



Proposition d'orientations budgétaires 2018

Rapport n° CD/2017/063

Service Chef de file :

E2 - Direction des finances et de la commande publique

Service(s) associé(s) :

Résumé :

Le rapport a pour objet de proposer au Conseil Départemental de prendre acte des orientations budgétaires du Département pour 2018.

Les orientations budgétaires pour 2018 s'inscrivent dans la trajectoire budgétaire fixée en début de mandat.

2 objectifs forts se traduisent dans toutes les politiques menées : une action publique plus efficace et plus humaine.

Cette volonté se concrétise d'abord par les politiques sociales et territoriales menées au plus près des habitants et des territoires.

Les orientations budgétaires pour 2018 confirment également la mission centrale du Département de premier aménageur du Bas-Rhin et de premier partenaire des communes auprès desquelles il est toujours resté présent, garant de la cohésion territoriale et sociale.

Grâce à sa trajectoire budgétaire solide consécutif aux efforts de réduction des dépenses de fonctionnement, le Département a pu honorer ses engagements vis-à-vis des Bas-Rhinois et de ses partenaires et peut aujourd'hui fixer les grandes priorités de la deuxième partie du mandat :

- Favoriser les dynamiques de chaque territoire et miser sur les atouts de l'Alsace
- Conforter Strasbourg comme capitale européenne
- Soutenir l'écosystème des entreprises et l'attractivité touristique du territoire pour développer l'emploi
- Donner une vraie place dans la société aux plus fragiles et aux plus démunis
- Adapter la politique de l'habitat à chaque bassin de vie et aux nouveaux modes de vie des Bas-Rhinois
- Faciliter les pratiques associatives sportives, culturelles et socio-éducatives
- S'appuyer sur les talents des jeunes Alsaciens et ressources de nos territoires pour construire un parcours éducatif épanouissant et adapté aux potentialités de l'espace Rhénan.

Les orientations budgétaires pour 2018 préfigurent un Département renforcé dans ses fondations et ses missions centrales et apte à porter une action plus large au service de l'ensemble des Bas-Rhinois et de l'ensemble des territoires, avec notamment la mise en œuvre opérationnelle des Contrats Départementaux, du Plan Actions Educatives et Collèges et du Plan Territoires Connectés et Attractifs.

La situation financière dégradée des Départements est largement connue, les efforts qu'ils ont réalisés pour faire face à l'effet de ciseau de la hausse des dépenses sociales et de la baisse des dotations d'Etat (maîtrise de la masse salariale, baisse du niveau d'investissement par exemple) ont été mis en lumière par plusieurs études, et la Cour des comptes reconnaît dans son rapport annuel portant sur la situation financière des collectivités territoriales qu'il ne faudrait plus faire supporter d'effort supplémentaire aux Départements.

C'est donc avec sérénité que l'Assemblée départementale aurait dû examiner, cette année, ses orientations budgétaires pour 2018 et pour les années suivantes. En effet, le redressement financier, qui était un des objectifs majeurs du début de mandature, a été réalisé, se traduisant par un compte administratif 2016 positif, comme devrait l'être le compte administratif 2017.

Le Département a pris des mesures volontaristes et difficiles tant en fonctionnement qu'en investissement, en dépenses qu'en recettes, portant en grande partie sur le fonctionnement de l'administration et complétées par des mesures de révision des politiques publiques.

Si en 2017, les recettes des droits de mutation améliorent notre contexte budgétaire, il y a de forts risques que cette situation ne se prolonge pas dans le temps au regard des baisses budgétaires annoncées dans la politique du logement par le Gouvernement.

De plus, deux risques majeurs continuent de peser sur le Département du Bas-Rhin. Le premier est lié à l'évolution des dépenses sociales ; si la période d'explosion du RSA semble à présent contenue, les tensions du contexte social restent prégnantes et la précarité reste grandissante. Les problématiques sociales touchent plus fortement la protection de l'enfance à travers les mineurs non-accompagnés ; par ailleurs, des tendances de fond démographiques, liées à l'allongement de la durée de vie, tirent mécaniquement les dépenses d'autonomie à la hausse.

Le deuxième élément de risque est l'état général des finances publiques et les perspectives de réduction de la dépense publique annoncées par le Gouvernement. Tandis que le Président de la République a annoncé le 17 juillet lors de la réunion de la Conférence nationale des territoires qu'il n'y aurait « pas de baisse brutale des dotations en 2018 », il a dans le même temps affirmé attendre une mise en œuvre spontanée d'économies de la part des collectivités. Le Gouvernement annonçait quelques jours plus tard qu'il attendait des collectivités qu'elles prennent à leur charge en 2018 20% des 20 Milliards d'euros d'économies qu'il souhaite réaliser. Les dernières discussions autour du Projet de loi de finances, au moment où le présent rapport est rédigé, laissent apparaître les intentions suivantes de la part du Gouvernement :

- Il n'y aura pas de baisse des dotations de l'Etat aux collectivités en 2018 ;
- La contribution attendue des collectivités s'élève à 13 Milliards d'euros sur la période 2018-2021 ;
- Cette contribution serait calculée par rapport à une évolution tendancielle des dépenses des collectivités, tendance qui reste à définir ; chaque niveau de collectivité disposerait d'un objectif spécifique ;
- Cette contribution est attendue sous forme de baisse des dépenses de fonctionnement et, semble-t-il, de l'endettement des collectivités ;
- Il est envisagé de conclure des contrats entre l'Etat (représenté par le Préfet) et les 350 plus grandes collectivités – le Département du Bas-Rhin serait donc concerné ;
- Les intentions du Gouvernement en matière de péréquation dans le sens d'un renforcement éventuel de celle-ci ne sont pas encore connues.

Aussi les orientations budgétaires du Département pour 2018, fort de l'esprit de responsabilité qui a toujours été celui de la majorité départementale, expriment une vigilance vis-à-vis de mesures nationales qui viendraient de nouveau remettre en cause les importants efforts déjà réalisés par le Département du Bas-Rhin. Pour l'Exécutif départemental, les résultats des efforts doivent être mis au service du développement local du territoire.

C'est dans cette optique que le Département a lancé la démarche d'élaboration des Contrats départementaux, dont les premiers seront conclus en fin d'année 2017. En fédérant plusieurs acteurs autour de projets de développement territorial et humain, les Contrats départementaux devront répondre aux enjeux spécifiques des territoires ; des crédits dédiés ainsi que l'ingénierie départementale viendront soutenir ces projets locaux.

En suivant la trajectoire financière qu'il s'est donnée (au moins 120M€ d'investissements par an), le Département continue clairement à investir pour son territoire et par la même à générer de l'activité pour les entreprises alsaciennes et donc à créer ou conforter des emplois.

Pour que le Département continue à investir, les dépenses de fonctionnement doivent rester maîtrisées ; cet enjeu des dernières années écoulées reste majeur pour l'avenir.

La stratégie budgétaire proposée dans le cadre des orientations budgétaires pour 2018 conserve cet objectif de maîtrise qui se décline dans chaque politique publique et s'affirme plus particulièrement sur le chapitre des frais de fonctionnement de l'administration.

C'est également par le maintien des efforts que le Département peut réengager des moyens dans des domaines prioritaires. Par exemple, par la baisse de la masse salariale en 2015 et en 2016, le Département a pu se donner la possibilité de créer des postes au contact direct du public dans les domaines de l'autonomie, de l'enfance, de la vie associative. La maîtrise des dépenses sociales (deux ans de baisse également, en 2015 et 2016) dégage des moyens pour accueillir davantage d'enfants ou de personnes en situation de handicap dans les dispositifs départementaux à un moment où la demande est croissante.

Enfin, le Département reste engagé dans la maîtrise générale de son niveau d'engagements. Il continue à honorer les engagements passés vis-à-vis des tiers et s'inscrit dans une trajectoire de maîtrise – voire de baisse si cela est possible – du niveau de sa dette.

La stratégie financière mise en place en début de mandat est donc poursuivie et réaffirmée dans ces orientations budgétaires : c'est celle d'une vertu budgétaire mise au service du développement et de l'avenir de tous les territoires bas-rhinois.

1. Prospective des recettes : une amélioration due à la fiscalité indirecte, une vigilance sur les dotations de l'Etat

1.1. Les dotations de l'Etat : lente érosion ou baisse brutale ?

La Dotation globale de fonctionnement (DGF)

Après quatre ans de baisse, qui la situe désormais 70 M€ en dessous de son niveau de 2013, la DGF peut connaître deux trajectoires distinctes :

- Une évolution « au fil de l'eau » qui la verrait baisser selon ses paramètres classiques d'évolution ;
- Une baisse sous le coup d'une nouvelle décision politique de réduction des dotations.

La tendance linéaire de la DGF est légèrement baissière pour le Bas-Rhin au vu des évolutions de ces dernières années. La croissance de la population départementale provoque une hausse de la composante « population » de la part forfaitaire de la DGF pour 0,3 M€. A l'inverse, un mécanisme national d'écrêtement pour financer la croissance

de la DGF « coûte » chaque année environ 1,2 M€ au Département du Bas-Rhin. La DGF évoluerait donc négativement de -0,9 M€ par an.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DGF	170,7	170,1	169,4	160,4	139,7	119,5	98,2	97,3	96,5	95,7
Variation	0,6%	-0,35%	-0,4%	-5,3%	-12,9%	-14,5%	-16,7%	-0,9%	-0,8%	-0,8%

En cumulé sur la période 2014-2018, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, ce sont plus de 220 M€ que le Département n'aura pas perçu du fait de la baisse de la DGF.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Perte cumulée
Montant DGF	170,7	170,1	169,4	160,4	139,7	119,5	99,5	97,3	
Perte 2014				-9,0	-9,0	-9,0	-9,0	-9,0	-40
Perte 2015					-20,7	-20,7	-20,7	-20,7	-82,8
Perte 2016						-20,2	-20,2	-20,2	-60,6
Perte 2017							-20,0	-20,0	-40,0
Perte 2018								-0,9	-0,9
Perte cumulée				-9,0	-29,7	-49,9	-69,9	-70,8	-224,3

Il demeure des incertitudes sur la traduction pour les collectivités locales du programme gouvernemental de réduction de la dépense publique. En effet, le Président de la République ayant annoncé lors de la réunion de la Conférence nationale des territoires du 17 juillet 2017 qu'il n'y aurait « pas de baisse brutale des dotations en 2018 », le Gouvernement est en train de définir la méthode pour faire contribuer les collectivités territoriales sans baisse des dotations. Un objectif individuel de progression des dépenses serait fixé aux plus grandes collectivités ; le mécanisme de « sanction » de non-respect de l'objectif pourrait, lui, se traduire par une baisse des dotations de l'Etat.

Plusieurs scénarios, présentés plus loin, illustrent la sensibilité des finances départementales à une nouvelle baisse des dotations.

Les autres dotations

La baisse des dotations de l'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'il décide 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.

La baisse des compensations fiscales peut être anticipée autour de -0,6 M€ en 2018. Hypothèse a été faite que les compensations fiscales de taxe d'habitation, qui jusqu'à 2016 ne connaissaient pas la baisse des autres compensations fiscales, soient de nouveau, comme en 2017, intégrées dans l'enveloppe soumise à diminution.

Evolution 2012-2017 et prévision 2018-2020 des compensations fiscales

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	7 623 801 €	7 016 077 €	6 316 605 €	5 458 061 €	5 418 338 €	4 355 602 €	3 764 509 €	3 248 583 €	2 732 657 €
%	-	-7,97%	-9,97%	-13,6%	-0,7%	-20,2%	-30,5%	-13,7%	-15,9%

Les dotations gelées sont principalement et théoriquement :

- la Dotation générale de décentralisation (6,2 M€) ;
- l'ensemble des ressources issues de la réforme de la Taxe professionnelle :
 - o le Fonds national de garantie individuelle des ressources – FNGIR –
 - o la Dotation de compensation de la Réforme de la Taxe professionnelle¹ – DCRTP.

FNGIR et DCRTP étaient « gelées » depuis leur instauration en 2011. Or la loi de finances 2017 a intégré la DCRTP au sein des variables d'ajustement. Cela signifie que, comme pour les autres compensations fiscales depuis maintenant plusieurs années, le Gouvernement s'est autorisé à réduire les montants qui reviennent de droit aux collectivités après des décisions nationales de diminution et d'exonération d'impôts locaux. Il en a coûté 3 M€ au Département du Bas-Rhin en 2017.

L'hypothèse retenue à ce stade est que FNGIR et DCRTP resteraient gelées à leur niveau de 2017, soit 47,3 M€.

Dotations d'Etat	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Hypothèses		
							2018	2019	2020
DGF	170,1	169,4	160,4	139,7	119,6	98,2	97,3	96,5	95,7
Variation	-0,35%	-0,41%	-5,31%	-12,90%	-14,39%	-17,87%	-0,94%	-0,82%	-0,83%
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, DCRTP)	50,89	50,3	50,3	50,3	50,3	47,3	47,3	47,3	47,3

1-Celle-ci est comptablement traitée par l'Etat et dans la norme comptable comme une ressource fiscale au motif qu'elle vient compenser une perte de fiscalité. Sa nature pour les collectivités relève toutefois bien davantage d'une dotation d'Etat.

1.2. L'évolution des recettes fiscales

La Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB)

Le positionnement du Bas-Rhin

Le Bas-Rhin est aujourd'hui classé 12^e Département au taux de TFB le plus bas (y compris Outremer, Paris et la région parisienne).

Classement des 12 Départements au taux de TFB le plus bas

Code du Département	Nom du Département	Nouveau taux 2016	Classement 2016
101	Mayotte	3,50	1
75	Paris	5,13	2
92	Hauts de Seine	7,08	3
69	Rhône	11,03	3
73	Savoie	11,03	5
21	Côte d'Or	11,79	6
2A	Corse du Sud	11,79	7
74	Haute Savoie	12,03	8
06	Alpes Maritimes	12,42	9
78	Yvelines	12,58	10
68	Haut Rhin	13,17	11
67	Bas Rhin	13,18	12

Le taux moyen des Départements de métropole se situe à 16,3%, et celui des Départements de métropole hors Paris à 17,41%, soit 4,2 points au-dessus du niveau bas-rhinois.

A noter, et à titre d'information, que si le Département du Bas-Rhin se situait dans la moyenne nationale en termes de taux, c'est une recette annuelle supplémentaire de 44 M€ qu'il serait possible d'escompter au titre de la TFB.

Prospective

La Taxe sur le foncier bâti (TFB) bénéficie d'une dynamique relativement modeste entre 1,1% et 1,7% selon les années. Une partie de sa progression est due à la revalorisation forfaitaire des bases votée en loi de finances ; depuis 2017, cette progression est assise sur l'inflation de l'année précédente. L'hypothèse retenue est une inflation de +0,5% par an et une progression physique réelle des bases de +1,5% (comme en 2017), soit une progression de 2% par an.

Taxe sur le foncier bâti (TFB)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Hypothèse à taux constant		
							2018	2019	2020
Taux	11,27%	11,6%	11,6%	13,18%	13,18%	13,18%	13,18%	13,18%	13,18%
Montant (en M€)	142,3	150,7	154,0	178,2	181,2	184,0	187,7	191,4	195,2
Variation					1,6%	1,6%	2%	2%	2%

Les recettes perçues au titre du reversement des frais de gestion de la taxe foncière, transférés aux Départements en 2014 dans le cadre des mesures du Pacte de confiance et de responsabilité, évoluent très faiblement.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Hypothèses		
							2018	2019	2020
Frais de gestion de la TFB (LFI 2014)	-	-	11,4	11,7	11,8	11,8	11,9	12,0	12,1

La Cotisations 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 du taux de croissance économique bas-rhinoise. Cette évolution présente toutefois un caractère fortement erratique, du fait du mode de collecte et de versement de cet impôt, qui rend difficile les prévisions. A noter qu'après le transfert partiel de la CVAE à la Région, le Département a perdu la moitié de la dynamique de la taxe.

Pour la prospective, il est proposé de retenir à ce stade le premier montant estimatif communiqué par l'administration fiscale pour 2017, puis une progression de +1% par an.

CVAE	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Hypothèse		
							2017	2018	2019
Montant CVAE (en M€) hors transfert à la Région	145,8	170,5	141,1	153,0	154,2 <i>(Reconstitution périmètre 2017 : 74)</i>	80,7	81,5	82,3	83,1
Variation	3,85%	16,94%	-17,24%	8,43%	0,8%	9%	1%	1%	1%

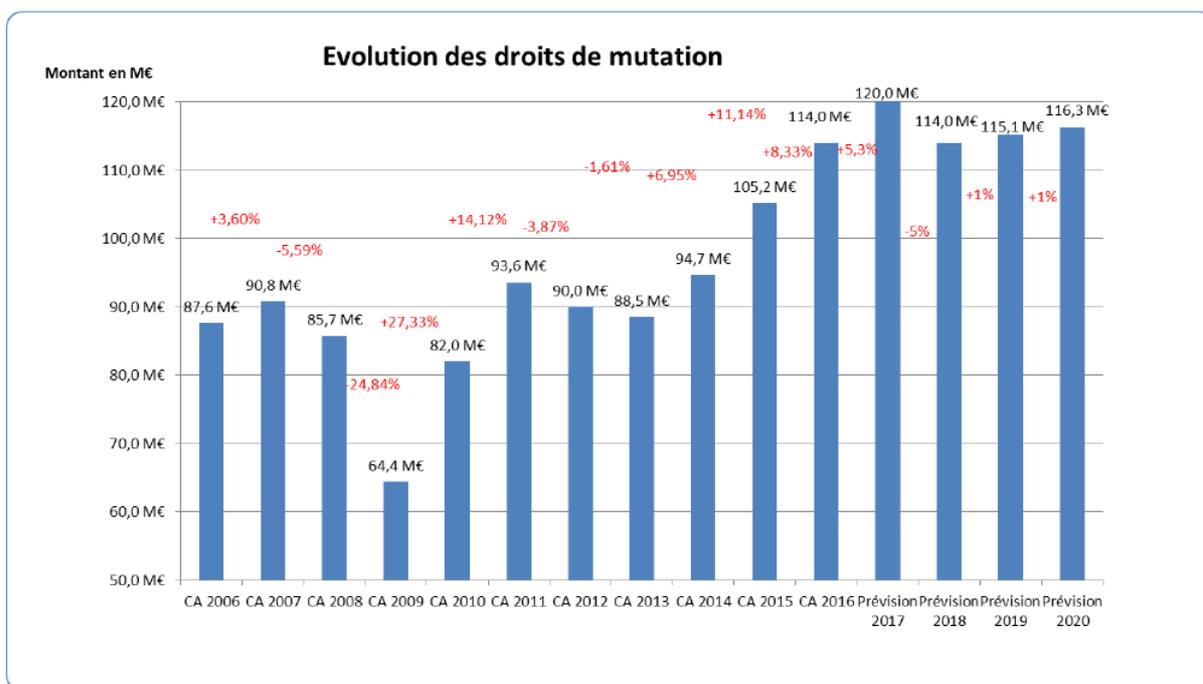
La fiscalité indirecte

La fiscalité indirecte présente elle aussi des incertitudes relativement importantes.

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)

Corrélié 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 eu lieu en 2015 et en 2016 - où les DMTO perçus ont dépassé les 100 M€ puis les 110 M€. L'année 2017 est bien engagée. Sauf baisse inattendue, les recettes perçues au titre des DMTO devraient être au moins équivalentes à celles de 2017.

Il est proposé de retenir l'hypothèse d'une année 2018 égale au CA 2016, puis une croissance de 1% par an.



Taxe d'aménagement

La taxe d'aménagement a connu plusieurs évolutions qui ont perturbé son encaissement ces dernières années, couplées à une faible activité dans le domaine de la construction. Si elle semble retrouver une dynamique plutôt positive au regard du CA 2015 et des encaissements constatés en 2016, un montant prévisionnel de 5 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) a connu en 2013 et 2014 une croissance inférieure à 1%, puis un léger ressaut en 2015 et 2016 (+1,35% en moyenne). L'évolution du produit de cette taxe demeure très difficile à prévoir. Une évolution de +1% par an à partir de 2018 est proposée au titre de la prospective.

La Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE, ex-TIPP) est, elle, gelée à son niveau de compensation du RMI-RSA, soit un montant de 68,7 M€.

Taxe sur la consommation finale d'électricité

Du fait d'une baisse de la consommation énergétique, la taxe sur la consommation finale d'électricité a eu un rendement moindre en 2015, puis son montant est reparti à la hausse en 2016. Une absence d'évolution pour les années qui viennent est désormais anticipée.

Fiscalité indirecte	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Hypothèse		
							2018	2019	2020
Droits de mutation	90,0	88,5	94,9	105,2	114	BP : 97 Hyp. CA : 120	114	115,1	116,3
Variation	-	-2,99%	+5,9%	+2,6%	+8,3%	0%	0%	+1,0%	+1,0%
TSCA	121,5	122,5	123,2	125,0	132,6 retraité à 126,6	BP : 125,6	127,6	128,9	130,2
Variation	-	+0,8%	+0,6%	+1,4%	+1,3%		+1,0%	+1,0%	+1,0%
Taxe sur la consommation finale d'électricité	11,2	11,4	11,4	11,1	11,5	BP : 11	11,5	11,5	11,5
Variation	-	+1,88%	0,00%	-3,1%	+4,25%		0%	0%	0%
Taxe d'aménagement	4,9	6,0	3,6	4,9	6,9	BP : 5	5,0	5,0	5,0
Variation	-	7,1%	-40,0%	36,1%	-18,4%		0%	0%	0%

1.3. Prospective concernant les recettes sociales

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

Recettes	CA 2014	CA 2015	CA 2016	BP+DM1 2017	2018	2019	2020
Divers recettes sociales	0,03	0,3	2,4	2,5	2,0	2,0	2,0
Dotations CNSA	35,6	35,5	41,5	43,5	43,2	43,2	43,2
FSE	2,0	2,0	2,7	4,2	4,4	4,4	4,4
Indus / trop perçus	2,3	3,4	3,7	3,2	2,7	2,7	2,7
Participation Etat enfance	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Participations partenaires	2,0	1,6	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
Participations usagers	35,0	20,3	23,0	17,4	17,5	17,5	17,5
Total	77,0	63,3	74,7	72,2	71,2	71,2	71,2

La principale recette sociale est 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 (Adaptation de la Société au Vieillessement), de ce point de vue-là, s'est traduite par une hausse des recettes en 2016 (+5,3 M€) et en 2017 (+2 M€ supplémentaires).

La participation des usagers devrait désormais se stabiliser après des années de forte hausse (le rattrapage des factures en dépenses a été accompagné par un exercice similaire et concomitant en recettes) puis de baisse liée au changement du mode de gestion de l'aide sociale.

Les autres recettes représentent de moindres montants. Les versements du Fond Social Européen (FSE) représentent plus de 4 M€ de recettes, les remboursements perçus au titre des indus et des trop-perçus représentent 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 1,1 M€.

La prospective concernant les recettes sociales s'établit donc à 71,2 M€ pour 2018.

1.4. Autres recettes

Le Département encaisse par ailleurs chaque année plus de 65 M€ d'autres recettes dont 41,4 M€ de reversement de la part de la Région en compensation du transfert des compétences « transport ».

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	CA 2014	CA 2015	CA 2016	BP+DM1 2017	2018	2019	2020
Billetterie du Vaisseau	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Droits d'entrée Haut-Koenigsbourg	2,8	3,6	3,5	3,6	3,6	3,6	3,6
Location de bâtiments	0,3	0,3	0,6	0,3	0,4	0,4	0,4
Farpi (fonds d'aide au remboursement des personnels d'internat)	2,2	2,3	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3
Reversement de solidarité	8,1	9,5	6,4	4,7	6,4	6,4	6,4
Redevance d'usage occupation du domaine public par opérateurs de télécommunications	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Reversement Région - Transfert Transport				41,4	41,4	41,4	41,4

Il est proposé de retenir l'hypothèse globale d'un maintien de ces recettes à ce niveau compris entre 64 et 66 M€.

Recettes	CA 2014	CA 2015	CA 2016	BP+DM1 2017	2018	2019	2020
Total - Autres recettes (hors résultat d'exécution)	33,3	30,5	28,3	70,4	66,2	65,2	64,7

1.5. Bilan rétrospectif et prospectif sur l'évolution des recettes

Famille Recette	CA 2014	CA 2015	CA 2016	BP 2017	BP +DM1 2017	2018	2019	2020
Dotations Etat	232,1	210,0	189,3	169,1	164,8	163,1	161,7	160,4
	-4%	-9,5%	-9,9%	-10,7%	-2,6%	-1,0%	-0,8%	-0,8%
Fiscalité directe	309,5	346,2	350,3	277,4	279,1	283,4	288,1	292,9
	-4%	11,9%	1,2%	-20,8%	0,6%	1,5%	1,7%	1,7%
Fiscalité indirecte	306,2	319,8	343,8	312,8	317,9	334,3	334,4	336,9
	+2%	4,4%	7,5%	-9,0%	1,6%	5,2%	0,0%	0,8%
Recettes sociales	77,0	63,3	74,7	67,3	72,2	71,2	71,2	71,2
	+13%	-17,8%	18,1%	-9,9%	7,3%	-1,4%	-0,1%	0,0%
Autres Recettes	33,3	30,5	28,3	69,0	70,4	66,2	65,1	64,6
	+67%	-8,6%	-7,1%	143,7%	2,1%	-6,0%	-1,6%	-0,8%
Total général	958,2	969,8	986,4	895,7	904,4	918,1	920,5	926,0
	1,0%	1,2%	1,7%	-9,2%	1,0%	1,5%	0,3%	0,6%

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 en provenance du FSE (+1 M€). L'écart entre 2016 et 2017 s'explique par la perte de la moitié environ de la CVAE qui vient diminuer la fiscalité directe et l'intégration dans la catégorie « Autres recettes » du reversement de CVAE par la Région en compensation du transfert de deux compétences dans le domaine des transports. Par ailleurs, les montants présentés ci-dessus ne sont pas retraités comme ils l'ont été au CA 2016, 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. Les sources pérennes de croissance demeurent relativement limitées et résident surtout dans quelques recettes fiscales (taxe sur le foncier bâti, CVAE, taxe d'aménagement) ; les recettes au titre des droits de mutation sont cependant, elles, susceptibles de faire varier fortement le résultat de chacun des exercices. Ainsi, pour le CA 2017 prévisionnel, le résultat des DMTO pourrait se situer entre 110 et 130 M€, menant à un montant total de recettes (hors résultat d'exécution 2016) qui se situerait autour de 920 M€.

2. Prospective des dépenses de fonctionnement

Dans un contexte de très faible croissance des recettes, et alors que pèse sur les collectivités une exigence nationale de maîtrise voire de baisse des dépenses, la maîtrise des dépenses de fonctionnement reste l'enjeu principal pour le Département s'il souhaite mettre en œuvre sa stratégie financière et pérenniser son niveau d'investissement.

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.

2.1. L'évolution des dépenses « au fil de l'eau » : une progression très limitée

L'évolution en tendance

POLITIQUE	CA 2016	BP 2017	BP+DM1 2017	2018	2019	2020
0-Administration générale	174,2	179,6	181,7	174,5	175,5	177,7
1-Action sociale de proximité	12,0	12,0	12,1	12,1	12,1	12,1
2-Autonomie	218,9	228,7	230,2	228,7	231,1	233,6
3-Insertion, emploi et lutte contre les exclusions	174,0	181,4	181,7	178,9	179,4	179,5
4-Enfance, jeunesse et famille	123,8	124,4	129,5	130,7	132,0	133,4
5-Education	20,6	21,3	21,3	21,8	21,9	22,0
6-Développement et animation territoriale	17,8	17,5	18,0	17,4	17,3	17,2
7-Aménagement du territoire	93,1	50,4	52,4	52,1	52,1	52,1
Total général	834,4	815,4	826,8	816,2	821,4	827,6
				+0,1% (de BP à BP)	+0,6%	+0,8%

Le budget primitif pour 2018 devrait être très proche du BP 2017. En considérant, à partir du budget post-DM1, que le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement soit proche en 2017 de ce qu'il a été les deux années précédentes (entre 97% et 98%), le compte administratif prévisionnel s'établirait autour de 805-810M€ en fonctionnement, à un niveau proche de la prospective 2018.

Les hypothèses et les facteurs d'évolution sont détaillés ci-dessous.

2.2. Prospective des dépenses sociales : une évolution désormais maîtrisée, comprenant des zones de risque

Les dépenses sociales continuent de peser sur le budget du Département et représenteraient en 2018, comme en 2017, plus des deux tiers des dépenses de fonctionnement. La tendance d'évolution se situerait autour de +0,7% /+0,8% sur la période.

POLITIQUE	CA 2016	BP 2017	BP+DM1 2017	Proposition PPF 2018	Proposition PPF 2019	Proposition PPF 2020
1-Action sociale de proximité	12,0	12,0	12,1	12,1	12,1	12,1
<i>Variation BP à BP</i>				0,1%	0,0%	0,0%
2-Autonomie	218,9	228,7	230,2	228,7	231,1	233,6
<i>Variation BP à BP</i>				0,0%	1,1%	1,1%
3-Insertion, emploi et lutte contre les exclusions	174,0	181,4	181,7	178,9	179,4	179,5
<i>Variation BP à BP</i>				-1,4%	0,2%	0,1%
4-Enfance, jeunesse et famille	123,8	124,4	129,5	130,7	132,0	133,4
<i>Variation BP à BP</i>				5,1%	1,0%	1,0%
Total dépenses sociales	528,8	546,6	553,5	550,4	554,6	558,5
<i>Variation BP à BP</i>				0,7%	0,8%	0,7%

Les dépenses d'insertion sont fortement dépendantes du RSA. Après les années de hausse de la dépense liée à la progression du nombre d'allocataires et aux revalorisations de plus de 2% par an décidées par le précédent Gouvernement de 2013 à 2017, l'hypothèse est faite d'une stabilisation du coût du RSA. Le nombre d'allocataires est en effet en stagnation grâce aux mesures de contrôle et de remise à l'emploi des bénéficiaires du RSA conduites par le Département et grâce au contexte économique en voie d'amélioration. Il demeure tout de même un risque lié à l'avenir de la politique des contrats aidés, la forte réduction du nombre de contrats pouvant d'une part venir fragiliser la politique de remise à l'emploi, et d'autre part remettre certains actuels bénéficiaires de ces emplois en situation de précarité.

Les dépenses d'autonomie représentent une masse financière de l'ordre de 230 M€, tirées à la hausse par des tendances démographiques (le vieillissement de la population), les changements législatifs (mise en œuvre de la loi d'Adaptation de la Société au Vieillissement-ASV), des évolutions de la demande (un recours croissant aux aides concernant les personnes en situation de handicap) et les évolutions du taux directeur départemental concernant les établissements. Une évolution globale de 1% par an est anticipée.

AXE	CA 2016	BP 2017	BP+DM1 2017	2018	2019	2020
210-Maintien à domicile des personnes âgées	45,5	52,5	52,3	48,0	48,6	49,1
220-Accueil en établissements des personnes âgées	52,1	52,7	52,8	53,5	54,2	55,0
230-Accompagnement des personnes âgées	1,3	2,3	2,4	2,8	2,8	2,8
Total Personnes âgées	98,9	107,6	107,4	104,4	105,6	106,9
	-1,8%			-3,0%	1,2%	1,2%
240-Maintien en milieu ordinaire des personnes handicapées	37,2	38,6	39,4	39,8	39,9	40,1
250-Accueil en établissements des personnes handicapées	82,6	82,3	83,1	84,2	85,2	86,3
260-Accompagnement des personnes handicapées	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
270-Maison départementale des personnes handicapées (MDPH)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Total Personnes handicapées	120,0	121,1	122,8	124,3	125,5	126,8
	-3,4%			2,6%	1,0%	1,0%
Total général	218,9	228,7	230,2	228,7	231,1	233,6

Pour ce qui relève de la **politique « personnes âgées »**, les dépenses devraient connaître une hausse régulière. Des incertitudes demeurent sur l'exécution 2017 en fonction de l'entrée en vigueur progressive de la loi ASV. Les dépenses constatées au CA 2017 devraient être supérieures à celles constatées au CA 2016, le budget 2018 se situant alors à proximité ou légèrement au-dessus de ce que sera le CA 2017.

Les mesures de maîtrise budgétaire déployées depuis plusieurs années concernant la prestation d'APA continuent de produire des effets bénéfiques qui permettent au Département d'absorber la hausse du nombre des bénéficiaires liée au vieillissement de la population et les effets de la loi ASV (notamment l'augmentation des plafonds APA), sans observer une trop forte augmentation de la dépense.

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 définies par les conventions tripartites conclues entre l'EHPAD, l'ARS et le Département d'autre part.

Il faut toutefois relever que si démographiquement le « papy-boom » est en train de produire ses pleins effets sur l'évolution du nombre de personnes âgées de 60 ans et plus, pour le moment ses conséquences restent limitées sur les dépenses d'APA. En effet, si les individus sont entrés dans l'âge de la retraite ou de la vieillesse, ils ne sont pas encore, pour leur grande majorité, entrés dans la dépendance. Les effets du « papy-boom » sur l'APA restent donc encore à venir, d'où l'enjeu fort pour le Département d'avoir pu anticiper et de mettre en place des mesures de maîtrise budgétaire et de gestion rigoureuse, afin d'être capable d'y faire face lorsqu'ils se feront pleinement sentir.

Enfin, après de fortes baisses ces dernières années, du fait du changement de mode de paiement de l'aide sociale en établissement, les dépenses d'hébergement en EHPAD devraient se stabiliser autour de 13 M€.

Globalement les dépenses qui concernent la prise en charge des personnes en situation de handicap devraient évoluer autour de 2%.

Cette évolution est principalement régie par deux éléments :

1. L'évolution du tarif d'hébergement pour l'aide sociale en établissement ;
2. L'évolution du nombre de bénéficiaires de la PCH.

Certaines dépenses sont plus difficilement maîtrisables que d'autres. Ainsi, si le Département parvient à maîtriser le coût de presque tous les dispositifs d'hébergement d'aide sociale en établissement en décidant lui-même du nombre de créations de places nouvelles et en déterminant l'évolution du tarif, il ne peut maîtriser l'évolution du nombre des bénéficiaires d'un « amendement Creton », ni le tarif fixé par l'ARS. Or, il s'agit là d'une dépense qui par le passé a pu connaître des taux d'augmentation à deux chiffres et dont les dernières tendances semblent repartir à la hausse.

Les dépenses de la politique « enfance, jeunesse et famille » pourraient observer une augmentation importante en 2018, tirées par l'augmentation du nombre de Mineurs Non Accompagnés (MNA) à prendre en charge, bien que dans ce domaine les incertitudes sur le flux d'arrivée restent fortes. Afin de contenir l'augmentation de la dépense, tout en proposant des dispositifs adaptés à ces nouveaux profils qui nécessitent une prise en charge différente de celle du public habituellement rencontré par la protection de l'enfance, des mesures d'alternatives au placement ou d'hébergement différents d'un foyer classique sont progressivement déployées.

Les dépenses pourraient donc fortement évoluer, jusqu'à plus 5% entre 2017 et 2018.

Les dépenses d'action sociale de proximité, dont une partie significative est consacrée au financement de la délégation sociale à la Ville de Strasbourg, devraient rester stables.

2.3 Prospective des autres dépenses de fonctionnement

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

POLITIQUE	CA 2016	BP 2017	BP+DM1 2017	2018	2019	2020
5-Education	20,6	21,3	21,3	21,8	21,9	22,0
<i>Variation BP à BP</i>				2,6%	0,2%	0,7%
6-Développement et animation territoriale	17,8	17,5	18,0	17,4	17,3	17,2
<i>Variation BP à BP</i>				-0,7%	-0,7%	-0,5%
7-Aménagement du territoire	93,1	50,4	52,4	52,1	52,1	52,1
<i>Variation BP à BP</i>				3,4%	0,0%	0,0%
Total	131,5	89,2	91,6	91,3	91,2	91,3
<i>Variation BP à BP</i>				2,4%	-0,1%	0,1%

Elles pourraient être classées de la manière suivante :

- Des politiques obligatoires relativement contraintes

Peuvent entrer dans cette catégorie tout ou partie des politiques routes, sécurité (financement du SDIS) et éducation-formation. Les interventions passent par le recours à des marchés publics et par des interventions en régie (pour les routes par exemple) ou par le versement de dotations (c'est le cas 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 qui ont permis de limiter la dotation de compensation calculée pour le transfert à la Région.

Cette tendance à la stabilité est confirmée dans la prospective des dépenses 2018-2020. Elle intègre en particulier une progression mineure de la dotation des collèges et une stabilité de la dotation au SDIS sur la période.

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

Relèvent de cette catégorie des politiques telles que l'habitat, le développement territorial, 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 passent majoritairement par l'octroi de subventions. La prospective est fondée sur l'hypothèse d'une stabilité des montants de subventions attribuées aux partenaires signant la volonté d'*a minima* maintenir les moyens accordés aux associations dans les prochaines années.

2.4. Les dépenses d'administration : prolonger les efforts

L'action départementale s'appuie sur les agents du Département d'une part et mobilise d'autre part un ensemble de « moyens généraux » qui servent au fonctionnement de la collectivité. Ainsi les ressources humaines représentent-elles un coût de plus de 130 M€ (hors assistants familiaux) et les moyens généraux (hors gestion financière) une vingtaine de millions d'euros.

Les moyens généraux

Des efforts sont consentis chaque année pour maîtriser les dépenses internes. Le niveau du CA 2016 est inférieur de 4,1 M€ au CA 2015 pour les quatre axes « Services supports », « Gestion des bâtiments », « Fonctionnement de l'Assemblée » et « Communication » ; en cumul 2015-2016, cela représente 7,5 M€ d'économies. D'ici fin 2017, l'économie totale cumulée sera de l'ordre de 15 M€.

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 de l'Exécutif départemental. Le Département poursuivra dans la voie des précédents exercices, notamment en réinterrogeant sa politique immobilière ; l'opération de redéploiement des services au sein de l'Hôtel du Département visant à quitter le bâtiment dit des Ponts couverts pourrait même générer une économie assez rapide d'environ 400 000€ par an. Cela permettra d'aboutir à une stabilisation (ici présentée) voire à des économies qui permettront de contenir des évolutions naturelles de dépenses (prix de l'énergie, clauses de révision de prix des marchés par exemple).

AXE	CA 2016	BP 2017	BP+DM1 2017	2018	2019	2020
020-Services supports	6,2	6,5	6,2	6,0	6,1	6,1
030-Gestion des Bâtiments	10,8	8,8	8,8	8,7	8,6	8,6
050-Fonctionnement de l'Assemblée	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
060-Communication	1,7	1,7	1,8	1,8	1,7	1,7
Total général	21,5	19,9	19,7	19,4	19,3	19,3

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 conforter 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'Exécutif 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.

Pour l'année à venir, la politique RH de la collectivité poursuivra et consolidera les objectifs structurants développés ces dernières années :

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 les équipes de terrain, en allégeant les activités de gestion administrative et les fonctions supports,
- Renforcer et promouvoir l'esprit d'équipe et l'intelligence collective de terrain, au travers de pratiques managériales innovantes et d'un management de projet renouvelés. Les équipes d'encadrement, et particulièrement celles en proximité, conduisent cette transformation au quotidien. Ces renouvellements, de pratiques professionnelles et de culture métier parfois, nécessitent d'être accompagnés : la collectivité, par la confiance accordée par l'Exécutif et la direction générale, se positionne au côté de son encadrement dans la conduite des changements
- 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 le plus faibles.

Si, en comparaison à l'année passée, il n'y a pas de nouvelles réformes RH d'ampleur annoncées pour 2018 induisant une augmentation du budget RH, les réformes mises en œuvre sur l'année 2017 par l'Etat se poursuivent de fait et continuent d'impacter le budget RH du Département.

C'est pourquoi, l'Exécutif départemental confirme sa volonté de poursuivre les efforts de gestion équilibrés et concertés déjà engagés, préservant les perspectives d'évolution des équipes :

- La consolidation de la politique de 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 dans l'optique constante d'optimiser les modes de fonctionnement.

Grâce à ces efforts et avec l'objectif d'un budget ajusté au plus proche des besoins de la collectivité, le budget de la politique des ressources humaines pour l'année 2018 et, à l'intérieur de celui-ci, celui de la masse salariale, devraient se situer au niveau du budget 2017 voire en légère baisse. La politique RH devrait ainsi représenter de l'ordre de 133 M € et la masse salariale (hors assistants familiaux) 138 M€.

L'ensemble des données RH et notamment celles relatives aux effectifs de 2016 figurent dans le bilan social de la collectivité.

Une politique RH vectrice des priorités politiques de l'Exécutif départemental :

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, dans le renforcement de l'attractivité des métiers en tension et plus globalement l'attractivité de la collectivité.

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 accompagne la 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.

Sous l'impulsion de l'Exécutif départemental, de nouveaux projets sont construits en partenariat avec les équipes et les acteurs locaux :

- L'expérimentation du télétravail constitue ainsi un levier nouveau d'attractivité des territoires ruraux, de réduction des déplacements professionnels, d'amélioration de la santé des agents et d'équilibre avec leur vie personnelle. Cette expérimentation a rencontré un vif engouement en 2017 (une centaine d'agents concernés) et a par ailleurs permis de consolider les pratiques managériales vers plus de confiance et de délégation. Elle sera généralisée en 2018, dans un cadre élargi
- Le lancement d'un plan d'actions en faveur de l'intégration et de la professionnalisation des agents en situation de handicap s'est concrétisé par un conventionnement avec le Fonds pour l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap dans la fonction publique (FIPHFP). Ce dispositif volontariste permettra de favoriser les conditions de travail et de vie des agents, ainsi que leur intégration dans le collectif de travail. Collectivité des solidarités en charge notamment de l'autonomie des personnes, le Département du Bas-Rhin confirme ainsi son investissement fort en la matière.

Les frais financiers, coût de la dette en fonctionnement

La politique départementale de gestion de la dette s'appuie sur une stratégie d'équilibre relatif entre taux fixes et taux variables, sur une diversité de sources de financement et sur la saisie d'opportunités pour réaliser des opérations de renégociation et de remboursement anticipé lorsque cela permet à la collectivité de réaliser des économies à moyen et long terme.

Les charges financières payées par la collectivité dépendent de plusieurs facteurs parmi lesquels le stock de dette départemental, le contexte de taux et de marges, les opérations exceptionnelles de remboursement anticipé, qui peuvent s'accompagner du paiement d'indemnités.

La France est actuellement dans un contexte de taux bas dont le Bas-Rhin bénéficie. Les perspectives économiques et surtout l'action de la Banque Centrale Européenne (BCE),

ainsi que la visibilité que celle-ci a donnée aux marchés pour les deux prochaines années, incitent à penser qu'une remontée des taux longs est possible. Cette remontée devrait toutefois rester limitée dans les deux prochaines années. Cette tendance pourrait renchérir légèrement les taux fixes. Les taux courts sont anticipés à un niveau qui devrait rester très bas même s'ils devraient également progresser légèrement. Compte tenu des perspectives d'endettement pour 2017, de ces facteurs de marché et de la stratégie de dette, le Département devrait consacrer entre 11 et 13 M€ par an aux frais financiers.

3. Dépenses d'investissement : la trajectoire financière du mandat est respectée

La présentation des orientations budgétaires pour 2016 avait permis de détailler les caractéristiques de la section d'investissement du Département et de proposer une stratégie afin que le Département puisse retrouver, au cours du mandat actuel, des marges de manœuvre dans la section d'investissement. Les orientations budgétaires proposées pour 2017 ont permis d'affiner cette stratégie, traduite dans le BP, ce qui a permis notamment d'adopter en mars et juin les plans « actions éducatives et collèges » et « territoires connectés et attractifs ».

Cette stratégie établit qu'avec un niveau d'investissement au moins égal à 120 M€ par an, le Département est en situation d'honorer ses engagements passés vis-à-vis des tiers, d'entretenir son patrimoine, ainsi que d'investir dans des projets de routes et de collèges et d'accompagner les territoires dans des projets de développement local qui seront traduits dans les contrats départementaux.

3.1. La structure de la section d'investissement : entretenir le patrimoine, financer les engagements, mettre en œuvre les nouveaux investissements de maîtrise d'ouvrage, et les contrats départementaux

Rappel sur la 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

On peut en proposer les définitions suivantes :

Nature de l'investissement	Définition
Maîtrise d'ouvrage (MOA) récurrente	Dépenses de MOA qui servent majoritairement à l'entretien du patrimoine du Département.
Maîtrise d'ouvrage projets	Dépenses de MOA qui servent à construire de nouveaux équipements, par le Département.
Subventions d'investissement récurrentes	Dépenses en subventions pour honorer des engagements annuels que le Département doit prendre sous forme d'attribution de subventions du fait du caractère obligatoire de ses compétences ou de ses engagements contractuels (type délégation des aides à la pierre).
Subventions d'investissement projets	Dépenses en subventions d'investissement pour financer les projets d'équipements portés par les collectivités ou d'autres partenaires du Département.

Les orientations budgétaires pour 2017 avaient retenu l'option d'une maîtrise d'ouvrage à hauteur de 70 M€ par an environ et de subventions à hauteur de 50 M€ par an environ.

Compte tenu de la part des dépenses récurrentes dans la section d'investissement, les crédits se répartissent chaque année peu ou prou de la manière suivante :

Maîtrise d'ouvrage (70 M€)	Récurrent	37 M€
	Projet	33 M€
Subventions (50 M€)	Récurrent	16 M€
	Projet	34 M€
TOTAL		120 M€

Les engagements récurrents

En matière de subventions, le Département investit chaque année plus de 11 M€ d'engagements nouveaux dans le domaine de l'habitat. En complément, compte tenu de ses compétences sociales et des besoins en la matière, un montant moyen de l'ordre de 4 M€ dans le domaine social peut être estimé. Avec d'autres subventions récurrentes de moindre montant, on peut estimer le total des subventions récurrentes à 16 M€ environ.

En matière de maîtrise d'ouvrage, l'entretien des patrimoines routier et immobilier (dont les collèges), les investissements informatiques et les autres politiques départementales nécessitent environ 37 M€ chaque année.

Les projets

Pour mener ses propres projets de routes et de collèges et plus largement de maîtrise d'ouvrage, le Département dispose d'un budget annuel de l'ordre de 33 M€.

Le Département consacre enfin 34 M€ par an aux subventions « projets ».

Si la section d'investissement devait être supérieure à 120 M€, le Département aurait la capacité d'honorer plus rapidement ses engagements en subventions ou de se désendetter.

3.2. Les dépenses d'investissement : actualisation de l'état des engagements

En maîtrise d'ouvrage, après le vote des plans évoqués ci-dessus, le stock des engagements fin 2017 peut être estimé à 205 M€.

En subventions, le stock fin 2017 est estimé à 172 M€ ; c'est fin 2017 qu'il sera possible d'estimer la part des projets inscrits dans les anciens Contrats de Territoire qui ne seront pas réalisés.

Avec la ventilation des crédits présentée ci-dessus entre la maîtrise d'ouvrage et les subventions d'une part, entre la partie récurrente et la partie « projets » d'autre part, le stock des engagements de fin de mandat (avant prise en compte des effets de l'arrêt des contrats de territoire) serait de l'ordre de 113 M€.

Si 120 M€ de dépenses d'investissement par an			Stock prévisionnel fin 2017	Stock fin 2021
Maîtrise d'ouvrage	Récurrent	37 M€	205 M€	73 M€
	Projet	33 M€		
Subventions	Récurrent	15 M€	172 M€	40 M€
	Projet	35 M€		
TOTAL		120 M€	377 M€	113 M€

Cet état des lieux confirme la capacité du Département à investir dans de nouveaux projets d'ici la fin du mandat, en maîtrise d'ouvrage et pour les contrats départementaux, capacité d'autant plus maintenue que le niveau des investissements pourra rester supérieur ou égal à 120 M€ par an.

Cet objectif de 120 M€ d'investissements par an devrait être atteint tout en respectant un autre objectif que s'est fixé le Département pour la trajectoire financière de mandat : ne pas augmenter le stock de dette. Le niveau de 714 M€ atteint par la dette fin 2015 est en effet la référence plafond pour le mandat, le stock de dette ne devra pas dépasser ce montant en 2021.

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

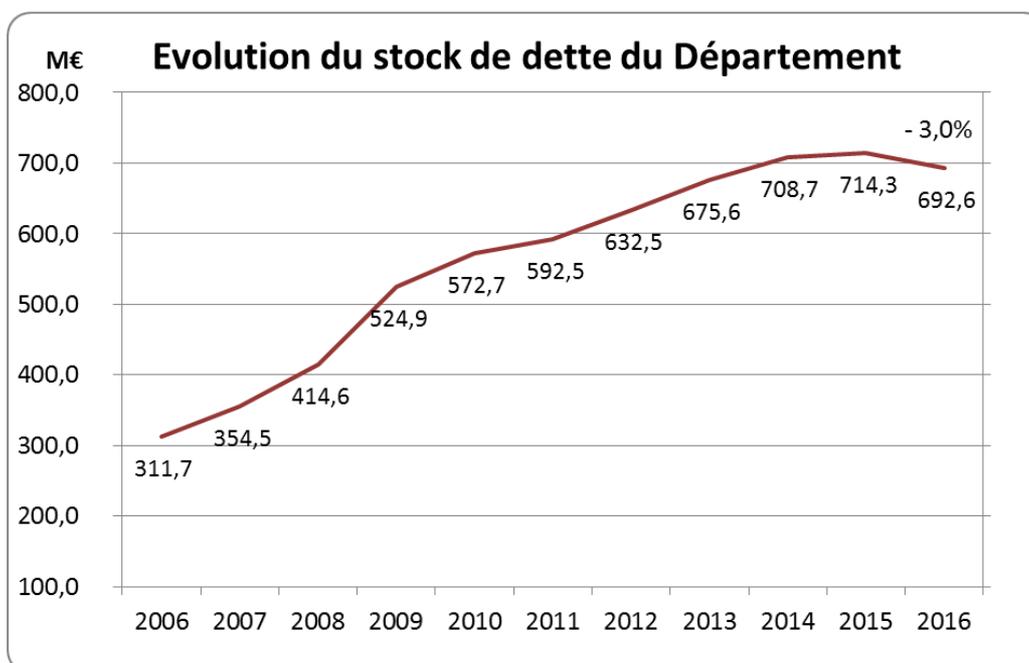
La dette est par définition un engagement qui pèse sur le futur. C'est pourquoi, dans la situation financière de début 2015, aux 700 M€ d'engagements recensés alors sur la section d'investissement il convenait d'ajouter les plus de 700 M€ de stock de dette.

Le stock de dette vient doublement contraindre les finances d'une collectivité : d'une part il génère des frais financiers (les intérêts de la dette) qui pèsent sur la section de fonctionnement, d'autre part, la capacité à faire face au paiement de l'annuité de la dette est un élément fondamental du respect des conditions d'équilibre du budget. Dans la mesure où le remboursement annuel du capital de la dette doit être couvert par des ressources propres (épargne brute et recettes propres d'investissement), plus l'annuité de dette est importante, plus le respect de la condition d'équilibre est difficile. Le désendettement présente donc un double avantage : il minore les dépenses de fonctionnement – ou en amoindrit la progression si le contexte des taux est haussier – et il allège la contrainte que font peser les conditions d'équilibre sur le budget.

Le stock de dette

Après plus d'une décennie de hausse, le stock de dette a pour la première fois diminué en 2016. Ceci est la résultante des efforts fournis ces dernières années et d'un contexte favorable pour les recettes issues des DMTO.

Dans la mesure où des tendances favorables se dessinent en 2017 (là encore cela dépendra notamment du comportement des recettes de DMTO sur l'ensemble de l'année), il sera probablement pertinent de moins emprunter que prévu en 2018.



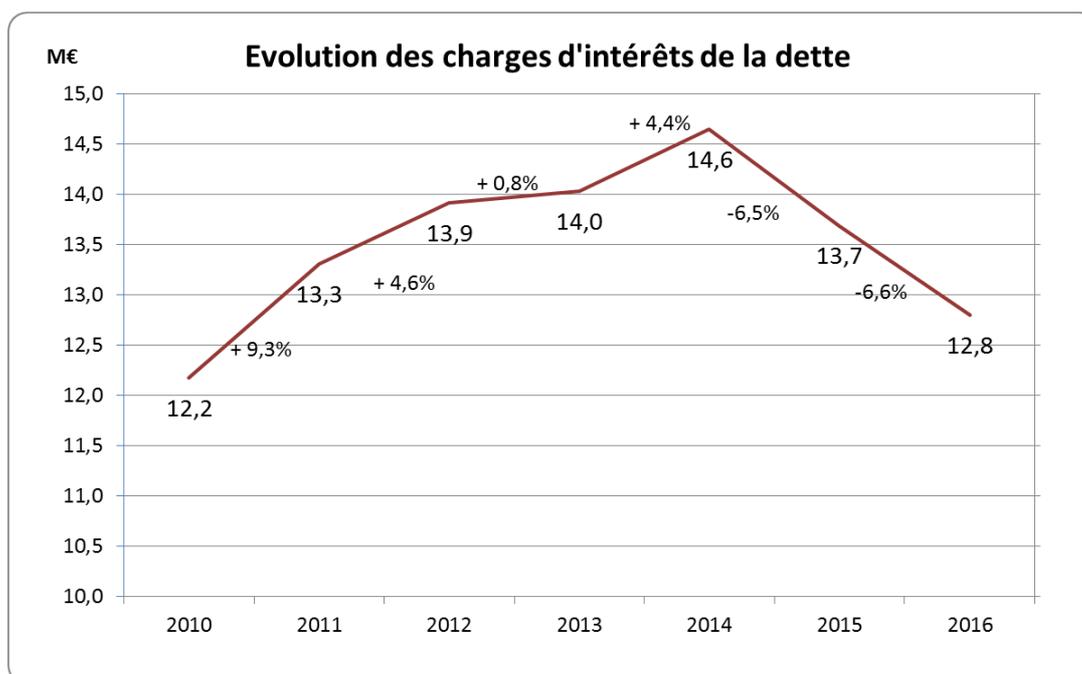
Il est également important de relever que la dette du Département du Bas-Rhin se répartit de façon optimale entre des expositions à taux fixes et à taux variables, un objectif autour de la parité entre les deux ayant été fixé (les taux fixes représentent environ 56% de l'encours de dette fin 2017, le Département ayant profité de la faiblesse des taux longs pour souscrire des emprunts à taux fixes à des niveaux de taux faibles).

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 lorsque 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 en 2015, et alors même que son stock de dette a augmenté légèrement, le coût lié à la dette a lui diminué.



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 ces dernières années par des remboursements anticipés d'emprunts (pour un volume de 28,6 M€ en 2014, 10 M€ environ en 2015 et 27,6 M€ en 2016) 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 du montant des frais financiers.

Cette gestion active est poursuivie en 2017 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. L'agence Standard & Poor's note le Département depuis 2014.

Depuis décembre 2014 le Département du Bas-Rhin est noté A+, perspective stable / A1+. En novembre 2016 la perspective du Département a été montée à positive. Cette note a été à nouveau confirmée par S&P's en mai dernier.

Ce très bon niveau de notation et le relèvement de la perspective témoignent de la qualité de la gestion du Département.

La poursuite d'une gestion rigoureuse

Dans l'hypothèse d'une stabilité du stock de dette, le remboursement du capital de la dette se situerait dans la période 2018-2020 autour de 71 M€/an.

Au CA 2016, le ratio de désendettement de la collectivité se situait à 4,6 années grâce à la baisse du stock de dette et à l'ampleur du niveau d'épargne. Pour maintenir ce niveau en 2017, il faudrait la combinaison d'une épargne supérieure à 100 M€ et un stock de dette en baisse sensible. L'utilisation de l'ensemble des marges de manœuvre 2017 pour une baisse du stock de dette serait intéressante en ce qu'elle permettrait de maintenir ces grands ratios et en ce qu'elle viendrait diminuer le montant de l'annuité de dette dans les prochaines années, ce qui faciliterait le respect des conditions d'équilibre. Les grands équilibres présentés ci-dessous sont fondés sur ces hypothèses optimistes.

5. Les grands équilibres de la prospective et les risques liés à une baisse éventuelle des dotations de l'Etat

5.1. Les grands équilibres de la prospective « au fil de l'eau » et les facteurs de risque

Prospective fonctionnement et investissement

	Prospective				
	CA 2016	BP 2017	2018	2019	2020
Dépenses de fonctionnement	834,4	815,4	816	821	828
Recettes de fonctionnement	984,9	895,7	918	921	926
Epargne brute	150,5	80,3	102	99	99
Ratio d'épargne brute (Epargne brute / recettes réelles de fonctionnement)	15%	9%	11%	10,7%	10,7%
Remboursement du capital de la dette	91,8	68,3	66	63	63
Epargne nette	58,7	12,0	36	37	36
Recettes d'investissement PPI	38,7	39,7	41	37	35
Dont recettes propres d'investissement (DGE, DDEC, FCTVA, avances remboursables, cessions)			22	20	20
Emprunt	70	68,3	66	63	63
Dépenses d'investissement possibles sans hausse de dette	156,6	120,0	143	136	134
Respect condition d'équilibre 1 Epargne brute + RPI* >= Remboursement du capital de la dette	-	-	58	57	56
Respect condition d'équilibre 2 après neutralisation totale Autofinancement > dotation aux amortissements**	-	-	99	96	95

*RPI : recettes propres d'investissement

** Depuis 2016, l'Etat a allégé considérablement la contrainte qui pesait sur cette condition d'équilibre en permettant aux Départements de neutraliser comptablement la dotation aux amortissements des subventions d'investissement.

Il apparaît ainsi que, dans une perspective « fil de l'eau », le Département a reconstitué des marges. Il est capable de maintenir un taux d'épargne brute au-dessus de 10% et ses investissements restent bien supérieurs à 120 M€ par an, conformément à la stratégie de mandat. Cela témoigne du fait que les efforts réalisés ont permis de reconstituer des marges utiles à l'investissement.

5.2. Les incertitudes sur l'avenir des dotations de l'Etat

Lors de la réunion de la Conférence nationale des territoires du 17 juillet 2017, M. le Président de la République a annoncé qu'il n'y aurait « pas de baisse brutale des dotations en 2018 ». Il est toutefois attendu que les collectivités territoriales participent à l'effort national de maîtrise de la dépense publique.

Derrière la « confiance » affirmée par le chef de l'Etat envers les collectivités, la menace demeure d'une baisse des dotations en cas de non-atteinte de l'objectif de maîtrise des dépenses, lequel n'est pas à ce jour précisément connu, malgré de premières indications, pas plus que sa méthode d'évaluation.

Déclinaison territoriale de l'objectif assigné collectivité par collectivité et méthode d'évaluation seront des points clé sur lesquels une concertation doit être organisée entre Etat et collectivités. Les Départements sont par exemple tenus par un volant de dépenses obligatoires considérable qui va bien au-delà des seules Allocations Individuelles de Solidarités (AIS). Pour le Département du Bas-Rhin, la part volontariste de ses politiques publiques représente désormais moins de 4% du budget de fonctionnement.

De nombreux scénarios sont envisageables.

A ce stade, on peut noter que la réduction du montant de la DGF touchée par le Département du Bas-Rhin opérée sous le quinquennat présidentiel précédent fut de 70 M€ pour une réduction de la dépense des collectivités de 11 Milliards d'euros. La réduction de 13 Milliards d'euros attendue par l'actuel Gouvernement se traduirait, selon les mêmes règles de répartition de l'effort, par une baisse de 83 M€ pour le Département du Bas-Rhin, soit -16,6 M€ par an à partir de 2018 jusqu'en 2022 ou -20,8 M€/an de 2019 à 2022.

En l'absence de certitude sur ce que retiendront le Gouvernement et le Parlement, il est important de mesurer la sensibilité des finances départementales à une telle baisse des dotations.

Le scénario présenté ci-dessous simule une baisse des dotations de -20,8 M€ par an à partir de 2019 jusqu'à 2022, selon le même fonctionnement que celui ayant prévalu de 2014 à 2017, les pertes de recettes se cumulant d'année en année.

Scénario présenté : -20,8 M€/an à partir de 2019			Prospective			
	CA 2016	BP 2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses de fonctionnement	834,4	815,4	816	821	828	828
Recettes de fonctionnement	984,9	895,7	918	900,2	884,4	863,6
Epargne brute	150,5	80,3	102	79,2	56,4	35,6
Ratio d'épargne brute (Epargne brute / recettes réelles de fonctionnement)	15%	9%	11%	9%	6%	4%
Remboursement du capital de la dette	91,8	68,3	66	63	63	63
Epargne nette	58,7	12,0	36	16,2	-6,6	-27,4
Recettes d'investissement PPI	38,7	39,7	41	37	35	35
Dont recettes propres d'investissement			22	20,3	19,6	19,6
Emprunt	70	68,3	66	63	63	63
Dépenses d'investissement possibles sans hausse de dette	156,6	120,0	143	116,2	91,4	70,6
Respect condition d'équilibre 1 <i>Epargne brute + RPI*</i> <i>>= Remboursement du capital de la dette</i>			59	36	14	-7
Respect condition d'équilibre 2 <i>après neutralisation totale</i> <i>Autofinancement > dotation aux amortissements**</i>			100	75	53	32

On observe qu'avec ces hypothèses l'épargne nette serait négative en 2020, qu'un danger pèserait sur les conditions d'équilibre du budget primitif 2021 et que l'investissement serait rapidement en chute, s'éloignant significativement de l'objectif des 120 M€ annuels dès 2020.

Compte tenu des efforts déjà réalisés ces dernières années, de telles perspectives seraient insupportables pour le Département du Bas-Rhin. La prospective rejoint ainsi le constat dressé par la Cour des comptes qui, sur la situation des Départements, parle d'une « situation financière globalement dégradée » et qui, dans deux scénarios différents, situe entre un tiers et la moitié la proportion de Départements qui se trouveraient dans de « graves difficultés financières » en 2020, même avec des efforts de gestion. Et la Cour d'appeler au renforcement de la péréquation horizontale.

La Cour note bien que « les économies supplémentaires recherchées chaque année sur les charges de fonctionnement, nécessaires pour compenser ce différentiel [entre l'évolution des dépenses sociales et celle des recettes de fonctionnement], finiront par ne plus être trouvées sauf à priver ces collectivités territoriales des moyens d'administrer librement les compétences qui leur sont attribuées par la loi. »

Conclusion : un cap à maintenir

La proposition présentée par l'Exécutif départemental à l'Assemblée départementale consiste à poursuivre dans la lignée du début de mandat ; les CA 2015 et 2016, les perspectives pour la fin de l'année 2017 et la prospective « au fil de l'eau » présentée dans ces orientations budgétaires démontrent la pertinence de la stratégie suivie jusqu'ici.

Les axes prioritaires pour 2018 et la fin du mandat seront les suivants.

1. Sur le plan financier : maîtriser le fonctionnement

Maintenir le niveau d'épargne, contenir la progression des dépenses de fonctionnement restent des objectifs prioritaires et font l'objet d'une attention constante.

Au-delà des intérêts financiers à maintenir ainsi une bonne situation financière, il s'agit de montrer la capacité de bonne gestion des Départements, ainsi que de pouvoir investir des moyens supplémentaires, en fonctionnement, dans des domaines que l'Assemblée départementale estimera prioritaires pour la solidarité territoriale et le développement équilibré des territoires. C'est en maîtrisant globalement les dépenses que le Département pourra rester maître de ses choix de politiques publiques.

Au sein des dépenses de fonctionnement, celles relatives aux frais de fonctionnement de l'administration continueront à faire l'objet d'optimisations systématiques.

2. Une action au service de tous les Bas-Rhinois et de tous les territoires

Garant de toutes les solidarités humaines et territoriales, le Département continuera à faire évoluer ses politiques afin de rendre un service qui soit toujours de meilleure qualité. Le Département fait évoluer ses politiques sociales en permanence pour s'adapter à une demande sociale croissante : nouveaux dispositifs (Réponse accompagnée pour tous dans l'Autonomie), nouveaux droits (loi ASV), nouvelles formes de placement (développement de l'accueil familial dans l'Enfance), nouveaux partenariats (Observatoire départemental de protection de l'enfance, PTA-MAIA), etc., les domaines d'innovation sont multiples.

Après les actions éducatives et collèges, les routes, l'emploi et l'inclusion, l'action sociale de proximité, le tourisme, l'Exécutif départemental a l'intention de faire évoluer d'autres politiques publiques : des propositions seront présentées à l'Assemblée départementale dans les domaines de l'enfance et de la jeunesse, de la culture, de l'habitat. L'offre d'ingénierie autour des partenaires du Département (ADIRA, Archéologie Alsace, ATIP, EPFL, SIBAR, ADT...) sera consolidée, les relations avec les partenaires associatifs à partir de la démarche des Assises de l'engagement seront approfondies.

A partir du début de l'année 2018 débutera également la mise en œuvre des Contrats départementaux.

La stratégie financière de mandat est ainsi mise au service des territoires et de l'ensemble 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 2018.

Strasbourg, le 11/10/17

Le Président,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'F. Bierry', written in a cursive style.

Frédéric BIERRY