



## Commission des finances et des affaires générales

### 5 - Administration générale

#### Orientations budgétaires 2013

##### Rapport n° CG/2012/66

**Service Chef de file :**

Direction des finances et de la commande publique

**Service(s) associé(s) :****Résumé :**

Le présent rapport a pour objet de soumettre à votre délibération les Orientations Budgétaires 2013.

#### Le contexte général

Notre débat d'orientations budgétaires se trouve cette année encore fortement impacté par un contexte économique de crise durable qui met à mal les finances publiques de l'Etat et des collectivités locales. Toutefois le contexte général a évolué. La crise financière subite en 2008, s'est prolongée en une crise économique durable sans précédent. Se dessine depuis quelques mois l'émergence d'une crise sociale, qui traduit la paupérisation des plus fragiles de nos concitoyens. Dans ce contexte, les Départements se trouvent aujourd'hui dans une difficulté budgétaire jamais connue du fait de leurs compétences sociales et des dépenses d'allocations qu'ils portent.

A la crise financière de 2008-2010 ont en effet rapidement succédé un ralentissement puis une véritable crise économique qui sévit depuis 2009. Après s'être fortement impliqués dans le soutien à l'activité à travers des plans de relance de grande ampleur, les pays développés et tout particulièrement les pays de la zone euro sont confrontés depuis 2010 à une situation de surendettement très problématique. Au croisement de ces crises, la zone euro a plusieurs fois risqué l'éclatement.

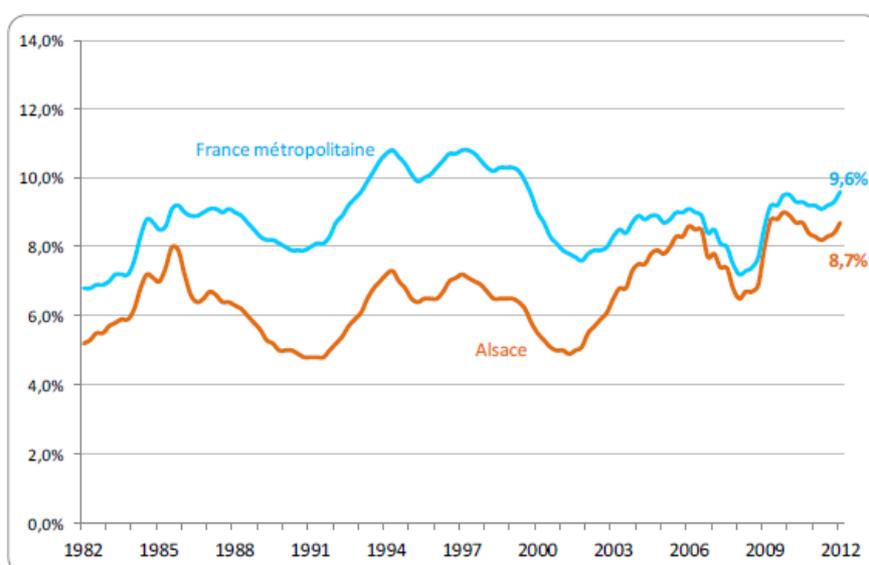
Les perspectives générales de croissance de l'activité économique restent très moroses pour 2013. Notre pays a, lui, pour l'heure échappé à la récession (+0,1% de croissance prévue en 2012), et la croissance du PIB atteindrait au mieux 0,8% en France selon les dernières prévisions du Gouvernement, et 0,7% en moyenne dans la zone euro, avec une césure très nette entre des pays qui resteraient confrontés à une situation de récession en 2013 comme en 2012 (Royaume-Uni, Finlande, Grèce, Portugal, Irlande, Espagne, Italie) et des pays tirant leur épingle du jeu en raison d'un positionnement favorable au regard des échanges avec le reste du monde, à l'image de l'Allemagne (+0,3%), des Pays-Bas (0,2%) et du Luxembourg (0,4%). Une généralisation de la récession au niveau européen ne peut au demeurant être exclue par effet de contagion des économies les plus affectées. Les facteurs positifs de croissance au niveau mondial sont eux aussi en voie d'essoufflement, que l'on considère l'économie américaine qui connaît un nouvel affaiblissement et continue de détruire des emplois ou que l'on considère la croissance chinoise frappée par le ralentissement mondial. Les tensions géopolitiques, par ailleurs, ne connaissent pas d'apaisement : le Moyen Orient demeure une zone de danger faisant peser sur la paix et les approvisionnements énergétiques des risques importants.

Il est bien établi que, sous un certain seuil de croissance, les économies ont du mal à créer de l'emploi. En France, ce seuil se situe aux alentours de 3%. Aussi, principal symptôme de cette situation dégradée, le chômage en France a atteint au courant de l'été 2012 la cote d'alerte : suite à la forte augmentation enregistrée en juillet et en août, le nombre de demandeurs d'emplois s'établit désormais à 3 millions environ, soit un taux de chômage de 9,7% pour la France métropolitaine. La crise économique mute peu à peu en crise sociale.

L'Alsace est globalement à l'unisson de ces évolutions défavorables. La crise de l'emploi en particulier s'y prolonge. Sur un an, la progression du taux de chômage bas-rhinois dépasse +5%, il atteint désormais 8,4%. Notre taux de chômage s'est moins dégradé qu'en moyenne nationale ces dernières années mais il demeure très élevé en regard des taux de chômage de nos voisins du Bade Württemberg (3,7%) et de la Rhénanie Palatinat (5,2%).

### Evolution du taux de chômage localisé trimestriel

(moyenne trimestrielle – Données CVS) Alsace / France



Source : INSEE - Taux de chômage localisés - Estimations provisoires au 1<sup>er</sup> trimestre 2012

Pour la France et ses partenaires européens, dans un contexte d'atonie de l'activité, l'équation se complique par l'obligation de poursuivre l'assainissement des finances publiques.

Cet effort a été engagé résolument au plan national ces dernières années dans le cadre défini par la loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014. Dans le cadre du projet de loi organique en débat au Parlement, le nouveau gouvernement reprend à son compte l'instauration de la règle d'or budgétaire définie par le traité européen : « à moyen terme », le déficit structurel (hors effets de la conjoncture et événements imprévus) ne pourra plus dépasser -0,5 % du PIB, sous peine de sanctions automatiques. Seules des circonstances exceptionnelles ou une grave récession pourront donner de la latitude aux États.

L'effort de redressement des finances publiques mobilise depuis deux ans l'ensemble des administrations publiques (État, administrations sociales et collectivités locales). Depuis 2011 en particulier, les concours financiers de l'État aux collectivités locales, hors FCTVA, sont gelés **en valeur** (soit une diminution en volume). Le nouveau gouvernement a déjà annoncé son choix de proroger le gel des concours de l'Etat aux collectivités locales pour

l'année 2013, et de les diminuer de 750 millions d'euros en 2014 et de 1,5 milliard d'euros en 2015. Par ailleurs, l'Etat a fait le choix d'un renforcement de la péréquation qui affectera inévitablement le Département du Bas-Rhin.

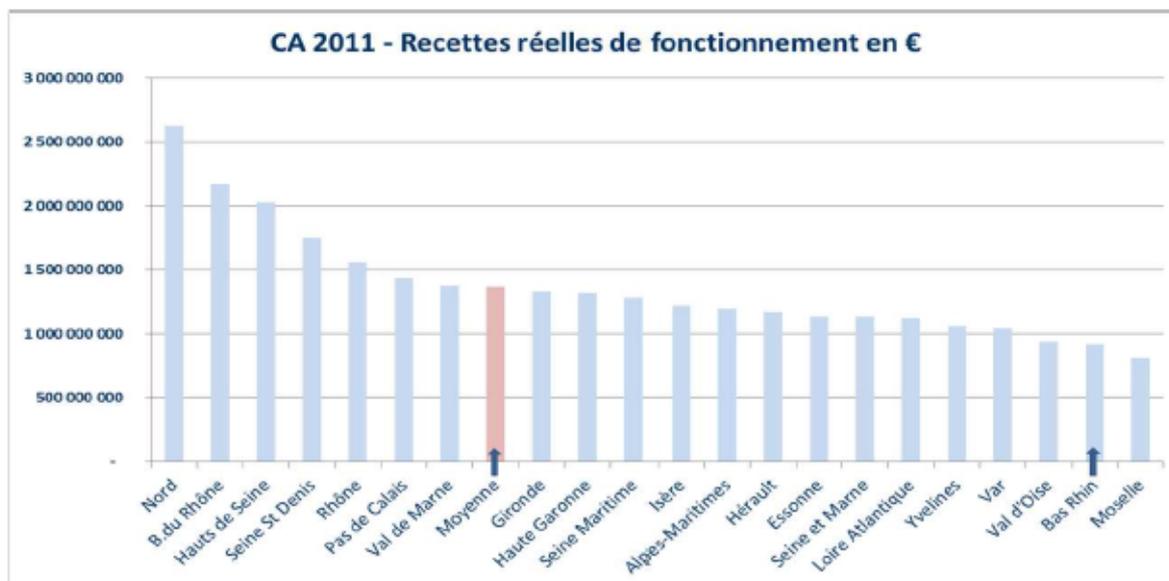
Notre débat d'orientations budgétaires 2013 intervient dans ce contexte de crises (financière, économique et désormais sociale) qui se fige dans la durée. Il doit nous conduire à bien prendre la mesure de la situation dans laquelle le Département du Bas-Rhin se trouve et de la dureté de la crise qui atteint nos finances. Celle-ci nous oblige maintenant à anticiper et à innover en faisant des choix qui préservent et préparent l'avenir.

## 1. Bien évaluer notre propre situation

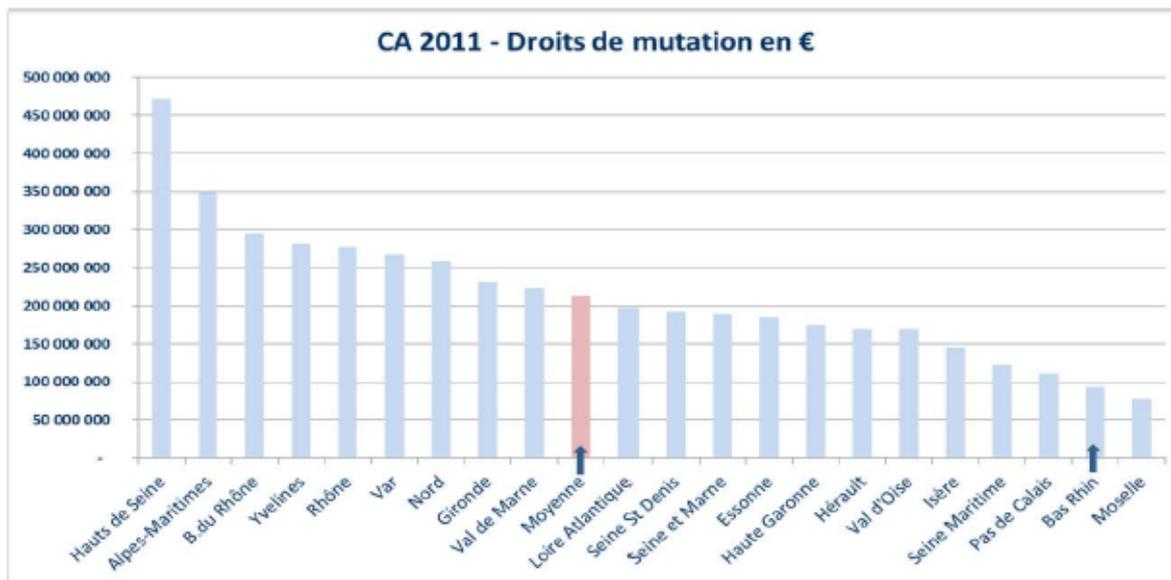
### 1.1 Notre situation comparée aux autres Départements millionnaires

Au moment d'adapter notre trajectoire budgétaire pour les années à venir en prenant en compte la dégradation du contexte économique, il est essentiel de resituer les chiffres clés du budget départemental en comparaison des 21 autres Départements de plus d'un million d'habitants. Cette comparaison illustre très clairement la situation atypique de notre collectivité au sein de cette catégorie.

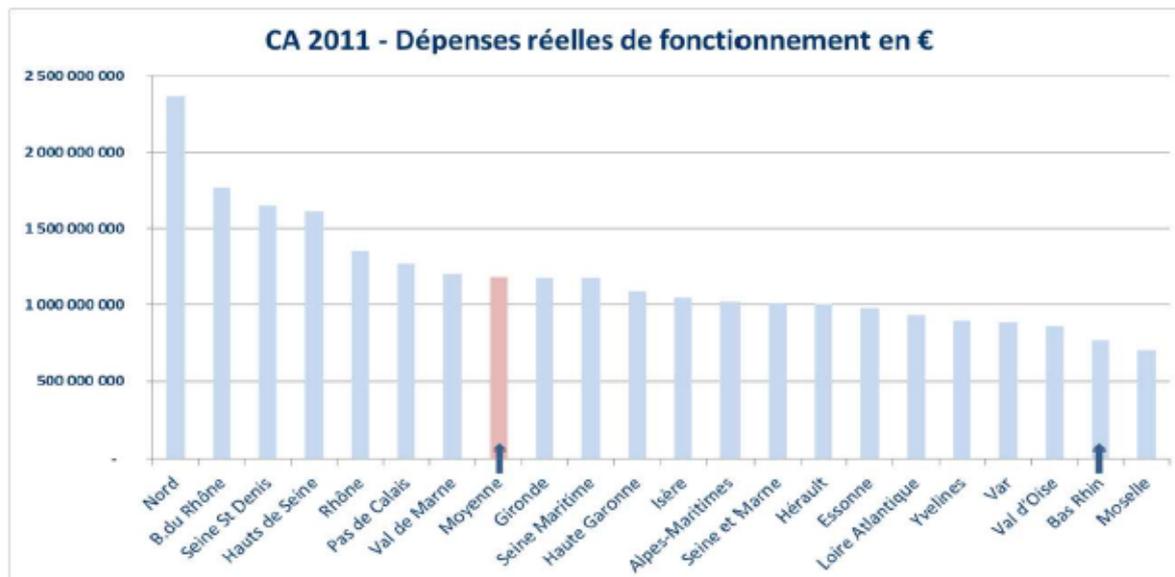
**Nos recettes de fonctionnement sont parmi les plus faibles des Départements millionnaires, en avant dernière position...**



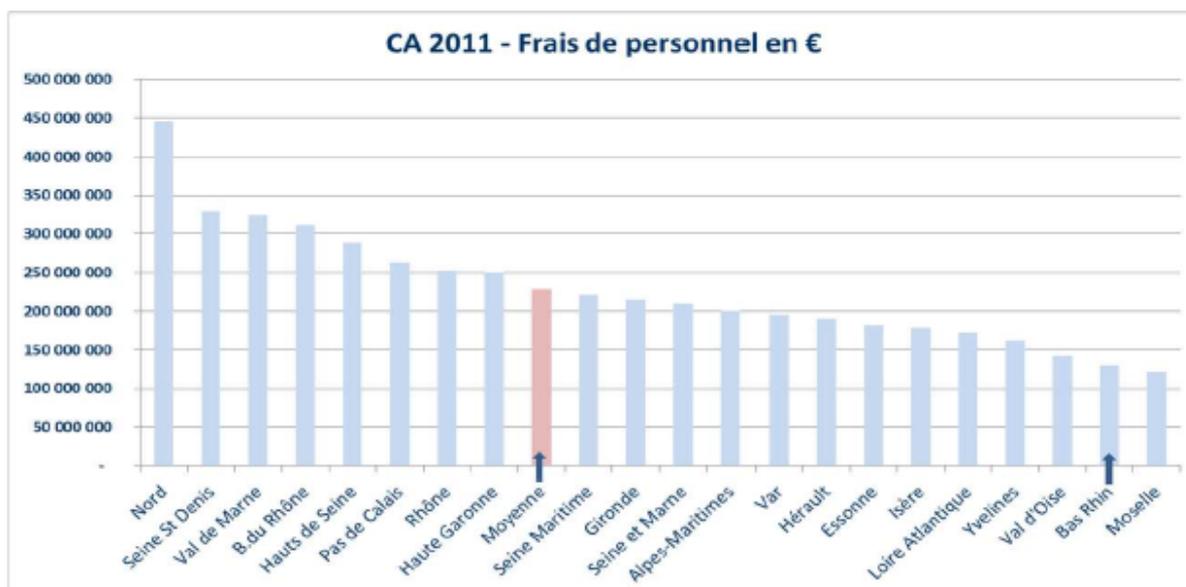
... à l'image de nos droits de mutation.



**Ce faible niveau de ressources nous a conduit à une rigueur de nos dépenses de fonctionnement, nettement en retrait par rapport à la moyenne des Départements millionnaires...**



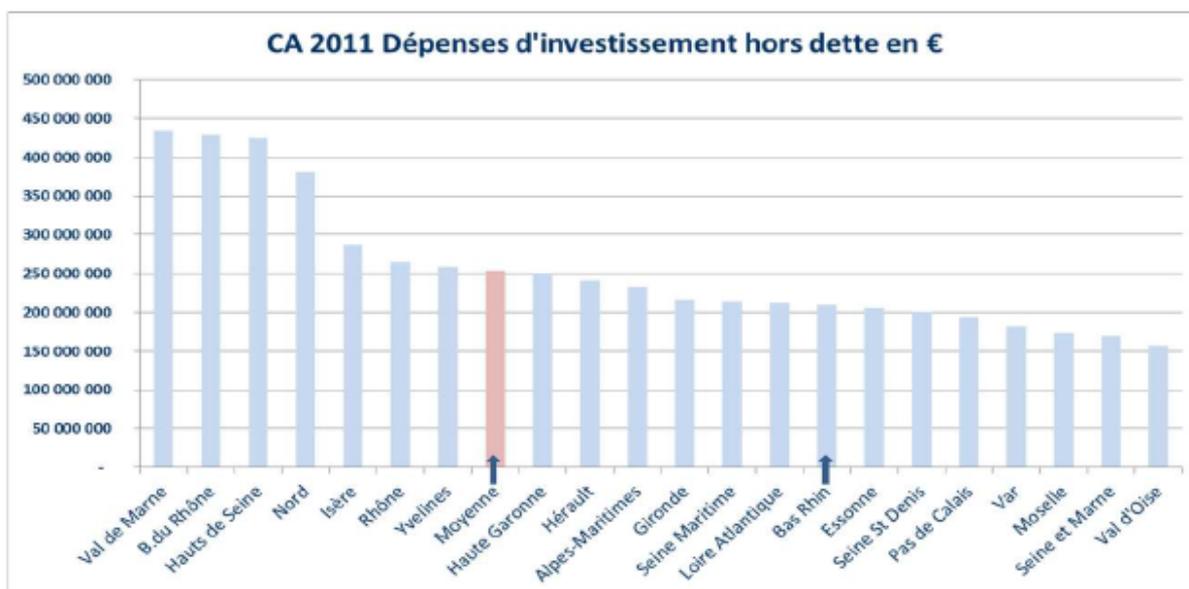
... comme l'illustrent nos frais de personnel, les deuxièmes plus faibles des Départements millionnaires



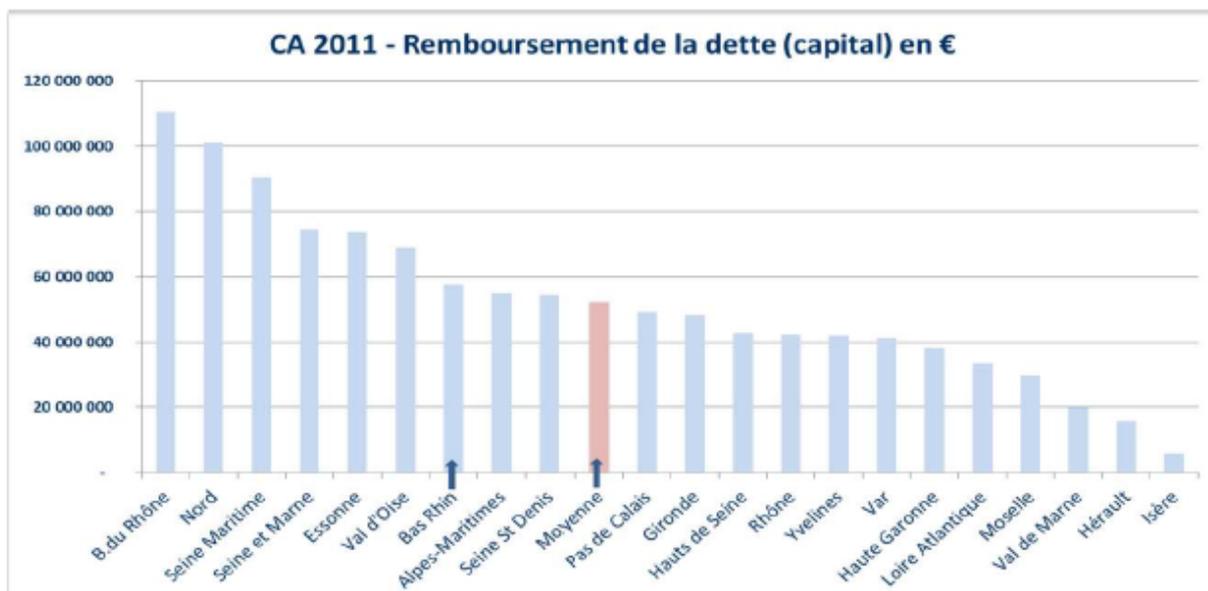
**Mais notre collectivité se distingue par un niveau d'investissement très élevé par rapport à son poids démographique et par rapport au niveau de ses ressources budgétaires.** Ainsi, en 2011, le Bas-Rhin a réalisé pour 209M€ d'investissements opérationnels ; soit un niveau d'investissement supérieur à des Départements comme l'Essonne, la Seine-Saint-Denis, le Pas-de-Calais ou encore la Gironde, Départements dont la population et l'étendue des ressources budgétaires sont supérieures de 50% à celles de notre collectivité.

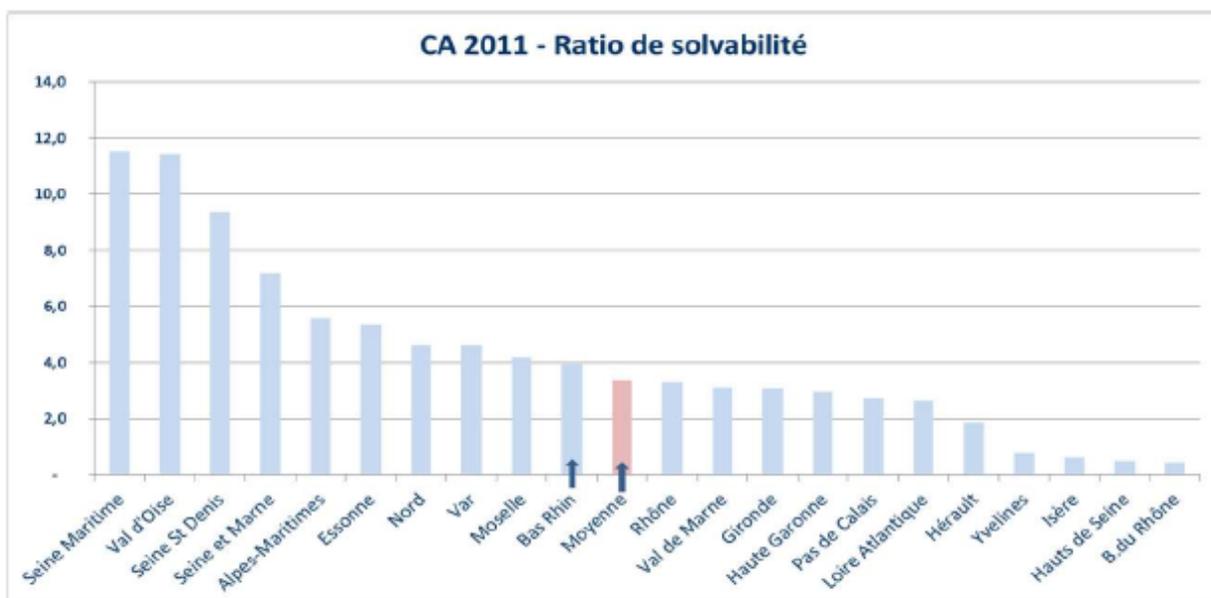
Par comparaison, les Départements de taille comparable à la nôtre (Moselle, Var, Seine maritime, Val d'Oise) ont réalisé en 2011 des dépenses d'investissement d'un montant moyen de 175M€.

**Depuis les orientations budgétaires 2009, nous avons acté la nécessité d'ajuster progressivement à la baisse nos dépenses d'investissement pour garantir l'équilibre durable de notre budget départemental. Malgré cette baisse, engagée depuis 2009 (275M€ en 2009, 222M€ en 2010, 209M€ en 2011), nous sommes encore aujourd'hui sur un niveau d'investissement en décalage avec le niveau de nos recettes et de notre épargne.**



Le niveau atteint par la dette de notre collectivité illustre bien ce décalage entre nos dépenses d'investissement et le niveau de nos ressources. En 2011, le montant des annuités de la dette du Conseil général s'est élevé à 57M€, soit un montant nettement au-dessus de la moyenne des Départements millionnaires. **Les mesures prises depuis 2009 ont permis de freiner la progression de notre encours de dette (+111M€ en 2009 ; +48M€ en 2010, +20M€ en 2011). Nous devons absolument persévérer dans cette voie ; et ce d'autant que sont annoncées par le gouvernement des mesures de diminution de nos dotations en 2014 et en 2015. Notre ratio de désendettement avoisine ainsi la moyenne (3,9 ans en 2011 pour le Conseil Général du Bas-Rhin contre 3,4 pour la moyenne des Départements millionnaires).**





Cette mise en perspective de nos finances démontre la pertinence de notre programmation pluriannuelle des investissements telle qu'elle a été arrêtée par les commissions réunies le 16 février 2012, soit une cible d'un niveau moyen annuel d'investissements départementaux de l'ordre de 175M€. Cet ajustement de nos dépenses d'investissement à l'occasion de notre Débat d'Orientations Budgétaires 2013 s'avère d'autant plus indispensable dans le contexte d'essor ininterrompu des dépenses sociales qui réduit progressivement notre épargne, et ce faisant nos capacités d'investissement.

## 1.2 Appréciation portée par le Cabinet Fitch Ratings

Dans le rapport que l'agence Fitch Rating's a publié à l'appui de la notation attribuée au Département du Bas-Rhin, l'agence a mis en avant les bonnes performances budgétaires du Département et sa dette maîtrisée. Elle attire cependant l'attention sur les contraintes que font peser sur ces performances budgétaires le gel des dotations de l'Etat et l'évolution de la situation économique qui risquent de dégrader notre capacité d'autofinancement. C'est pourquoi « la capacité du Département, écrit l'agence, à moduler ses dépenses d'investissement en fonction de sa capacité d'autofinancement sera essentielle pour que les indicateurs d'endettement restent compatibles avec les marges actuelles ».

## 2. Bien mesurer l'impact de la dureté de la crise sur nos finances

### 2.1 L'équation budgétaire des Départements : une situation très tendue qui appelle des réponses nationales

#### 2.1.1 Avis de tempête sur les finances départementales

Les Départements constituent l'échelon le plus fragilisé des collectivités territoriales depuis une vingtaine d'années en raison de leur compétence dans le domaine social. L'allongement de la durée de vie des personnes âgées dépendantes, l'essor du nombre de personnes

titulaires du revenu de solidarité active, l'amélioration de la prise en compte des besoins des personnes handicapées ont pour effet que les trois principales allocations sociales versées par les Départements ne cessent de progresser mécaniquement, dans un contexte économique et social dégradé.

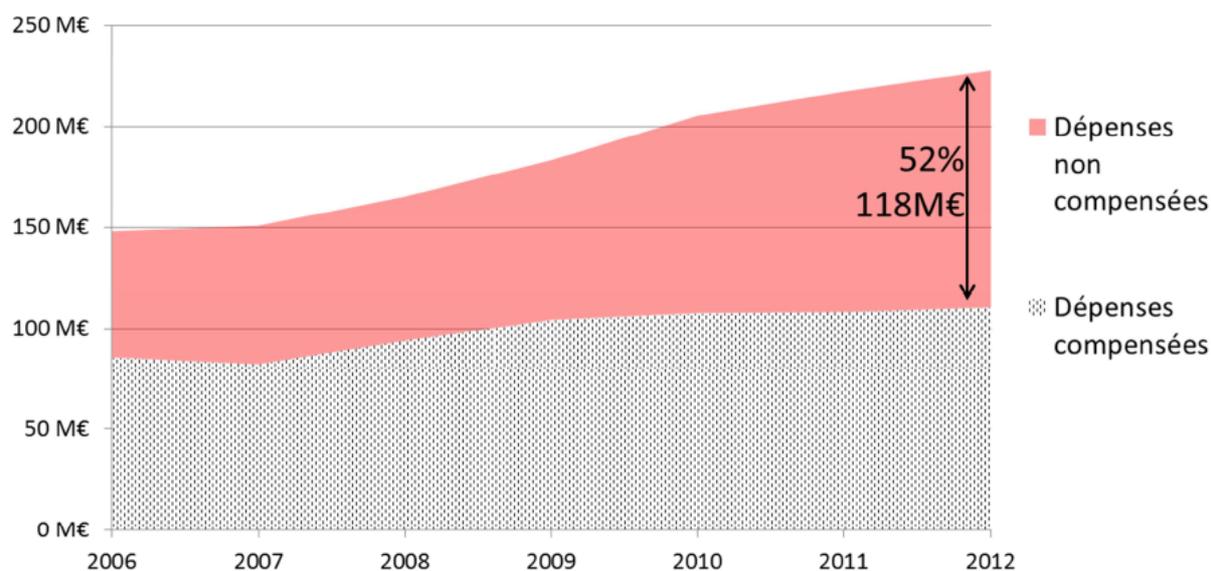
Les Conseils Généraux ne peuvent en modifier les critères de distribution compte tenu du cadre légal national. Au plan national, ces prestations sociales ont progressé de +3,7% en 2011, et même de +5% pour le RSA (qui représente 7,8 milliards d'€). Elles ont été transférées par l'Etat aux Départements dans les années 2000 avec des ressources de compensation nettement inférieures à la dépense, et de surcroît beaucoup moins dynamiques que la dépense, ce qui provoque une dégradation de la charge nette pour les budgets départementaux. Cette charge nette à leur détriment est passée de 3,6 milliards d'€ en 2004 à 6 milliards d'€ en 2012. Ces dépenses représentent à présent 60% de leur budget de fonctionnement.

**Evolution de la charge nette des dépenses sociales au  
détriment du CG67 (dépenses - recettes transférées de l'Etat)**

<i>Principaux transferts de charge au titre de la politique sociale</i>	2011				2012			
	Compte administratif		Charge nette au détriment du CG67		Compte administratif prévisionnel		Charge nette au détriment du CG67	
	Recettes transférées	Dépenses	En M€	En %	Recettes transférées	Dépenses	En M€	En %
APA	21M€	80,6M€	59,6M€	74%	23,8M€	84M€	60,2M€	72%
RMI/RSA	77,3M€	111,2M€	33,9M€	30%	76,4M€	116,8M€	40,3M€	35%
PCH	8,7M€	18,6M€	9,9M€	53%	9,2M€	19,9M€	10,7M€	54%
FSL	1,2M€	3,4M€	2,2M€	65%	1,2M€	4,5M€	3,3M€	74%
PROTECTION DE L'ENFANCE	0,1M€	3,8M€	3,7M€	97%	0,1M€	3,8M€	3,7M€	97% ;
<b>TOTAL</b>	<b>108,3M€</b>	<b>217,5M€</b>	<b>109,2M€</b>	<b>50%</b>	<b>110,7M€</b>	<b>229M€</b>	<b>118,3M€</b>	<b>52%</b>

**En 2011, la charge nette du social au détriment de notre collectivité aura été supérieure à 109M€, soit un taux de compensation d'à peine 50%. En 2012, du fait de la progression du RSA, le manque à gagner pour le Département du Bas-Rhin devrait être de l'ordre de 118M€.**

**Charge nette 2006-2012**



Le manque à gagner a pu être compensé pour partie ces dernières années, dans nombre de Départements par l'augmentation des droits de mutation immobiliers. Or l'effondrement des ventes dans l'immobilier constaté en moyenne nationale depuis le mois d'avril, impacte la dynamique de cette recette. Certains Départements constatent une baisse de -15% de leur produit en 2012. Il existe désormais un risque important de chute de cette ressource en 2013, dans un contexte de crise de confiance des acteurs économiques français. Le Département du Bas-Rhin a subi, lui aussi, en 2008 puis en 2009, deux chutes des droits de mutation, de 5M€ puis de 20M€, ne retrouvant un niveau d'avant la crise qu'en 2011 (93,5M€). Pour 2012, il est escompté une nouvelle baisse (86 M€). L'année 2013 devrait elle aussi se traduire par une baisse.

En outre, la réforme de la fiscalité locale a réduit comme peau de chagrin, autour de 10%, leur capacité à moduler les taux d'imposition et à dégager des marges de manœuvre, contrairement aux collectivités du bloc communal, qui conservent, elles, une autonomie fiscale très confortable, supérieure à 40%. La seule marge de manœuvre sur les recettes réside pour les Départements dans la taxe sur le foncier bâti. Depuis le budget primitif 2011, le Département n'a pas recouru au levier fiscal et, grâce à sa politique de rigueur en fonctionnement et de baisse du niveau d'investissement, le recours à l'endettement a été réduit.

## 2.2 L'inscription dans la durée de la crise financière et la dégradation des perspectives macroéconomiques confirment la pertinence de la stratégie de rigueur budgétaire mise en œuvre par le Conseil Général depuis 2009

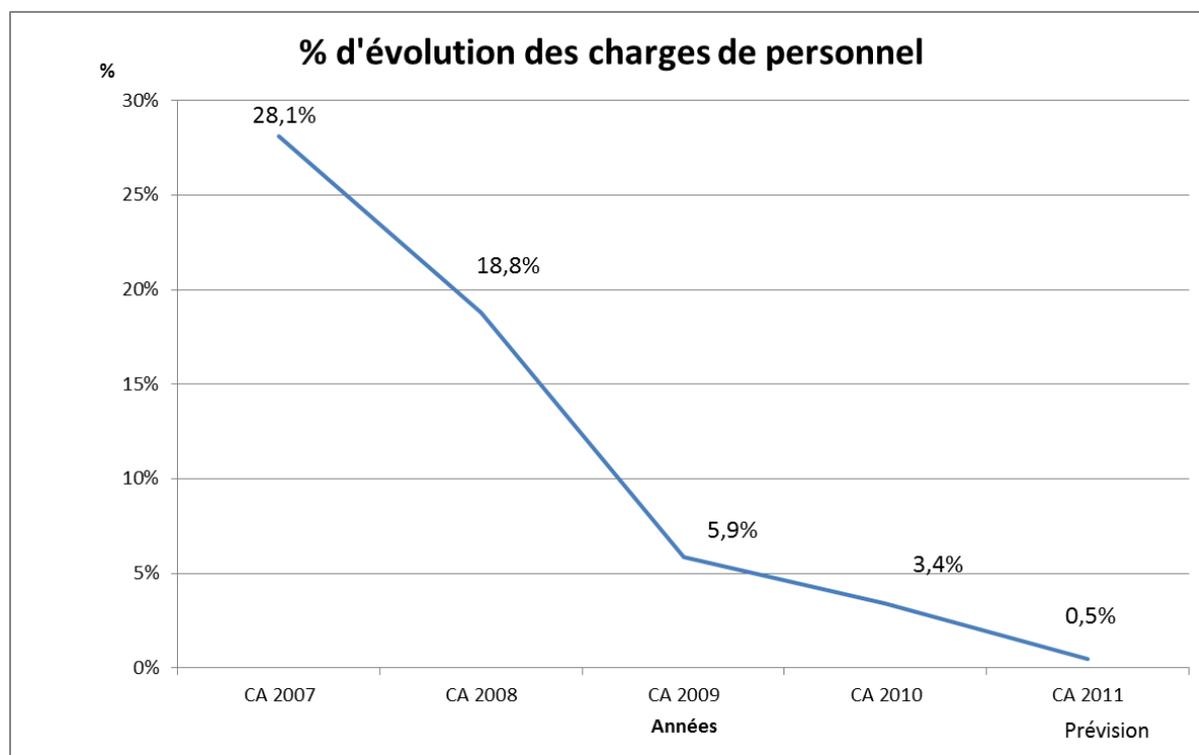
### 2.2.1 Le Conseil Général a déjà consenti des efforts de gestion importants qui ont permis de contenir l'effet de ciseaux

Les mesures de redressement budgétaire adoptées par notre assemblée dès 2008 et amplifiées en 2009 lors de la préparation du BP 2010 ont permis à nos finances départementales de retrouver des bases saines au terme des exercices budgétaires 2010 et 2011 malgré les conséquences de la crise.

Nos efforts ont porté tant sur nos dépenses internes – notamment par une maîtrise des frais de ressources humaines, des frais de gestion - que sur nos dépenses d'intervention à travers une analyse de fond et une Révision de nos politiques (REVPOL).

### C'est ainsi que les dépenses de fonctionnement du Département hors social n'ont progressé que de 1% entre 2009 et 2010 et ont été gelées en 2011.

Parvenir à cet effort de maîtrise a nécessité en particulier un suivi très strict des dépenses de personnel, dont la progression n'a cessé de ralentir depuis 2008, jusqu'à descendre sous le niveau du Glissement Vieillesse Technicité (GVT) en 2011. Les dépenses de personnel se sont accrues de +10,9% en 2008 ; +5,4% en 2009 ; +3,4% en 2010. En 2011, la croissance des dépenses de personnels a été de +0,5%.



Dépenses de personnel (130M€)

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 coûts de personnel des Départements.

**Par ailleurs, si l'on compare avec les Départements de notre strate démographique (supérieurs à 1 million d'habitants), notre collectivité se situe à la seconde place sur 21 Départements par la maîtrise de ses dépenses.**

C'est le cas aussi des frais financiers des emprunts, que notre gestion active de la dette a permis d'optimiser, en profitant à plein du niveau très bas des taux d'intérêts sur la partie variable de notre stock de dette.

**Ainsi, au total, les dépenses de gestion maîtrisables ont été infléchies pour permettre d'en limiter progressivement la croissance autour de +1,6%, c'est-à-dire le plus proche possible du rythme de croissance prévisionnel moyen des recettes départementales après la réforme fiscale.**

Mais à présent, en 2012, notre collectivité se trouve en outre confrontée, comme la plupart des Départements, à une baisse marquée des droits de mutation (DMTO) qui est couplée à la progression toujours dynamique des dépenses sociales en faveur du handicap, de l'insertion et de la protection de l'enfance.

De plus, comme le montrent les tableaux présentés plus haut des comptes administratifs 2011 des départements millionnaires, le Bas-Rhin se caractérise, dans cette catégorie, par la faiblesse de ses recettes réelles de fonctionnement. Notre Département y a toujours fait face grâce à une modération de ses dépenses de fonctionnement. Or aujourd'hui, les dépenses sociales connaissent une nouvelle poussée, en raison de la crise sociale, en décalage avec la progression des recettes, et donc cet équilibre est à nouveau remis en question.

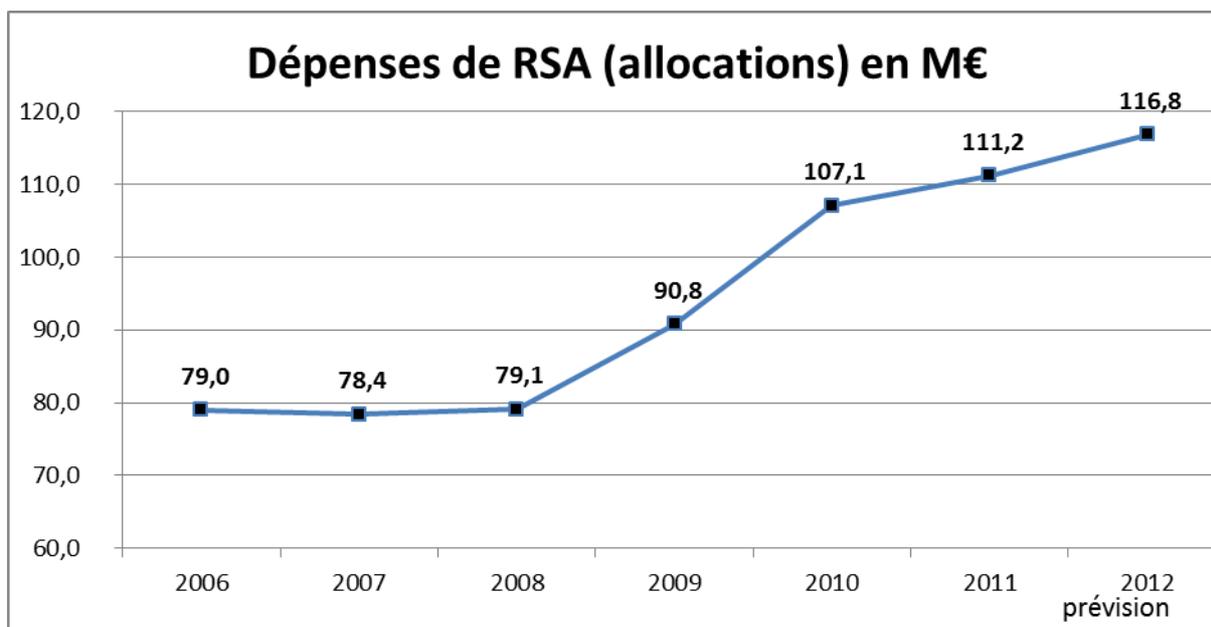
### **2.2.2 Malgré la rigueur de gestion des années passées, le gel des recettes décidé par l'Etat et les dépenses sociales en hausse font ressurgir à présent l'effet de ciseaux**

**La crise a un impact négatif sur nos recettes de fonctionnement.**

Les droits de mutation perçus par le Département en 2012 connaissent une baisse marquée sur les huit premiers mois de l'année : à fin août, notre recette cumulée était en baisse de -4% par rapport à 2011. En prolongeant ces tendances sur les quatre derniers mois de l'année, le Département enregistrerait un manque à gagner de l'ordre de 7M€ par rapport à 2011. Le caractère très variable de cette recette nous impose une grande prudence dans nos anticipations.

**La crise a un impact direct sur les dépenses d'insertion qui représentent une partie financièrement lourde de nos dépenses sociales**

L'effet de la crise est particulièrement aigu en matière de Revenu de Solidarité Active (RSA) pour lequel on constate que le montant moyen versé par allocataire augmente. Cela s'explique par un éloignement croissant de l'emploi du public bénéficiaire.



En outre, on constate également, sur 2012, une hausse importante des dépenses pour la protection de l'enfance, que ce soit au titre du placement des enfants, en foyers ou auprès d'assistantes familiales, ou que ce soit au titre des mineurs étrangers isolés qui pourtant devraient relever d'une politique nationale. On a constaté du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 28 août 2012 l'arrivée et la prise en charge de 109 mineurs isolés étrangers dans le Département du Bas-Rhin, contre 96 accueillis sur l'ensemble de l'année 2011 et 72 en 2010. Au mois de septembre, on a constaté 25 entrées et prises en charge de mineurs isolés dans le département.

La prise en charge de ces mineurs a nécessité un abondement des crédits de +1,1M€ lors de la décision modificative n°2.

Les dépenses au titre du Fonds de solidarité pour le logement (FSL), elles aussi mal compensées, connaissent des hausses similaires.

Toutes ces dépenses, conséquences de la crise économique et sociale à l'échelle de notre territoire, comme à l'échelle nationale et européenne, mais aussi conséquences de décisions prises de l'Etat, risquent de se pérenniser et de s'aggraver.

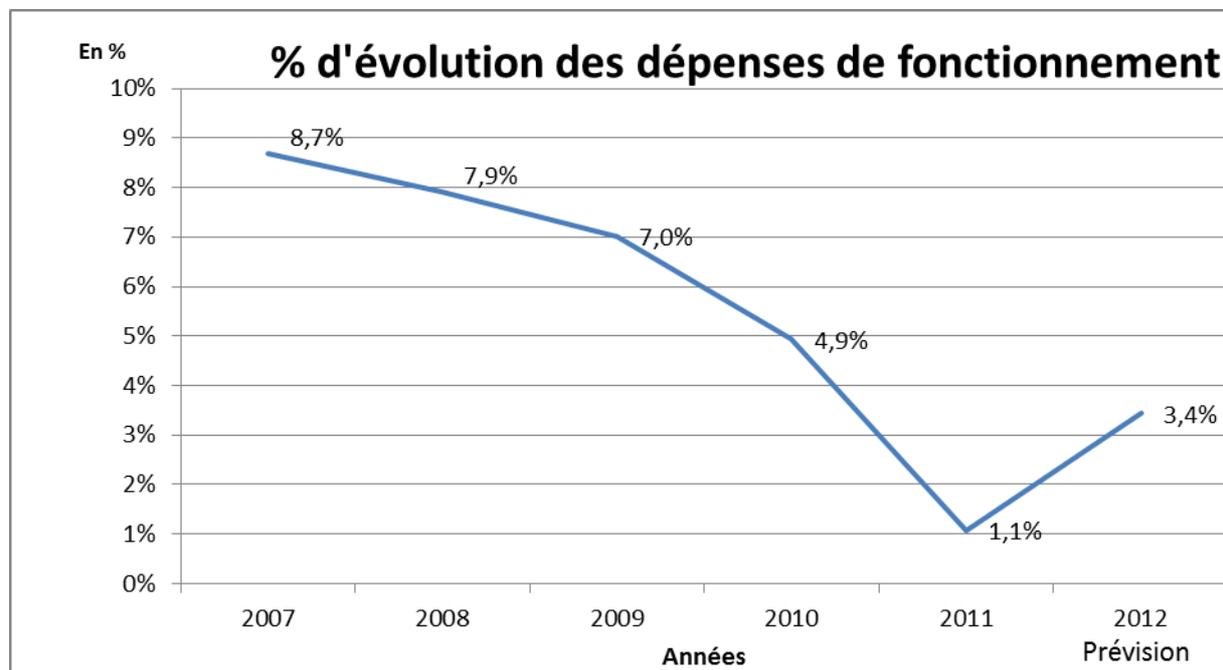
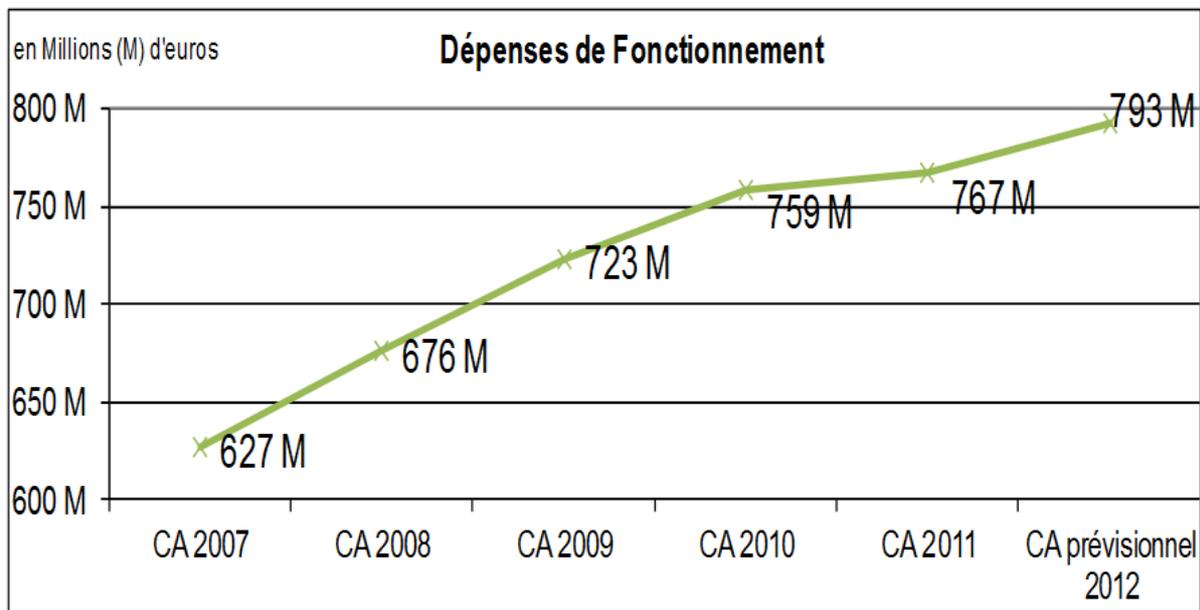
#### **Les autres dépenses sociales poursuivent une croissance différenciée selon les domaines.**

Les dépenses pour les personnes âgées, grâce à l'adoption du schéma départemental gérontologique, devraient connaître une évolution maîtrisée avec une progression comprise entre 3% et 3,5%.

En revanche, les dépenses pour les personnes en situation de handicap continuent d'augmenter à un rythme élevé : que l'on considère les allocations (PCH) ou que l'on considère la prise en charge en établissement, la maîtrise de la dépense est rendue difficile par des évolutions démographiques incontournables. L'année 2012 d'ores et déjà se distingue par une progression très dynamique de ces dépenses, avec une augmentation prévisionnelle de +5,9%.

### 2.2.3 Fortement impactées par la hausse des dépenses sociales, nos dépenses de fonctionnement retrouvent une dynamique que le Département était parvenu à maîtriser

Les dépenses sociales, qui devraient augmenter de +3,4% en 2012, tirent à la hausse le total des dépenses de fonctionnement (+3,4% en 2012 également) :



Ce contexte de crise sociale oblige donc le Département à réviser le scénario de redressement pérenne présenté lors des orientations budgétaires pour 2012.

### **3. Le Département du Bas-Rhin se trouve aujourd'hui devant la nécessité d'anticiper et d'innover pour préserver l'avenir**

Devant la dégradation prévisible de nos finances, les orientations pour la période 2013-2015 doivent prendre acte des difficultés, tout en poursuivant dans la voie de la rigueur tracée lors des orientations budgétaires 2009 et confirmée lors des orientations budgétaires 2010 et 2011. Si certaines des réponses à apporter doivent venir du niveau national, le niveau local doit aussi chercher à innover pour trouver des solutions.

#### **3.1 Une forte dégradation de nos finances est prévisible du fait d'un ralentissement de la progression des recettes**

##### **En fonctionnement, la réforme fiscale et la baisse des DMTO provoquent un quasi gel des recettes du Conseil Général qui va se pérenniser**

Le panier de recettes du Département se décompose en 4 catégories de recettes : les transferts financiers de l'Etat, la fiscalité directe, la fiscalité indirecte et les autres recettes (aide sociale et recettes de gestion).

##### ➤ **Les transferts financiers de l'Etat**

Le projet de loi de programmation des finances publiques, qui est en cours de discussion au Parlement, **prévoit notamment une diminution des transferts financiers aux collectivités, de 750 millions d'euros en 2014 et de 1,5 milliard d'euros en 2015.**

Cette diminution concerne d'une part les concours actifs (dotation globale de fonctionnement, dotation générale de décentralisation et fonds de mobilisation départemental pour l'insertion), mais aussi d'autre part les concours passifs (compensations fiscales), et enfin la dotation de compensation pour la réforme de la taxe professionnelle.

Il convient de surcroît de rappeler que si les crédits relatifs à la dotation globale de fonctionnement sont dans l'ensemble stables au niveau national, le Comité des finances locales a la faculté d'accroître la péréquation entre Départements. Cette faculté a été utilisée par le Comité en 2012, avec une réfaction de 0,5M€ au détriment du Département du Bas-Rhin.

Ainsi à la difficulté de faire face à la croissance sociale, s'ajoute la perspective d'une baisse de nos recettes liée à l'annonce du gouvernement de diminuer le concours aux collectivités locales en 2014 et 2015.

##### ➤ **La fiscalité locale directe**

Ce poste regroupe des recettes de nature et de dynamique différentes.

La taxe foncière sur les propriétés bâties constitue la seule taxe directe pour laquelle le Conseil Général a conservé son pouvoir de taux. Toutefois elle ne représente plus que 15% de nos recettes. L'évolution physique des bases et le coefficient de revalorisation, décidé chaque année par la loi de finances, devraient induire une progression globale de +3,5% en 2013.

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). Le Conseil Général ne peut fixer de taux d'imposition pour ces deux taxes. Une évolution ralentie des bases d'imposition de l'ordre de +2,5% doit être envisagée en 2013. De surcroît il est important de noter, à l'occasion de la mise en place du fonds national de péréquation de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises en 2013, la probabilité qu'un prélèvement sur nos recettes puisse être opéré à hauteur de 1,1 M€ au titre de la péréquation selon les estimations présentées en Comité des finances locales.

➤ **La fiscalité locale indirecte**

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) : après une baisse du produit 2012 par rapport à celui de 2011, la conjoncture n'est pas favorable. Malgré la bonne résistance des acteurs du marché immobilier, les révisions à la baisse des perspectives de croissance en 2012 et 2013 alliées au durcissement des conditions de financement bancaire en 2013 (Bâle III) conduisent à prévoir une nouvelle baisse du produit 2013 à hauteur de 80 M€.

La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) : En réponse à l'inquiétude exprimée par les Départements sur le dynamisme de la dépense au titre du RSA, le précédent gouvernement a mis en place une clause de revoyure pour les compensations, réexaminée chaque année, sur la période 2009-2011. Le droit à compensation pérenne du Département s'établit à 68,3M€.

Pour la taxe sur les conventions d'assurances (TSCA), une hypothèse de +2% est retenue, en particulier en lien avec l'évolution de la fraction la plus dynamique, à savoir les contrats maladie et d'habitation.

**De plus, le durcissement de la péréquation voulu par le gouvernement et un nouveau mode de calcul de la richesse fiscale risquent de pénaliser le Département du Bas-Rhin.**

Avant la réforme de la taxe professionnelle, les Départements connaissaient pour l'essentiel une péréquation verticale (Etat vers Départements) notamment au travers de la part péréquation de la dotation globale de fonctionnement.

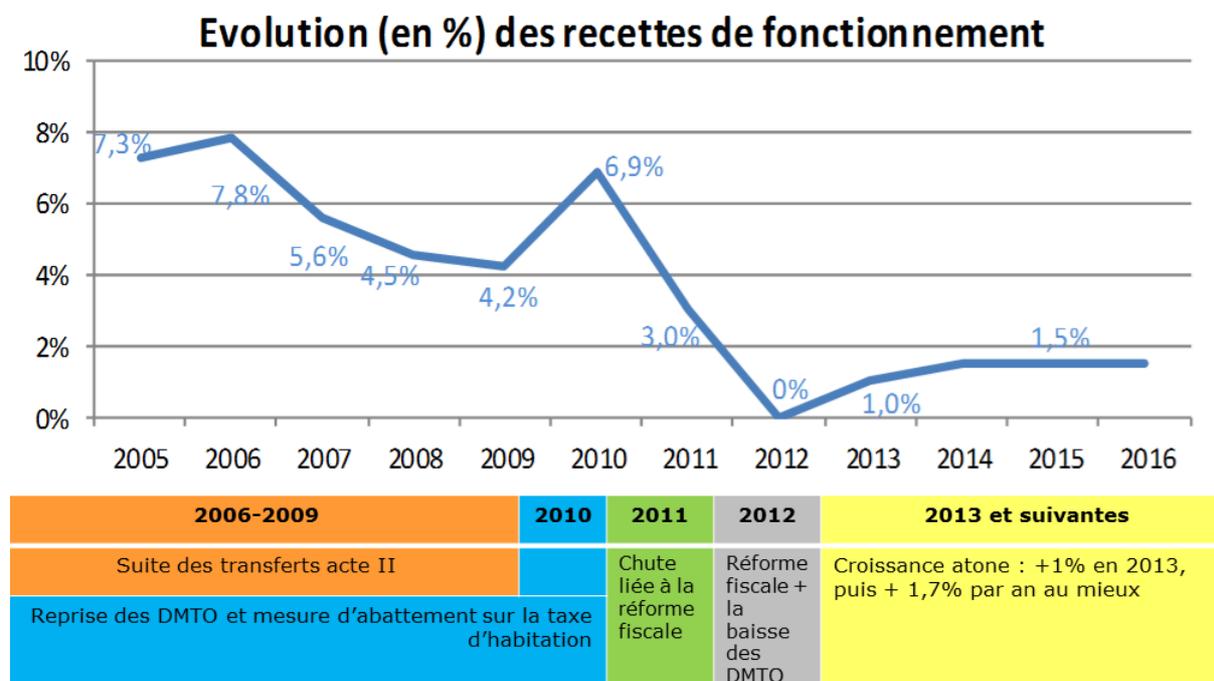
Depuis 2011, la réforme de la taxe professionnelle ajoute à cette péréquation verticale une péréquation horizontale (Départements vers Départements).

Une première péréquation horizontale entre Départements a vu le jour en 2011 avec la création du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux. Le Département du Bas-Rhin a été bénéficiaire net de cette forme de péréquation en 2011 et 2012, en raison de notre très bas niveau de recettes de DMTO par rapport à la moyenne des Départements.

A compter de 2013, une deuxième péréquation horizontale au titre de la CVAE va voir le jour. Le gouvernement a annoncé son intention de corser le dispositif de péréquation sur la CVAE prévu à l'origine par la loi de finances pour 2011. Jusqu'ici, il était prévu d'alimenter le fonds national de péréquation de CVAE (FNPCVAE) non seulement par un prélèvement sur la progression de CVAE (le flux), prévu en loi de finances pour 2011, mais également par un prélèvement sur le stock de CVAE perçu. Dans l'hypothèse où l'intégralité du montant de CVAE perçu par le Département serait désormais retenu comme critère de

prélèvement par le législateur (et non pas seulement la progression), le Département du Bas-Rhin pourrait connaître en 2013 un prélèvement très significatif sur son produit CVAE (de l'ordre de 2,7M€ selon le scénario chiffré par le Comité des Finances Locales). Outre que cette péréquation envisagée ne tient pas compte des charges pesant sur les Départements, **la volonté du gouvernement de financer le renforcement de la péréquation, non par des transferts de l'Etat vers les Départements qui en ont besoin, mais par des transferts des Départements les moins en difficulté vers les Départements encore plus en difficulté aura probablement des conséquences lourdes à porter pour le Bas-Rhin.**

**En conclusion** pour la prospective des recettes, les hypothèses formulées l'an dernier d'une croissance atone sont confirmées pour les années à venir voire sont à réviser à la baisse. **Le niveau de +1,7% par an, envisagé dans le rapport des Orientations Budgétaires de l'an passé apparaît aujourd'hui comme un maximum, notamment compte-tenu du risque de l'instauration d'une péréquation renforcée par le gouvernement en défaveur de notre collectivité et d'une baisse annoncée du concours de l'Etat aux collectivités locales en 2014 et 2015.**



**Quant aux recettes d'investissement, le mode de financement bancaire des investissements est de plus en plus restrictif.**

Les dépenses d'investissement sont généralement financées par trois catégories de recettes : les recettes propres d'investissement, l'épargne, et l'emprunt.

Les recettes propres d'investissement (fonds de compensation de la TVA, dotation globale d'équipement et subventions d'équipement reçues) se sont élevées à 40,6M€ en 2011, en progression de 4% par rapport à 2010. La progression s'explique essentiellement par la meilleure mobilisation du fonds de compensation de la TVA en 2011. Ce haut niveau

de recettes est appelé à terme à se réduire avec la réduction progressive des dépenses d'équipement engagée depuis 2010.

**L'épargne constitue le pilier principal des recettes internes d'investissement : elle s'est renforcée à 149M€ en 2011 (contre 141M€ en 2010).** Ce redressement de l'épargne se poursuit pour la deuxième année consécutive. Il témoigne des efforts engagés avec succès par le Département de restauration des fondamentaux financiers. **Les évolutions prévisibles des dépenses sociales et les perspectives dégradées pour les recettes de fonctionnement conduisent à envisager une baisse palier de tassement de notre épargne, aux environs de 125M€ pour les prochains exercices.**

**Les efforts engagés de redressement de l'épargne ont permis de ralentir la progression de l'endettement en 2011 et de contenir ce dernier à 593M€ fin 2011. Pour autant, malgré les efforts de réduction des dépenses d'équipement engagés en 2011 (-6%) ainsi qu'en 2012, le stock de la dette devrait s'élever à 625M€ en 2013.**

Les conditions de recours à l'emprunt ont profondément changé depuis la crise financière. L'accès à la liquidité n'est plus assuré pour l'ensemble des collectivités. Les plus grosses se tournent aujourd'hui vers de nouvelles sources de financement comme le marché obligataire, voie qu'entend explorer aujourd'hui notre Département pour les années à venir en vue de garantir ses financements et d'optimiser ses coûts. Le Département du Bas-Rhin a d'ores et déjà commencé à s'y engager en préparant la souscription d'un emprunt de type « Schuldschein » pour la fin de l'année 2012. **La bonne notation financière du Département du Bas-Rhin lui permet de réaliser sur ce seul emprunt un gain estimé à 1,7M€ par rapport à un emprunt classique qui aurait été souscrit au même moment.**

### **3.2 En dépenses est ainsi confirmée la nécessité d'une rigueur accrue**

#### **3.2.1 Prospective sur les dépenses de fonctionnement : l'essor des dépenses sociales et l'indispensable poursuite de la maîtrise des dépenses de gestion**

L'évolution des dépenses sociales a été encadrée et optimisée dans le cadre des schémas : Schéma départemental en faveur des personnes en situation de handicap 2010-2014, Schéma départemental gérontologique 2010-2014, Schéma départemental de l'enfance et de la famille 2012-2016. **Malgré cela, avec la dégradation de la conjoncture économique et son impact prévisible sur le RSA, avec l'absence de perspective d'une réforme de la dépendance, avec la poursuite de la montée en charge des dépenses pour les personnes en situation de handicap, l'évolution des dépenses sociales est anticipée entre +4% et +5% en 2013,** par rapport à une cible à +3%/an retenue dans le scénario de redressement acté lors des orientations budgétaires 2012.

**Les autres dépenses d'intervention et les dépenses de gestion devront rester dans la norme d'évolution de +0,5%/+1% par an, conformément aux orientations budgétaires pour 2012.** C'est une contrainte forte qui leur est appliquée dans la mesure où ces dépenses sont en partie déterminées pour certaines d'entre elles par l'évolution du coût de l'énergie et des carburants qu'il s'agisse des transports ou d'un certain nombre de dépenses d'administration générale.

### **3.2.2 Prospective sur les dépenses d'investissement : respect des engagements pris par le Département envers ses partenaires et nécessité d'assurer les investissements dans les grands projets d'avenir conduisent le Département à devoir trouver une voie dans la maîtrise de son endettement**

Le tableau des comptes administratifs 2011 des Départements millionnaires illustre que le Bas-Rhin se situe dans les petits Départements de sa catégorie. Or pèse sur nos comptes la double contrainte d'un retour de l'effet de ciseaux et d'un alourdissement des charges de la dette, alors même que le Département s'est donné comme objectif de ne pas dépasser significativement un ratio de désendettement de six années à l'horizon de 2016. Le Département du Bas-Rhin ne peut pas aujourd'hui se permettre d'être au même niveau d'investissement suivi par des Départements de même nombre d'habitants, sensiblement plus riches grâce à des recettes de fonctionnement et à des droits de mutation structurellement plus élevés.

Le rapport adopté lors des commissions réunies de février 2012 situait le niveau d'investissement, permettant de stabiliser à moyen terme le ratio de désendettement, entre 170 et 180M€. **Afin d'honorer nos engagements en 2013 et de poursuivre les investissements dans les projets d'avenir, tout en conservant la stratégie de maîtrise de la dette, le niveau d'investissement cible pour le budget 2013 pourrait se situer autour de 190M€. Ce montant s'inscrirait en cohérence avec les baisses effectuées lors des exercices antérieurs (220M€ au BP 2011, 200M€ au BP 2012).**

### **3.2.3 La prospective par rapport à la dette et au ratio de désendettement**

Si les hypothèses d'une croissance du social à +4% et des autres dépenses de fonctionnement à +0,5% sont tenues, avec un niveau d'investissement autour de 190M€, le ratio de désendettement s'établirait alors légèrement au-dessous des 6 années à la fin de l'année 2013. La pérennité de l'objectif de tenue du ratio à l'horizon 2016 repose donc, pour les prochaines années, sur la résolution de l'effet de ciseaux dans lequel la progression des dépenses sociales nous plonge et sur la poursuite de la stratégie de maîtrise du volume d'investissement.

### Prospective des finances départementales 2013-2016

	Scénario 1 : redressement durable (orientations budgétaires 2012)	Scénario 2 : dégradation transitoire du social et des recettes (limitée à 2012 et 2013)	Scénario 3 : dégradation durable du social et des recettes
Recettes de fonctionnement	+1,5%/an	+1% en 2013 puis +1,5%/an au-delà	+1% en 2013 et 2014 puis +1,5%/an au-delà
Dépenses sociales	+3%/an	+4,5% en 2013 et +3%/an au-delà	+4,5% en 2013 et +4% au-delà
Total Dépenses de Fonctionnement	+2,5%/an	+2,7%/an en moyenne	+3,2%/an en moyenne
Dépenses d'investissement (Hors dette)	175M€	190M€ en 2013 180M€ au-delà	190M€
Stock dette	624M€ en 2013 670M€ en 2016 →	671M€ en 2013 817M€ en 2016 ↗	671M€ en 2013 904M€ en 2016 ↗
Ratio désendettement	6 ans en 2016	9,5 ans en 2016	15 ans en 2016

### 3.3 Des réponses sont nécessaires au niveau national : le problème le plus criant est celui de la compensation des dépenses sociales ; le financement de l'investissement appelle également des réponses nationales.

#### 3.3.1 La charge nette sociale est un problème d'ampleur nationale

Le spectre de l'effet de ciseaux auquel ont été soumis les Départements en 2009 ressurgit donc en 2012. Le phénomène est bien identifié par l'Etat qui a posé précisément le diagnostic du caractère de plus en plus inadapté des recettes des Départements par rapport à la dynamique de leurs dépenses sociales. Lorsque la conjoncture économique se dégrade, l'effet de ciseaux devient insoutenable pour les Départements les plus fragiles, comme cela avait été le cas au pire moment des années 2009-2010, l'Etat ayant dû mettre en place une enveloppe de secours de 150M€ pour leur permettre de boucler leur budget 2010.

Pareille impasse menacerait une trentaine de Départements en 2012, selon l'Assemblée des Départements de France (ADF) qui tire la sonnette d'alarme et réclame une aide exceptionnelle de 500M€ pour permettre aux plus fragiles des Départements de boucler leur exercice budgétaire 2012. **Une telle situation met plus que jamais en évidence la nécessité de trouver au niveau national des solutions pérennes au financement des politiques sociales départementales, notamment en prenant en compte l'enjeu majeur du financement de la dépendance, qui a été mis en débat en 2011.** Ni le projet de loi de finances élaboré par le gouvernement ni l'agenda gouvernemental ne proposent pour l'instant de réponse, sur aucun des deux volets dépenses et recettes.

### **3.3.2 La crise des financements bancaires : un problème spécifique aux collectivités françaises, qui menace le financement de l'investissement public en France et qui appelle des solutions durables**

Outre la contrainte induite par les plans de redressement des finances publiques, les collectivités locales françaises sont par ailleurs confrontées depuis la mi-2011 à une crise globale de liquidité qui met en péril le financement de leur projets d'investissement et renchérit la charge de leur dette.

La crise financière a changé fortement les données du financement bancaire des collectivités locales. En application des accords de Bâle III, et après intégration dans le droit européen, de nouvelles règles prudentielles entreront progressivement en vigueur à compter de **2013**. Elles ont conduit à une contraction et à un renchérissement de l'offre de crédit, dont l'ampleur a déjà pu être mesurée pour les collectivités locales dès 2011. Les besoins non couverts par l'offre bancaire ont rendu nécessaire la mise à disposition d'une enveloppe de 5 milliards d'euros par l'Etat grâce aux ressources du Fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations. Cette enveloppe était totalement engagée en mai 2012. Les collectivités les plus importantes, eu égard à leurs volumes de financements doivent recourir à un nombre plus élevé de prêteurs et subissent une augmentation inexorable des marges financières.

Pour 2012, la situation est plus incertaine encore dans la mesure où l'offre globale des établissements bancaires ne devrait pas dépasser 10 milliards d'euros et sera insuffisante pour couvrir les besoins des collectivités locales et de leurs groupements qui sont estimés à 16 ou 17 milliards d'euros. Ceci pousse un nombre croissant de collectivités à rechercher des financements alternatifs en ayant recours au marché obligataire.

Par ailleurs, l'Etat a engagé la création de la nouvelle banque publique, coentreprise entre la Banque Postale et la Caisse des dépôts et consignations pour prendre le relais de Dexia-Crédit local au terme du démantèlement de ce groupe. Elle devrait apporter un financement de l'ordre de 5 milliards d'euros. Mais ce projet, tout comme celui de la constitution d'une agence de financement des collectivités locales prend un retard important et ne sera donc pas opérationnel en 2012. L'intervention de la Caisse des dépôts est de ce fait à nouveau nécessaire en 2012, pour assurer une offre de prêts aux collectivités territoriales de nature à couvrir leur besoin, soit 6 milliards d'euros au total.

### **3.4 Nous devons agir également au niveau local en innovant et en recherchant la mutualisation de nos moyens**

Grâce à sa proximité avec l'Allemagne, l'Alsace sera la première région de France à voir une de ses collectivités locales souscrire un emprunt de type « Schuldschein », voie que d'autres collectivités pourraient emprunter à la suite du Département du Bas-Rhin a fortiori si aucune réponse n'est apportée à court terme en matière de financement bancaire. Cette capacité d'innovation, ici dans le domaine financier, doit nous guider pour l'ensemble de nos actions.

Pour 2013, le Département du Bas-Rhin innovera également en ayant recours au marché obligataire pour financer dans de meilleures conditions ses investissements.

Il nous faut par ailleurs poursuivre dans la voie de l'innovation pour préparer l'avenir dans de bonnes conditions. A ce titre, le regroupement des agences économiques d'une part, et des agences touristiques d'autre part, en 2013, entre les deux Départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Région permettra d'optimiser nos moyens. De même, le projet

de Conseil d'Alsace constitue un vecteur essentiel dans cette dynamique de mutualisation et d'innovation pour nos trois collectivités. Comme l'affirme la résolution adoptée par le Congrès d'Alsace le 1<sup>er</sup> décembre 2011, ce projet est résolument tourné vers une logique d'efficacité de l'action territoriale. Demain, le Conseil d'Alsace constituera une entité plus forte, à même de renforcer l'efficacité des fonds publics au service du développement de notre région.

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 2013.*

Strasbourg, le 02/10/12

Le Président,



Guy-Dominique KENNEL