

Proposition d'orientations budgétaires 2020

CD/2019/058

Service chef de file :

A - Direction générale des services

Résumé :

Le présent rapport propose au Conseil Départemental de débattre des orientations budgétaires 2020 proposées par l'Exécutif départemental.

Après le travail de redressement de la situation des finances, des fondamentaux solides ont été retrouvés.

Cela permet, compte tenu de la bonne situation du Département du Haut-Rhin, d'aborder la création de la Collectivité européenne d'Alsace avec une situation financière consolidée parfaitement saine.

Le poids des contraintes reste cependant fort et continue d'appeler à une maîtrise budgétaire.

Les orientations budgétaires pour 2020 et les années suivantes s'inscrivent dans le contexte bien particulier de la construction de la Collectivité européenne d'Alsace. A compter du 1^{er} janvier 2021 en effet naîtra une nouvelle collectivité à compétences particulières, véritablement cousue main pour tenir compte des spécificités de l'Alsace, qui sera dotée de compétences supplémentaires permettant d'inventer de nouveaux modes d'action publique et de renforcer la proximité avec les habitants et les territoires.

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

Les finances du Département du Bas-Rhin ont traversé une phase difficile du fait de la réduction des dotations de l'Etat et de la hausse des dépenses sociales inhérentes aux décisions négatives de l'Etat et aux besoins des personnes fragiles (bénéficiaires du RSA, personnes âgées, personnes en situation de handicap, enfants en danger). Grâce aux mesures rigoureuses prises alors pour maîtriser les dépenses de fonctionnement et à la progression des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la situation financière a été redressée. L'Exécutif départemental a reconstruit une situation financière parfaitement saine, conforté en cela par les regards externes qu'ont portés sur cette situation la Cour des comptes, la Chambre régionale des comptes, les agences de notation. Le Bas-Rhin dispose actuellement d'une situation financière saine et solide.

C'est également le cas du Département du Haut-Rhin. Les deux Départements peuvent donc se prévaloir d'une situation financière très positive. Ils ont connu une trajectoire identique et presque synchrone de travail sur les dispositifs, de maîtrise des dépenses de fonctionnement, de bonne fortune en matière de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de forte réduction de leur endettement. Les grands ratios de gestion (taux d'épargne brute, ratio de désendettement) sont très proches, la plupart des taux d'imposition sont alignés, les deux dettes sont saines et les engagements sont maîtrisés. Les conditions financières sont donc réunies pour le « mariage » de 2021.

Les finances des Départements restent cependant caractérisées par des facteurs de fragilité. La progression des recettes de fonctionnement est structurellement relativement limitée. De surcroît, le projet du Gouvernement de réforme de la fiscalité locale se précise avec comme corollaire de la suppression de la taxe d'habitation le transfert de la taxe sur le foncier bâti des Départements vers le bloc communal, faisant ainsi perdre aux Départements le bénéfice du dernier impôt sur lequel ils possèdent encore un pouvoir de taux. Des tendances de fond continuent à pousser à la hausse les dépenses sociales, à l'instar des mineurs non accompagnés, ce qui crée des tensions sur les dépenses de fonctionnement. Aussi la vigilance sur le niveau d'épargne de la collectivité est-elle toujours de mise.

Les orientations budgétaires proposées pour 2020 par l'Exécutif départemental sont bâties, dans la continuité des précédents exercices, sur le socle d'une stabilité fiscale, d'une stabilité de la dette, d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement, d'un budget d'investissement de 120 M€/an.

1. Tandis que se dessine une réforme fiscale qui serait pénalisante pour les Départements, la dynamique de recettes du Département du Bas-Rhin reste relativement faible hors DMTO

1.1. La poursuite d'une érosion des dotations de l'Etat

La Dotation globale de fonctionnement (DGF)

La DGF devrait poursuivre sa baisse sur la période 2020-2022. La tendance baissière n'est plus le fait de la prolongation du plan de redressement des finances publiques. Elle réside dans le mécanisme national d'écêtement pour financer la croissance globale de la DGF au niveau national. Si la progression de la population du département permettrait d'escompter un surplus annuel de DGF forfaitaire à hauteur de 0,3 M€, ce dernier serait réduit à néant par la ponction mécanique liée à l'écêtement de la DGF au niveau national. La DGF perçue par le Département baisserait ainsi chaque année d'un montant de l'ordre de 0,6 M€ à 1 M€.

	2013	2014-2018	2018	2019	2020	2021	2022
DGF	169,4	-71,2	97,8	97,3	96,8	95,8	95,2
Variation		-42%	-0,6%	-0,5%	-0,5%	-1%	-0,6%

Pour mémoire, en cumulé sur la période 2014-2019, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, ce sont plus de 250 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						-0,5	-0,5
Perte cumulée		-20,7	-40,9	-62,4	-63,0	-63,5	-250,5

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 entre -0,6 M€ et -1 M€ par an selon les règles adoptées chaque année en loi de finances. Il est proposé de retenir une hypothèse prudente de perte de -0,9M€ pour 2020 par rapport à 2019.

Prévision 2019-2021 des compensations fiscales perçues par le Département

	2019	2020	2021	2022
Total	4 135 197 €	3 200 000	2 200 000	1 600 000
%	-4,8%	-23%	-31%	-27%

Les prévisions 2020-2022 ont été établies hors projet de substitution de nouvelles recettes à la taxe foncière départementale sur le foncier bâti (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

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

locaux. Il en a coûté 3 M€ au Département du Bas-Rhin en 2017, 0,06 M€ en 2018 et 0,5 M€ en 2019.

L'hypothèse retenue à ce stade est que FNGIR et DCRTP resteraient gelées à leur niveau de 2019, soit 46,7M€.

Dotations d'Etat	2016	2017	2018	2019	Hypothèses		
					2020	2021	2022
DGF	119,5	98,2	97,8	97,3	96,8	95,8	95,2
Variation	-14,5%	-17,8%	-0,6%	-0,5%	-0,5%	-1%	-0,6%
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, DCRTP)	50,3	47,3	47,2	46,7	46,7	46,7	46,7

1.2. Une évolution incertaine des recettes fiscales

Des projets de réforme de la fiscalité locale qui menacent la dynamique et l'autonomie fiscales des Départements

A l'occasion du débat d'orientation des finances publiques qui s'est tenu en juillet dernier au Parlement, les ministres de l'Economie et des finances et de l'Action et des comptes publics ont pu préciser les intentions du Gouvernement quant au devenir de la fiscalité locale.

Le ministre de l'Economie et des finances a tout d'abord confirmé que le Gouvernement déposerait le projet de réforme de la fiscalité locale dans le cadre de l'examen annuel de la loi de finances 2020. 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 passera 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 fraction du produit de la TVA au profit des EPCI.

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

La solution de la TVA rapprocherait les Départements de la situation des Régions, de la Collectivité de Corse et des Départements d'outre-mer qui perçoivent déjà une fraction de TVA en remplacement de la DGF régionale et départementale supprimée.

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. Elle renforcerait enfin le risque d'un nouvel « effet ciseau » en cas de

crise financière du fait d'une recette en diminution et d'une augmentation des dépenses sociales en période de crise économique.

Une étude réalisée par l'agence de notation financière Standard & Poor's en juillet dernier a indiqué que les départements deviendront donc encore plus dépendants de la conjoncture alors qu'ils sont déjà très sensibles à la volatilité dans l'immobilier. Or, non seulement les départements français tirent près de 40 % de leurs financements de l'immobilier, mais 16,7 points de pourcentage viennent uniquement des taxes sur les transactions immobilières et des ventes d'actifs, particulièrement volatiles. Cette part a augmenté plutôt rapidement ces dernières années mais elle est fortement conjoncturelle.

L'agence financière indique que les départements français « encourrent un risque conséquent de contraction de leurs revenus dans le cas d'évolution défavorable du marché immobilier ». En effet, avec la disparition de la taxe foncière sur les propriétés bâties, les Départements dépendront uniquement des droits de mutation et demain de la TVA qui sont des recettes volatiles et dépendantes du contexte économique.

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 10^e Département au taux de TFB le plus bas (y compris Outremer et la région parisienne, hors Paris).

Classement des 11 Départements au taux de TFB le plus bas sur 101 Départements

	2019	Rang
Mayotte	3,5	1
Hauts de Seine	7,08	2
Rhône	11,03	3
Savoie	11,03	3
Alpes Maritimes	11,8	5
Haute Savoie	12,03	6
Corse	12,55	7
Yvelines	12,58	8
Réunion	12,94	9
Haut Rhin	13,17	10
Bas Rhin	13,17	10

Le taux moyen pondéré des Départements de métropole se situe à 16,38% soit 3,2 points au-dessus du niveau bas-rhinois.

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 +1,2 % par an et une progression physique réelle des bases de +1,2 % environ (contre 1,2 % de progression prévisionnelle en 2018), soit une progression totale prévisionnelle de 2,4 % par an. Ces chiffres sont stabilisés sur la période et constituent un rythme d'évolution inférieur à la dynamique de la future TVA en 2021.

Taxe sur le foncier bâti (TFB)	2016	2017	2018	2019	Hypothèse à taux constant		
					2020	2021	2022
Taux	13,18 %	13,18 %	13,18 %	13,17 %	13,17 %	13,17 %	13,17 %
Montant (en M€)	181,2	184,9	188,9	192,7	197,4	202,3	207,4
Variation	1,6%	1,6%	2,2%	2,0%	2,4%	2,5%	2,5%

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 très légèrement chaque année en fonction des critères de répartition fixés au niveau national.

	2017	2018	2019	Hypothèses		
				2020	2021	2022
Frais de gestion de la TFB (LFI 2014)	11,9	11,7	11,8	11,7	11,7	11,8

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 (comme en témoigne la baisse 2018 et la hausse relativement importante en 2019), 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 hypothèse de stabilité sur la base du montant perçu en 2018 et 2019 légèrement majoré.

CVAE	2017	2018	2019	Hypothèse		
				2020	2021	2022
Montant CVAE (en M€) hors transfert à la Région	80,7	79,9	86,1	82	82	82
Variation	N.S.	-1,3%	6,7%	-4,8%	0%	0%

La fiscalité indirecte

La fiscalité indirecte présente elle aussi des incertitudes relativement importantes.

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en baisse par rapport à 2018

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. Ainsi, en 2019, le montant sera en forte baisse par rapport à 2018.

Significative en montant, cette recette est importante aussi en ce qu'elle est liée aux compétences du Département en matière d'aides à la pierre et plus largement de logement (adaptation, rénovation, etc.).

Il est proposé de retenir l'hypothèse de DMTO autour de 146 M€ en 2020 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 puis surtout en 2017 et 2018 une très forte dynamique qui l'a portée, ces deux années-là, à plus de 9 M€ par an. 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 dans le cas où le niveau élevé connu en 2017 et 2018 serait retrouvé en 2019.

Pour 2019, le montant encaissé fin août correspond plutôt à celui encaissé fin août 2015, année où le montant final perçu fut de 4,9 M€, ce qui invite à la prudence et conforte le choix d'une inscription de 6 M€.

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 et 2018 (+2,2% et +3,1%). L'évolution de cette taxe demeure très difficile à prévoir. Une évolution de +1,5% par an à partir de 2020 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 2020-2022, à hauteur de 11,8 M€. Elle tient compte de l'absence de revalorisation des coefficients et de la stagnation de la consommation.

Fiscalité indirecte	2015	2016	2017	2018	2019	Hypothèse		
						2020	2021	2022
Droits de mutation	105,2	114	145,6	175,4	BP : 125 CA prév : 145	135,0	136,3	137,7
Variation	+2,6 %	+8,3%	+23%	+20,5 %	- 17,3 %	1%	1%	1%
TSCA	125,0	132,6 retraité à 126,6	129,4	133,4	135,3	137,3	139,3	141,4
Variation	+1,4 %	+1,3%	+2,2 %	+3,1%	+1,5 %	+1,5 %	+1,5 %	+1,5 %
Taxe sur la consommation finale d'électricité	11,1	11,5	11,9	11,6	11,8	11,8	11,8	11,8
Variation	-3,3%	+4,25 %	+3,2 %	-2,3%	+1,6 %	0%	0%	0%
Taxe d'aménagement	4,9	6,9	9,6	9,2	6,0	6,0	6,0	6,0
Variation	33,7 %	42,4%	38,6 %	-4,4%	- 34,9 %	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	CA 2018	BP+DM1 2019	2020	2021	2022
Divers recettes sociales	0,3	2,4	2,8	4,1	3,8	2,7	2,7	2,7
Dotations CNSA	35,5	41,5	43,8	44,9	46,2	44,3	44,3	44,3
FSE	2,0	2,7	0,0	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
Indus / trop perçus	3,4	3,7	2,5	3,5	4,7	2,7	2,8	3,1
Participation Etat enfance	0,1	0,3	0,3	2,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Participations partenaires	1,6	1,0	1,2	1,3	1,2	1,0	1,0	1,0
Participations usagers	20,3	23,0	17,9	19,8	19,3	19,3	19,2	19,2
Total	63,3	74,8	68,4	79,4	79,1	73,8	74,0	74,2

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€), en 2017 (+2 M€ supplémentaires) et en 2018 (+0,9 M€). Pour la période 2020-2022, il est proposé de retenir un montant proche de celui notifié par la CNSA pour 2018.

Ces financements qui ont permis d'amorcer des besoins nouveaux ne peuvent être maintenus C'est toute la limite des fonds d'amorçage de l'Etat qui répondent à des besoins structurants et mettent les collectivités et les associations en péril.

La charge nette sociale approche désormais 60% des dépenses engagées par le Département.

	2019 (prévisionnel)
Dépenses totales (RSA + PCH + APA)	296 259 117,21 €
Concours de compensation (RSA + PCH + APA)	121 859 908,10 €
Charges nettes	174 399 209,11 €
Taux global de compensation	41,1%
Taux de la charge nette sociale	58,9%

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 M€.

La prospective concernant les recettes sociales s'établit donc autour de 74 M€ pour 2020 et les années suivantes.

1.4. **Autres recettes**

Le Département encaisse par ailleurs chaque année plus de 65 M€ d'autres recettes (74,1 M€ en 2017 et 68,6 M€ en 2018) 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	CA 2018	BP+DM1 +DM2 2019	2020	2021	2022
Total - Autres recettes (hors résultat d'exécution)	30,5	28,3	74,1	68,6	70,4	65,1	64,9	63,7

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.

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	CA 2018	BP+DM1 +DM2 2019	2020	2021	2022
Billetterie du Vaisseau	0,8	1,0	0,9	1,0	1,0	0,75	0,75	0,75
Droits d'entrée Haut-Koenigsbourg	3,6	3,5	3,5	3,6	3,6	3,7	3,7	3,7
Location de bâtiments	0,7	0,9	1,0	1,1	1	1	1	1
Farpi (fonds d'aide au remboursement des personnels d'internat)	2,3	2,4	2,5	2,1	2,1	2,5	2,5	2,5
Reversement de solidarité	9,5	6,4	4,9	3,9	3,9	4,2	4,2	4,2
Redevance d'usage occupation du domaine public par opérateurs de télécommunications	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5
Reversement Région - Transfert Transport			41,4	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	CA 2018	BP+DM2 2019	2020	2021	2022
Dotations Etat	210,0	189,3	165,2	165,0	163,4	161,3	159,7	158,5
		-9,9%	-12,7%	-0,1%	-1,0%	-1,3%	-1,1%	-0,7%
Fiscalité directe	346,2	350,3	281,0	283,7	293,4	293,5	298,5	303,6
		1,2%	-19,8%	1,0%	3,4%	0,0%	1,7%	1,7%
Fiscalité indirecte	319,8	343,8	375,9	409,4	373,5	370,5	373,8	377,3
		7,5%	9,3%	8,9%	-8,8%	-0,8%	0,9%	0,9%
Recettes sociales	63,3	74,8	68,4	79,4	79,1	73,8	74,0	74,2
		18,1%	-8,5%	16,0%	-0,4%	-6,6%	0,2%	0,3%
Autres Recettes	30,4	28,3	74,1	68,6	70,4	65,1	64,9	63,7
		-7,0%	161,9%	-7,4%	2,6%	-7,5%	-0,3%	-1,8%
Total général	984,7	986,4	964,6	1 006,1	979,8	964,3	970,9	977,3
		1,2%	3,2%	6,2%	-2,6%	-1,6%	0,6%	0,7%

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 aux CA, 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) dont il a été dit plus haut les menaces qui pesaient sur leur pérennité.

Si les recettes perçues au titre des droits de mutation sont susceptibles de faire varier fortement le résultat de chacun des exercices, il est peu probable que le niveau atteint en 2018 se reproduise.

Pour les années suivantes, la prospective propose de retenir une hypothèse réaliste pour les DMTO qui laisse peu d'opportunités de recettes complémentaires.

2. Une maîtrise confortée des dépenses de fonctionnement malgré l'explosion de la précarité et des besoins sociaux

La maîtrise des dépenses de fonctionnement demeure l'enjeu principal pour le Département. Depuis 2015, l'Exécutif a mis en œuvre une maîtrise très forte des dépenses de fonctionnement de l'administration, ce qui a permis d'économiser plus de 50 M€ à la collectivité, autant d'argent qui a pu être réinvesti dans les dépenses qui servent la vie des personnes. Le rapport de la Chambre régionale des comptes était venu souligner la qualité de la gestion et le redressement des comptes.

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

Or, les dépenses sociales, qui représentent aujourd'hui plus des deux tiers des dépenses de fonctionnement, connaissent une pression à la hausse sous l'effet des besoins sociaux. Lois et normes nouvelles viennent aussi, dans tous les domaines d'action du Département, ajouter des contraintes financières supplémentaires. Ainsi, en 2018 avait été calculé qu'un certain nombre de décisions de l'Etat avaient provoqué sur la période 2014-2017 des dépenses supplémentaires à hauteur de 13M€ pour le Département.

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

La prospective 2020-2022 a été élaborée au plus près des tendances prévisionnelles de l'exécution 2019 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.).

On a pu constater aux comptes administratifs 2017 et 2018 déjà que les dépenses de fonctionnement avaient repris une évolution positive (respectivement +2% et +2,5%) sous l'effet de la progression des dépenses sociales.

Cette évolution générale pourrait se confirmer en 2019. En considérant, à partir du budget proposé lors de la DM2, que le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement soit proche en 2019 de ce qu'il a été les trois années précédentes (entre 97% et 99%), le compte administratif prévisionnel s'établirait autour de 843-860 M€, dessinant une progression des dépenses de fonctionnement comprise entre +1,5% et +3,6%.

L'épargne, qui s'élevait à 162 M€ au CA 2017 et 176 M€ au CA 2018, se situerait entre 120 M€ et 140 M€, sans signe à ce stade que les DMTO puissent apporter un surplus par rapport à cette estimation.

Evolution générale

Pour obtenir une vision 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, il faut retraiter plusieurs éléments :

- il faut déduire les dépenses de péréquation de la politique administration générale ;
- 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).

Cela permet d'obtenir le tableau présenté ci-dessous.

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

POLITIQUE	BP 2019	BP+DM1 +DM2 2019	2020	2021	2022
0-Administration générale	170,5	170,4	174,0	178,7	182,9
1-Action sociale de proximité	12,8	12,6	12,7	12,9	13,1
2-Autonomie	239,8	242,3	249,3	254,9	261,4
3-Insertion, emploi et lutte contre les exclusions	180,0	185,2	182,5	181,3	180,4
4-Enfance, jeunesse et famille	134,1	137,6	147,5	149,1	152,9
5-Education	20,4	20,5	21,1	21,3	21,2
6-Développement et animation territoriale	16,3	16,2	16,7	16,8	16,8
7-Aménagement du territoire	52,4	52,7	53,5	53,9	54,3
Total général	826,3	837,5	857,4	868,9	882,9
	+3% (de CA à BP)	+4,4% (de CA à BP+DM1+DM2)	3,8% (de BP à BP)	1,3%	1,6%

Le budget primitif (BP) pour 2020 peut être anticipé avec une hausse maîtrisée des dépenses de fonctionnement par rapport au BP 2019, concentrée sur des dépenses qui sont positives pour la société : celles en faveur de la vie quotidienne des personnes fragiles. En effet, les moyens continuent d'être renforcés en faveur des personnes âgées et des personnes en situation de handicap, des familles en difficulté et des enfants en

danger (il est proposé de prévoir une évolution sans précédent de l'accueil et des dépenses en faveur des mineurs non accompagnés), des bénéficiaires du RSA, en faveur des ressources humaines dont les dépenses supplémentaires, hors effet du GVT, permettent de renforcer les moyens d'accompagnement des personnes.

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

2.2. Des dépenses sociales en progression maîtrisée 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 +3,6% sur la période.

POLITIQUE	BP 2019	BP+DM1 +DM2 2019	Proposition PPF 2020	Proposition PPF 2021	Proposition PPF 2022
1-Action sociale de proximité	12,8	12,6	12,7	12,9	13,1
<i>Variation BP à BP</i>		1,6%	-0,1%	1,2%	1,4%
2-Autonomie	239,8	245,5	249,3	254,9	261,4
<i>Variation BP à BP</i>		1,8%	4,0%	2,2%	2,5%
3-Insertion, emploi et lutte contre les exclusions	180,0	185,2	182,5	181,3	180,4
<i>Variation BP à BP</i>		4,6%	1,4%	-0,7%	-0,5%
4-Enfance, jeunesse et famille	134,1	137,6	147,5	149,1	152,9
<i>Variation BP à BP</i>		4,4%	10,0%	1,0%	2,5%
Total dépenses sociales	566,6	580,8	592,1	598,2	607,8
<i>Variation BP à BP</i>		3,3%	4,5%	3,0%	2,6%

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 baisse du coût du RSA liée à la mise en œuvre du Service public de l'insertion qui devrait permettre de compenser la hausse du coût liée à l'inflation.

Les dépenses d'autonomie représentent une masse financière de plus 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.

En effet, les mesures de maîtrise budgétaire qui ont été déployées plusieurs années de suite concernant la prestation d'APA continuaient à produire des effets 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 se sont atténués ; au CA 2018, les dépenses en faveur des personnes âgées ont ainsi connu une progression de l'ordre de 3% une fois retraité le reversement de 5,5 M€ à la CNSA (évolution qui reste néanmoins inférieure à celle des dépenses en faveur des personnes en situation de handicap qui ont progressé de plus de 5%).

AXE	CA 2018	BP 2019	BP+DM1 +DM2 2019	Proposition PPF 2020	Proposition PPF 2021	Proposition PPF 2022
210-Maintien à domicile des personnes âgées	53,6	49,7	53,1	51,3	53,0	54,6
220-Accueil en établissements des personnes âgées	52,1	53,7	53,7	54,9	56,2	57,5
230-Accompagnement des personnes âgées	1,9	2,8	2,9	3,1	2,9	2,9
Total Personnes âgées	107,7	106,3	109,7	109,3	112,0	115,0
		-1,3%	1,9%	-0,4%	2,5%	2,6%
240-Maintien en milieu ordinaire des personnes handicapées	43,8	44,8	45,2	47,4	48,5	50,2
250-Accueil en établissements des personnes handicapées	89,3	88,3	90,2	92,3	94,0	95,9
260-Accompagnement des personnes handicapées	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
270-Maison départementale des personnes handicapées (MDPH)	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Total Personnes handicapées	133,5	133,5	135,8	140,0	142,9	146,5
		0,0%	1,7%	3,1%	2,1%	2,5%
Total général	241,2	239,8	245,5	249,3	254,9	261,4

A partir de 2019, 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 2,5% par an sur la période 2019-2021.

Les dépenses de la politique « enfance, jeunesse et famille » devraient observer des augmentations importantes sur la période 2020-2022. 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). De surcroît il conviendra d'être particulièrement vigilant en 2020 à la part de prise en charge par l'Etat de l'accueil des MNA dans la mesure où le mode de calcul en a été modifié par arrêté du 28 août 2019 ; celui-ci se fonde davantage sur les flux – qui sont en baisse – alors que le nombre de MNA présents sur le territoire, lui, continue à progresser.

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 tiennent compte de plusieurs facteurs : une progression du tarif départemental pour les établissements (autour de + 1,2%), un fort coût supplémentaire pour les MNA en 2020 (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	BP 2019	BP+DM1 +DM2 2019	Proposition PPF 2020	Proposition PPF 2021	Proposition PPF 2022
5-Education	20,4	20,5	21,1	21,3	21,2
<i>Variation BP à BP</i>		12,8%	3,4%	1,3%	-0,7%
6-Développement et animation territoriale	17,4	17,4	17,8	17,9	17,9
<i>Variation BP à BP</i>		1,2%	2,0%	0,7%	0,0%
7-Aménagement du territoire	52,4	52,7	53,5	53,9	54,3
<i>Variation BP à BP</i>		2,8%	2,1%	0,6%	0,7%
Total	90,2	90,6	92,4	93,1	93,4
<i>Variation BP à BP</i>		4,6%	2,4%	0,8%	0,3%

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 2020-2022, 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 augmenteraient du fait notamment de la maintenance et des coûts de l'énergie.

- 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.

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 140 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 2018 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 2015-2018, cela représente 23 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 2018	BP 2019	BP+DM1 +DM2 2019	Proposition PPF 2020	Proposition PPF 2021	Proposition PPF 2022
020-Services supports	5,5	6,3	6,5	6,4	6,3	6,3
030-Gestion des Bâtiments	7,7	10,1	10,0	8,0	7,9	8,0
050-Fonctionnement de l'Assemblée	2,8	2,9	3,1	3,1	3,9	4,0
060-Communication	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Total général	17,7	21,1	21,4	19,3	20,1	19,9

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.

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 les années 2018 et 2019 (PPCR) 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 2018 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. Il trouvera sa première application à l'automne 2019.
- 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. 456 conventions de télétravail ont été signées dont 233 nouvelles demandes en 2019. Les télétravailleurs représentent désormais 16,5 % de l'effectif permanent total de la collectivité.
- 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 a également vu la mise en place des nouvelles instances représentatives du personnel telles qu'issues des élections professionnelles du 29 novembre au 6 décembre 2018. Le dialogue social permet la vie de la démocratie interne du Département par un dialogue permanent et constructif avec les représentants élus du personnel.

Une politique RH construite autour de valeurs de bienveillance, d'exigence et de proximité

L'exécutif départemental a placé l'humain au cœur de sa politique de ressources humaines. C'est dans ce contexte que l'ensemble des agents de la Direction des Ressources Humaines œuvre au quotidien pour accompagner, conseiller et informer les agents de la collectivité sur des thématiques d'ordre professionnel, familial ou personnel. La DRH, soucieuse de répondre aux préoccupations et aux besoins des collectifs de travail

et des agents se positionne ainsi dans une véritable dynamique d'accompagnement en déclinaison des orientations politiques de ressources humaines visant notamment à favoriser la qualité de vie et de santé au travail des agents, l'intelligence collective et le développement de compétences autour de valeurs essentielles que sont la confiance, la bienveillance, l'efficacité et l'esprit d'innovation.

Plusieurs accompagnements individuels et collectifs ont ainsi été développés ces dernières années par la DRH et représentent de véritables vecteurs d'optimisation des performances et de la valorisation des potentiels permettant de mieux répondre aux besoins d'aujourd'hui et de demain.

C'est dans ce contexte, avec la perspective de la Collectivité Européenne d'Alsace et dans une dynamique de développement et d'adaptation des dispositifs d'accompagnements qu'a été mise en place, au sein de la DRH, en juillet 2019, une Délégation à l'accompagnement RH et managérial, afin d'offrir aux services de la collectivité un accompagnement RH à la fois technique, managérial et organisationnel. Cette délégation concrétise la politique d'accompagnement des agents développée au sein de la collectivité et apportera dans ce cadre son expertise en matière de conduite du changement et d'innovations RH.

L'ensemble des acteurs de la Direction des Ressources Humaines travaillent ainsi en pluridisciplinarité pour que chaque agent de la collectivité se mobilise pour la mise en œuvre des politiques publiques du Département.

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 : un engagement tenu en dépit de la dureté des contraintes qui pèsent sur les Départements grâce à la qualité de la gestion

Le dispositif des contrats financiers conclus entre l'Etat est fondé sur une progression maximale des dépenses de fonctionnement pendant trois ans (2018-2020), 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'élevait 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
Montant maximum autorisé	791,8	802,0	812,3	822,8
Progression maximum autorisée		+10,2	+10,3	+10,5

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.

L'exercice 2018 a été le premier exercice d'application du contrat financier avec l'Etat.

Quelques dépenses sont par définition exclues du périmètre du contrat financier, il s'agit :

- Des dépenses de péréquation ;
- Des dépenses pour constitution de provision ;
- Des recettes de remboursement de personnels mis à disposition d'autres collectivités ;
- Les dépenses d'AIS pour la part de leur augmentation qui dépasserait les 2%.

Pour le Département du Bas-Rhin et sur le strict périmètre autorisé par le contrat, il est rappelé que l'évolution des dépenses de fonctionnement en 2018 a été la suivante et que le contrat a donc été respecté :

Dépenses de fonctionnement 2018	830 556 599 €
Dépenses de fonctionnement périmètre contrat	799 610 456 €
Evolution des dépenses de fonctionnement périmètre contrat	+0,99%

De surcroît, en plus des retraitements déjà permis par le périmètre du contrat, d'autres neutralisations de dépenses de fonctionnement ont été autorisées et précisées par l'Etat (MNA et dépenses exceptionnelles d'indemnités de remboursement anticipé d'emprunts) et une majoration a été appliquée pour tenir compte du transfert des transports à la Région en 2017.

Ainsi, à l'issue de tous ces retraitements, l'équilibre final du contrat est le suivant :

Dépenses de fonctionnement périmètre contrat	799 610 456 €
Total dépenses de fonctionnement périmètre contrat post retraitements	794 500 957 €

soit une évolution sur le périmètre du contrat financier de 0,4%.

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.

Historique des taux d'exécution des dépenses de fonctionnement :

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
98,7%	98,7%	98,9%	98,1%	97,1%	96,9%	98,7%

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

(Montant en millions d'euros)	2018 CA	2019	2020
Dépenses de fonctionnement (A)	830,6	869,0	880,3
Dépenses de fonctionnement retraitées périmètre contrat financier (A')	794,5	830,4	857,4
CA maximum autorisé par le contrat financier (B)	802,0	812,3	822,8
Progression annuelle maximale par rapport à l'année précédente		+10,3	+10,5
<i>Hypothèse taux d'exécution</i>		98,7%	98,7%
Hypothèse exécution des dépenses (C)		819,6	838,5
Différence entre montant prévisionnel exécuté et CA maximum autorisé (D = B-C)	-7,5	+7,3	+15,7
Neutralisations diverses et AIS (E)		7,2	1,5
Neutralisation des MNA (F)		9	8
Maîtrise budgétaire réalisée (2018 et 2019) et à venir (2020)	6	6	6
Différence entre montant prévisionnel pris en compte pour le respect du contrat financier et CA maximum autorisé		-8,9	-0,5

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, compte tenu de l'évolution qui a eu lieu en 2018, des montants inscrits au budget 2019 et de la prévision réalisée en prospective pour 2020, la neutralisation des montants liée à ces dépenses MNA assurerait le respect du contrat financier.

3. Un plan d'investissement ambitieux

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 retrouve, au cours du mandat, des marges de manœuvre dans la section d'investissement.

Cette stratégie confirmait qu'avec un niveau d'investissement au moins égal à 120 M€ par an, le Département était 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, en 2019 le contrat départemental avec l'Eurométropole et la Ville de Strasbourg, un fonds pour le patrimoine emblématique de l'Alsace, des décisions de projets importants comme la rénovation du Foyer Départemental de l'Enfance.

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

Compte tenu de l'exécution des dépenses d'investissement à fin septembre 2019, il est fait l'hypothèse de dépenses d'investissement d'environ 100 M€ en 2019.

En maîtrise d'ouvrage, après le vote des plans et autres dispositifs ou projets évoqués ci-dessus, le stock des engagements validés fin 2019 peut être estimé à 330 M€.

En subventions, le stock fin 2019 est estimé à 270 M€.

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 535 M€.

Si 120 M€ de dépenses d'investissement par an			Stock prévisionnel fin 2019	Stock fin 2021
Maîtrise d'ouvrage	Récurrent	37 M€	330 M€	300 M€
	Projet	33 M€		
Subventions	Récurrent	15 M€	270 M€	235 M€
	Projet	35 M€		
TOTAL		120 M€	600 M€	535 M€

L'objectif de 120 M€ devrait être atteint voire dépassé sur la période de la prospective 2020-2022, lorsque de nombreux projets d'investissement votés à partir de 2017 seront en phase travaux. Un autre objectif que s'est fixé le Département pour la trajectoire financière de mandat sera largement dépassé : ne pas augmenter le stock de dette ; en effet le Département a baissé sa dette de plus de 200 M€ en quatre ans. Le niveau de 714 M€ atteint par la dette fin 2015 était en effet la référence plafond pour le mandat. Le stock de dette a baissé à 622 M€ fin 2017 et à 523 M€ en 2018 ; quel que soit l'investissement en 2020, grâce aux réserves constituées par le résultat d'exécution, le stock de dette ne remontera pas d'ici 2021.

4. Un stock de dette vertueux

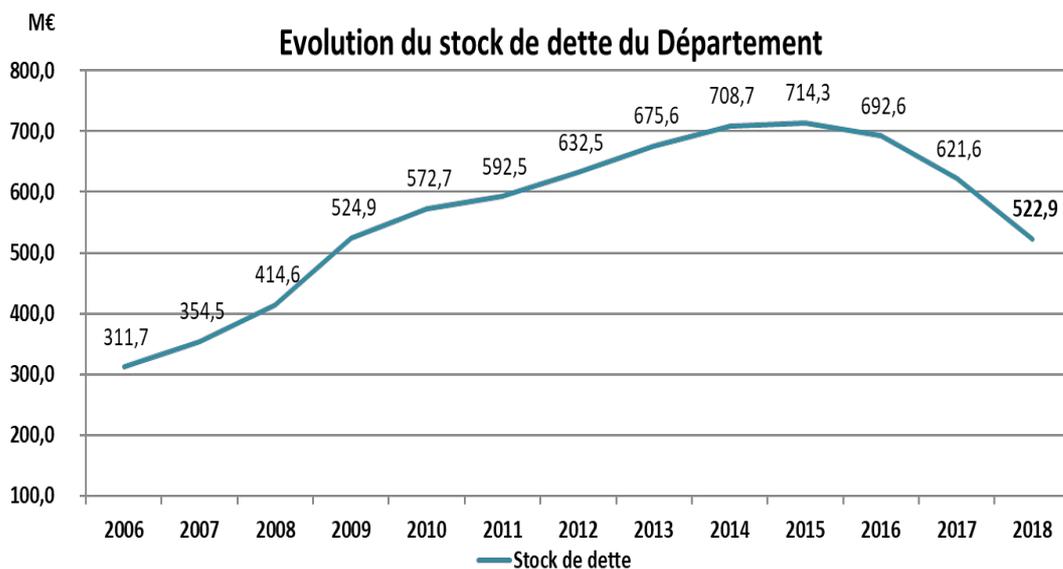
La dette est par définition un engagement qui pèse sur le futur. C'est pourquoi il peut être pertinent d'ajouter à la dette proprement dite les engagements futurs pris en investissement. En début de mandat, le total des engagements se situait à plus de 1,4 Md€ (dette et engagements d'investissement) alors qu'il a été ramené à 1,1 Md€ aujourd'hui et qu'ont entretemps été honorés les engagements passés et pris des engagements nouveaux.

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€) et en 2018 (-97 M€). Ceci est la résultante des efforts fournis ces dernières années et d'un contexte favorable pour les recettes issues des DMTO.

Pour 2020, dernière année pleine du mandat, il est proposé de conserver les orientations retenues pendant la première partie du mandat, à savoir de ne pas accroître le stock de dette (donc de le maintenir au niveau qui sera atteint fin 2019) et de procéder 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 qui vont monter en puissance en termes de paiements dans les prochaines années.



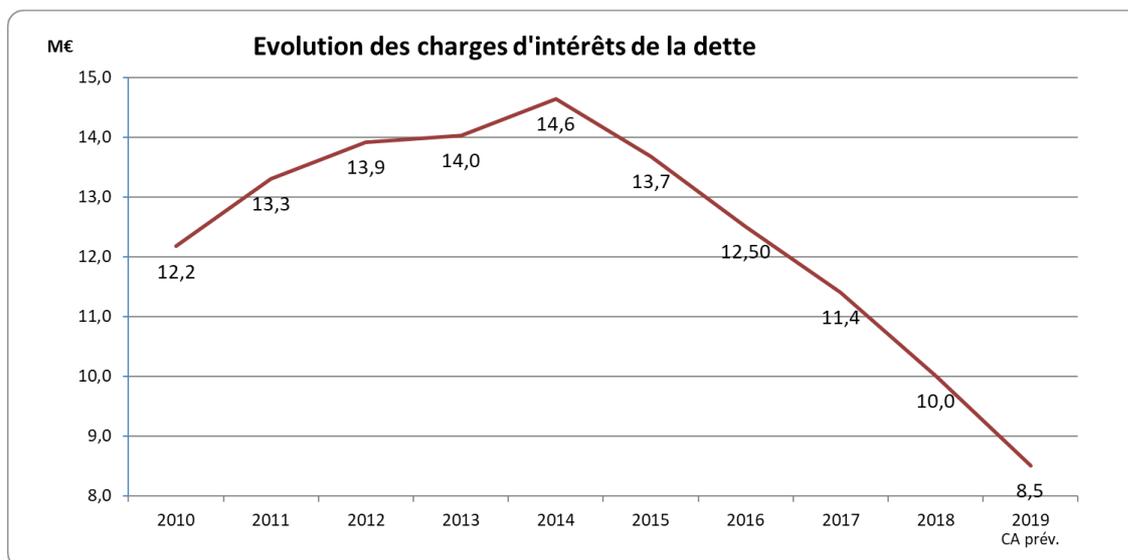
Il est également important de relever que la dette du Département du Bas-Rhin est parfaitement saine, tant du point de vue de l'absence d'emprunts toxiques, du taux moyen inférieur à 1,8%, que de la répartition optimale entre des expositions à taux fixes et à taux variables, un objectif autour de la parité entre les deux ayant été fixé (les taux fixes représentent environ 58% de l'encours de dette fin 2018, 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, déjà 26,1 M€ en 2019) 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 des économies de fonctionnement par un abaissement des frais financiers. Chaque tranche de remboursement anticipé de 10 M€ d'emprunts a généré en moyenne de 180 000 à 200 000€ d'économies rien que sur l'exercice suivant, le gain étant beaucoup plus important sur la durée de vie de l'emprunt.

Cette gestion active est poursuivie en 2019 et continuera en 2020.

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.

Depuis novembre 2017, Standard & Poor's notait le Département AA-. L'agence Moody's a ensuite attribué au Département la note Aa3, assortie d'une perspective positive, confortant ainsi le « double A » témoignage de la grande qualité de la gestion.

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 « une performance financière solide et une gestion saine », des « pratiques de gestion rigoureuse » et une « gestion prudente de la dette, avec un profil sain et des efforts de désendettement ».

La poursuite d'une gestion rigoureuse qui a permis de passer d'un ratio de désendettement de 7,6 à 3,5 années

Au CA 2017 et 2018, le ratio de désendettement de la collectivité a poursuivi sa baisse pour se situer à 3,2 années grâce à la baisse du stock de dette et à l'ampleur du niveau d'épargne. En 2019, 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 400 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	2014	2018	2019
Ratio de désendettement du Bas-Rhin	7,6	3,2	3 à 4 ans
Ratio de désendettement moyen des Départements	5	4,1	

5. Les grands équilibres de la prospective

Prospective fonctionnement et investissement (prévisions)

	CA 2018	BP 2019	Prospectives 2020
Dépenses de fonctionnement	818	846,5	880,3
Recettes de fonctionnement	994	939,1	965,8
Epargne brute	176	92,5	85,5
Ratio d'épargne brute (Epargne brute / recettes réelles de fonctionnement)	17,5%	9,8%	8,9%
Remboursement du capital de la dette	97	64	64,6
Epargne nette	79	28,5	20,9
Recettes d'investissement PPI	37,4	27,9	28,0
Dont recettes propres d'investissement (DGE, DDEC, FCTVA, avances remboursables, cessions)			22,0
Emprunt	0	64	64,6
Dépenses d'investissement possibles sans hausse de dette	88,5	120,4	113,5
Respect condition d'équilibre 1 Epargne brute + RPI* >= Remboursement du capital de la dette	-	-	42,9
Respect condition d'équilibre 2 après neutralisation totale Autofinancement > dotation aux amortissements**	-	-	9,0

*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.

Prospective fonctionnement et investissement (exécutions)

	CA 2018	BP 2019	Prospective 2020
Dépenses de fonctionnement – taux d'exécution prévisionnel de 98,7%	803,5	829,7	869,9
Recettes de fonctionnement	964,7	966,3	968,7
Epargne brute	161,2	136,6	98,9
Ratio d'épargne brute (Epargne brute / recettes réelles de fonctionnement)	16,7%	14,1%	10,2%
Remboursement du capital de la dette	91	68	64,6
Epargne nette	70,2	68,6	34,3
Recettes d'investissement PPI	37,9	36,6	28,0
Dont recettes propres d'investissement (DGE, DDEC, FCTVA, avances remboursables, cessions)			22,0
Emprunt	20	51	64,6
Dépenses d'investissement possibles sans hausse de dette	105	156,1	126,9
Respect condition d'équilibre 1 Epargne brute + RPI* >= Remboursement du capital de la dette	-	-	56,3
Respect condition d'équilibre 2 après neutralisation totale Autofinancement > dotation aux amortissements**	-	-	22,4

*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 cinquièmes orientations budgétaires du mandat dans la continuité des quatre premières ; la trajectoire financière déterminée en début de mandat est respectée, ce qui permettra à la Collectivité européenne d'Alsace de disposer de bases financières saines et solides.

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 2020.

Strasbourg, le 23/10/19
Le Président du Conseil Départemental



Frédéric BIERRY