtrise d'ouvrage projets
- En subventions :
  - o Les subventions récurrentes
  - o Les subventions projets

Il est proposé de consacrer :

- 70 M€ environ à la maîtrise d'ouvrage départementale, dont 30 M€ consacrés à des projets départementaux nouveaux dans les collèges et les routes et 40 M€ consacrés aux besoins d'entretien du patrimoine départemental,
- 50 M€ aux subventions d'investissement à des tiers, dont 20 M€ de subventions récurrentes et 30 M€ consacrés aux engagements antérieurs.

### 4.3 Maintenir un niveau d'investissement proche de celui du BP 2016 pour retrouver des marges de manœuvre

90 M€ seraient ainsi consacrés à la maîtrise d'ouvrage et aux subventions récurrentes. En partant d'une hypothèse d'un maintien de la section d'investissement à 120 M€, le Département pourra consacrer 30 M€ par an au remboursement des engagements aux tiers et ainsi clôturer le mandat avec un montant d'engagements résiduel de 60 M€.

	Engagements restant à honorer (tiers)					
	Fin 2016	Fin 2017	Fin 2018	Fin 2019	Fin 2020	Fin 2021
Subventions - Projection stock en fin d'année (en M€)	210	180	150	120	90	60

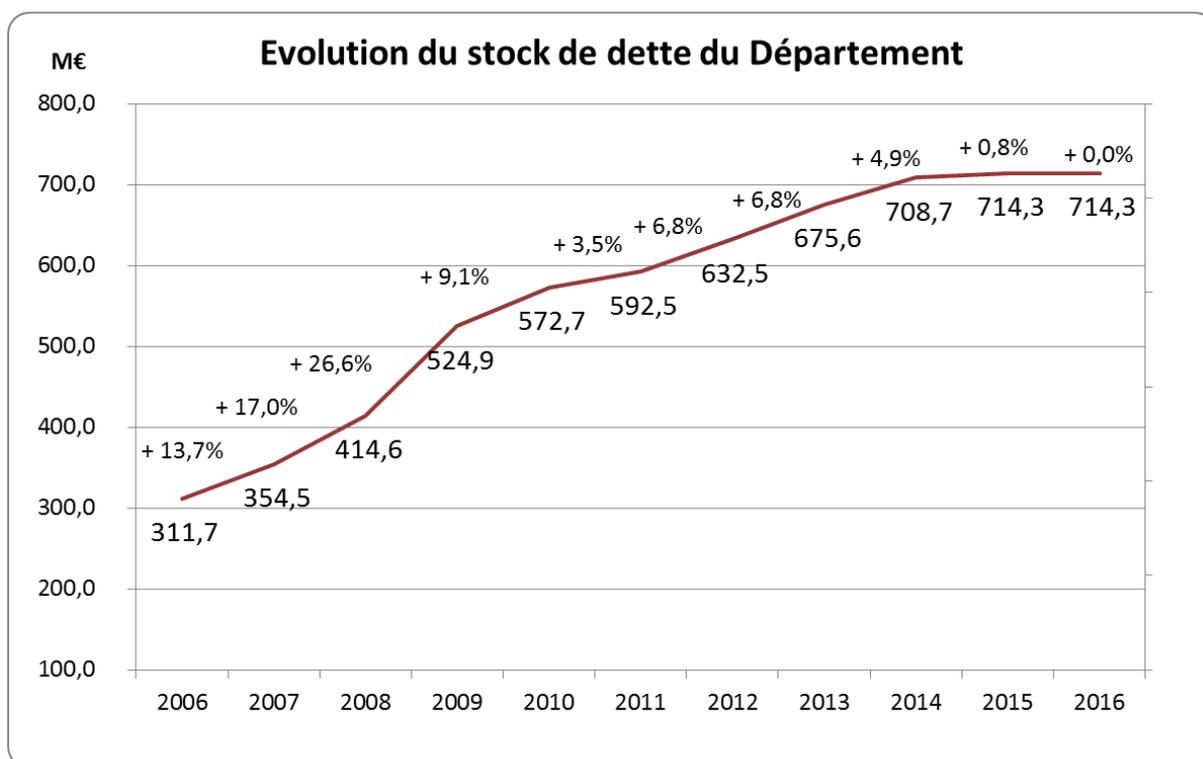
**Pour atteindre ces résultats et tenir ainsi tous les objectifs en matière d'investissement (entretenir le patrimoine, poursuivre les projets engagés, retrouver des marges de manœuvre avant la fin du mandat), l'exécutif départemental propose donc que la section d'investissement reste à un niveau proche de 120 M€ chaque année.** De là l'enjeu de maintenir à la fois un bon niveau d'épargne brute et des recettes d'investissement élevées en assurant des cofinancements importants des projets. En effet, l'exécutif départemental n'envisage pas de recours à un endettement supplémentaire.

### 5. Dette : plafonner le niveau de dette au niveau du CA 2015 sur la durée du mandat

#### Le stock de dette

Le stock de dette a crû régulièrement ces dernières années, ce qui s'explique à la fois par la baisse du montant de l'épargne et par le maintien d'un niveau élevé d'investissement. En 2015 le Département n'a que peu augmenté son stock de dette (+0,8%) et a fait le choix de ne pas dépasser ce niveau d'endettement sur l'ensemble du mandat de l'Assemblée élue en avril 2015. Ainsi, le stock de dette de 714,3 M€ constitue un montant plafond, avec un stock de dette cible en deçà de 700 M€ en fin de mandat.

Si cela s'avérait possible, c'est-à-dire si le stock d'engagements en investissement venait à retrouver un niveau acceptable et si un bon niveau d'épargne parvenait à être maintenu, le Département pourrait également envisager un désendettement d'ici la fin du mandat de l'Assemblée.



Il est également important de relever que la dette du Département du Bas-Rhin se répartit de façon optimale entre des expositions à taux fixes et taux variables, un objectif de parité entre les deux ayant été fixé (les taux variables représentent environ 55% de l'encours de dette à ce jour, en raison de taux d'intérêts bas du moment).

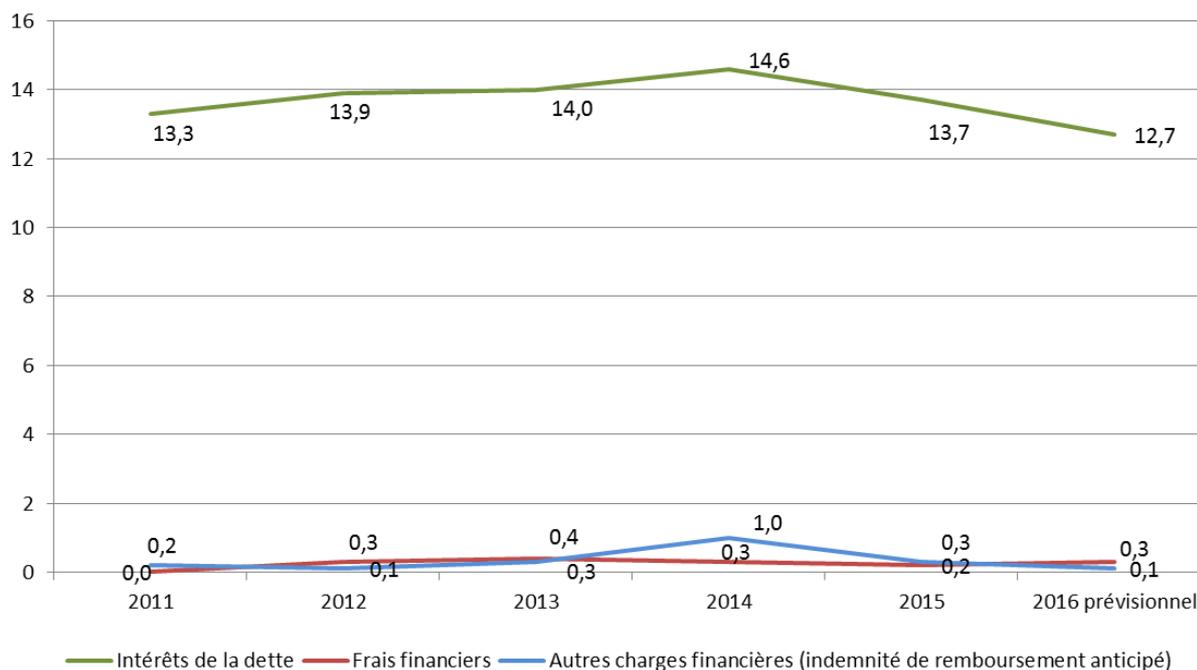
Depuis 2012, le Département mène également une politique de diversification de ses sources de financement en ayant recours à des placements privés de type *Schuldschein* et aux marchés financiers *via* des émissions obligataires. Ces types de financements s'avèrent moins coûteux en intérêts pour le Département.

### **Le coût de la dette**

Le Département bénéficie du contexte de taux bas, ce qui a limité l'évolution des frais financiers.

Ainsi, alors même que son stock de dette a augmenté jusqu'en 2014, le coût lié à la dette a lui diminué.

## Evolution des charges financières de la dette (en M€)



Le Département a mis en place une gestion active de sa dette et a pour objectif constant de réduire ses frais financiers. Ainsi, cette gestion active s'est traduite en 2014 et en 2015 par des remboursements anticipés d'emprunts (pour un volume de 28,6 M€ en 2014 et de 10 M€ environ en 2015) et par des renégociations d'emprunts jugés trop chers par rapport à l'état du marché (10 M€ en 2015), ce qui permet de faire sur le moyen-long terme des économies de fonctionnement par un abaissement des frais financiers.

Cette gestion active est poursuivie en 2016, puisqu'un nouvel emprunt a été remboursé par anticipation (pour un montant de 8 M€), et continuera lors des exercices suivants.

### La notation

Le Département du Bas-Rhin est noté depuis 2012. Il a mis en œuvre cette démarche pour s'ouvrir l'accès au marché obligataire. C'est l'agence Standard & Poor's qui note le Département depuis 2014.

Depuis décembre 2014 le Département du Bas-Rhin est noté A+, perspective stable / A1+. Cette note a été à nouveau confirmée par S&P's en mai dernier.

Ce niveau de notation reste très bon (un « 15/20 » ou un « 16/20 ») et témoigne de la qualité de gestion du Département. La récente dégradation de ce que l'agence nomme le « cadre institutionnel » des Départements témoigne toutefois des facteurs de fragilité de l'ensemble des Départements.

### La poursuite d'une gestion rigoureuse

Dans l'hypothèse d'une stabilité du stock de dette, le montant consacré au remboursement du capital de la dette va progresser légèrement entre 2016 et 2017-2018 (près de 71 M€).

Au CA 2015 ; le Département a vu son épargne brute retrouver un niveau qui se situait autour de 128 M€. Le ratio de désendettement de la collectivité se situait alors à 5,6 années environ. Ce dernier pourrait augmenter au CA 2016 dans la mesure où l'on devrait constater une diminution du niveau d'épargne.

Du point de vue des grands ratios financiers de la collectivité liés à la gestion de la dette, les enjeux se situent donc tant dans le niveau d'épargne que dans la maîtrise de l'évolution du stock de dette.

## 6. Les grands équilibres de la prospective et les enjeux pour atteindre les objectifs fixés

### Prospective fonctionnement et investissement

En M€	CA 2014	CA 2015	BP 2016	Prospective « fil de l'eau »		
				2017	2018	2019
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	848,0	830,9	847,2	858,1	865,8	874,4
<b>Recettes de fonctionnement</b>	941,0	960,1	931,5	934,2	937,4	940,6
<b>Epargne brute</b>	<b>93,0</b>	<b>127,4</b>	<b>84,3</b>	<b>76,1</b>	<b>71,6</b>	<b>66,1</b>
Ratio d'épargne brute (Epargne brute / recettes réelles de fonctionnement)	9,9%	13,0%	9,0%	8,1%	7,6%	7,0%
Capital à rembourser si stabilité stock de dette	-	-	68,3	67,8	71,0	72,0
Epargne nette (épargne brute – remboursement du capital de la dette)			16,0	11,1	7,7	2,6
<b>Recettes d'investissement</b>	56,3	49,7	38,4	41,1	34,0	33,0
<b>Emprunt</b>	97,4	71,4	68,3	67,8	71,0	72,0
<b>Investissement</b>	<b>184,2</b>	<b>156,3</b>	<b>122,7</b>	<b>117,2</b>	<b>105,6</b>	<b>99,1</b>

Le tableau ci-dessus permet de confirmer les deux enjeux à venir pour assurer un niveau de 120 M€ par an d'investissement : le maintien de l'épargne et le niveau des recettes d'investissement.

Pour y parvenir, l'exécutif départemental propose de privilégier les voies suivantes lors des prochains exercices.

### 6.1 Poursuivre le travail sur la maîtrise des moyens généraux

Au cours des dernières années le Département a sensiblement diminué ses frais internes de fonctionnement. Les efforts réalisés doivent être poursuivis. C'est avant toute chose sur les dépenses d'administration que l'exécutif départemental souhaite dégager des marges de manœuvre avant de faire porter l'effort sur les partenaires (associatifs ou autres) ou sur la mise en œuvre des politiques publiques.

Ainsi, sur les moyens généraux hors ressources humaines, les efforts doivent pouvoir permettre d'atteindre une nouvelle baisse comprise entre 1,5 M€ et 3 M€ pour 2017, soit une diminution d'au moins 3%, après avoir déjà décrié de 3,7 M€ entre les budgets 2015 et 2016.

Par ailleurs, l'exécutif départemental continue d'étudier et de mettre en œuvre toutes les possibilités de lever de nouvelles recettes, notamment à travers de la location d'espaces, en recourant encore plus aux financements européens, en ayant recours au mécénat, etc.

## **6.2 Continuer à refondre les politiques départementales**

L'exécutif départemental souhaite que le Département soit toujours présent auprès de ses partenaires associatifs et continue à les accompagner autrement et non plus uniquement de façon financière.

C'est dans cet esprit qu'ont été créées les Assises de l'engagement. Elles mobilisent l'ensemble des acteurs de l'engagement (associations, élus, entreprises, etc.), réunis autour d'une réflexion commune afin de définir notamment un nouveau mode de partenariat. Le Département pourra par exemple faire profiter les associations de son ingénierie dans certains domaines et les aider à trouver d'autres sources de financement (comme des financements européens).

Il est proposé que le Département travaille avec ses partenaires privilégiés que sont les collègues, les établissements sociaux et médico-sociaux et ses différents satellites (et qui, de par leurs statuts et / ou leurs missions, sont fortement dépendant des financements départementaux, afin de déterminer les pistes d'optimisation de leurs budgets.

Toutes les voies d'optimisation du coût des politiques publiques continueront d'être recherchées. Le Département assure un certain nombre de dépenses en maîtrise d'ouvrage : sur son patrimoine routier, son patrimoine naturel (ENS), dans ses établissements culturels, sa politique de santé animale, ou bien sûr les politiques sociales. Les équilibres entre la qualité du service apportée et le coût doivent être systématiquement interrogés.

## Conclusion

Il est proposé au Conseil Départemental de décider de poursuivre son action dans la lignée du début de mandat, dont le CA 2015 a démontré les bons résultats, et de préserver les efforts afin de maintenir un niveau d'épargne qui permette au Département de continuer à investir dans les territoires et d'être toujours présent au plus près des Bas-Rhinois.

Je vous demande de bien vouloir adopter le projet de délibération suivant :

*Sur proposition de la commission des finances et des affaires générales, le Conseil Départemental donne acte à son président du débat d'orientations budgétaires pour la préparation du budget primitif 2017.*

Strasbourg, le 04/10/16

Le Président,



Frédéric BIERRY