

5 Administration générale

Orientations budgétaires 2012

Rapport n° CG/2011/62

Résumé :

Le présent rapport a pour objet de soumettre à votre délibération les Orientations Budgétaires 2012.

Notre débat d'orientations budgétaires s'ouvre alors qu'apparaissent des signes clairs d'un ralentissement de l'économie mondiale. Trois ans à peine après que des dérèglements financiers ont provoqué ce que nombre d'observateurs ont qualifié de pire crise économique que le monde ait connue depuis 1929, les gouvernements des principaux pays développés cherchent à porter remède à la crise de la dette souveraine qui les affecte.

En Europe comme aux Etats-Unis, le « choc d'incertitude » de l'été s'est ajouté aux préoccupations soulevées par le ralentissement de l'activité constaté au deuxième trimestre 2011. La fébrilité règne encore à ce jour sur les marchés financiers, dans l'attente de perspectives claires et réalistes de sortie de crise susceptibles d'être tracées par les moteurs de l'économie mondiale.

Plusieurs années seront vraisemblablement nécessaires pour assurer le redressement des finances publiques de notre pays, et la passe délicate que traversent la plupart des pays européens ne sera pas, à l'évidence, franchie de sitôt.

Pour l'ensemble des administrations publiques, il n'est pas d'autre voie que celle que nous avons prise fin 2009 pour notre Département, à savoir celle d'une gestion très rigoureuse et responsable de nos finances. C'est elle qui nous a permis de disposer des marges nécessaires pour jouer pleinement notre rôle d'amortisseur social, tout particulièrement auprès des plus fragiles de nos concitoyens. C'est à elle que nous devons, malgré deux années de crise, d'avoir conservé pour notre collectivité des fondamentaux budgétaires sains.

Il est impératif que nous poursuivions nos efforts en matière de maîtrise budgétaire et de consolidation financière dans l'élaboration de notre budget primitif 2012 et la construction de nos orientations budgétaires pluriannuelles pour 2012-2014. Notre débat d'orientations budgétaires doit être l'occasion de discerner du mieux que nous pouvons les évolutions de notre environnement budgétaire et financier pour les années à venir. C'est la condition pour pouvoir orienter en connaissance de cause et avec lucidité les décisions qui vont structurer notre action.

L'exercice n'est pas aisé à réaliser. A la difficulté de prévoir ce que sera dans deux ou trois ans le niveau de nos interventions, tout particulièrement dans le domaine de la solidarité et de l'insertion, s'ajoute le peu de recul que nous avons sur la dynamique des nouvelles recettes départementales qui ont remplacé la taxe professionnelle.

C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité pouvoir nous appuyer sur l'expertise du Cabinet Michel KLOPFER, dont la qualité des analyses dans le domaine des finances locales est reconnue au niveau national. Les conclusions du rapport KLOPFER sur l'évolution des marges de manœuvre budgétaires de notre Département pour les années à venir seront présentées au Conseil Général en séance du 24 octobre. Les principaux éléments d'analyse formulés dans ce rapport, en particulier s'agissant de la prospective des recettes du Département, sont d'ores et déjà intégrés dans ce rapport.

Mais à côté de la nécessaire rigueur gestionnaire, qui ne saurait constituer un projet politique, il est une exigence d'égale importance, celle de développer une vision ambitieuse pour notre territoire. C'est l'ambition de la démarche Territoires 2030, qui déploie un cadre de référence pour notre action pour les prochaines années, autour de trois axes prioritaires structurant nos priorités budgétaires :

- Premier axe prioritaire : le renforcement de l'attractivité du territoire bas-rhinois

Notre programmation pluriannuelle des investissements illustre la contribution déterminante du Conseil Général du Bas-Rhin en faveur de projets qui vont renforcer l'attractivité et la compétitivité de notre région.

Au premier rang de ces projets figure bien évidemment le développement de la grande vitesse ferroviaire, qui doit permettre de conforter le rôle de l'Alsace comme carrefour au centre de l'Europe. Les trois années à venir seront marquées par la poursuite des efforts considérables déjà réalisés par notre collectivité au titre des projets TGV Rhin-Rhône et Est-européen, avec la montée en puissance de la deuxième phase du projet de TGV Est : sur les 59 M€ que nous consacrons à ce projet majeur, ce sont ainsi quelque 47 M€ qui vont être investis au cours des 4 années à venir, dont 16 M€ pour la seule année 2012.

Le soutien à l'éducation est et doit rester un autre axe majeur de notre politique d'investissement. Il s'agit bien sûr d'abord de notre politique de construction, de restructuration et d'entretien des collèges qui est au cœur de nos compétences. La recherche l'amélioration constante des conditions matérielles que nous offrons à nos collégiens est une priorité et nous y consacrerons plus de 30 M€ au cours des trois années à venir, ce qui représente un effort considérable.

Le soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche constitue un autre exemple emblématique de l'engagement de notre collectivité en faveur de l'attractivité de notre territoire. Nous sommes fortement impliqués dans le soutien à l'Université de Strasbourg et nous entendons conforter notre rayonnement en matière d'enseignement supérieur et de recherche, avec en 2012 un effort soutenu de 6 M€, conforme à nos engagements.

Le développement de l'internet à Très Haut Débit pour tous les Bas-Rhinois est un autre élément, incontournable, de la contribution volontariste du Conseil Général en faveur de la compétitivité pour notre territoire. Aux côtés de l'Etat, de la Région Alsace et du Département du Haut-Rhin, notre collectivité s'est engagé fortement en faveur d'un déploiement à moyen terme du très haut débit dans l'ensemble du territoire départemental. Nous avons prévu de consacrer à ce projet très ambitieux de l'ordre de 25 M€ d'ici à 2020.

- Deuxième axe prioritaire : la solidarité

Notre collectivité est au cœur des politiques publiques de solidarité. L'importance du rôle du Département dans l'ensemble des politiques en faveur de l'insertion, de l'enfance, des personnes âgées et handicapées, se mesure à l'aune des dépenses que nous y consacrons, qui pèsent près de 60% du budget de fonctionnement du Département (soit environ 470M€ prévus en 2012). Leur importance n'a cessé de croître ces dernières années, tant est devenu crucial le rôle du Conseil Général comme « amortisseur social » face à la crise. Cette responsabilité de notre collectivité auprès des plus fragiles de nos concitoyens est et restera première. Nos dépenses sociales représentent une croissance prévisionnelle de l'ordre de + 4% pour 2012.

Parallèlement à ces compétences clés, le Département est désormais également reconnu comme un acteur majeur de la politique de l'habitat. Nous avons investi massivement depuis ces dernières années dans l'extension, la réhabilitation du parc social public comme privé, et plus généralement en faveur du logement des personnes les plus fragiles. Compte-tenu des besoins anticipés d'ici à 2030 (entre 5000 à 6000 logements par an seront nécessaires pour accueillir, d'ici à 2030, 120 000 nouveaux habitants) nous devons impérativement maintenir cette ambition et conforter notre rôle d'autorité organisatrice de l'habitat. C'est l'engagement que nous prenons pour 2012-2014, avec un investissement prévisionnel du Département de l'ordre de 24M€ par an au titre de sa politique de l'habitat.

Au-delà de nos obligations légales, nous devons continuer d'innover en faveur des publics les plus fragiles, à travers l'ensemble de nos politiques : qu'il s'agisse de l'hébergement des personnes âgées grâce au projet emblématique TIC et Santé, du développement de solutions alternatives à l'hébergement en continu des personnes handicapées, ou encore des investissements que nous réalisons pour améliorer l'accès des personnes handicapées à la culture et à l'éducation.

- Troisième axe prioritaire : concilier activités humaines et préservation du cadre de vie

Le déploiement d'une offre de transport diversifiée et optimisée, correspondant aux besoins des citoyens est une des conditions indispensables à un développement durable de notre territoire. Le Conseil Général du Bas-Rhin est fortement impliqué dans le développement d'une mobilité durable, dont il est un des promoteurs au travers de sa compétence en matière de transport scolaire et de transport interurbain, à laquelle plus de 50 M€ sont consacrés chaque année. La réalisation du programme de transports interurbain et en particulier le projet de Transports en site propre Ouest (TSPO), va venir conforter nos interventions dans ce domaine : de l'ordre de 20 M€ seront ainsi investis dans cette réalisation d'ici à 2014.

Pour concilier activités humaines et environnement, notre action se déploie de manière multiforme, au travers, entre autres axes d'impulsion, de l'usage raisonné de la ressource foncière, de la Gestion Durable des Espaces Ruraux, de notre politique de gestion durable des déchets à laquelle nous consacrerons environ 10M€ d'ici 2014, de notre politique de l'eau pour environ 20 M€, de nos efforts pour la promotion des économies d'énergie en direction des logements sociaux, des collèges et des 800 000 m² de bâtiments départementaux.

1. L'économie française entame le second semestre 2011 dans un contexte européen très délicat, marqué par la menace d'un nouveau ralentissement généralisé de l'économie mondiale

La crise financière amorcée cet été a ébranlé l'économie des pays développés. La zone euro est confrontée à une défiance financière généralisée à laquelle doivent faire face les gouvernements européens : les crises de solvabilité de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal ont obligé les partenaires européens à échafauder des plans de sauvetage successifs sans parvenir pour l'heure à mettre fin aux turbulences qui secouent les marchés financiers.

La France comme ses principaux partenaires européens sont pressés, pour restaurer la confiance sur les marchés, à clarifier voire à accélérer leur stratégie de résorption des déficits, tout en cherchant à concilier désendettement et soutien à la croissance.

1.1 Perspectives nationales : C'est dans ce contexte très délicat que s'est engagé le débat sur la loi de programmation des finances publiques pour 2012 en juin dernier. A cette occasion, le gouvernement a commencé à réviser à la baisse ses estimations de croissance pour 2012 à hauteur de 2,25 %, contre 2,5 % auparavant. Le gouvernement table désormais sur une croissance de l'activité à +1,75 %, proche des dernières estimations fournies par la Commission européenne à la mi-septembre, qui font désormais état d'une prévision de croissance 2012 entre +1,6 et +1,8 % pour la France.

Ces perspectives traduisent la dégradation des indicateurs macroéconomiques nationaux et internationaux constatée dès le deuxième trimestre 2011. Après un premier trimestre marqué par une nette embellie des chiffres de la croissance et de l'emploi, la croissance de l'activité a connu un coup d'arrêt au second semestre, tandis que l'économie mondiale connaissait un ralentissement plus accentué qu'attendu. A cela s'est ajouté cet été le choc d'incertitude provoqué par la crise des dettes souveraines, qui pèse sur la confiance des acteurs économiques.

L'élan pour aborder 2012 s'annonce donc très limité : consommation, investissements, exportations, toutes ces composantes de la croissance devraient ralentir au second semestre 2011. La moindre croissance des recettes qui en résultera, va obliger l'Etat à accroître ses efforts d'économies budgétaires dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, afin d'atteindre ses objectifs de limitation du déficit budgétaire, à savoir 5,7 % du PIB fin 2011 et 4,6 % du PIB en 2012.

1.2 Les perspectives économiques au plan régional : le premier semestre de l'année 2011 a été marqué au plan régional comme au niveau national par un renforcement de l'activité dans tous les secteurs, et l'effet sur le marché du travail s'est fait sentir. Après deux années consécutives de baisse de l'emploi salarié (-0,9 % en 2008 et -1,9 % en 2009), l'Alsace a renoué en 2010 avec la création d'emplois (+0,2 % des effectifs salariés sur l'ensemble de l'année), tendance qui s'est prolongée au cours du premier trimestre 2011 (+0,6 % de l'emploi salarié). Le taux de chômage bas-rhinois revenant à 7,8 %, soit un point de moins que fin 2009.

La production industrielle s'est cependant ralentie au mois d'août : l'essentiel de la croissance semble avoir été engrangée au premier semestre et les prévisions ne laissent pas entrevoir de progression significative de l'activité pour les mois à venir. De façon plus favorable qu'au plan national en revanche, les services marchands semblaient plutôt bien orientés à la fin de l'été (Enquêtes de conjoncture publiées à la mi-septembre par la Banque de France).

L'activité alsacienne sera, pour la fin 2011 et l'année 2012, dépendante à la fois du niveau de la croissance nationale et de l'intensité des échanges extérieurs. A l'heure où les politiques de maîtrise budgétaire et d'assainissement des finances publiques en France et en Europe font craindre un ralentissement généralisé de l'économie, la bonne santé de l'économie allemande et des länder du Rhin Supérieur en particulier devrait offrir des opportunités tant en matière d'emplois que d'échanges à notre région.

De cet ensemble de facteurs dépendra notamment la consolidation des bénéfices enregistrés depuis un an sur le front de l'emploi et, point particulièrement sensible pour le Département, l'évolution du nombre d'allocataires du RSA, dont la stabilisation observée depuis le mois de juillet 2010 (autour de 20 900 bénéficiaires environ) n'a pu être acquise que grâce à la forte mobilisation des contrats d'insertion.

2. L'inscription dans la durée de la crise financière et la dégradation des perspectives macroéconomiques de la zone euro pour les années à venir confirment la pertinence de la stratégie de rigueur budgétaire mise en œuvre par le Conseil Général depuis 2009

2.1 Les mesures de redressement budgétaire adoptées dès 2008 et amplifiées en 2009 lors de la préparation du BP 2010 ont permis aux finances départementales de retrouver des fondamentaux sains à la fin de l'exercice budgétaire 2010, malgré les conséquences de la crise :

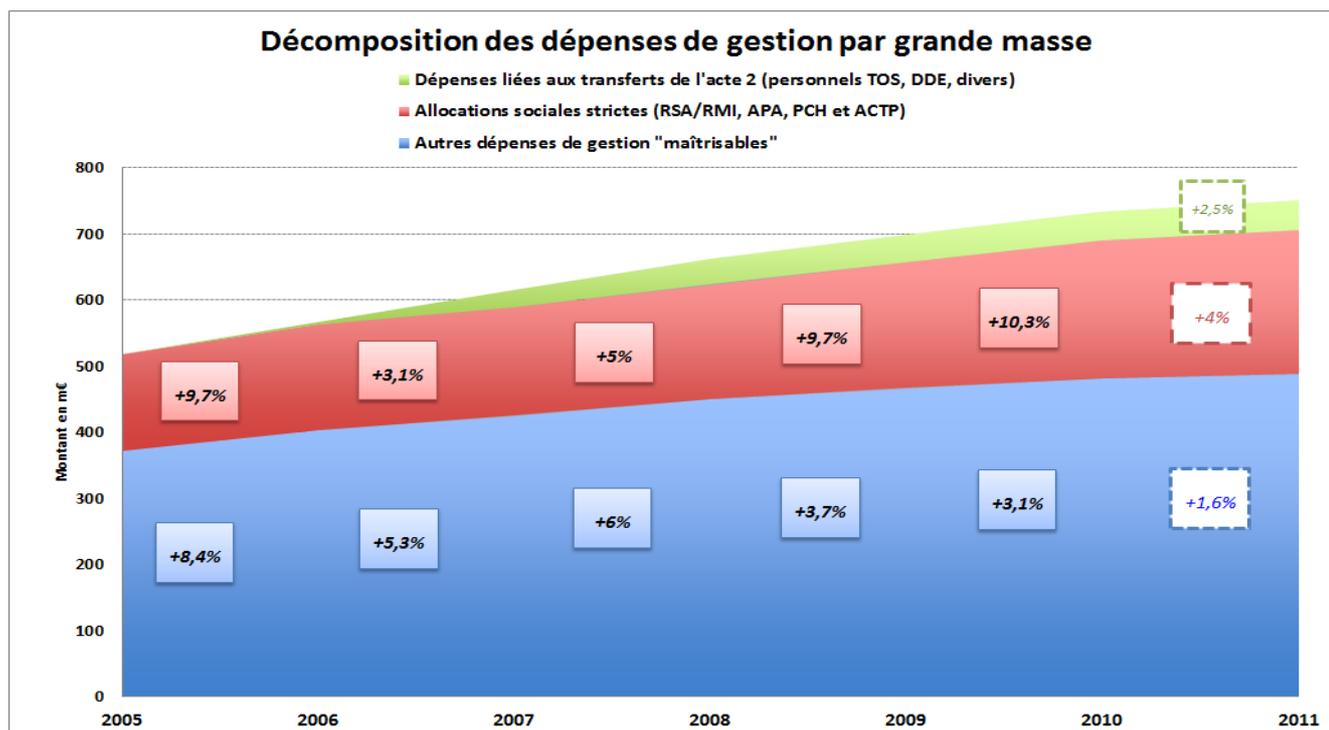
- Infléchissement des dépenses de gestion maîtrisables avec un objectif d'en limiter progressivement la croissance autour de +1,6 %, le plus proche possible du rythme de croissance prévisionnel moyen des recettes après la réforme fiscale :

- Adoption d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) à la fois ambitieuse et raisonnée permettant de ramener le volume d'investissement annuel autour de 200 M€, afin de maîtriser l'évolution de la dette départementale à une capacité de désendettement de l'ordre de 6 années à l'horizon 2014 et, en prolongeant la prospective financière de deux années supplémentaires, de l'ordre de 7 années en 2016.

- La mobilisation exceptionnelle du levier fiscal par la mise en place d'une politique d'abattements de taxe d'habitation (TH), garantissant une compensation durable par l'Etat.

L'ensemble de ces mesures prises par le Conseil Général, couplé à l'augmentation des droits de mutation (DMTO), presque revenus fin 2010 à la hauteur de leur niveau de 2008, a permis au Département de jouer son rôle d'amortisseur social en faisant face à des dépenses de solidarité très dynamiques en 2009 et 2010, tout en conservant des fondamentaux budgétaires satisfaisants.

Sans l'infléchissement volontariste du rythme de progression des dépenses de fonctionnement (hors dépenses sociales) sur 2009, 2010 et 2011, sans la mise en œuvre d'une politique d'abattements sur la TH, et sans la baisse de -20 % des dépenses d'équipement (après le pic atteint en 2009 dans le contexte du plan de relance), les deux exercices budgétaires écoulés auraient été fatals à l'équilibre du budget départemental, ainsi que le confirme l'étude menée par le Cabinet Michel KLOPFER.



2.2 Les prévisions de réalisation pour l'ensemble de l'exercice 2011 confirment cette tendance à la consolidation des finances départementales

Le compte administratif anticipé 2011 fait apparaître un maintien de l'épargne brute au niveau satisfaisant retrouvé en 2010 et une capacité de désendettement toujours maîtrisée, à 4,3 années.

- **Ce résultat est d'abord le fruit d'un effort de maîtrise des dépenses de gestion** hors allocations sociales. Leur rythme de progression a été divisé par 2 par rapport à la tendance moyenne 2008/2010(cf. graphique Klopfer ci-dessus).

Cette décélération des dépenses de gestion n'a en particulier été rendue possible que par une maîtrise stricte de nos charges à caractère général (hors transport), qui devraient s'inscrire en légère diminution au terme de l'exercice 2011 et à une maîtrise croissante de nos dépenses de personnel.

La progression des dépenses de personnel n'a ainsi cessé de ralentir depuis 2008 grâce aux mesures volontaristes de maîtrise de la masse salariale et de gel des créations de postes qui expliquent le coup de frein donné à l'évolution de ces enveloppes : +10,9% en 2008 ; + 5,4% en 2009 ; + 3,4 % en 2010. **En 2011, la croissance des dépenses de personnels devrait être de l'ordre de +0,9% seulement**, soit nettement moins que la progression mécanique liée au glissement vieillissement technicité. Au final, avec un ratio « dépenses de personnel sur budget total de fonctionnement » de l'ordre de 16%, notre collectivité se situe 25% en dessous de la moyenne des Départements. Si l'on compare avec les départements de notre strate, supérieurs à 1 million d'habitants, notre collectivité se situe en 2^{ème} place sur 21 départements par la maîtrise de ses dépenses.

De même, notre maîtrise des frais financiers restés stables sur la période 2008-2010 en dépit de l'augmentation du stock de la dette est reconnue nationalement par les experts. Cette stabilité a été rendue possible par la gestion active de la dette départementale, qui a permis de tirer parti du niveau moyen historiquement faible des taux variables enregistrés en 2010. **L'exemplarité de la gestion de la dette de notre collectivité été signalée par la Cour des comptes dans son rapport sur la « gestion de la dette des collectivités locales »** qui vous est également communiqué à l'occasion de cette séance plénière.

- S'agissant des dépenses d'équipements, elles sont également anticipées à un niveau bien moins élevé que les années passées : autour de 200 M€, ce qui permet également de contenir la progression de l'encours de dette et de maintenir comme évoqué une capacité de désendettement de 4,3 années en 2010.

La poursuite de cet effort de rigueur budgétaire engagé dès 2008 est une nécessité absolue pour les années à venir, compte-tenu des prévisions d'évolution de recettes de fonctionnement plus atone, du fait de DMTO progressant vraisemblablement moins vite qu'en 2011, du choix d'une pause fiscale, et de bases fiscales après réforme moins dynamiques que précédemment.

3. Les orientations pour la période 2012-2014 s'inscrivent dans la continuité du scénario de maîtrise durable des finances départementales adopté lors des orientations budgétaires 2009 et actualisé lors des orientations budgétaires 2010, tout en intégrant les données du nouveau contexte économique

Les orientations qui vous sont présentées pour la période 2012-2014 se fondent sur des hypothèses prudentes en recettes de fonctionnement et sur le choix d'une maîtrise volontariste des dépenses de fonctionnement.

A ce titre, ce scénario d'adaptation durable des finances départementales s'inscrit dans la continuité des choix volontaristes définis lors du débat d'orientations budgétaires 2009, tout en tirant les conséquences que fait peser le contexte économique actuel sur les perspectives d'évolution des recettes et des dépenses du Conseil Général. Enfin, il prend en compte l'engagement de prolongation de la pause fiscale décidée en 2010.

3.1 Prospective sur les recettes

Pour l'ensemble des recettes, les hypothèses proposées par le Cabinet KLOPFER sont ici retenues.

3.1.1 Evolution des recettes de fonctionnement

Le nouveau panier de recettes du Conseil Général se décompose en 4 catégories de recettes, inégalement dynamiques : dotations d'Etat, fiscalité directe, fiscalité indirecte, autres recettes (aide sociale et recettes de gestion).

- ✓ Pour ce qui concerne les **transferts financiers de l'Etat** (environ 25 % des recettes de fonctionnement du Département), la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 a prévu le **gel sur 3 ans** des crédits d'Etat (dotation globale de fonctionnement, dotation générale de décentralisation, fonds de mobilisation départemental pour l'insertion). Le Département ne bénéficiera

d'aucune marge de manœuvre sur ces postes de recettes. Il en va de même avec les compensations fiscales de l'Etat au titre des anciennes taxes perçues par le Département (taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxe sur le foncier non bâti) qui seront cristallisées à l'avenir au niveau atteint en 2011.

- ✓ **Pour ce qui concerne la fiscalité locale directe** (soit un tiers des recettes du Département), ce poste regroupe des recettes à la dynamique inégale :

La **taxe foncière** sur les **propriétés bâties** constitue la seule recette sur laquelle le Conseil Général conserve un pouvoir de taux. Elle ne représente plus qu'environ 15 % des recettes du Département, soit un niveau inférieur à la moyenne des Départements, ce qui constitue une faiblesse relative pour notre collectivité. **En 2012 comme en 2011, le taux n'évoluera pas, conformément au principe de la pause fiscale adopté lors de la séance d'orientations budgétaires en 2010.** Les hypothèses de croissance retenues pour les années 2012 et suivantes sont donc uniquement liées à l'évolution physique des bases (soit +1,9 %) et au coefficient de revalorisation voté chaque année en loi de finances (soit +1,75 % qui correspond à l'inflation moyenne anticipée pour la période), soit au total une hypothèse de croissance annuelle de l'ordre de +3,5 % par an.

Les deux autres taxes directes du Département sont la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER), qui ont été affectées au Département en remplacement de la taxe professionnelle. Ces deux impositions économiques n'offrent aucune possibilité de modulation de taux (le taux est fixé au niveau national) et devraient connaître une évolution peu dynamique (inférieure à 2,5 % inflation comprise) compte-tenu des perspectives économiques de la France et de l'Alsace. Il est intéressant de noter à ce sujet que la valeur ajoutée des entreprises alsaciennes a cru en moyenne de 2,6 % par an sur les 20 dernières années (1989-2009), soit un niveau inférieur à la moyenne nationale (+3,3 %), ce qui constitue également une faiblesse relative pour notre collectivité.

- ✓ Pour ce qui concerne **la fiscalité locale indirecte** :

C'est l'hypothèse d'une évolution atone qui est retenue pour la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP), allouée au Département en compensation des transferts de compétences sociales. S'agissant de la Taxe sur les Conventions d'Assurance (TSCA), une hypothèse de croissance moyenne annuelle de +3 % est retenue : il s'agit de la moyenne pondérée d'une part, d'une croissance atone de la TSCA transférée au titre de l'Acte 2 de la décentralisation, soit +2 %, et d'autre part, d'une croissance plus dynamique de la TSCA sur les contrats maladie et habitation, transférée en 2011 en remplacement de la taxe professionnelle, soit + 3,5 % en moyenne annuelle.

Pour les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), une hypothèse de croissance atone de l'ordre de +1,7 % peut être retenue (croissance moyenne annuelle sur 2005-2010), rythme prévisionnel qui permet d'intégrer en moyenne le ralentissement du marché de l'immobilier. Pour l'année 2012, les DMTO sont même prévus en baisse de 3 M€ environ, soit un retour attendu au niveau de recettes de 2010 : cette hypothèse prudente permet de prendre en compte le net ralentissement du produit de cette taxe constaté au troisième trimestre 2011, après la forte progression de 2010 et du premier semestre 2011.

RECETTE	CA 2007	CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011 (anticipé)	Prévisions BP 2012
DROITS DE MUTATION	90,76 M€	85,68 M€	64,42 M€	82,07 M€	86,00 M€	83,02 M€

Il en découle une atonie de nos recettes de fonctionnement, comme l'illustrent les prévisions de recettes pour 2012 (**cf. tableau ci-dessous**). C'est ainsi qu'en 2012, le niveau des recettes de fonctionnement devrait évoluer seulement de +1,5 % par rapport à 2011, contre +6,5 % en moyenne sur la période 2006-2009. Cette atonie des recettes se traduit également dans l'analyse prospective réalisée sur la période 2012-2014, qui montre que le rythme moyen d'évolution des recettes de notre collectivité serait de l'ordre de 1,7 % par an, soit le rythme moyen anticipé pour l'inflation sur la période.

Recettes	Rappel 2011	Prévisions 2012	Evolution 2012/2011 (en M€)	Evolution 2012/2011 (%)	Dynamique prévisionnelle sur 2012-2014
Fiscalité Directe	262,1 M€	269,1 M€	+7 M€	+2,7 %	+3 %
Dont TFB	136,3 M€	141 M€	+4,7 M€	+3,5 %	3,5 %
Dont CVAE	125,7 M€	128,1 M€	+2,4 M€	+1,8 %	+2,5%
Fiscalité indirecte	288,5 M€	291,3 M€	+2,8 M€	+1 %	+1,7 %
Dont DMTO	86 M€	83 M€	-3 M€	-3,4 %	1,7 %
Dont TIPP	73,5 M€	75 M€	+ 1,5 M€	+2 %	0 %
Dont TSCA (transfert TSCA Etat)	115 M€	118,4 M€	+ 3,4 M€	+3 %	3 %
Dotations d'Etat	236,9 M€	238 M€	+1,1 M€	+0,5 %	0 %
Autres recettes	91,2 M€	93,2 M€	+2 M€	+2,2 %	+1,7 %
Total Recettes de fonctionnement	878,6 M€	891,7 M€	+13,1 M€	+1,5 %	+1,7 %

3.1.2 Evolution des recettes d'investissement

Les dépenses d'investissement de la collectivité sont couvertes par 3 catégories de recettes : les recettes propres d'investissements, l'épargne, et l'emprunt.

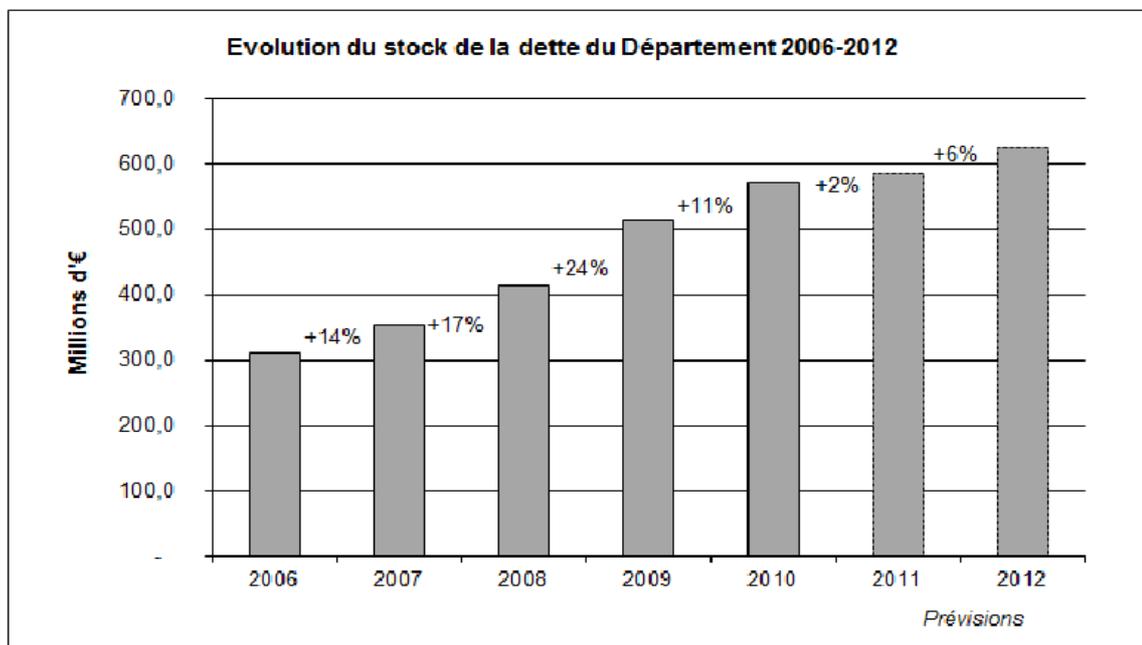
Les **recettes propres d'investissements** du Conseil Général **ont été relativement stables sur les 5 dernières années, autour de 40 M€ en moyenne** sur la période 2006-2010. Elles devraient rester sensiblement au même niveau en 2011 et sur les années à venir. Il s'agit pour l'essentiel des concours de l'Etat (FCTVA, DGE) et de subventions dont notre collectivité bénéficie pour la réalisation des projets cofinancés par d'autres partenaires.

Depuis 2006 en revanche, le niveau d'épargne du Département a connu une diminution continue, passant de 153 M€ (soit un taux d'épargne de 20,9 %) en 2006 à 110 M€ en 2009 (soit un taux d'épargne de 13 %). En conséquence, notre collectivité a dû avoir un **recours croissant à l'emprunt pour financer des dépenses d'investissement** restées

globalement stables sur la période, à un niveau moyen de 230 M€ (et un maximum de 275 M€ atteint pour mémoire en 2009 dans le cadre du plan de relance). Le stock de dette aura ainsi presque doublé en 5 ans, passant de 311 M€ en 2006 à un niveau prévisionnel 2011 d'environ 590 M€.

Les efforts de maîtrise de la dette engagés au BP 2010 (avec pour mémoire -22 % de diminution des investissements) et poursuivis dans le cadre de l'exercice budgétaire 2011 (avec une diminution des investissements de -9 %) **ont permis de ralentir fortement le rythme de progression de l'encours de dette de notre collectivité** (qui passerait ainsi de +24% en 2009 à seulement +9 % en 2010 et +2,3 % en 2011 selon les prévisions), **sans toutefois assurer pour l'instant sa stabilisation.**

En 2012, le stock de dette de notre collectivité devrait croître légèrement et atteindre un niveau d'environ 625 M€, compte-tenu des prévisions de dépenses d'investissement (cf. graphique ci-dessous).



3.1.3 La nouvelle mesure de la richesse induit pour le Conseil Général du Bas-Rhin un risque de baisse de ses recettes au titre de l'application des mécanismes de péréquation

La réforme fiscale entraîne une modification des potentiels fiscal et financier dès 2012. Les prévisions laissent prévoir un léger enrichissement relatif par rapport à la moyenne, avec un potentiel financier calculé après réforme qui rapproche le département du potentiel financier moyen.

Valeur 2010	Avant réforme	Après réforme
Potentiel financier/habitant Département du Bas-Rhin	605 €	587 €
Potentiel financier/habitant Ensemble des Départements	632 €	593 €
Ecart à la moyenne	0,96	0,99

Ce positionnement très proche de la moyenne induit un risque de moindre progression ou de baisse de dotation (dotation de péréquation urbaine de la DGF notamment), ainsi qu'un risque de prélèvement au titre du fonds de péréquation de la CVAE, et un risque de perte du bénéfice du fonds de péréquation des droits de mutation.

3.2. Prospective sur les dépenses

3.2.1. Prospective sur les dépenses de fonctionnement : une indispensable poursuite de la maîtrise des dépenses de gestion

- ✓ **Un essor contenu des dépenses sociales :** La prospective retient une hypothèse de maîtrise de l'augmentation des dépenses sociales autour d'un taux moyen annuel de +3 %. Ce taux résulte de la prise en compte d'une dynamique différenciée selon les 4 grandes politiques sociales, sur lesquelles les hypothèses d'évolution retenues par le Cabinet KLOPFER rejoignent les nôtres :
 - Les dépenses d'hébergement en faveur de l'enfance de la famille et des personnes âgées évolueraient autour de +3 %
 - Les dépenses d'APA resteraient dynamiques à +3,5 %/an
 - Les dépenses en faveur du handicap, après une progression encore soutenue à +4,7 % en début de période, décélèreraient en fin de période autour de +3,7 %
 - Les dépenses d'insertion au titre du RSA sont anticipées à +3 % en 2012, et décroissent ensuite graduellement pour atteindre un rythme de +1,5 % en fin de période.

Il s'agit là d'un objectif ambitieux, encore jamais atteint mais qu'il importe de viser et réaliser si l'on veut assurer notre essor.

- ✓ **Une maîtrise stricte des dépenses de gestion :**

En matière de dépenses de personnel, une hypothèse de stricte limitation est retenue. Elle serait autour d'un rythme de +1,6 % à partir de 2014, correspondant à l'augmentation mécanique du glissement vieillesse technicité (GVT). Dans le cadre de notre politique de maîtrise très volontariste des effectifs de personnel, nous retenons une hypothèse de +1 %, pour les années 2012-2013, soit un chiffre plus resserré que celui de +1,6 % retenu par le Cabinet KLOPFER.

Dans la continuité de la tendance constatée en 2011, les charges à caractère général sont quasi gelées en valeur sur l'ensemble de la période, avec un taux de progression retenu de +0,5 % an en moyenne.

Trois exceptions à cette règle de gel des dépenses de fonctionnement doivent cependant être formulées pour la politique des transports, pour le SDIS, et pour les dotations de fonctionnement des collèges :

- Un taux de progression de 3 % est retenu en matière de politique des transports, soit le taux projeté pour l'année 2012, en nette réduction par rapport à la moyenne des années 2009-2011 (+4,5 %). Ce taux doit permettre notamment de prendre en compte la pression exercée par la hausse des prix de l'énergie.

- Un taux de progression de 2 % est retenu pour le SDIS (contre +6 % en 2011), conformément aux directives de maîtrise stricte des dépenses du SDIS données par le Conseil Général au SDIS pour les années à venir.
- En matière de dépenses de fonctionnement des collèges, un taux de progression de +1,8 % (de l'ordre de l'inflation prévisionnelle) est retenu : 50 % de ces dotations correspondent en effet aux dépenses de viabilisation des collèges qui, en 2012, continuent de progresser à la hausse légèrement au-delà de l'inflation moyenne.

3.2.2. Prospective sur les dépenses d'investissement : un niveau maîtrisé mais qui reste élevé au regard de la faiblesse de nos marges de manœuvre

Le scénario retenu reprend les montants des dépenses annuelles d'investissement programmés dans le cadre de notre programmation pluriannuelle des investissements.

Conformément à l'objectif de réduction progressive des dépenses d'investissement de 270 M€ en 2009 à une cible souhaitable de 200 M€, et idéalement 180 M€ à terme, **la PPI a stabilisé ce niveau autour de 200 M€ en 2012**, après deux années de forte diminution (-22 % en 2010 et -9 % en 2011).

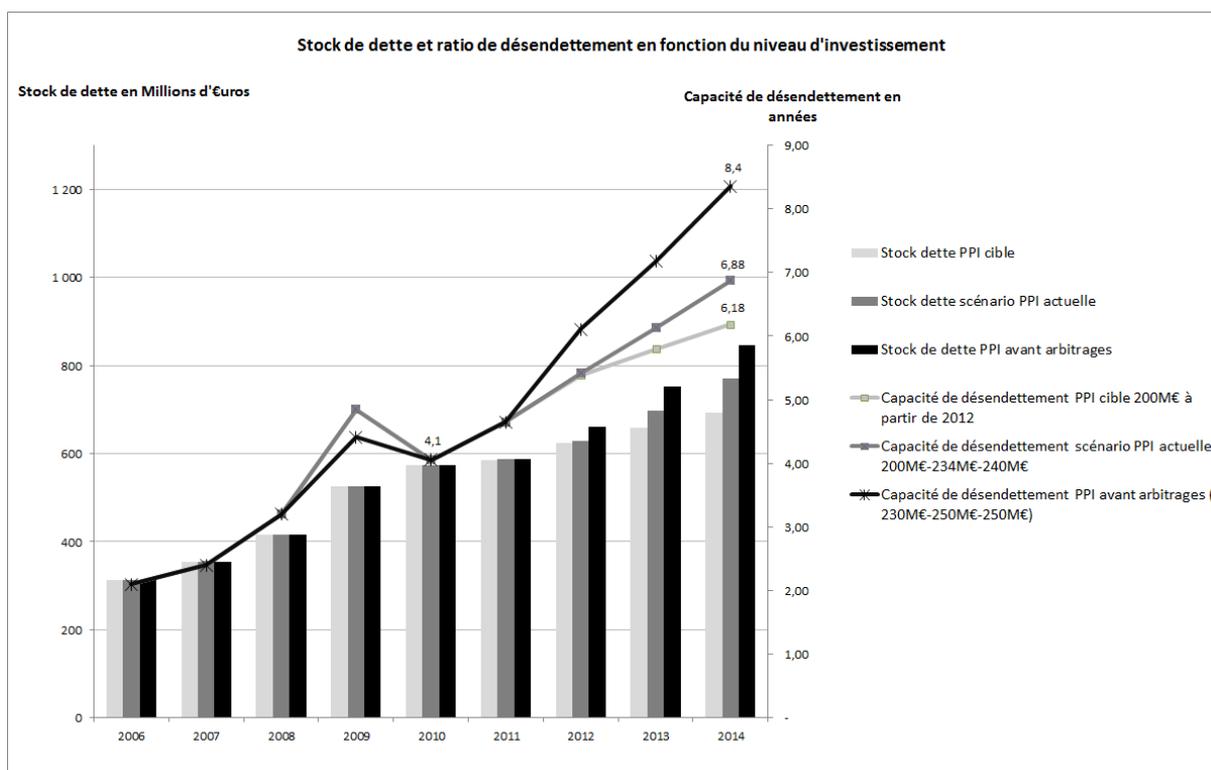
Si ce niveau d'investissement programmé en 2012 correspond à la cible recherchée d'un niveau d'au plus 200 M€ (soit le niveau compatible avec une capacité de désendettement ne dépassant pas significativement 6 années d'ici à 2014), en revanche les niveaux d'investissement programmés en 2013 (230 M€) et en 2014 (240 M€) apparaissent encore trop élevés au regard de nos marges de manœuvre.

Cela est illustré dans les prévisions d'évolution de la capacité de désendettement du Département au paragraphe 3.3 ci-dessous.

3.3. Prospective sur les ratios budgétaires

Pour aboutir à l'objectif d'une cible annuelle d'investissement autour de 200 M€, un travail fin de programmation a été mené. Il a permis de passer d'une programmation initiale des investissements pour 2012 de 230 M€ à 200 M€ ; pour 2013 de 250 M€ à 234 M€ ; et pour 2014 de 250 M€ à 240 M€.

Pour respecter l'objectif acté par l'Assemblée départementale de ne pas dépasser une capacité de désendettement de l'ordre **de 6 années en 2014, il faudra donc réaliser un effort additionnel de l'ordre de -34 M€ en 2013 et de -40 M€ en 2014.**



4. Analyse de sensibilité sur les dépenses sociales et les recettes de fonctionnement

Pour compléter le scénario central de la prospective, il est essentiel d'envisager par ailleurs des aléas susceptibles de modifier sensiblement, en recette comme en dépense, le profil de la prospective.

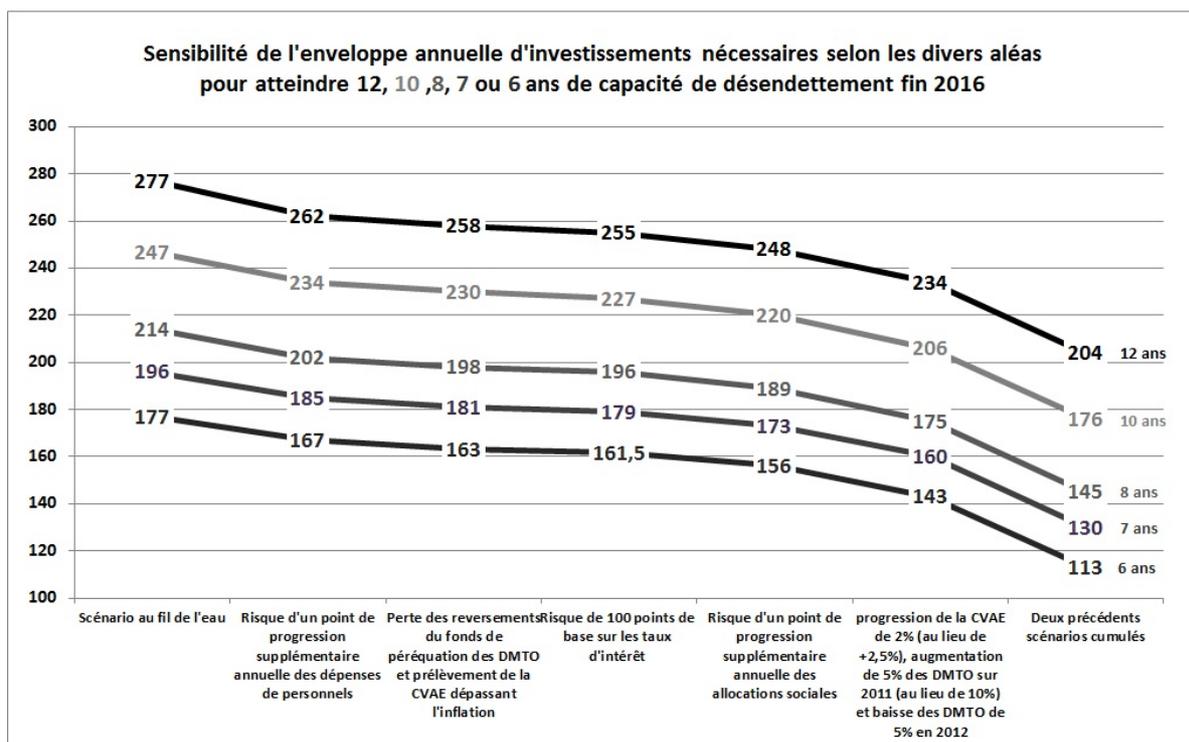
L'analyse réalisée par le Cabinet KLOPFER permet **d'illustrer le caractère impératif de la poursuite des efforts de maîtrise de l'investissement, voire d'accentuer ces efforts en cas de moindre progression de nos recettes ou de plus forte augmentation de nos dépenses.**

Le graphique ci-dessous indique précisément l'enveloppe d'investissement à tenir pour préserver notre capacité de désendettement, en fonction de divers aléas susceptibles d'intervenir.

La simulation du Cabinet KLOPFER propose de prolonger de deux ans notre prospective, situant l'objectif de ratio de désendettement à 7 années à l'horizon 2016 :

- Cet objectif suppose un niveau d'investissement annuel moyen de l'ordre de 200 M€ sur 2012-2016 (196 M€ très précisément dans la simulation du Cabinet KLOPFER).
- Si les taux d'intérêts étaient, sur la période, d'un point de pourcentage plus élevés que les anticipations actuelles, le niveau d'investissement moyen devrait être de 179 M€ seulement sur 2012-2016 au lieu de 196 M€.
- Autre hypothèse, si les allocations sociales augmentaient d'1 % de plus sur 2012-2016, le niveau d'investissement moyen devrait être de 173 M€ seulement.

La recherche d'une cible de 200 M€ d'investissements en moyenne annuelle est donc un objectif indispensable à atteindre compte tenu des nombreux aléas susceptibles d'affecter nos postes de dépenses ou à l'inverse de grever nos recettes.



5. Présentation des grandes lignes du projet de budget primitif pour 2012

Le budget primitif 2012 constitue une étape supplémentaire dans la mise en œuvre de notre stratégie d'adaptation et de maîtrise budgétaire.

En maîtrisant toutes les dépenses de gestion sur lesquelles nous avons une prise et en ciblant notre programmation des investissements au mieux de nos capacités de financement, le projet de budget 2012 permettra, comme aux BP 2010 et 2011, de concilier ambition et rigueur pour le meilleur service de nos concitoyens :

- L'augmentation des dépenses sociales doit être contenue à environ +3,4 % (contre +6,6 % au BP 2011).
- Hors dépenses sociales, l'évolution des dépenses de personnel et de fonctionnement maîtrisables doivent être limitées à moins de 1% : elles traduisent la rigueur de notre gestion.
- Le niveau des dépenses réelles d'investissement devra s'établir autour de 200 M€, conformément aux objectifs de maîtrise de notre programmation pluriannuelle d'investissement, tout en respectant nos engagements sur les programmes de voirie, de collèges, d'enseignement supérieur, d'aide aux communes et de notre contribution exceptionnelle au TGV.

Ainsi, dans le projet de budget primitif pour 2012, les recettes et les principaux postes de dépense de la collectivité vont devoir évoluer comme suit :

ORIENTATIONS BUDGETAIRES POUR LE BUDGET PRIMITIF 2012

Recettes	BP 2011 (en M€)	Projet BP 2012 (en M€)	Prévision projet BP 2012 / BP 2011
TOTAL Recettes de fonctionnement	878,6 M€	891,7 M€	+1,5 %
TOTAL Recettes propres d'investissement	43,3 M€	40,3 M€	- 6,9%

Dépenses	BP 2011 (en M€)	Projet BP 2012 (en M€)	Esquisse projet BP 2012 / BP 2011
FONCTIONNEMENT			
Dépenses sociales	450,6	465,9	+3,4 %
Aménagement du territoire	80,5	80,7	+ 0,3 %
Développement des territoires (Hors SDIS)	17,5	17,2	- 1,7 %
SDIS	30,5	30,1	-1,3 %
Epanouissement de la personne	36,6	36,8	+0,5 %
Administration générale (Pôle fonctionnel)	163,8	163,5	-0,2 %
<i>dont masse salariale</i>	<i>133,7</i>	<i>134,5</i>	<i>+0,7 %</i>
TOTAL Dépenses de fonctionnement	779,5	794,5	+ 1,9 %
INVESTISSEMENT			
Subventions d'équipement	78,8	90	+14,2 %
Maîtrise d'ouvrage	107,3	101,7	- 5,2 %
Remboursement du capital de la dette	60,5	61,1	+ 0,9 %
Autres dépenses (avances...)	14,1	7,1	-49,6 %
TOTAL Dépenses d'investissement (hors emprunt)	200,2	198,8	-0,7 %

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

Après en avoir délibéré, le Conseil Général donne acte à son président du débat d'orientations budgétaires pour la préparation du budget primitif 2012.

Strasbourg, le 30/09/11

Le Président,

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized representation of the name Guy-Dominique Kennel.

Guy-Dominique KENNEL