

010 - Gestion Financière

Proposition d'orientations budgétaires 2019

Rapport n° CD/2018/058

Service Chef de file :

E2 - Direction des finances et de la commande publique

Service(s) associé(s) :

Résumé :

Le présent rapport a pour objet de proposer au Conseil Départemental de décider d'approuver les orientations budgétaires 2019 dont l'objectif principal serait de mettre en œuvre une stratégie financière qui consoliderait la situation financière de la collectivité dans le nouveau cadre imposé à la progression des dépenses de fonctionnement et permettrait au Département de continuer à jouer son rôle au service des Bas-Rhinois et de tous les territoires.

INTRODUCTION

Maîtrise du fonctionnement, innovations sociales et ambitions pour le Bas-Rhin

Le budget du Département pour 2019 restera soumis à de **fortes contraintes**.

Les dépenses sociales continuent de peser sur les dépenses de fonctionnement.

L'efficacité des dispositifs départementaux et la vertu de leur gestion permettront néanmoins de continuer à limiter les effets négatifs liés à l'absence de financements pérennes garantis par l'Etat de ces politiques pourtant essentielles aux plus fragiles d'entre nous.

Malgré ces contraintes, **le Département continuera d'innover en s'engageant notamment en faveur des aînés en EHPAD et dans une politique ambitieuse de retour à l'emploi**.

Cette « marque de fabrique » de la collectivité est suivie avec beaucoup d'attention par les autres Départements. La Bas-Rhin pourrait devenir territoire d'expérimentation.

La qualité de la négociation du contrat financier conclu avec l'Etat, en juin 2018, permettra de neutraliser certaines dépenses de fonctionnement ou d'en qualifier d'autres dans le domaine de l'investissement social.

De nombreuses incertitudes demeurent néanmoins sur l'évolution de la fiscalité locale. La Taxe sur le Foncier Bâti pourrait ainsi échoir au bloc communal, le Département recevant une fraction du produit de la TVA ou de la CSG. Ce changement aurait pour conséquence de priver le Département de sa capacité de fixation des taux en le rendant tributaire d'une ressource fiscale qu'il ne maîtrise pas. L'Exécutif départemental n'y est évidemment pas favorable.

A cadre constant, l'Exécutif départemental sera très vigilant à maintenir les taux dont le Département a la responsabilité. **2019 devrait ainsi confirmer la volonté de l'Exécutif départemental de ne pas augmenter les taux de la fiscalité départementale**.

Les **efforts réalisés sur les coûts de gestion** permettront, parallèlement, de **maintenir les investissements à un niveau élevé** et d'honorer les engagements pris auprès des partenaires du Département.

Dans cet esprit, 2019 permettra notamment, d'appliquer un nouveau régime d'aides à la vie associative proposé au vote lors de cette session, tout en poursuivant à un niveau élevé **l'objectif d'aménagement et de développement du territoire départemental**.

I. Les Orientations Budgétaires pour 2019 s'appuient sur la qualité des efforts menés depuis le début du mandat.

Les propositions d'orientations budgétaires pour 2019 s'inscrivent dans la continuité des efforts importants accomplis par le Département pendant la première partie du mandat.

La situation financière favorable retrouvée permet de construire un budget, certes contraint, mais volontaire dans de nombreux domaines.

Les comptes administratifs 2015, 2016 et 2017 témoignent de la capacité de l'Exécutif départemental à redonner au Département des fondements solides. Ce travail a d'ailleurs été souligné par la Cour des comptes, la Chambre régionale des comptes ou les agences de notation.

Depuis le début du mandat, l'Exécutif départemental a proposé à l'Assemblée une stratégie de gestion rigoureuse bâtie autour des orientations suivantes :

- Stabilité fiscale à compter de 2016,
- Plafonnement du stock de dette au niveau atteint fin 2015,
- Maîtrise des dépenses de fonctionnement et budget d'investissement stabilisé à hauteur de 120 M€/an, qui nécessite notamment une attention particulière à l'épargne.

Les engagements ont été tenus, dans le contexte d'une baisse des dotations d'Etat, initiée en 2014, et qui s'est poursuivie jusqu'en 2017. En cumulé, ce sont plus de 150 millions d'euros qui n'auront pas été perçus par le Département de 2014 à 2019 du fait de la baisse de la DGF puis de sa stabilisation.

A partir de 2018, le cadre de l'élaboration budgétaire a évolué avec la mise en œuvre des contrats signés avec l'Etat, visant à plafonner l'évolution des dépenses de fonctionnement des 320 plus grandes collectivités territoriales à 1,2% par an pendant trois ans.

Du fait de sa bonne gestion passée, le Bas-Rhin a négocié une norme de 1,29% qui s'appliquera sur les comptes administratifs de la période 2018-2020, avec le compte administratif 2017 pour référence. Ce contrat plafonne la capacité maximale d'évolution des dépenses de fonctionnement du Département du Bas-Rhin à environ 10M€ par an.

Enfin, la progression relativement limitée des prévisions de recettes de fonctionnement appelle à une vigilance sur le niveau d'épargne de la collectivité à moyen terme.

Dans le même esprit, les projets de réforme de la fiscalité locale devront être suivis de près. Certaines ébauches laissent craindre que les Départements perdent le bénéfice du dernier impôt sur lequel ils possèdent encore un pouvoir de taux, la taxe sur le foncier bâti.

II. Les Orientations Budgétaires pour 2019 affirment la volonté de l'Exécutif départemental de continuer à mener des politiques sociales innovantes, pour un Département exemplaire en la matière.

Depuis 2015, la conduite opérationnelle des missions du Département et l'adoption, par l'Assemblée départementale, de politiques publiques renouvelées dans tous les domaines démontrent sa capacité à être présent au quotidien dans l'accompagnement des Bas-Rhinois.

Les dépenses sociales représentent plus des deux tiers des dépenses de fonctionnement. La tendance d'évolution se situerait autour de +1,6%.

L'évolution des dépenses dans ce domaine témoigne de l'efficacité des politiques du Département.

Après les années de hausse de la dépense, liée à la progression du nombre d'allocataires du RSA et aux revalorisations de plus de 2% par an (2013-2017) décidées par le précédent Gouvernement, le Département est parvenu à une quasi stabilisation du coût du RSA. Le flux d'allocataires (entrées/sorties) reste favorable grâce aux politiques départementales de retour à l'emploi.

L'efficacité de l'accompagnement individuel, la volonté de l'Exécutif départemental de travailler en partenariat avec les employeurs locaux portent ainsi leurs fruits.

Du seul point de vue de la charge de l'allocation, il paraît toutefois prudent d'anticiper une hausse de la dépense limitée à 1% sous l'effet de l'indexation de la prestation sur l'inflation permettant d'anticiper une inflation supérieure dans un contexte de baisse continue du nombre d'allocataires.

Evidemment, l'Exécutif départemental sera particulièrement vigilant à l'évolution du cadre défini par l'Etat avec le nouveau Service Public de l'Insertion. le Bas-Rhin, très en avance dans ces politiques, pourrait jouer un rôle expérimentateur.

La réduction durable du taux de chômage, la sortie d'une grande partie des allocataires des circuits de l'assistance et leur retour à l'activité constituent les objectifs de l'Exécutif départemental. Nous n'avons pas le droit de laisser tant de talents sur le bord du chemin !

Les dépenses d'autonomie représentent une masse financière de l'ordre de 240 M€ tirée à la hausse par le vieillissement de la population, la mise en œuvre de la loi d'Adaptation de la Société au Vieillessement (ASV), les évolutions de la demande d'une part et du taux directeur départemental des établissements d'autre part.

Les mesures de maîtrise budgétaire déployées depuis plusieurs années sur l'APA ont néanmoins produit des effets bénéfiques qui ont permis au Département d'absorber ces hausses.

Ces dernières années, les dépenses en faveur des personnes en situation de handicap ont fortement augmenté. Sur la période 2015-2017, le Département a dépensé en cumul 1 M € de plus pour les personnes âgées et 44 M€ de plus pour les personnes en situation de handicap.

La situation souvent dramatique des personnes âgées en établissements amènera l'Exécutif départemental à proposer que le Département intervienne fortement en 2019, selon un plan d'urgence qui sera proposé prochainement à l'Assemblée départementale.

C'est un défi national. L'Exécutif départemental a choisi, ici encore, de faire bouger les lignes en dépassant le fatalisme ambiant.

Il convient de ne pas perdre de vue néanmoins que ces mesures ne seront réellement efficaces qu'à la condition d'une révision profonde, par l'ARS, du financement de la part consacrée aux soins dans le budget des établissements.

III. Les Orientations Budgétaires pour 2019 poursuivent l'objectif ambitieux d'investir pour le territoire et en faveur de tous les Bas-Rhinois

Le soutien aux projets des territoires et les enjeux stratégiques de développement du Département resteront au cœur de l'action départementale.

En témoignent, notamment :

- la nouvelle politique sportive soumise au vote dès la présente session,
- Les plans territoires connectés et attractifs,
- Les plans actions éducatives et collèges,
- La poursuite de la politique de contractualisation avec les territoires, les Contrats départementaux.

Les orientations budgétaires précédentes ont permis de préciser les caractéristiques de la section d'investissement du Département et de proposer une stratégie pour retrouver, au cours du mandat, des marges de manœuvre.

Avec un niveau d'investissement au moins égal à 120 M€ par an, le Département honorera ses engagements vis-à-vis des tiers en entretenant son patrimoine et en investissant dans les projets essentiels au développement local.

Dans le cas d'une hausse du niveau des recettes de fonctionnement, le Département se réservera soit la capacité de dépasser son objectif de 120 M€ de dépenses d'investissement annuelles, soit d'honorer plus rapidement ses engagements en subventions soit de se désendetter.

Ces choix seront à arbitrer lorsque les données financières notamment sur la fiscalité indirecte, seront consolidées.

Il faut noter également que le Département a réalisé fin 2017 un résultat d'exécution de 75 M€ qui constitue une capacité d'investissement mobilisable pour les prochains exercices. 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 via les contrats départementaux.

L'objectif de 120 M€/an devrait donc être atteint sur la période de la prospective 2019-2021 tout en respectant un autre objectif : celui de ne pas augmenter le stock de dette.

Le stock de dette 714 M€ atteint fin 2015 constitue en effet une référence plafond. Le stock de dette ayant baissé à 622 M€ fin 2017 et devant diminuer de nouveau en 2018 pour atteindre au plus 605 M€, l'objectif proposé par l'Exécutif départemental consiste à viser une stabilisation de ce stock d'ici 2021, voire de poursuivre son mouvement de baisse.

Pour les années 2019-2021, il est ainsi proposé de conserver les orientations retenues pendant la première partie du mandat (maintien du stock de dette à son niveau actuel autour de 600 M€) et de procéder annuellement à une évaluation des capacités de diminution de ce stock en fonction de l'évolution des recettes et de la sortie des projets d'investissement.

Les orientations budgétaires pour 2019 sont ainsi bâties dans la continuité des précédents exercices :

- Maîtrise de la fiscalité départementale,
- Réduction/stabilisation de la dette,

- Maîtrise des dépenses de fonctionnement, en maintenant une grande vigilance pour rester dans le cadre du contrat financier et ne pas être contraint à devoir recourir à nouvelles mesures pour contenir l'évolution des dépenses,
- Maintien du budget d'investissement à 120 M€/an en faveur des territoires et des acteurs locaux.

Ces orientations budgétaires permettent également de franchir une nouvelle étape avec de nouveaux soutiens à l'attractivité du territoire contribuant au renforcement de la présence territoriale de proximité du Département, un appui à la qualité des services d'aide à domicile, un accompagnement renforcé des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance, et un soutien aux projets d'investissement et de développement local des territoires.

1. Prospective des recettes : La dynamique de recettes du Département est relativement faible hors DMTO ; des projets de réforme fiscale pourraient remettre en cause cet équilibre actuel, ainsi que l'autonomie fiscale des Départements

1.1. Les dotations de l'Etat : la poursuite d'une lente érosion

La Dotation globale de fonctionnement (DGF)

Après quatre ans de baisse, qui l'a située en 2018 à 70 M€ en dessous de son niveau de 2013, la DGF devrait poursuivre sa baisse sur la période 2019-2021.

La tendance baissière de la DGF n'est plus le fait de la prolongation du plan de redressement des finances publiques. Elle résidera dans l'accentuation du mécanisme national d'écrêtement pour financer la croissance globale de la DGF au niveau national, entre 2019 et 2021. Si la progression de la population du département permettra d'escompter un surplus annuel de DGF forfaitaire à hauteur de 0,3 M€, ce dernier sera réduit à néant par la ponction mécanique liée à l'écrêtement de la DGF au niveau national. La DGF perçue par le Département baisserait ainsi chaque année à hauteur de 1 M€.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
DGF	169,4	160,4	139,7	119,5	98,2	97,6	96,6	95,6	94,6
Variation	-0,4%	-5,3%	-12,9%	-14,5%	-17,8%	-0,6%	-1%	-1%	-1%

En cumulé sur la période 2014-2019, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, ce sont plus de 150,6 M€ que le Département n'aura pas perçu du fait de la baisse de la DGF, puis de sa stabilisation par la suite.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Perte cumulée
Montant DGF	160,4	139,7	119,5	98,2	97,8	96,8	
Perte 2015		-20,7	-20,7	-20,7	-20,7	-20,7	-103,5
Perte 2016			-20,2	-20,2	-20,2	-20,2	-80,8
Perte 2017				-21,5	-21,5	-21,5	-64,5
Perte 2018					-0,6	-0,6	-1,2
Perte 2019						-1,0	-1,0
Perte cumulée		-20,7	-40,9	-62,4	-63,0	-64,0	-251

Lors de sa séance du 25 juin dernier, le Conseil Départemental a, par délibération N° CD/2018/039, adopté le projet de contrat financier avec l'Etat pour la période 2018-2020. Par cette adoption, et dans la mesure où il a su engager ces dernières années les efforts d'économies nécessaires, le Département a limité les risques liés à l'application du mécanisme de « sanction » de non-respect de l'objectif (baisse des dotations de l'Etat).

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**. L'Etat les avait instituées, en vertu des principes constitutionnels, en compensant aux collectivités les baisses de recettes liées aux impôts locaux qu'il décide d'amoindrir. Ces compensations se trouvent depuis des années dans l'enveloppe normée de la DGF. Lorsque certaines composantes de cette enveloppe normée progressent plus vite que l'enveloppe globale, les compensations fiscales servent de variable d'ajustement.

La baisse des compensations fiscales peut être anticipée autour de -0,1 M€ en 2019.

Prévision 2019-2021 des compensations fiscales perçues par le Département

	2018	2019	2020	2021
Total	4 341 406 €	4 230 982 €	4 131 450 €	4 041 448 €
%	-0,33%	-2,54%	-2,35%	-2,18%

Les prévisions 2019-2021 ont été établies hors projet de substitution de nouvelles recettes à la taxe foncière départementale sur le foncier bâti et aux DMTO (cf. *infra* 1.2 sur les perspectives de réforme fiscale).

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 pour 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.

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

Dotations d'Etat	2015	2016	2017	2018	Hypothèses		
					2019	2020	2021
DGF	139,7	119,5	98,2	97,8	96,8	95,8	94,8
Variation	-12,9%	-14,5%	-17,8%	-0,6%	-1%	-1%	-1%
DGD	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
Variation	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Dotations de compensation (FNGIR, DC RTP)	50,3	50,3	47,3	47,3	47,3	47,3	47,3

1.2. L'évolution des recettes fiscales

Des projets de réforme de la fiscalité locale négatifs pour les Départements

La Conférence nationale des territoires, qui s'est tenue le 17 mai dernier en l'absence des principales associations nationales d'élus locaux, a donné l'occasion au Premier Ministre de préciser les intentions du Gouvernement quant au devenir de la fiscalité locale.

Le Premier Ministre a tout d'abord confirmé que le Gouvernement déposerait au printemps 2019 un projet de loi de réforme de la fiscalité locale. Ce projet concernera d'une part le bloc communal et d'autre part les Départements.

Pour ce qui concerne le bloc communal, le projet de loi visera à compenser la perte fiscale générée par la suppression de la taxe d'habitation. Cette compensation passerait notamment par l'attribution au bloc communal de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Dans la mesure où le montant du produit national de la taxe sur le foncier bâti n'est pas équivalent à celui de la taxe d'habitation, le Gouvernement envisage à titre complémentaire une nationalisation du produit des DMTO perçues par les Départements. Le produit ainsi récupéré par l'Etat pourrait donc aussi être affecté au bloc communal pour les fractions de pertes ne pouvant pas être financées par le produit de la taxe sur le foncier bâti.

Pour ce qui concerne les Départements, le projet du Gouvernement pourrait consister à compenser la perte du produit de la taxe sur le foncier bâti par l'attribution d'une fraction soit du produit de TVA soit du produit de la CSG.

La première solution (TVA) alignerait les Départements sur la situation des Régions et des Départements d'outre-mer qui perçoivent déjà une fraction de TVA en remplacement de la DGF régionale et départementale supprimée.

La deuxième solution (CSG) consisterait à affecter au Département une part de Contribution sociale généralisée, recette aujourd'hui dédiée à la protection sociale.

Réunie à ce sujet, l'Assemblée des Départements de France (ADF) a fait valoir son opposition à cette hypothèse qui ferait perdre toute autonomie fiscale aux Départements. Elle porterait également atteinte au fondement même de la démocratie et de la décentralisation.

Pour les présentes orientations budgétaires, l'ensemble des produits fiscaux sont présentés à périmètre constant.

La Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB)

Le positionnement du Bas-Rhin

Le Bas-Rhin est aujourd'hui classé 13^e Département au taux de TFB le plus bas (y compris Outremer, Paris et la région parisienne).

Classement des 13 Départements au taux de TFB le plus bas

Code du département	Nom du département	Taux voté	Rang
976	Mayotte	3,50	1
75	Paris	5,13	2
92	Hauts de Seine	7,08	3
69	Rhône*	11,03	4
73	Savoie	11,03	5
69	Métropole de Lyon**	11,58	6
74	Haute Savoie	12,03	7
06	Alpes Maritimes	12,42	8
20	Corse	12,55	9
78	Yvelines	12,58	10
974	Réunion	12,94	11
68	Haut Rhin	13,17	12
67	Bas Rhin	13,18	13

Le taux moyen des Départements de métropole se situe à 19,65%, et celui des Départements de métropole hors Paris à 19,81%, soit 6,63 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 94,6 M € qu'il serait possible d'escompter au titre de la TFB pour le budget du Département.

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 +1% par an et une progression physique réelle des bases de +1,2% (contre 1,3% de progression prévisionnelle en 2018), soit une progression totale prévisionnelle de 2,2% par an.

Taxe sur le foncier bâti (TFB)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Hypothèse à taux constant		
							2019	2020	2021
Taux	11,6%	11,6%	13,18%	13,18%	13,18%	13,18%	13,18%	13,18%	13,18%
Montant (en M€)	150,7	154,0	178,2	181,2	184,8	188,1	192,3	196,5	200,8
Variation				1,6%	1,6%	1,8%	2,2%	2,2%	2,2%

Les recettes perçues au titre des frais de gestion de la taxe foncière, transférées aux Départements en 2014 dans le cadre des mesures du Pacte de confiance et de responsabilité, évoluent désormais négativement chaque année compte tenu des critères de répartition fixés au niveau national et qui sont défavorables au Département du Bas-Rhin.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Hypothèses		
							2019	2020	2021
Frais de gestion de la TFB (LFI 2014)	-	11,4	11,7	11,8	11,8	11,7	11,6	11,5	11,4

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 du Bas-Rhin. Cette évolution présente toutefois un caractère fortement erratique, du fait du mode de collecte et de versement de cet impôt, qui rend difficiles 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 une progression de +1% par an sur la base du montant notifié pour 2018.

CVAE	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Hypothèse		
							2019	2020	2021
Montant CVAE (en M€) hors transfert à la Région	170,5	141,1	153,0	154,2 <i>(Reconstitution périmètre 2017 : 74)</i>	80,7	79,9	80,7	81,6	82,4
Variation	16,94%	-17,24%	8,43%	0,8%	N.S.	-1%	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 perçues au titre des DMTO peut varier de façon importante d'une année sur l'autre en cas d'évolution brutale du marché. Des évolutions positives ont été constatées en 2015, en 2016 et en 2017 – où les DMTO perçus ont dépassé les 100 M€ pour atteindre 145M€ en 2017. L'année 2018 est bien engagée eu égard aux bonnes recettes encaissées en début d'exercice. Sauf baisse inattendue au cours du 2^{ème} semestre de 2018, les recettes perçues au titre des DMTO devraient être au moins équivalentes à celles de 2017.

Il est proposé de retenir l'hypothèse prudente d'une année 2019 légèrement supérieure au compte administratif 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. Elle a connu en 2016 et surtout en 2017 une très forte dynamique. Il n'est toutefois pas possible de distinguer ce qui relève de l'activité dans le domaine de la construction de ce qui relève des retards de traitement de la taxe par les services de l'Etat. Un montant prévisionnel de 6 M€ sert de fondement à la prospective, qui pourra être ajusté

lors de la préparation des budgets et des décisions modificatives, selon que la tendance passée se poursuit ou que la taxe se stabilise au niveau élevé connu en 2017.

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) avec une progression plus forte en 2017 (+2,2%). L'évolution de cette taxe demeure très difficile à prévoir. Une évolution de +1,5% par an à partir de 2019 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 68,7 M€.

Taxe sur la consommation finale d'électricité

Il est proposé d'anticiper une absence d'évolution pour les années 2019-2021, à hauteur de 12 M€. Elle tient compte de l'absence de revalorisation des coefficients et de la stagnation de la consommation.

Fiscalité indirecte	2014	2015	2016	2017	2018	Hypothèse		
						2019	2020	2021
Droits de mutation	94,9	105,2	114	140,4	BP : 114 CA prév : 150	120,0	121,2	122,4
Variation	+5,9%	+2,6%	+8,3%	+23%	+7,1%	1%	1%	1%
TSCA	123,2	125,0	132,6 retraité à 126,6	129,4	130	131,3	132,6	134
Variation	+0,6%	+1,4%	+1,3%	+2,2%		+1%	1%	1%
Taxe sur la consommation finale d'électricité	11,4	11,1	11,5	11,9	BP : 11,5 CA prév 11,9	12	12	12
Variation	-1,7%	-3,3%	+4,25%	+3,2		0%	0%	0%
Taxe d'aménagement	3,6	4,9	6,9	9,6	BP : 5,0 Prév : 9	6,0	6,0	6,0
Variation	-24%	33,7%	42,4%	38,6%		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 2015	CA 2016	CA 2017	BP+DM1 +DM2 2018	2019	2020	2021
Divers recettes sociales	0,3	2,4	2,8	3,5	2,4	2,6	2,6
Dotations CNSA	35,5	41,5	43,8	45,4	41,9	41,9	41,9
FSE	2,0	2,7	0,0	4,1	4,0	3,6	3,6
Indus / trop perçus	3,4	3,7	2,5	3,0	2,5	2,5	2,4
Participation Etat enfance	0,1	0,3	0,3	2,3	0,3	0,3	0,3
Participations partenaires	1,6	1,0	1,2	1,0	1,1	1,1	1,1
Participations usagers	20,3	23,0	17,9	17,7	19,0	19,2	19,2
Total	63,3	74,8	68,4	77,2	71,1	71,2	71,1

La principale recette sociale est constituée par les compensations versées par la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA), concernant 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). Pour la période 2019-2021, il est proposé de retenir le montant notifié par la CNSA pour 2018.

La participation des usagers devrait désormais se situer autour de 19 M€ 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 participations du Fonds Social Européen (FSE) représentent environ 4 M€ de recettes, les remboursements perçus au titre des indus et des trop-perçus représentent environ 2,5 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 71,1 M€ pour 2019 et les années suivantes.

1.4. Autres recettes

Le Département encaisse par ailleurs chaque année plus de 65 M€ d'autres recettes (71,2 M€ en 2016 et 74,1 M€ en 2017) dont 41,4 M€ de reversement de la part de la Région en compensation du transfert des compétences « transport ».

Recettes	CA 2015	CA 2016	CA 2017	BP+DM1 +DM2 2018	2019	2020	2021
Total - Autres recettes (hors résultat d'exécution)	30,5	28,3	74,1	72,0	65,1	65	64,9

Le niveau particulièrement élevé des autres recettes en 2017 et en prévision 2018 par rapport à 2019 et aux années suivantes est dû à un certain nombre d'évènements particuliers au titre desquels on peut citer par exemple : pour 2017 les produits de cession d'immobilisation (1,5 M€), le remboursement par l'assurance suite au sinistre du château du Haut-Koenigsbourg, le reversement de l'excédent de la régie des transports (budget annexe), les recettes ARS MAIA particulièrement élevées ; pour 2018 le remboursement du sinistre du château du Haut-Koenigsbourg de nouveau ou le niveau du fonds de solidarité assis sur les DMT0.

A titre d'exemples de recettes faisant partie de cette catégorie « Autres recettes », on peut citer, 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...), les recettes suivantes :

Recettes	CA 2015	CA 2016	CA 2017	BP+DM1 +DM2 2018	2019	2020	2021
Billetterie du Vaisseau	0,8	1,0	0,9	1,0	1,0	1,05	1,1
Droits d'entrée Haut-Koenigsbourg	3,6	3,5	3,5	3,6	3,6	3,7	3,7
Location de bâtiments	0,7	0,9	1,0	1,2	1,1	1,1	1,1
Farpi (fonds d'aide au remboursement des personnels d'internat)	2,3	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Reversement de solidarité	9,5	6,4	4,9	3,9	4,0	4,0	4,0
Redevance d'usage occupation du domaine public par opérateurs de télécommunications	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Reversement Région - Transfert Transport			41,4	41,4	41,4	41,4	41,4

Il est proposé de retenir l'hypothèse globale d'un maintien de ces recettes à un niveau de 65 M€.

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

Famille Recette	CA 2015	CA 2016	CA 2017	BP 2018	BP +DM1 2018	2019	2020	2021
Dotations Etat	210,0	189,3	165,2	161,1	164,0	162,2	160,9	159,6
	-9,5%	-9,9%	-12,7%	-2,5%	1,8%	1,3%	-0,8%	-0,8%
Fiscalité directe	346,2	350,3	281,0	283,4	282,4	287,1	292,1	297,1
	11,9%	1,2%	-19,8%	0,9%	-0,4%	1,3%	1,7%	1,7%
Fiscalité indirecte	319,8	343,8	375,9	334,3	340,5	345,7	348,2	350,8
	4,4%	7,5%	9,3%	-11,1%	1,9%	3,4%	0,7%	0,7%
Recettes sociales	63,3	74,8	68,4	67,3	71,8	71,1	71,2	71,1
	-17,8%	18,1%	-8,5%	-1,6%	6,7%	5,7%	0,0%	-0,1%
Autres Recettes	30,5	28,3	74,1	68,4	71,9	65,1	65,0	64,9
	-8,6%	-7,1%	161,8%	-7,7%	5,2%	-4,8%	-0,1%	-0,3%
Total général	969,8	986,5	964,6	914,4	930,7	932,3	938,4	944,4
	1,2%	1,7%	-2,2%	-5,2%	1,8%	2,0%	0,7%	0,6%

Dans la catégorie « Autres recettes », 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 déduit de la catégorie « Autres recettes ».

Le tableau ci-dessus montre que les perspectives de progression des recettes dans les prochaines années seront relativement 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) ; si celles-ci connaissaient une croissance un peu supérieure à ces prévisions, le Département pourrait espérer un gain de l'ordre de 3 à 4 M€ par an.

Les recettes perçues au titre des droits de mutation sont toutefois susceptibles de faire varier fortement le résultat de chacun des exercices. Ainsi, pour le CA 2018 prévisionnel, le résultat des recettes perçues au titre des DMTO pourrait se situer entre 145 et 160 M€ (du fait notamment d'une recette exceptionnelle perçue en janvier par le Département, à hauteur de 13 M€, en provenance du service des impôts de Paris), menant à un montant total de recettes (hors résultat d'exécution 2017) qui se situerait autour de 960 M€.

Pour les années suivantes, la prospective propose de retenir une hypothèse prudente pour les DMTO qui laissera l'opportunité de recettes complémentaires qui viendraient alimenter les capacités d'investissement de la collectivité.

2. Prospective des dépenses de fonctionnement

La maîtrise des dépenses de fonctionnement demeure l'enjeu principal pour le Département. En effet, l'évolution de ces dépenses est désormais encadrée par les contrats financiers qui en contraignent l'évolution à 1,2% au niveau national et à 1,29% pour le Département du Bas-Rhin.

Par ailleurs, hors DMTO, la croissance de moyen terme des recettes de fonctionnement est relativement faible, si bien qu'une vigilance doit être portée sur le fait de ne pas subir de nouveau plusieurs années consécutives d'un effet ciseau trop important (c'est-à-dire une évolution plus rapide des dépenses que des recettes).

Enfin, sur cette maîtrise repose la capacité de la collectivité à mettre en œuvre sa stratégie financière fondée sur la stabilité fiscale, la stabilité voire la baisse de la dette, et la pérennité d'un niveau d'investissement annuel à hauteur de 120 M€ d'investissement au moins.

La prospective de fonctionnement présentée ci-dessous tient compte d'une part de l'évolution « au fil de l'eau » des dépenses de la collectivité, marquée par la pression d'un certain nombre de dépenses, en particulier sociales, d'autre part des évolutions des politiques publiques adoptées par l'Assemblée départementale induisant des évolutions financières.

Les contrats financiers induisent une nouvelle manière d'appréhender le budget de la collectivité. Cette nouvelle réalité doit conduire plus encore qu'avant à anticiper, au-delà des inscriptions budgétaires, l'exécution du budget : la prospective se doit d'intégrer cette dimension d'exécution.

2.1. L'évolution des dépenses de fonctionnement : une progression de nouveau tirée vers le haut par les dépenses sociales

Compte administratif 2018 anticipé (fonctionnement)

On a pu constater au compte administratif 2017 déjà que les dépenses de fonctionnement avaient repris une évolution positive (+2%) sous l'effet de la progression des dépenses sociales.

Cette évolution générale pourrait se confirmer en 2018. En considérant, à partir du budget proposé lors de la DM2, que le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement soit proche en 2018 de ce qu'il a été les trois années précédentes (entre 97% et 98%), le compte administratif prévisionnel s'établirait autour de 815-825 M€, dessinant une progression des dépenses de fonctionnement comprise entre +1,4% et +2,7%.

L'épargne, qui s'élevait à 162 M€ au CA 2017, se situerait entre 140 et 150 M€, bien que le niveau des recettes perçues au titre des DMTO soit susceptible de la voir se situer à un niveau plus élevé.

La prospective 2019-2021 a été élaborée au plus près des tendances prévisionnelles de l'exécution 2018 et de l'ensemble des facteurs d'évolution qui peuvent être pris en compte à ce stade de l'année (tendances passées, évolutions démographiques, anticipation des réformes et des évolutions réglementaires, etc.).

Evolution générale

POLITIQUE	CA 2017	BP 2018	BP+DM1 +DM2 2018	2019	2020	2021
0-Administration générale	172,3	174,5	187,9	187,0	190,2	193,1
1-Action sociale de proximité	12,1	12,4	12,4	12,8	13,0	13,2
2-Autonomie	225,1	229,7	239,6	239,8	245,0	250,1
3-Insertion, emploi et lutte contre les exclusions	176,6	179,9	179,6	180,0	181,4	182,4
4-Enfance, jeunesse et famille	128,4	130,2	131,9	134,1	138,3	139,5
5-Education	20,3	19,2	19,0	20,5	20,6	20,7
6-Développement et animation territoriale	17,4	18,6	19,3	18,0	18,1	17,8
7-Aménagement du territoire	51,3	52,0	51,7	52,4	52,7	53,0
Total général fonctionnement	803,5	816,6	841,5	844,6	859,3	869,7
				+3,4%	+1,7%	+1,7%
				(de BP à BP)		

Deux éléments méritent d'être retraités pour obtenir une vision plus juste de l'évolution réelle des dépenses de fonctionnement et de la contrainte que représente la norme de 1,29% d'évolution des dépenses de fonctionnement :

- La lecture de la politique administration générale est rendue compliquée par les dépenses de péréquation qui y sont comprises ;
- Les dépenses réelles de fonctionnement prises en compte pour le calcul des 1,29% sont des dépenses auxquelles, en vertu des textes réglementaires, il convient d'appliquer des retraitements (soustraction des chapitres comptables 013 et 014).

Aussi convient-il de présenter un tableau des évolutions des dépenses de fonctionnement dans le périmètre pris en compte pour le contrat financier.

Evolution des dépenses de fonctionnement dans le périmètre des dépenses prises en compte dans le contrat financier

POLITIQUE	CA 2017	BP 2018	BP+DM1 +DM2 2018	2019	2020	2021
0-Administration générale	161,4	163,0	163,0	167,8	171,0	173,9
1-Action sociale de proximité	12,1	12,4	12,4	12,8	13,0	13,2
2-Autonomie	225,1	229,7	234,1	239,8	245,0	250,1
3-Insertion, emploi et lutte contre les exclusions	176,6	179,9	179,6	180,0	181,4	182,4
4-Enfance, jeunesse et famille	128,4	130,2	131,9	134,1	138,3	139,5
5-Education	20,3	19,2	19,0	20,5	20,6	20,7
6-Développement et animation territoriale	16,6	18,0	18,2	17,3	17,4	17,1
7-Aménagement du territoire	51,3	52,0	51,7	52,4	52,7	53,0
Total général	791,8	804,4	812,5	824,7	839,4	849,8
		+1,6% (de CA à BP)	+2,6% (de CA à BP+DM1 +DM2)	2,5% (de BP à BP)	1,8%	1,2%

Le budget primitif (BP) pour 2019 peut être anticipé avec une hausse relativement importante des dépenses de fonctionnement par rapport au BP 2018, concentrée sur un nombre limité de postes de dépenses : celles en faveur des personnes âgées et des personnes en situation de handicap, celles en faveur de l'enfance et, dans une moindre mesure, les dépenses de personnel.

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

2.2. Prospective des dépenses sociales : une progression relativement limitée mais dont le montant pèse significativement sur le budget

Les dépenses sociales représentent plus des deux tiers des dépenses de fonctionnement. La tendance d'évolution se situerait autour de +1,6% sur la période.

POLITIQUE	CA 2017	BP 2018	BP+DM1 +DM2 2018	Proposition PPF 2019	Proposition PPF 2020	Proposition PPF 2021
1-Action sociale de proximité	12,1	12,4	12,4	12,8	13,0	13,2
<i>Variation BP à BP</i>			-0,1%	2,6%	1,7%	1,5%
2-Autonomie	225,1	229,7	239,6	239,8	245,0	250,1
<i>Variation BP à BP</i>			4,3%	4,4%	2,2%	2,1%
3-Insertion, emploi et lutte contre les exclusions	176,6	179,9	179,6	180,0	181,4	182,4
<i>Variation BP à BP</i>			-0,1%	0,1%	0,8%	0,5%
4-Enfance, jeunesse et famille	128,4	130,2	131,9	134,1	138,3	139,5
<i>Variation BP à BP</i>			1,3%	3,0%	3,1%	0,9%
Total dépenses sociales	542,1	552,2	563,6	566,6	577,6	585,1
<i>Variation BP à BP</i>				2,6%	1,9%	1,3%

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 présentée est basée sur une quasi stabilisation du coût du RSA. Le nombre d'allocataires est en effet en stagnation.

On observe toutefois une hausse des montants individuels attribués, notamment sous l'effet de l'indexation de la prestation sur l'inflation. Du fait de cette indexation, l'hypothèse prudente d'une hausse de 1% a été retenue ; elle permet d'anticiper une inflation supérieure et une baisse du nombre d'allocataires.

Les dépenses d'autonomie représentent une masse financière de l'ordre de 240 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 Vieillessement-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.

Ces dernières années, ce sont les dépenses en faveur des personnes en situation de handicap qui ont fortement augmenté. Ainsi, sur la période 2015-2017, par rapport à 2014, le Département a dépensé en cumul 1 M€ de plus pour les personnes âgées et 44 M€ pour les personnes en situation de handicap.

En effet, les mesures de maîtrise budgétaire déployées depuis plusieurs années concernant la prestation d'APA ont continué à produire des effets bénéfiques qui ont permis 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. Ces effets s'atténuant logiquement

avec le temps, les dépenses en faveur des personnes âgées pourraient connaître une évolution plus rapide à l'avenir.

AXE	CA 2017	BP 2018	BP+DM1 +DM2 2018	Proposition PPF 2019	Proposition PPF 2020	Proposition PPF 2021
210-Maintien à domicile des personnes âgées	46,2	47,3	53,5	49,7	50,8	52,1
220-Accueil en établissements des personnes âgées	51,6	53,5	53,0	53,8	54,9	56,1
230-Accompagnement des personnes âgées	1,5	2,3	2,3	2,3	2,9	2,9
Total Personnes âgées	99,4	103,1	108,8	106,3	108,6	111,0
	0,4%	3,8%	5,5%	3,1%	2,1%	2,2%
240-Maintien en milieu ordinaire des personnes handicapées	40,3	40,0	43,4	44,8	46,4	48,2
250-Accueil en établissements des personnes handicapées	85,2	86,4	87,1	88,4	89,7	90,7
260-Accompagnement des personnes handicapées	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
270-Maison départementale des personnes handicapées (MDPH)	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Total Personnes handicapées	125,8	126,6	130,8	133,5	136,4	139,1
	4,8%	0,7%	3,3%	5,4%	2,2%	2,0%
Total général	225,1	229,7	239,6	239,8	245,0	250,1

A partir de 2018, les dépenses en faveur des **personnes âgées** sont donc anticipées avec une hausse plus importante que ces dernières années, tendance qui se prolongerait sur les exercices suivants du fait des tendances démographiques qui se traduisent d'une part par une hausse du taux moyen de dépendance des résidents en EHPAD, d'autre part par un nombre croissant de bénéficiaires.

La prospective comprend également les mesures nouvelles définies chaque année par les conventions tripartites conclues entre certains EHPAD, l'ARS et le Département ainsi que les nouvelles dépenses issues de la loi d'adaptation de la société au vieillissement (comme le droit au répit par exemple).

En ce qui concerne les **personnes en situation de handicap**, la prospective prévoit une évolution du tarif d'hébergement pour l'aide sociale en établissement autour de 1,2% (taux de reconduction et mesures nouvelles) et une progression du nombre de bénéficiaires qui, au vu des années passées, resterait importante, aboutissant à une progression moyenne d'environ 2,4% par an sur la période 2019-2021.

Les dépenses de la politique « enfance, jeunesse et famille » devraient observer des augmentations importantes sur la période 2019-2021. Les dispositifs de protection de l'enfance sont particulièrement sollicités et en forte tension, sous l'effet de besoins toujours croissants ainsi que de l'accueil des mineurs non accompagnés (MNA).

Pour le Département, l'enjeu est de prendre en charge ces besoins en construisant des dispositifs à la fois adaptés et dont le coût soit maîtrisé, tant pour les mineurs non accompagnés (qui présentent de nouveaux profils nécessitant une prise en charge différente de celle du public habituellement rencontré par la protection de l'enfance) que pour les autres publics accueillis. Pour contribuer à répondre à ces enjeux, le Département continue de développer des mesures d'alternatives au placement, par exemple.

Les évolutions anticipées – autour de +3% en 2019 et 2020 – tiennent compte de plusieurs facteurs : une progression du tarif départemental pour les établissements (autour de + 1,2%), un coût supplémentaire pour les MNA en 2019 (puis une stabilisation), un investissement supplémentaire dans les interventions éducatives à domicile et les tiers dignes de confiance, la création de groupes d'accueil familial renforcé.

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 progresser au rythme de l'évolution des masses salariales des deux collectivités.

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 2017	BP 2018	BP +DM1 +DM2 2018	Proposition PPF 2019	Proposition PPF 2020	Proposition PPF 2021
5-Education	20,3	19,2	19,0	20,5	20,6	20,7
<i>Variation BP à BP</i>				6,5%	0,8%	0,2%
6-Développement et animation territoriale	17,4	18,6	19,3	18	18,1	17,8
<i>Variation BP à BP</i>				-3,2%	0,5%	-1,9%
7-Aménagement du territoire	51,3	52,0	51,7	52,4	52,7	53,0
<i>Variation BP à BP</i>				0,9%	0,5%	0,6%
Total	89,1	89,8	90,5	90,9	91,4	91,4
<i>Variation BP à BP</i>				1,2%	0,6%	0,0%

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.

Pour la période 2019-2021, des facteurs de hausse sont à prendre en compte. Ainsi, après plusieurs années de stabilité, les dépenses en faveur du SDIS connaîtraient une hausse (1%) sous l'effet en particulier de la pression que les mesures gouvernementales exercent sur la masse salariale. Les dépenses en faveur des collèges, après la baisse spécifique de l'année 2018, devraient retrouver leur niveau antérieur.

- 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 présentation d'une nouvelle politique sportive lors de la séance du Conseil départemental du 22 octobre 2018 s'accompagne de la proposition par l'Exécutif d'ajouter des moyens à la politique sportive et à la politique d'attractivité. Ces propositions financières sont intégrées dans la prospective.

2.4. Les dépenses d'administration : prolonger les efforts

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 les ressources humaines représentent-elles un coût de plus de 130 M€ (hors assistantes familiales) 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 2017 est inférieur de 7,6 M€ au CA 2014 pour les quatre axes « Services supports », « Gestion des bâtiments », « Fonctionnement de l'Assemblée » et « Communication » ; en cumul 2015-2017, cela représente 15 M€ d'économies.

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. Il est proposé que le Département poursuive dans la voie des précédents exercices, notamment en continuant son travail sur sa politique immobilière qui permet d'abaisser le montant des loyers en menant une stratégie de propriétaire là où cela s'avère pertinent. Cela permettra d'aboutir à une stabilisation prévisionnelle (ici présentée) voire à des économies. Ces économies permettront de contenir des évolutions naturelles de dépenses (prix de l'énergie, clauses de révision de prix des marchés par exemple) qui risquent de s'accroître compte tenu du retour actuel à une inflation plus élevée que lors des précédentes années.

AXE	CA 2017	BP 2018	BP +DM1 +DM2 2018	Proposition PPF 2019	Proposition PPF 2020	Proposition PPF 2021
020-Services supports	5,6	5,8	5,9	6,1	6,0	6,1
030-Gestion des Bâtiments	7,9	8,6	10,3	8,3	8,4	8,3
050-Fonctionnement de l'Assemblée	2,8	2,9	3,2	2,9	2,9	2,9
060-Communication	1,7	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8
Total général	17,9	19,0	21,3	19,1	19,2	19,1

Les ressources humaines

Le Département du Bas-Rhin, comme de l'ensemble des collectivités territoriales en général et des Départements en particulier, connaît de multiples changements à la fois institutionnels, financiers, sociétaux et humains.

Le Département doit toujours assurer la conduite des politiques publiques départementales, tout en adaptant ses modes de gouvernance et de pilotage à un contexte changeant.

L'Exécutif départemental conduit ces changements avec une vision à long terme : des choix responsables et raisonnés continuent d'être opérés de manière à préserver l'efficacité et la proximité du service public pour le bénéfice de l'ensemble des bas-rhinois.

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

Une gestion responsable et la nécessité de l'innovation :

Les priorités de la politique RH matérialisent cette double ambition :

- Investir dans les potentialités et les talents des équipes du Département, en renforçant et améliorant le 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, en s'appuyant sur des pratiques managériales innovantes et un management de projet renouvelés. Cette transformation se réalise au quotidien. L'accompagnement des équipes pour le renouvellement des pratiques professionnelles et des cultures métiers est la condition de la réussite.
- Valoriser la reconnaissance du mérite et de l'engagement professionnel, en valorisant les métiers et les expertises, en stabilisant les agents contractuels, et par le renforcement de la formation,
- Contenir les évolutions de la masse salariale induites par des décisions nationales par un équilibre de gestion raisonné, tout en préservant le pouvoir d'achat : augmentation de la participation employeur pour les contrats de prévoyance, revalorisation du régime indemnitaire, suspension de la déduction du régime indemnitaire pour la journée de carence.

Rapport de situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes au sein du Département du Bas-Rhin

Le rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes s'inscrit dans un cadre légal et réglementaire défini par la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes prévoit qu'à compter du 1er janvier 2016, les collectivités de plus de 20 000 habitants doivent présenter chaque année un rapport de situation relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes sur leur territoire.

Ce rapport permet de dresser l'état des lieux et un premier bilan des actions menées par le Département du Bas Rhin, en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de son administration.

Le **plan d'actions** de la collectivité en faveur de l'égalité professionnelle des femmes et des hommes repose sur différents leviers :

- 1. l'accès des femmes aux postes à responsabilités** : par une approche intégrée, qui repose à la fois sur le développement et la valorisation des compétences acquises, et l'accompagnement des trajectoires professionnelles, le Département du Bas-Rhin contribue à révéler les potentiels et les atouts des femmes sur des fonctions à responsabilités. Au-delà du respect des obligations légales, c'est en effet une vision politique volontariste qui se matérialise par un taux élevé de féminisation de l'encadrement, tant :
 - dans l'encadrement supérieur : un Directeur Général, un Directeur de Cabinet, une cheffe de cabinet, un adjoint et une adjointe au Directeur général des Services.
 - 10 femmes dans le Comité de Direction Générale qui compte 20 membres ;
 - dans l'encadrement de proximité : sur les 61 chef (fe)s de service de la collectivité, 39 sont des femmes ;
- 2. le déroulement de carrière**, au travers des évolutions des situations statutaires et salariales individuelles : les femmes représentent 65% des titularisations et 60% des avancements et promotions ;
- 3. la conciliation des temps de vie**, favorisée notamment par les possibilités élargies d'accès au temps partiel et au télétravail (80% des télétravailleurs sont des femmes).
- 4. la sensibilisation des services** à l'objectif de l'égalité femmes/hommes, avec la définition d'une communication spécifique,
- 5. la définition d'indicateurs** pour analyser et évaluer les résultats des actions mise en œuvre.

Cette démarche d'évaluation et de progrès a pour objectif de mesurer les résultats de ce plan d'actions, dans l'ensemble des domaines identifiées comme prioritaires, et notamment le recrutement, la formation, le temps de travail, la promotion professionnelle, les conditions de travail, la rémunération, l'articulation entre vie professionnelle et vie personnelle, la prévention de toutes les violences faites aux agents sur le lieu de travail et la lutte contre toutes les formes de harcèlement.

Pour 2018, ce bilan s'articule autour des principaux axes détaillés en annexe de la présente délibération.

Une politique RH impactée par les décisions de l'État :

Le Département du Bas-Rhin se situe comme un des Départements de sa strate dont les dépenses de personnel par habitant sont le plus faibles. C'est le résultat des efforts de

maîtrise des dépenses RH mis en œuvre depuis plusieurs années, sans dégradation de la qualité du service public.

Les réformes mises en œuvre sur l'année 2018 se poursuivent, continuent d'impacter le budget RH du Département, et conduisent à une augmentation contrainte du budget RH.

De ce fait, l'Exécutif départemental se trouve dans l'obligation de poursuivre les efforts de gestion équilibrés 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 de la collectivité.

L'ensemble des données RH et notamment celles relatives aux effectifs de 2017 figurent dans le bilan social de la collectivité.

La politique RH comme moyen d'expression de l'Exécutif départemental :

Les économies réalisées permettent de contenir les augmentations mécaniques du budget départemental induites par les décisions de l'État. Elles permettent de tenir les exigences imposées par le pacte budgétaire sans pour autant obérer l'avenir.

Il s'agit malgré tout de pouvoir investir dans les perspectives d'évolution de la collectivité et de ses agents, dans le renforcement de l'attractivité des métiers en tension.

La politique RH et managériale du Département accompagne la transformation nécessaire de la collectivité au moyen d'un accompagnement des changements. La volonté d'impliquer les équipes est forte et favorise le renouvellement des pratiques managériales et l'intelligence collective.

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 et avec la confiance de la direction générale, les projets sont construits en partenariat avec les équipes et les acteurs locaux :

- La mise en œuvre du dispositif complet du RIFSEEP avec la reconnaissance de l'expérience professionnelle des agents et l'attribution du complément indemnitaire annuel. Ce nouveau régime indemnitaire est un outil qui complète la palette managériale du Département et participe à la mise en cohérence globale de la politique RH.
- Le déploiement du télétravail a été généralisé en 2018 dans un cadre élargi. L'expérimentation menée au cours de l'année 2017 a rencontré un vif succès et a permis de valider un certain nombre de pratiques managériales. Elle a confirmé que le télétravail constitue un levier d'attractivité des territoires ruraux, de réduction des déplacements professionnels, d'amélioration de la santé des agents et d'équilibre avec leur vie personnelle.

- La continuité du plan d'actions en faveur de l'intégration et de la professionnalisation des agents en situation de handicap s'est concrétisée par un conventionnement avec le Fonds pour l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap dans la fonction publique (FIPHFP). Ce dispositif volontariste permet 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.

L'année 2019 verra la mise en place des nouvelles instances représentatives du personnel telles qu'issues des élections professionnelles du 29 novembre au 6 décembre 2018. Ce dialogue social renouvelé doit permettre la vie de la démocratie interne du Département par un dialogue permanent et constructif avec les représentants élus du personnel.

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, 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 pourraient également progresser légèrement ; cette tendance est toutefois contrecarrée par l'abondance actuelle de liquidités chez les banques.

Compte tenu des perspectives d'endettement pour 2018, de ces facteurs de marché et de la stratégie de dette, le Département devrait consacrer entre 10 et 11M€ par an aux frais financiers dans les prochaines années.

La prospective de fonctionnement au regard du contrat financier conclu avec l'Etat

Le dispositif des contrats financiers conclus entre l'Etat est fondé sur une progression maximale des dépenses de fonctionnement, avec pour référence le compte administratif 2017 retraité d'un certain nombre de dépenses (notamment la péréquation et les atténuations de charges). Les dépenses ne doivent pas progresser de plus de 1,2%. Pour le Département du Bas-Rhin, la progression maximale autorisée est de 1,29%.

Le CA 2017 du Département du Bas-Rhin retraité dans le périmètre du contrat financier s'élève à 792 M€. En appliquant le taux de progression autorisé de 1,29%, on aboutit aux montants maximum présentés dans le tableau ci-dessous :

Tableau des montants autorisés (CA total et progression, en millions d'euros)

en millions d'euros	CA 2017 constaté	CA 2018 maximum	CA 2019 maximum	CA 2020 maximum	CA 2021 maximum
Montant maximum	791,8	802,0	812,3	822,8	833,4
Progression maximum		+10,2	+10,3	+10,5	+10,6

La progression maximale s'applique bien sur le compte administratif et non pas sur les budgets prévisionnels (budget primitif et budgets après décisions modificatives). Par conséquent, pour vérifier le respect du contrat financier, il convient d'effectuer une projection de l'exécution des dépenses de fonctionnement qui, à l'échelle d'un budget de plus de 800 M€, présente forcément un écart avec la prévision.

Compte tenu de la prospective présentée ci-dessus, le respect des montants du contrat financier est assuré jusqu'à un taux d'exécution de 98,7% en 2018 ce qui, au regard des exercices passés, est un taux relativement élevé, qui n'a été dépassé que dans les circonstances d'exercices où le Département était en forte tension du fait de la forte progression du RSA et d'un grand mouvement de rattrapage des factures en retard ; ce taux pourrait toutefois être de nouveau atteint compte tenu du resserrement de la contrainte par rapport aux exercices 2015-2017. Avec un taux d'exécution de 98,6%, le montant maximal autorisé par le contrat serait toutefois dépassé en 2020 et 2021 ; il faudrait que le taux ne dépasse pas 98% pour que le plafond soit respecté.

Historique des taux d'exécution des dépenses de fonctionnement :

2012	2013	2014	2015	2016	2017
98,7%	98,7%	98,9%	98,1%	97,1%	96,9%

Simulation de l'écart entre montant autorisé par le contrat financier et les comptes administratifs prévisionnels

	2018 BP	2018 BP +DM1+DM2	2019	2020	2021
Dépenses de fonctionnement (A)	816,6	841,5	844,6	859,3	869,7
Dépenses de fonctionnement retraitées périmètre contrat financier (A')	801,9	812,5	824,7	839,4	849,8
CA maximum autorisé par le contrat financier (B)	802,0	802,0	812,3	822,8	833,4
Progression annuelle maximale par rapport à l'année précédente		+10,2	+10,3	+10,5	+10,6
<i>Hypothèse taux d'exécution</i>	99,0%	98,6%	98,6%	98,6%	98,6%
Hypothèse exécution des dépenses (C)	793,8	801,1	813,1	827,7	837,9
Différence entre montant prévisionnel exécuté et CA maximum autorisé (B-C)	-8,2	-0,9	+0,8	+4,9	+4,4

Il faut rappeler que les contrats financiers des Départements prévoient le principe d'une neutralisation des dépenses supplémentaires occasionnées par l'afflux des mineurs non accompagnés depuis 2015 ; pour le Département du Bas-Rhin, c'est un potentiel de plusieurs millions d'euros qui pourrait ainsi être neutralisable à ce titre.

Toutefois, le respect du contrat financier ne peut reposer sur les seules perspectives de neutralisation de dépenses ; le Département devra également réaliser des efforts pour respecter le plafond de dépenses.

La prospective appelle donc une vigilance certaine tant en interne sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement que vis-à-vis du Gouvernement afin qu'il respecte ses engagements de neutralisation des dépenses. Cette vigilance pourra n'être pas suffisante et se doubler d'efforts de maîtrise complémentaires si les tendances prévisionnelles qui se font jour pour 2018 se confirment.

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

Les présentations des orientations budgétaires pour 2016 puis 2017 ont 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.

Cette stratégie confirme 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 et 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.

Le respect fidèle de cette stratégie a permis d'adopter notamment en 2017 les plans « actions éducatives et collèges » et « territoires connectés et attractifs » ainsi que le dispositif des contrats départementaux, en 2018 un programme complémentaire d'investissement pour les collèges, un fonds patrimoine pour les châteaux forts, le principe d'une participation financière au projet de restructuration du stade de la Meinau à Strasbourg, les études pour la réalisation de travaux sur le bastion de l'Etoile sur le site du château du Haut-Koenigsbourg.

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

Selon les définitions suivantes :

Nature de l'investissement	Définition
Maîtrise d'ouvrage (MOA) récurrente	Dépenses de MOA qui servent majoritairement à l'entretien du patrimoine.
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.
--------------------------------------	---

Lors de la présentation des orientations budgétaires pour 2017, il a été retenu l'option de coûts prévisionnels en maîtrise d'ouvrage à hauteur de 70 M€ par an environ, et en 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 14 M € d'engagements nouveaux dans le domaine de l'habitat. 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 de 33 M€/an.

Le Département peut, enfin, consacrer 34 M€ aux subventions « projets ».

Si, du fait d'un niveau de recettes de fonctionnement plus élevé que celui anticipé dans la présente prospective, le Département avait la capacité de dépenser davantage que 120 M € de dépenses d'investissement, il pourrait soit honorer plus rapidement ses engagements en subventions soit 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 et dans l'hypothèse où tous les crédits disponibles en 2018 seront dépensés, le stock des engagements fin 2018 peut être estimé à 248 M€.

En subventions, le stock fin 2018 dans l'hypothèse où tous les crédits disponibles en 2018 seraient dépensés est estimé à 152 M€.

Au total, c'est donc à un montant de 400 M€ auquel le stock des engagements pourrait être ramené fin 2018, chiffre à comparer aux 750 M€ qui restaient à honorer fin 2014.

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 serait de l’ordre de 200 M€. Les nouveaux engagements pris à partir de 2019 viendraient augmenter ce stock.

Si 120 M€ de dépenses d’investissement par an			Stock prévisionnel fin 2018	Stock fin 2021
Maîtrise d’ouvrage	Récurrent	37 M€	248 M€	148 M€
	Projet	33 M€		
Subventions	Récurrent	15 M€	152 M€	52 M€
	Projet	35 M€		
TOTAL		120 M€	400 M€	200 M€

Il faut noter que le Département a réalisé fin 2017 un résultat d’exécution de 75 M€ qui constitue également une capacité d’investissement mobilisable pour les prochains exercices et pour financer des engagements nouveaux. Cet état des lieux confirme donc 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.

L’objectif de 120 M€ devrait être atteint sur la période de la prospective 2019-2021 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 ayant baissé à 622 M€ fin 2017 et devant diminuer de nouveau en 2018 pour atteindre au plus 605 M€, l’objectif serait de ne pas faire remonter le stock de dette d’ici 2021.

4. Dette : ne pas augmenter le stock de dette, voire poursuivre sa baisse en fonction des opportunités

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.

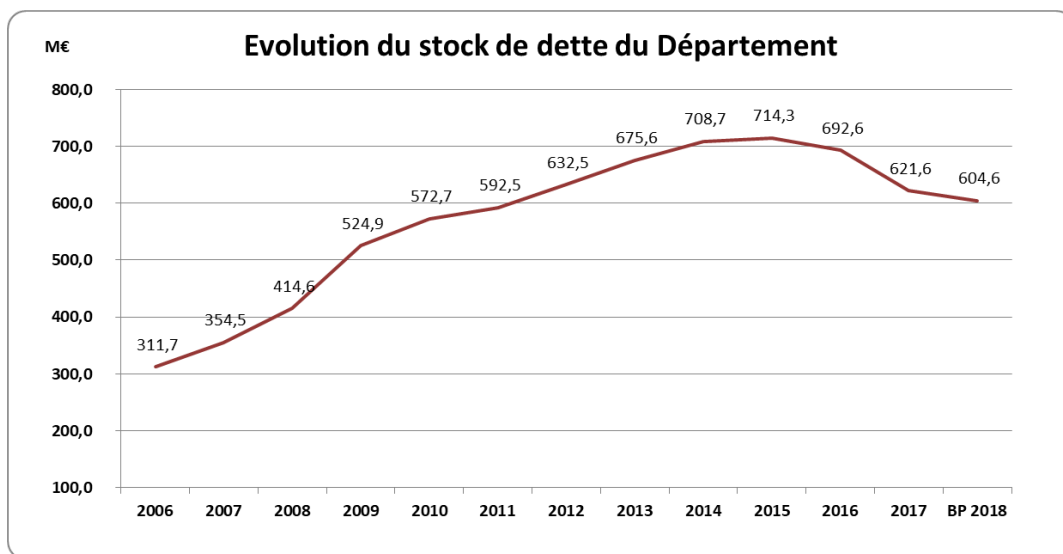
Le stock de dette vient doublement contraindre les finances d’une collectivité : d’une part il génère des frais financiers (les intérêts de la dette) qui pèsent sur la section de fonctionnement, d’autre part l’annuité de la dette est un élément fondamental du respect des conditions d’équilibre du budget. 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, d’environ 22 M€, puis très significativement en 2017 (-71 M€). Ceci est la résultante des efforts fournis ces dernières années et d’un contexte favorable pour les recettes issues des DMTO.

Pour 2018, une nouvelle réduction du stock de la dette de 17 M€ a été inscrite au budget primitif, et il sera sans doute possible d'aller plus loin en fonction des perspectives d'exécution de fin d'années de l'ensemble des dépenses (fonctionnement et investissement) et du comportement des DMTO.

Pour les années 2019-2021, il est proposé de conserver les orientations retenues pendant la première partie du mandat, à savoir de ne plus accroître le stock de dette (donc de le maintenir à son niveau actuel autour de 600 M€) et de procéder annuellement à une évaluation des capacités de diminution de ce stock en fonction de l'évolution des recettes (si les recettes issues des DMTO devaient être conservées au bénéfice des Départements et devaient se maintenir à leur niveau historiquement élevé par exemple, cela pourrait offrir des opportunités) et de la sortie des projets d'investissement qui vont monter en puissance en termes de paiements dans les prochaines années.



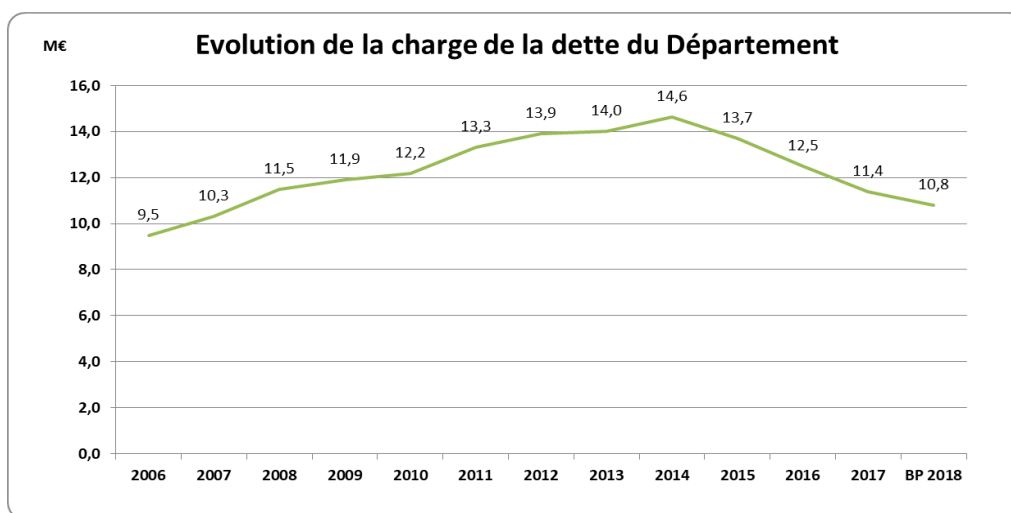
Il est également important de relever que la dette du Département du Bas-Rhin se répartit de façon optimale entre des expositions à taux fixes et à taux variables, un objectif autour de la parité entre les deux ayant été fixé (les taux fixes représentent environ 56% de l'encours de dette fin 2017, le 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€ en 2015, 27,6 M€ en 2016, 22,6 M€ en 2017) 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 2018 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 Moody's a pris au printemps 2018 le relai de l'agence Standard & Poor's qui notait le Département depuis 2014.

L'agence Moody's a attribué au Département la note Aa3, assortie d'une perspective positive. Le Département a donc conservé un « double A » dans la mesure où, depuis novembre 2017, Standard & Poor's avait relevé sa note en le notant AA-.

Ce très bon niveau de notation témoigne de la qualité de gestion du Département, ainsi que Moody's le notait dans son rapport, mettant notamment en avant comme forces du Département sa « performance opérationnelle et financière solide entre 2013 et 2017 », de « bonnes pratiques de gestion » et une « gestion prudente de la dette avec des mesures de désendettement ».

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 2019-2021 autour de 70 M€/an.

Au CA 2017, le ratio de désendettement de la collectivité a poursuivi sa baisse pour se situer à 3,9 années grâce à la baisse du stock de dette et à l'ampleur du niveau d'épargne. En 2018, le ratio de désendettement devrait se situer entre 4 et 5 années selon le niveau d'épargne qui sera en particulier fonction des recettes issues des DMTO. Pour les exercices suivants, avec les hypothèses de taux d'exécution envisagées ci-dessus et avec un stock de dette stabilisé autour de 600 M€, le ratio de désendettement devrait rester sur la période dans une fourchette de 4 à 6 années, soit un très bon ratio.

En années	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (prév.)	Prospective		
							2019	2020	2021
Ratio de désendettement	5,3	7,6	5,6	4,6	3,9	4 à 5	4 à 5	4 à 6	4 à 6

5. Les grands équilibres de la prospective

Prospective fonctionnement et investissement (prévisions)

	Prospective BP				
	CA 2017	BP 2018	2019	2020	2021
Dépenses de fonctionnement	803,5	816,6	844,6	859,3	869,7
Recettes de fonctionnement	964,7	914,4	929,6	935,7	941,9
Epargne brute	161,2	97,8	85,0	76,4	72,2
Ratio d'épargne brute (Epargne brute / recettes réelles de fonctionnement)	16,7%	10,7%	9,1%	8,2%	7,7%
Remboursement du capital de la dette	91	68	68,0	68,0	68,0
Epargne nette	70,2	29,8	17,0	8,4	4,2
Recettes d'investissement PPI	37,9	39,3	35,0	35,0	35,0
Dont recettes propres d'investissement (DGE, DDEC, FCTVA, avances remboursables, cessions)			15,2	15,9	15,6
Emprunt	20	51	68,0	68,0	68,0
Dépenses d'investissement possibles sans hausse de dette	105	120,0	120,1	111,4	107,2
Respect condition d'équilibre 1 <i>Epargne brute + RPI* >= Remboursement du capital de la dette</i>	-	-	32,2	24,3	19,8
Respect condition d'équilibre 2 après neutralisation totale <i>Autofinancement > dotation aux amortissements**</i>	-	-	85,0	76,4	72,2

*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 proche de 10% en prévision (qui devrait donc être supérieur à ce niveau en exécution) et ses investissements restent à 120 M€ par an, conformément à la stratégie de mandat.

Prospective fonctionnement et investissement (exécutions)

			Prospective		
	CA 2017	CA 2018 prév.	2019	2020	2021
Dépenses de fonctionnement – taux d'exécution prévisionnel de 98,6%	803,5	829,7	832,8	847,3	857,5
Recettes de fonctionnement	964,7	966,3	929,6	935,7	941,9
Epargne brute	161,2	136,6	96,8	88,4	84,4
Ratio d'épargne brute (Epargne brute / recettes réelles de fonctionnement)	16,7%	14,1%	10,4%	9,5%	9,0%
Remboursement du capital de la dette	91	68	68,0	68,0	68,0
Epargne nette	70,2	68,6	28,8	20,4	16,4
Recettes d'investissement PPI	37,9	36,6	35,0	35,0	35,0
Dont recettes propres d'investissement (DGE, DDEC, FCTVA, avances remboursables, cessions)			15,2	15,9	15,6
Emprunt	20	51	68,0	68,0	68,0
Dépenses d'investissement possibles sans hausse de dette	105	156,1	131,8	123,4	119,4
Respect condition d'équilibre 1 <i>Epargne brute + RPI* >= Remboursement du capital de la dette</i>	-	-	44,0	36,3	32,0
Respect condition d'équilibre 2 <i>après neutralisation totale Autofinancement > dotation aux amortissements**</i>	-	-	96,8	88,4	84,4

*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.

CONCLUSION :

L'Exécutif départemental présente donc ses quatrièmes orientations budgétaires du mandat dans la continuité des trois premières : celles-ci proposaient une trajectoire financière pour le mandat basée sur le rétablissement de la situation financière, la maîtrise du fonctionnement et du niveau des engagements de la collectivité.

Alors que les trois comptes administratifs de 2015, 2016 et 2017 et les prévisions 2018 évoquées dans le présent rapport montrent que les orientations ont été fidèlement mises en œuvre, les orientations budgétaires pour 2019 permettent de se projeter vers le respect de ces lignes directrices jusqu'à la fin du mandat, la progression des dépenses sociales en 2018 venant mettre en exergue des tendances de hausse qu'il conviendra de suivre avec grande vigilance pour, si besoin, prendre des mesures de maîtrise complémentaires.

Le Département devrait conserver une épargne importante et des capacités d'investissement supérieures ou égales à 120 M€ par an, tandis que le niveau des engagements à l'horizon fin 2021 serait maîtrisé et en adéquation avec les capacités de paiement de la collectivité.

Les orientations budgétaires proposent également, dans les limites définies par l'encadrement des dépenses de fonctionnement (1,29% pour le Département du Bas-Rhin), de continuer à investir pour les territoires et tous les Bas-Rhinois, à travers des soutiens nouveaux à l'attractivité du territoire, un renforcement de la présence territoriale du Département en matière culturelle, un soutien à la qualité des interventions des services d'aide à domicile, un accompagnement renforcé des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance, et un soutien aux projets d'investissement et de développement local des territoires.

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 2019.

Strasbourg, le 10/10/18

Le Président,



Frédéric BIERRY