

Compte administratif et compte de gestion 2012

Rapport n° CG/2013/19

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 approbation le compte administratif pour 2012.

Le compte administratif 2012 témoigne de la poursuite des tendances de moyen terme qui affectent les finances départementales et les menacent d'asphyxie, sans une réponse rapide et adaptée de l'Etat de portée générale.

Dans ce contexte général de crise, notre collectivité réussit, par sa gestion budgétaire rigoureuse, à tenir ses objectifs de respect des grands équilibres financiers. Faisant face à des dépenses sociales qui progressent encore en 2012 de manière très soutenue à +4,5%, notre collectivité contient l'évolution de ses autres dépenses à un rythme inférieur à celui de l'inflation (1,9%).

Cette maîtrise des dépenses de fonctionnement a permis de dégager un niveau d'épargne satisfaisant permettant au Département de soutenir des dépenses d'investissement à un niveau très élevé de 222,2M€, niveau supérieur à 2011 (209,1M€). Cet effort exceptionnel a particulièrement porté sur des projets d'infrastructures structurants pour le développement du territoire bas-rhinois tels que le TGV, l'université et l'immobilier d'entreprise.

Ces éléments positifs ne masquent toutefois pas les tendances de fond. Bien que le Département garde fin 2012 des fondamentaux qui restent bons, la poursuite des tendances constatées (hausse des dépenses sociales, haut niveau d'investissement) ou annoncées (baisse des dotations d'Etat) pose à brève échéance les questions de son épargne, de sa dette et de sa capacité à investir. Dans ce contexte, le renforcement de la maîtrise du fonctionnement et la capacité de dégager une épargne suffisante demeurent un impératif.

Le budget 2012 avait été construit, avec la rigueur nécessaire, dans un contexte d'atonie des recettes qui découle de la crise économique et de la réforme fiscale. Malgré la diminution des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), le niveau épargne dégagé a été supérieur à 142M€ (soit un taux d'épargne supérieur à 15%), ce qui a permis de financer un surcroît de dépenses d'investissement de +13M€ par rapport à 2011 avec un total de dépenses d'investissement de 222,2M€.

Ces éléments positifs ne doivent pas masquer toutefois pas les tendances de fond, très préoccupantes pour les finances départementales.

D'une part les recettes de fonctionnement ne progressent en 2012 que de +1,8% (hors recettes exceptionnelles), **soit une augmentation inférieure à l'inflation** (+2% pour mémoire); la bonne tenue de l'épargne étant largement due à des droits de mutation en léger retrait mais qui restent néanmoins soumis pour 2013 et les années qui viennent aux aléas d'un marché immobilier en fort ralentissement. Or à ce contexte déjà très défavorable, vont s'ajouter dès 2013 les mesures gouvernementales portant sur la baisse des concours de l'Etat aux collectivités locales, qui vont avoir un impact majeur sur les recettes départementales sur la période 2013-2015 (cf. détails dans le rapport DM1).

D'autre part, les dépenses sociales continuent de progresser à un rythme de +4,5% largement supérieur à celui des recettes et sont de plus en plus mal compensées par l'Etat. Ainsi, sur les 5 dernières années, les dépenses sociales départementales ont augmenté de +30%, générant pour le Conseil Général une charge complémentaire cumulée +110M€ depuis le début de la crise.

	CA 2007	CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011	CA 2012
Evolution des dépenses sociales depuis le début de la crise	363,4	382,3	407,5	434,5	452,8	473,4
	en %	5,2%	6,6%	6,6%	4,2%	4,5%
Soit une augmentation de 110M€ et de + 30% des dépenses sociales départementales en 5 ans						

Sur cette même période, les compensations versées par l'Etat au Conseil général au titre des quatre allocations de solidarité universelle (RSA, APA, PCH) n'ont progressé que de +25M€, faisant bondir la part des dépenses sociales non compensées par l'Etat de 45% fin 2007 à 53% au CA 2012, soit environ 120M€ de dépenses non compensées fin 2012.

<i>Dépenses sociales non compensées par l'Etat</i>	CA 2007	CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011	CA 2012
TOTAL	68 212 232 €	71 005 331 €	79 003 949 €	97 882 173 €	109 231 472 €	120 056 800 €
%	45%	43%	43%	48%	50%	53%

Cette progression ininterrompue des dépenses sociales se poursuit en 2013 et devrait porter la part des dépenses sociales restant à la charge du Département à 55%, soit quelque 136M€ (cf. rapport DM1).

A cette pression insoutenable exercée sur notre collectivité par des dépenses sociales très mal compensées, se rajoutent d'autres dépenses de fonctionnement qui connaissent également des hausses sur lesquelles le Département n'a pas de prise : il en va ainsi du coût de l'énergie et de son impact sur les transports, ou encore des assurances.

Devant ces contraintes majeures, le département déploie sans relâche ses efforts de gestion. Comme en témoigne la progression des dépenses de fonctionnement, limitée à +1,9% hors social, soit une progression inférieure à l'inflation malgré les hausses mentionnées ci-dessus.

Comme en témoigne également la maîtrise des dépenses de personnel, contenues à + 0,85% en 2012¹ (soit deux fois moins que le glissement vieillesse technicité) après les efforts de maîtrise sans précédents consentis en 2011 (progression de la masse salariale limitée à +0,47% pour mémoire) ou encore la gestion active de la dette détaillée ci-dessous.

Ces efforts indispensables ne seront toutefois pas suffisants face à l'effet de ciseau que subissent de plein fouet les finances départementales et qui, après avoir été renforcé par la réforme de la fiscalité locale, va se trouver encore amplifié par la baisse des concours de l'Etat aux collectivités. Sans mesures rapides et adaptées de la part de l'Etat en faveur du financement des trois allocations individuelles de solidarité, cet effet de ciseau fragilise dangereusement l'équilibre financier des départements et pénalise leur capacité à investir dans leurs domaines de compétence.

Ce diagnostic, maintes fois posé par l'Assemblée des Départements de France depuis les travaux du rapport Jamet en 2010, semble aujourd'hui partagé par le Gouvernement. Cependant, au-delà de la mise en place d'un groupe de travail, il n'y a aujourd'hui aucune piste ni aucun calendrier concret pour la réforme d'ampleur attendue par les Départements.

En résumé, bien que notre Département conserve au terme de l'exercice 2012 des fondamentaux financiers qui restent bons, la poursuite des tendances constatées (hausse des dépenses sociales, haut niveau d'investissement) ou annoncées (baisse des dotations d'Etat) pose à brève échéance les questions de son épargne, de sa dette et de sa capacité à investir. Le renforcement de la maîtrise du fonctionnement et de la maîtrise de l'investissement demeurent plus que jamais un impératif.

1. LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE DU CONSEIL GENERAL

1.1. DES RECETTES ATONES

Recettes de fonctionnement

Le montant des recettes de fonctionnement s'élève en 2012 à 937 M€. Hors recettes exceptionnelles, elles ne progressent en 2012 que de +1,8%, soit une évolution inférieure à celle de l'inflation.

Recettes de fonctionnement	937 M€
Dont impôts directs	290 M€
Dont impôts indirects	301 M€
Dont dotations et compensations	244 M€

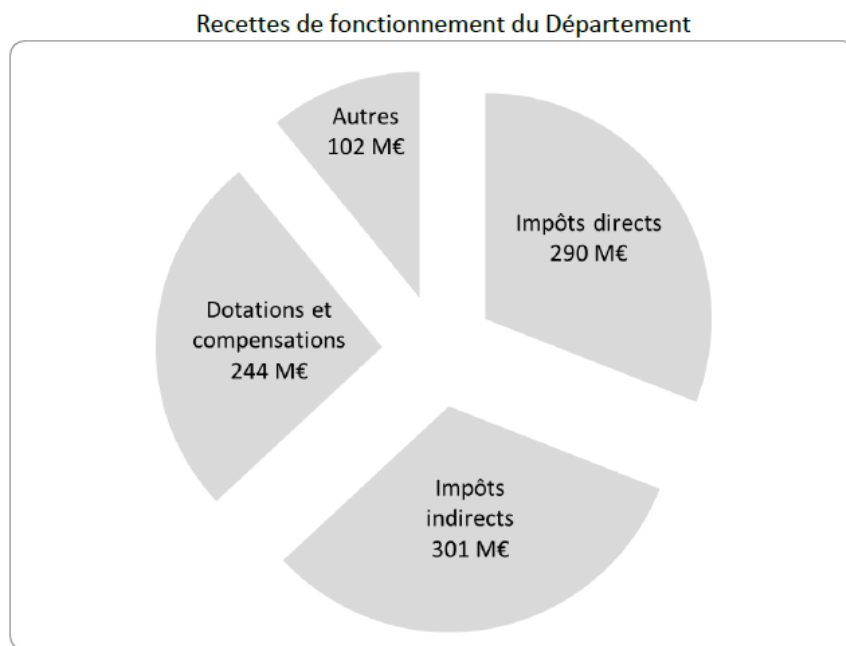
Les recettes de fonctionnement sont structurées en deux principaux blocs :

- les dotations de l'Etat : le produit s'établit à 244M€. Hormis les derniers ajustements opérés sur les dotations de compensation de la taxe professionnelle (DCRTP), ce poste de recettes subit des pertes à hauteur de - 1,2M€ (notamment avec la DGF et les compensations fiscales) ;
- les recettes fiscales : composées du produit des impôts directs et indirects, elles représentent 591M€ (contre 590M€ en 2011)
 - fiscalité locale directe : le produit passe de 281M€ à 290M€.
L'essentiel de l'augmentation de produit résulte d'une progression de 5,1M€ de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) - augmentation

¹ Hors mesures salariales concernant les assistantes familiales au titre de la politique de l'enfance

qui traduit pour l'essentiel l'entrée en vigueur des critères définitifs de calcul de la CVAE - et d'une hausse de + 1,7M€ de la taxe sur le foncier bâti ;

- fiscalité locale indirecte : le produit baisse de 8M€ et s'établit à 301M€. Plusieurs facteurs expliquent cette évolution. Au titre des hausses de produits, le Département bénéficie d'un abondement supplémentaire au titre du fonds de péréquation des droits de mutation (+0,1M€), de la taxe sur les consommations finales d'électricité (+1M€) et la taxe sur les conventions d'assurances (+5,5M€). Au titre des baisses, sont à signaler : les droits de mutation à titre onéreux (-3,6M€) et surtout la taxe intérieure sur les produits pétroliers (-12M€) du fait de la baisse par l'Etat de la compensation définitive du RSA. Ce qui est un comble !



Recettes d'investissement

Les recettes d'investissement hors emprunts s'élèvent à 44M€, dont principalement :

- 21,8M€ de dotations diverses d'Etat (13,2M€ au titre du Fonds de compensation-FCTVA ; 5,6M€ de Dotation d'équipement des collèges-DDEC ; 3M€ de Dotation générale d'équipement-DGE) ;
- 9,4M€ de concours apportés par divers co-financeurs (Etat, Région, RFF, etc.)
- 11,3M€ de remboursement d'avances consenties par le Département dans le domaine de l'économie

1.2. DES DEPENSES MAITRISEES

→ **Un niveau d'investissement élevé, soutenu par des recettes exceptionnelles :**

Le débat d'orientations budgétaires du 25 octobre 2009 a acté l'objectif d'ajustement progressif du niveau de dépenses d'investissement du Département à l'évolution de l'épargne dans le cadre d'une programmation pluriannuelle des dépenses d'investissement

opérationnelles (PPI) passant d'un niveau de 230M€ (moyenne 2005-2010) à un niveau n'excédant pas 170, 180M€ à l'horizon 2014.

Bénéficiant d'une recette exceptionnelle de 4,5M€ (remboursement par le SDIS au Conseil général des avances accordées sur la période 2006-2011) et de recettes d'investissement, le Département a pu consentir un effort exceptionnel au profit de projets structurants, créateurs d'effet de levier pour le développement du territoire tels le TGV (18,8M€), l'université et l'économie (10M€). Après une baisse marquée à 208,9M€ en 2011, les dépenses d'investissement de l'année atteignent en 2012 un montant (hors remboursement de la dette) de 222,2M€.

Les dépenses d'investissement			
	2010	2011	2012
Subventions d'équipement	98,4 M€	96,2 M€	108,5 M€
Dépenses de maîtrise d'ouvrage départementale	110,9 M€	102,2 M€	96,3 M€
Autres	13,0 M€	10,5 M€	17,4 M€
Total dépenses	222,3 M€	208,9 M€	222,2 M€

Les dépenses de maîtrise d'ouvrage s'établissent à 96,3M€, principalement en faveur de la voirie départementale (46,3M€) et en faveur des collèges (27,9M€).

Les subventions d'équipement s'élèvent à 108,5M€. Les principaux concours du Département en 2012 reflètent les priorités de notre collectivité en matière d'infrastructures ferroviaires pour 19M€ (dont un montant de 18,8 M€ en faveur du TGV est), de la gestion de l'eau pour 12,3M€, de logement pour 14,5M€, d'enseignement supérieur et de recherche à hauteur de 9,9M€, d'activités sportives et de loisirs pour 8,2M€, et d'aides aux communes et intercommunalités pour montant global de quelque 35M€.

Les autres dépenses d'investissement comprennent principalement les avances accordées par le Département aux entreprises, notamment au titre du dispositif Alsabail, soit un effort exceptionnel de 16,2M€ consenti en 2012.

→ **Une évolution des dépenses de fonctionnement caractérisée par la forte progression des dépenses sociales et par une maîtrise des autres dépenses de gestion courante :**

Les dépenses de fonctionnement s'établissent en 2012 à 794M€, en progression de + 3.6 % en raison de la forte croissance des dépenses sociales de +4,5%.

Les dépenses sociales restent le cœur des interventions du Département : elles représentent désormais 473,4M€, soit 59,7% des dépenses de fonctionnement du Département. Parmi les politiques sociales, ce sont les dépenses en faveur des personnes handicapées qui progressent le plus en 2012 : elles s'élèvent à 102,4M€ en 2012, soit une progression de +5%. Les dépenses en faveur de l'enfance et de la famille s'accroissent de +4,87%, l'arrivée massive de mineurs isolés étrangers explique notamment cette évolution, des personnes âgées de + 4,75 % et en situation de précarité de +4,37%.

Les dépenses de personnel du Département s'élèvent à 131,4M€ en 2012 (contre 129,1M € en 2011), soit une progression limitée à + 1,7%. Au sein de cette évolution, il convient de distinguer les dépenses de personnel en faveur des assistants familiaux (+7,6%) des autres postes de personnels (+ 0,85%). Cette dernière évolution témoigne de la maîtrise des dépenses de personnel par le Département malgré les mesures réglementaires à impact financier (réforme de la catégorie B).

En matière de transports, la progression est de 6,1%. Cette progression s'explique notamment par la hausse de la TVA en 2012 (+ 1,5 points à 7%), ainsi que par les révisions de prix mécaniques des marchés de transport qui intègrent le coût du gazole.

Les frais financiers s'élèvent à 14,8M€ (contre 13,4M€ en 2011). La gestion active de la dette mise en œuvre par le Département permet de limiter la progression des frais financiers de la collectivité, dans un contexte de renchérissement de l'accès à la liquidité bancaire.

2. UN EQUILIBRE FINANCIER ROBUSTE MALGRE UN ENVIRONNEMENT FINANCIER HOSTILE AUX DEPARTEMENTS

L'autofinancement du Département s'élève à 142M€ (contre 149M€ en 2011). Cette baisse de l'autofinancement est limitée. Elle témoigne d'une part de la bonne maîtrise des dépenses de fonctionnement malgré la progression des dépenses sociales et d'une tenue des recettes satisfaisante malgré un environnement défavorable (baisse des concours de l'Etat, baisse des droits de mutation).

Le stock de dette du Conseil Général s'établit à 632M€ fin 2012, ce qui permet de limiter la progression du ratio de désendettement de la collectivité (stock de dette rapporté à l'autofinancement) à 4,4 ans, soit un bon niveau pour notre Département.

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

Pour le budget principal, le Conseil Général constate que l'excédent global de clôture de la gestion 2012 est de 20.687.699,59 €

- dont le solde d'exécution de la section d'investissement est déficitaire de 57.990.457,26 € ;

- dont le résultat cumulé excédentaire de la section de fonctionnement s'élève à 78.678.156,85 €.

Le Conseil Général :

- arrête le compte de gestion

- décide d'affecter le résultat cumulé excédentaire de la section de fonctionnement à hauteur de 78.678.156,85 € à la couverture du besoin de financement (57.990.457,26€ de déficit de la section d'investissement et 20.687.699,59 € en couverture des dépenses d'investissement reportées de 2012 sur 2013) au compte 1068 « Excédents de fonctionnement capitalisés ».

Pour le budget annexe du Parc départemental d'entretien des cours d'eau, le Conseil Général constate que l'excédent global de clôture de la gestion 2012 est de 1.402.611,64 €

- dont le solde d'exécution de la section d'investissement est excédentaire de 420.678,22 € ;

- dont le résultat excédentaire de la section de fonctionnement s'élève à 981.843,42 €.

Le Conseil Général :

- arrête le compte de gestion

- décide que le résultat excédentaire de fonctionnement sera affecté à hauteur de 981.843,42 € au compte 0002 « Excédents de fonctionnement reportés ».

Pour le budget annexe du Foyer de l'enfance, le Conseil Général constate que l'exercice 2012 se clôture avec un déficit global de 117.647,89 €

- dont un excédent de 147.982,63 € pour l'investissement. Avec le report des exercices antérieurs de 127.402,33 €, le solde excédentaire en investissement à reporter s'élève à 275.384,96 €

- dont un déficit de fonctionnement de 265.630,52 €.

Le Conseil Général :

- arrête le compte de gestion ;

- décide d'affecter le déficit de fonctionnement de 265 630,52 € au débit du compte 119 de l'exercice 2012, repris dans l'affectation 2015 des résultats 2014 ; la reprise du résultat excédentaire de 322 733,25 € de l'exercice 2010 est effectuée au crédit du compte 110 de l'exercice 2013, repris lors de l'affectation 2015 des résultats 2014.

Pour le budget annexe du laboratoire départemental d'analyses, le Conseil Général constate que le déficit global de clôture de gestion 2012 est de 169.743,71 € :

- dont 61.589,06 € d'excédent d'investissement. Le Conseil Général reporte ce montant au compte 001 « Excédent d'investissement reporté » ;

- dont 231.332,77 € de déficit de fonctionnement. Le Conseil Général reporte ce montant en dépenses au compte 002 « Déficit de fonctionnement reporté ».

Le Conseil Général arrête le compte de gestion.

Pour le budget annexe du Vaisseau, le Conseil Général constate que le résultat global de clôture de gestion 2012 est de 5.152,89 €

- dont 776,05 € de déficit d'investissement. Le Conseil Général reporte ce montant en 2013 au compte 001 « Déficit d'investissement reporté »

- dont 5.928,94 € d'excédent de fonctionnement. Le Conseil Général reporte à hauteur de 4 722 € à la couverture du besoin de financement (776,05 € de déficit de la section d'investissement et 3 945,95 € en couverture des dépenses d'investissement reportées de 2012/2013) au compte 1068 "Excédents de fonctionnement capitalisé" et reporté à hauteur de 1 206,98 € au compte 002 "Excédent de fonctionnement reporté".

Le Conseil Général arrête le compte de gestion.

Pour le Budget Annexe du Parc Véhicules et Bacs Rhénans, le Conseil Général constate que l'excédent global de clôture de la gestion 2012 est de 1.245.457,56 €

- dont le solde d'exécution de la section d'investissement est excédentaire de 1.081.086,69 €. Le Conseil Général reporte ce montant en 2013 en investissement au compte 001 « Excédent d'investissement reporté ».

- dont le résultat excédentaire de la section de fonctionnement d'un montant de 164.370,87 €. Le Conseil Général affecte ce montant en investissement au compte 1068 à hauteur de 50.047,46 € en couverture du besoin de financement et un montant de 178.899,40 € sera reporté au compte 002 "Excédent de fonctionnement reporté".

Le Conseil Général arrête le compte de gestion.

Strasbourg, le 03/06/13

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