

010 - Gestion Financière

**Proposition d'approbation du projet de contrat
financier à conclure entre l'Etat et le Département
du Bas-Rhin pour la période 2018-2020**

Rapport n° CD/2018/039

Service Chef de file :

E220 - Service du budget et de la dette

Service(s) associé(s) :

Résumé :

Le rapport a pour objet de proposer au Conseil Départemental de décider d'approuver les termes du projet de contrat de partenariat à conclure entre l'Etat et le Département du Bas-Rhin pour la période 2018-2020, dans le cadre fixé par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Le rapport appelle également d'une part à une meilleure prise en compte de la spécificité de la situation des Départements et de certaines de leurs dépenses, d'autre part à une ambition beaucoup plus vaste, à contractualiser entre l'Etat et le Département, pour libérer l'initiative locale et reconnaître les dépenses sociales comme des dépenses d'investissement social concourant à la solidarité nationale et à la prévention de la précarité, à l'inclusion sociale, à la protection de l'enfance et à l'amélioration de l'autonomie des personnes.

Après quatre années de baisse des dotations de l'Etat (la dotation globale de fonctionnement 2017 est à présent inférieure de 70 Millions d'euros à celle de 2013, soit en cumulé 158 Millions d'euros en moins pour le Bas-Rhin sur la période 2014-2017), le nouveau Gouvernement a changé de méthode en proposant de contractualiser avec les principales collectivités françaises.

Prévus par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, ces contrats financiers demandent aux 322 plus grandes collectivités de respecter une limitation de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an sur les années 2018, 2019 et 2020. Ils doivent être conclus d'ici fin juin.

Le sujet fait encore débat et évolue d'heure en heure. Si les grandes associations nationales d'élus se sont d'abord prononcées sur un refus de principe, certaines ont présenté un certain nombre de conditions à l'Etat. Elles signifient, de cette façon, que la négociation n'est pas terminée.

Le 20 juin dernier, un grand quotidien national indiquait d'ailleurs que 171 collectivités (53 %) avaient déjà conclu de tels contrats ou décidé de le faire, et que 97 (30 %) étaient encore en discussion. Ces chiffres, qui resteront à vérifier au cours des prochains jours, amènent aussi à considérer ce sujet sous l'angle de l'efficacité, du pragmatisme et du respect de la libre administration des collectivités locales.

A l'heure actuelle, je vous propose que la signature du Département du Bas-Rhin reste conditionnée à plusieurs garanties qui devront être apportées par l'Etat. Alors que la discussion s'approche de son terme et pour permettre à l'Exécutif départemental de négocier jusqu'au bout dans l'intérêt des Bas-Rhinois, il est rappelé les principes sur lesquels s'est appuyé le dialogue avec l'Etat.

1) Économies, maîtrise de ses dépenses de fonctionnement : le Bas-Rhin n'a pas attendu l'Etat

Engagé depuis trois ans dans une politique de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement et de réduction de la dette, le Département du Bas-Rhin est, à bien des égards, exemplaire. Les attentes du contrat font partie des objectifs stratégiques du Département avec ou sans l'incitation de l'Etat.

Plus globalement, l'Exécutif départemental tient à rappeler que cet objectif doit être largement partagé par l'ensemble des administrations publiques, y compris celles de l'Etat. La majorité des efforts ont donc été faits aujourd'hui sur les services publics de proximité et majoritairement par les collectivités locales. Les efforts nouveaux devront donc aujourd'hui se concentrer au niveau central.

Opposer les uns et les autres n'aurait aucun sens. La méthode interroge toutefois sur la confiance que l'Etat témoigne aux collectivités.

2) L'Exécutif départemental note que l'Etat reconnaît les efforts considérables réalisés par le Département du Bas-Rhin ces dernières années

Dans le cadre des contrats financiers, seuls 10% des Départements devraient voir reconnus et valorisés leurs efforts de gestion. C'est le cas du Département du Bas-Rhin qui s'est effectivement engagée avec volontarisme sur la voie de la baisse de ses dépenses de fonctionnement, tout en réduisant son endettement.

De la même manière, il est grand temps que l'Etat, qui déclare vouloir inaugurer un nouveau « pacte de confiance avec les collectivités », trouve ici un moyen concret de le signifier.

Les efforts du Bas-Rhin ont été partiellement reconnus et matérialisés par l'Etat par l'octroi d'un taux de 1,29% d'autorisation d'augmentation des dépenses de fonctionnement dans le cadre du projet de contrat financier proposé par l'Etat.

L'Exécutif départemental propose d'aller plus loin dans ce pacte girondin : l'Etat pourrait neutraliser certaines dépenses en faveur de l'investissement social dans le périmètre d'application du contrat. Les crédits du FAPI, dans une logique semblable, pourraient être neutralisés.

C'est d'ailleurs, plus largement, sur la question des dépenses de solidarité et du financement des Allocations Individuelles de Solidarité (AIS) que le projet de contrat financier doit aujourd'hui témoigner de la prise en compte par l'Etat de la nécessité de faire bouger les lignes.

3) Dépenses de solidarité, accueil des Mineurs Non Accompagnés... Ces attentes légitimes de nos concitoyens doivent être entendues.

Solidaire de l'Association des Départements de France et des associations nationales d'élus locaux, l'Exécutif départemental propose de saisir l'occasion offerte par la contractualisation pour rappeler l'importance de changer, en profondeur, le mode de financement des Allocations Individuelles de Solidarité.

L'Etat ne peut pas décemment exiger du Département qu'il continue d'exercer pleinement ses missions de solidarité au service des Bas-Rhinois, et notamment des jeunes, des personnes âgées, des personnes en situation de handicap, des bénéficiaires du RSA et des personnes fragilisées, et le pénaliser par ailleurs, en cas d'augmentation de ses dépenses de fonctionnement – inéluctablement en hausse – par une recette en moins et donc une double peine.

En révisant le périmètre des dépenses comprises ou non dans le contrat, en proposant des avancées significatives concernant le financement des AIS, l'Etat manifesterait concrètement sa part d'engagement. Un contrat doit être un accord entre deux parties, et non l'expression des exigences d'un seul des cosignataires, sans quoi il constituerait une

atteinte à la libre administration et une forme de mise sous tutelle des collectivités locales par l'Etat.

4) Réunir certaines conditions et négocier au mieux dans l'intérêt des Bas-Rhinois

Dans le même esprit, l'Exécutif départemental propose d'enrichir le projet de contrat d'un certain nombre de garanties et d'avancées utiles aux Bas-Rhinois.

Il pourrait s'agir notamment d'expérimentations à mener pour certaines politiques publiques et de projets prioritaires à conduire dans le Bas-Rhin.

Remplir ces conditions, ce serait finalement franchir un premier pas en faveur d'une relation plus sereine et confiante avec l'Etat, ce qui manifesterait, de façon pratique, que les innovations proposées pour renforcer l'efficacité de l'action publique en Alsace ont été entendues.

4.1. Les conditions qui ont été posées préalablement pour la signature du contrat partenarial et financier avec l'Etat pour 2018 sont les suivantes :

- Passer d'un simple contrat financier à un contrat partenarial où l'Etat et le Département du Bas-Rhin unissent leurs capacités d'intervention et d'action au service de l'amélioration des politiques publiques et des réponses concrètes apportées aux besoins quotidiens des Bas-Rhinois. C'est tout le sens du partenariat que matérialise ce projet de contrat financier à conclure avec l'Etat : bien plus qu'un contrat, c'est une alliance de visions et d'actions en faveur de la qualité, de l'efficacité et de la proximité du service rendu aux Bas-Rhinois, et demain aux Alsaciens.
- Au regard des efforts remarquables déjà accomplis par le Département du Bas-Rhin, la majoration de son taux de contractualisation à hauteur de 1,29% proposé par M. le Préfet, devra être accompagnée par une seconde mesure : le retraitement du périmètre de ses dépenses de fonctionnement, excluant les dépenses d'investissement social, les dépenses de fonctionnement concourant à l'investissement local, et plus globalement les dépenses vertueuses prises en faveur de la solidarité nationale, locale et de la dépense publique locale.
- Neutraliser les dépenses liées à l'augmentation du nombre de mineurs non accompagnés, dès lors qu'est constatée une dépense s'écartant significativement des dépenses passées, appréciées au 31 décembre 2015.

4.2 En complément de ces conditions, il est proposé que le Département exprime les exigences suivantes pour l'avenir dans le cadre de la clause de revoyure du présent contrat :

Au regard de la possibilité d'aller plus loin dans la contractualisation et dans l'expérimentation avec l'Etat, notamment dans le cadre de l'expérimentation *Département inclusif et lutte contre la grande pauvreté*, le Département doit pouvoir préserver toute sa capacité à agir et à investir en faveur du quotidien des Bas-Rhinois.

Ainsi, il est proposé que pour 2019, 2020 et 2021, lors de l'appréciation des résultats de l'année précédente, le Département s'engage dans un dialogue exigeant avec l'Etat visant à **neutraliser l'augmentation des dépenses** d'investissement social, assumées par les Départements en faveur de la solidarité nationale et locale :

- Les dépenses relatives aux allocations individuelles de solidarité (AIS) et celles fortement évolutives du fait de la loi et des modifications des caractéristiques des populations, comme la prise en charge des personnes âgées
- Les dépenses liées à l'augmentation du nombre de mineurs non accompagnés (MNA) et de personnes en situation de droits incomplets,

- Les dépenses financées par des recettes provenant de crédits délégués par d'autres institutions publiques ou acteurs, tels que les fonds européens (FSE, FEDER, Interreg) ou nationaux (FAPI, conférence des financeurs, ARS, CAF, CPAM...).

En dépit d'une gestion particulièrement vertueuse de ses dépenses, certaines mesures exogènes et imprévisibles pourraient impacter durement la gestion équilibrée du budget départemental.

Il est proposé que le Département soit particulièrement attentif à ce que soient neutralisées les augmentations :

- Des dépenses découlant de nouvelles normes rendant inéluctable la croissance des dépenses de fonctionnement : point d'indice des fonctionnaires, Parcours Professionnels Carrière Rémunération (PPCR) ou toute autre décision gouvernementale ayant un impact direct sur les dépenses de fonctionnement...
- Ainsi que de tous autres éléments susceptibles d'affecter la comparaison sur plusieurs exercices et notamment, des éventuelles catastrophes naturelles ou actes de vandalisme, des dépenses nouvelles à destination du SDIS.

Une fois encore, il est proposé que le Bas-Rhin manifeste concrètement sa volonté de s'engager pleinement dans la réduction des dépenses publiques.

En retour, il est proposé de demander à l'État d'apporter des garanties sur le financement des aides sociales. L'Exécutif départemental considère que ce contrat reste trop limité dans son objet et devrait couvrir une ambition beaucoup plus vaste pour libérer l'initiative locale.

Il est proposé que le Département rappelle enfin que les efforts qu'il est prêt à réaliser appellent, en contrepartie, une reconnaissance par l'Etat des contraintes spécifiques des Départements. Ces efforts, enfin, ne sauraient, à eux seuls, répondre à l'impérieuse nécessité de réviser le mode de financement des dépenses de solidarité et leur juste compensation par l'Etat.

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

Sur avis de la commission des finances et des affaires générales, et après en avoir délibéré, le Conseil Départemental:

1) décide de demander à l'Etat de prendre en compte les pré-requis suivants dans la négociation relative au Contrat Financier 2018-2020:

** passer d'un contrat financier à un contrat partenarial en faveur de la qualité, de l'efficacité et de la proximité des services publics rendus aux Bas-Rhinois ;*

** reconnaître les dépenses sociales comme des dépenses d'investissement social concourant à la solidarité nationale, à la prévention de la précarité, à l'inclusion sociale, à la protection de l'enfance et à l'amélioration de l'autonomie des personnes ;*

**prendre en compte les efforts de gestion réalisés par le Département dans les années passées, au travers d'un taux majoré et d'une neutralisation dans le périmètre des dépenses de fonctionnement des dépenses d'investissement social et des dépenses de fonctionnement concourant à l'investissement local et à la réduction de la dépense publique locale.*

** neutraliser les dépenses liées à l'augmentation du nombre de mineurs non accompagnés, dès lors qu'est constatée une dépense s'écartant significativement des dépenses passées, appréciées au 31 décembre 2015 ;*

2) décide de demander à l'Etat, en cohérence avec les positions affirmées par le Bureau de l'ADF, la neutralisation, pour l'avenir :

** des dépenses relatives aux allocations individuelles de solidarité (AIS) et celles fortement évolutives du fait de la loi et des modifications des caractéristiques des populations, comme la prise en charge des personnes âgées ;*

** de l'ensemble des dépenses induites par la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) et de personnes en situation de droits incomplets ;*

** des dépenses financées par des recettes provenant de crédits délégués par d'autres institutions publiques ou acteurs, tels que les fonds européens (FSE, FEDER, Interreg) ou nationaux (FAPI, conférence des financeurs, ARS, CAF, CPAM...).*

3) Sous réserve de la prise en compte par l'Etat des pré-requis pré-cités en (1) du présent délibéré, décide d'approuver le projet de contrat financier à conclure entre l'Etat et le Département du Bas-Rhin pour la période 2018-2020, dans le cadre fixé par l'article 29 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 dite de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ;

- Sous réserve de la prise en compte par l'Etat, des pré-requis pré-cités en (1) du présent délibéré, décide d'autoriser son président à le signer.

Strasbourg, le 22/06/18

Le Président,



Frédéric BIERRY