



Commission des finances et des affaires générales

5 - Administration générale

Orientations budgétaires 2015

Rapport n° CG/2015/14

Service Chef de file :

Direction des finances et de la commande publique

Service(s) associé(s) :**Résumé :**

Les orientations budgétaires 2015 sont marquées par le doublement de la contrainte sur la dotation globale de fonctionnement dès 2015 et ce, d'après le plan de redressement des finances publiques, jusqu'en 2017, alors que la situation financière des départements est déjà extrêmement difficile. Tandis que 2014 avait été marquée par un effort de l'Etat vis-à-vis des départements à travers le transfert des frais de gestion de la taxe foncière, rien n'est fait en 2015 pour soulager la charge nette sociale qui grève lourdement leurs comptes et obère leur avenir.

Le budget 2015 va marquer une rupture au regard d'une récente période pendant laquelle l'effritement des recettes du Département s'accompagnait à la fois de mesures d'économies mais aussi d'un espoir d'un retournement de la situation économique susceptible d'alléger les dépenses liées à l'action sociale. Dès 2015 la baisse de la dotation versée par l'Etat pour le fonctionnement de la collectivité sera le double de celle de l'an dernier. La baisse de cette dotation se poursuivra en 2016 et en 2017. Cela s'ajoute à la baisse continue du taux de compensation des aides individuelles de solidarité qui conduit à une différence de 163 M€ entre les dépenses et le remboursement par l'Etat.

La situation devient critique, car au même moment les dépenses sociales, par effet de la crise économique et sociale qui dure et s'amplifie, sont orientées à la hausse. Par ailleurs, le Département, depuis des années, s'est engagé fortement dans des soutiens utiles à des projets de développement dans le Bas-Rhin et à Strasbourg, et qui, arrivant maintenant en phase opérationnelle, nécessitent des crédits de paiement supérieurs aux capacités de financement.

Mais il y a plus.

Depuis début 2014, les départements subissent un traitement politique particulièrement déstabilisant. D'abord voués à la suppression, à la demande du Président de la République, dès 2015, celle-ci est repoussée par le Premier Ministre à 2016. Puis, s'apercevant de la nécessité d'une réforme constitutionnelle, leur disparition est retardée à 2020. Intervient la loi sur la délimitation des nouveaux cantons, qui fixe le mandat des conseillers départementaux à 6 ans, puis une déclaration à l'automne 2014 du Premier Ministre qui acte - semble-t-il - une certaine pérennité des Départements, mais selon trois types de collectivités : les départements/métropoles, les départements ruraux, et une catégorie de départements voués à se fondre avec les intercommunalités !

Vient en plus, dans ce contexte déjà singulièrement instable, le projet de loi NOTRe encore en débat au Parlement ! Un charcutage des compétences du Département, amorcé avec la loi MAPTAM (transferts vers la métropole) qui intensifie ce qu'un membre du Gouvernement a appelé « la dévitalisation » des Départements.

Comment établir sérieusement des orientations budgétaires dans un tel contexte ?!

Les finances des Départements sont en crise structurelle, dans tout le pays. Et pourtant, aucune réforme ou solution structurelle pour les finances des Départements n'est préparée, ni même annoncée. Or, si les baisses des dotations de l'Etat sont communes aux autres

niveaux de collectivités, ce sont les Départements qui subissent de plein fouet la hausse de la précarité sociale (enfance, mineurs étrangers, RSA), du vieillissement de la population et de la perte d'autonomie (APA et PCH).

L'absence de perspectives financières positives au niveau national, la persistance de la crise sociale, et, d'autre part, le niveau actuel des dépenses et des engagements budgétaires de notre collectivité nous conduiront à rechercher les conditions d'un équilibre budgétaire menacé en rupture avec les budgets précédents.

La loi NOTRe est en cours de discussion au Parlement et, au moment où le présent rapport est établi, la situation n'est pas suffisamment claire pour intégrer d'éventuelles évolutions de compétences à la prospective financière. Toutefois, il faut souligner que les dispositions de la loi relative aux compétences des départements ont un impact différent selon qu'il s'agisse :

- du transfert de compétences à d'autres collectivités ; sous réserve des négociations à intervenir, on peut estimer que les transferts sont neutres sur le plan budgétaire, car face à la dépense directe qui disparaît du fait du transfert à une autre collectivité, il est nécessaire de mettre en place une dotation du CG à la nouvelle collectivité, tant pour le fonctionnement que pour l'investissement ; le montant de la dotation de transfert tient compte des dépenses prenant en référence les dépenses constatées lors des exercices antérieurs ;
- de la fin de la clause de compétence générale, qui ne donne pas lieu à compensation financière et peut donc correspondre à une diminution potentielle des dépenses du CG ; toutefois, des clauses multiples dans le projet NOTRe autorisent néanmoins le CG à poursuivre ses interventions, via une agence, ou via les aides aux communes, voire via des exceptions, et notamment au travers des compétences partagées (culture, sport, tourisme, etc...).

Les dépenses de fonctionnement du CG 67, qui sont à 60% composées de dépenses sociales, sont à la hausse avec une progression tendancielle qui demeure forte (entre 4 et 6%). Les dépenses de fonctionnement évoluent alors globalement entre 3 et 4%, à un niveau chaque année supérieur à la progression des recettes.

Or, tandis que l'Etat a programmé une diminution de ses dotations sur trois ans, les facteurs d'évolution des dépenses sociales ne jouent pas à la baisse de ces dépenses dans les années qui viennent.

La conséquence directe de ces effets est la baisse de l'épargne, laquelle rogne ainsi la capacité d'investissement des départements qui assurent pourtant par ce moyen un rôle péréquateur en garantissant des investissements et un développement économique dans tous les territoires.

A l'heure où les compétences de l'ensemble des échelons de collectivités sont discutées au Parlement par l'examen de la loi NOTRe, c'est ainsi le modèle départemental qui est aujourd'hui remis en cause, autant par le moyen de leur fragilisation financière que par les perspectives d'une nouvelle répartition des compétences.

1. La situation financière du Département se dégrade à la veille d'une réduction inédite des concours de l'Etat

Sans anticiper sur le compte administratif, il est possible de disposer de quelques tendances sur l'évolution de la situation financière du Département en 2014 du fait du calendrier des orientations budgétaires en 2015.

Toutefois, il est précisé que les chiffres 2014 ne sont pas encore stabilisés et que d'éventuels écarts peuvent apparaître entre les éléments évoqués ci-dessous et ce que sera le compte administratif définitif, et notamment du fait de changements de périmètres d'une année sur l'autre.

1.1. Bien que les indicateurs financiers du Département traduisent sa bonne gestion ces dernières années, la situation s'est nettement dégradée en 2014, augurant mal de l'impact des prochaines baisses de recettes

Les premières orientations de la gestion 2014 font apparaître une progression des dépenses de 3%, qui est relativement maîtrisée compte tenu d'une progression des dépenses sociales supérieure à 5%, la progression des autres dépenses étant négative. Mais les recettes présentent une évolution négative (de l'ordre de -1%).

De manière pluriannuelle, on constate que les dépenses du Département, qui sont inférieures en euros par habitant à celles des autres départements dits « millionnaires » (c'est-à-dire qui comptent plus d'un million d'habitants) hors Paris, ont également progressé moins vite que la moyenne de la strate.

Nos frais de personnel, nos contributions obligatoires (en particulier celles au SDIS ou aux collèges), et même nos dépenses brutes de RSA, de PCH et de frais d'hébergement, par habitant, sont inférieurs à la moyenne. En revanche, l'APA est supérieure, et les subventions et participations pour tiers sont largement supérieures, par habitant, à la moyenne de la strate.

Mais, en ce qui concerne les recettes de fonctionnement, elles sont elles aussi inférieures à la moyenne de la strate : les droits de mutation, le taux du foncier bâti et la compensation du RSA sont faibles dans le Bas-Rhin. Et, alors que les autres Départements de la strate ont continué à bénéficier d'une progression de leurs recettes en 2014 notamment sous l'effet des mesures décidées par l'Etat en loi de finances pour 2014 (transfert des frais de gestion du foncier bâti et possibilité d'augmenter le taux des DMTO), les recettes du Bas-Rhin ont, elles, diminué, en particulier du fait de la baisse de la CVAE qui est venue se cumuler à la baisse des dotations d'Etat.

Rétrospectivement, ce sont les recettes 2013 qui présentaient un caractère exceptionnel grâce à la progression de la CVAE ; sa baisse en 2014 (-29M€) a pour effet que le Département du Bas-Rhin rejoint le niveau moyen des autres départements en termes de ratios financiers.

L'épargne prévisionnelle 2014 se situe autour de 94M€, en très forte baisse par rapport à 2013 (plus de 30M€), soit un taux d'épargne de 10% environ lui aussi en baisse importante alors que le Département avait réussi à maintenir un bon taux jusqu'alors (13%).

La bonne gestion du Département permettait un double effet :

- En direction des tiers (communes, intercommunalités, Etat, bailleurs sociaux, université), le Département a pu soutenir non seulement des projets de développement local permettant un bon niveau d'équipement et de services publics dans les territoires, mais également des grands projets structurants pour l'EuroMétropole et l'ensemble du Bas-Rhin (le TGV, l'enseignement supérieur et la recherche, le TSPO par exemple) ;
- En direction des contribuables bas-rhinois, les taux d'imposition (et aujourd'hui celui de la TFB) sont restés bas, parmi les plus bas de France même.

Les conséquences en ont été importantes :

- En matière d'investissement :
 - o les subventions accordées aux tiers ont gonflé la dotation aux amortissements qui représente une contrainte forte sur la section de fonctionnement (ce point sera abordé ci-dessous) ;

- les engagements accumulés vis-à-vis des tiers représentent aujourd'hui un stock très important.
- En matière de recettes, les faibles taux d'imposition se sont traduits par un moindre bénéfice des fonds de péréquation récemment mis en place par l'Etat.

1.2. La baisse des dotations de l'Etat telle qu'elle est programmée représente une perte cumulée de plus de 150M€ sur la période 2014-2017

Pour financer le « Pacte de responsabilité », l'Etat a établi un plan de 50Md€ d'économies à réaliser jusqu'en 2017, dont 11Md€ sont à supporter par les collectivités territoriales.

Après une baisse de 1,5Md€ en 2014 qui s'est traduite par une baisse de 476M€ pour les Départements et de 8,9M€ pour celui du Bas-Rhin, la baisse serait de 3,7Md€ par an de 2015 à 2017, soit -20,3M€ par an pour le Bas-Rhin ponctionnés sur la dotation globale de fonctionnement (DGF). En 2017, la DGF sera ainsi de 100M€ contre 170M€ en 2013.

Sur la période 2014-2017, ce sont plus de 150M€ qui doivent donc être trouvés dans le budget départemental.

Si le défi est posé à toutes les collectivités territoriales, il l'est particulièrement aux Départements qui portent des dépenses sociales croissantes et supportent une charge nette sociale considérable. Il est posé dès 2015 à notre Département : charge nette sociale considérable et en hausse, baisse de l'épargne en perspective et dotation aux amortissements importante à couvrir représentent les enjeux de la section de fonctionnement ; maîtrise de la dette et paiement des engagements contractés sont ceux de la section d'investissement. C'est de ces défis et des moyens de les relever que ces orientations budgétaires doivent être l'occasion de débattre.

2. Prospective pluriannuelle des recettes : une réduction tendancielle asphyxiante

Faible rendement de la fiscalité indirecte et des bases de la fiscalité, d'une part, baisse des dotations de l'Etat et de la part de la compensation des AIS d'autre part, vont continuer à se combiner dans les années qui viennent, ce qui conduira à un recul continu des recettes du Département d'ici 2017, seul horizon connu pour les indications données par l'Etat.

Depuis plusieurs années, un effet de ciseau puissant frappe les finances des Départements. Cette situation, aggravée par la réforme de la fiscalité locale – et en particulier la suppression de la taxe professionnelle, mal remplacée – a été masquée en partie par une relative bonne tenue des DMTO jusqu'en 2012 et par la décision de suppression des abattements de la taxe d'habitation décidée judicieusement en 2010 par l'assemblée départementale. Depuis, le rythme d'évolution des recettes est resté positif, mais à un niveau plus faible. L'assemblée départementale a pu maintenir une politique de stabilité fiscale (maintien d'un taux identique de TFB) en 2014 après la hausse de 2013. Mais, en 2014, la chute de la CVAE et la baisse des dotations d'Etat provoquent une évolution négative des recettes par rapport à 2013.

Nous entrons dans une nouvelle phase d'atonie des recettes fiscales du Département, voire avec un risque d'orientation à la baisse.

En matière de fiscalité directe, la Taxe sur le foncier bâti (TFB) bénéficie d'une dynamique modeste (autour de 1,6%) dont plus de la moitié est due à la revalorisation forfaitaire des bases votée en loi de finances. La Cotisation sur la Valeur ajoutée des entreprises (CVAE), au-delà de son caractère cyclique qui s'explique par le mode de reversement par les entreprises, doit s'établir en tendance de moyen terme autour de la croissance économique bas-rhinoise. La CVAE est donc moins dynamique que la Taxe professionnelle qu'elle a

partiellement remplacée (l'écart entre la CVAE et l'ancienne TP se faisant au moyen de dotations d'Etat qui sont gelées), plus fluctuante, plus difficile à prévoir. Une hypothèse de +1,5% par an a ici été considérée.

Taxe sur le foncier bâti (TFB)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Hypothèse à taux constant		
							2015	2016	2017
Taux	11,27%	11,27%	11,27%	11,27%	11,6%	11,6%	11,6%	11,6%	11,6%
Montant (en M€)	87,5	92,8	138,9	142,3	150,7	153,0	155,4	157,9	160,5
Variation	6,17%	5,71%	33,17%	2,42%	5,55%	1,55%	1,60%	1,60%	1,60%

CVAE	2011	2012	2013	2014	Hypothèse		
					2015	2016	2017
Montant CVAE (en M€)	140,4	145,8	170,5	141,1	151,4	153,7	156,0
Variation		3,85%	16,94%	-17,24%	7,30%	1,50%	1,50%

La fiscalité indirecte est affectée également par la croissance faible : il n'est pas anticipé de rebond du marché immobilier qui pourrait provoquer une hausse significative des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Une faible activité dans le domaine de la construction se traduit également par une baisse de la Taxe d'aménagement. Quant à la Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) couplée à la Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE, ex-TIPP), elle connaît depuis 2013 une croissance annuelle inférieure à 1% malgré la possibilité d'une dynamique plus forte de la part assise sur les contrats maladie.

Fiscalité indirecte	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Hypothèse		
							2015	2016	2017
Droits de mutation	64,4	82,1	93,5	90,0	88,5	94,9	100,3	100,3	100,3
Variation	-33,00%	+27,38%	+22,34%	-3,39%	-2,99%	+5,85%	+0,00%	+0,00%	+0,00%
TSCA	52,9	55,2	115,9	121,5	122,5	123,2	124,5	125,7	127,0
Variation	+3,85%	+4,03%	+52,41%	+4,82%	+0,84%	+0,60%	+1,00%	+1,00%	+1,00%
Taxe sur l'électricité	9,8	10,0	10,1	11,2	11,4	11,4	11,7	11,9	12,1
Variation	8,14%	1,48%	1,14%	10,79%	1,88%	0,00%	2,73%	1,50%	1,50%

Enfin, les dotations d'Etat sont en baisse ou gelées. La diminution porte principalement sur la Dotation générale de fonctionnement (DGF) pour un montant de 21M€ par an dans le Bas-Rhin en 2015, 2016 et 2017. La première baisse a été enregistrée par notre Département en 2012, puis en 2013, pour des montants inférieurs à 1M€ ces deux années-là. La première baisse significative est intervenue en 2014 (-8,9M€) et, sans changement de critères dans les années qui viennent, c'est peu ou prou la baisse 2015 (-20,8M€) qui trouverait à s'appliquer sur la DGF bas-rhinoise.

Elle concerne aussi depuis plusieurs années (antérieurement à la baisse de la DGF) les compensations fiscales que l'Etat avait instituées en vertu des principes constitutionnels en compensant auprès des collectivités les impôts locaux qu'il amoindrissait. Beaucoup moins forte et moins visible que celle de la DGF, cette baisse ampute le budget départemental de 0,4 à 0,6M€ par an.

Les dotations gelées sont principalement la Dotation générale de décentralisation (6,2M€)

et l'ensemble des ressources issues de la réforme de la Taxe professionnelle (Fonds national de garantie individuelle des ressources – FNGIR – et Dotation de compensation de la Réforme de la Taxe professionnelle¹ – DCRTP – pour un montant global d'environ 50M€).

Dotations d'Etat	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Hypothèse		
							2015	2016	2017
DGF	168,9	169,7	170,7	170,1	169,4	160,4	140,3	120,0	99,7
Variation	3,19%	0,50%	0,58%	-0,34%	-0,42%	-5,30%	-12,54%	-14,47%	-16,92%
DGD	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
Variation	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Frais de gestion de la TFB (LFI 2014)						11,2	11,2	11,2	11,2
Dotations de compensation (FNGIR, DCRTP)			47,1	50,89	50,3	50,3	50,3	50,3	50,3

Ainsi, le Département de Demain va connaître une diminution continue de ses recettes.

Recettes par famille	CA 2009 (en M€)	CA 2010 (en M€)	CA 2011 (en M€)	CA 2012 (en M€)	CA 2013 (en M€)	CA 2014 prévisionnel (en M€)	Prospective		
							BP 2015 (en M€)	2016 (en M€)	2017 (en M€)
Dotations Etat (DGF, DGD, Compensations fiscales, FMDI, FNGIR, DCRTP)	191,9	192,2	239,9	244,5	242,0	232,1	211,3	189,8	169,0
Evolution en %		0,2%	24,8%	1,9%	-1,0%	-4,1%	-8,9%	-10,2%	-11,0%
Fiscalité directe (TFB, CVAE, IFR)	370,3	404,2	282,5	291,7	323,2	298,2	308,9	313,7	318,5
Evolution en %		9,2%	-30,1%	3,3%	10,8%	-7,7%	3,6%	1,6%	1,5%
DROITS DE MUTATION (fiscalité indirecte)	64,4	82,1	93,6	90,0	88,5	94,8	100,3	100,3	100,3
Fiscalité indirecte (DMTO, Taxe sur l'électricité, Taxe d'aménagement, TSCA, Taxe additionnelle à la taxe de séjour)	194,4	218,6	309,6	301,4	299,6	306,2	312,9	314,2	315,7
Evolution en %		12,5%	41,6%	-2,7%	-0,6%	2,2%	2,2%	0,4%	0,5%
Autres Recettes (principalement recouvrements sociaux sur tiers)	85,2	84,6	84,5	99,4	88,0	121,7	85,7	87,4	89,2
Evolution en %		-0,8%	-0,1%	17,6%	-11,5%	38,3%	-29,6%	2,0%	2,0%
Total recettes fonctionnement (sans retraitements comptables) ²	841,8	899,6	916,5	937,0	952,8	941,2	918,9	905,1	892,3
Pourcentage d'évolution réel intégrant les retraitements comptables		6,86%	3,12%	2,24%	1,43%	-1,20%	-2,35%	-1,50%	-1,41%

Le tableau ci-dessus montre le ralentissement progressif du rythme d'évolution des recettes entre 2010 (année au contexte particulier du fait de la suppression de l'abattement sur la TH et de la reprise des DMTO après la crise) et 2014 (CA prévisionnel) et le changement profond qui attend le département à partir de 2015.

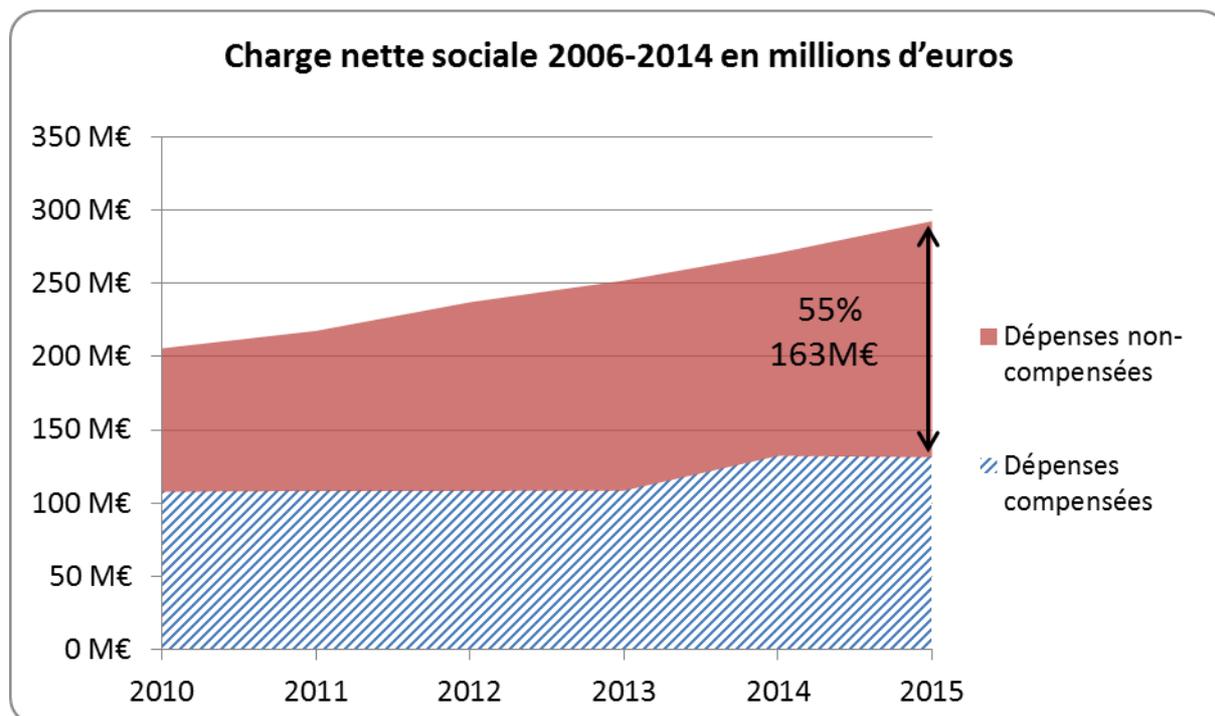
Il s'ajoute à cette situation extrêmement préoccupante – mais partagée par d'autres collectivités – la situation particulière de la compensation (de la non-compensation, en réalité) des dépenses des AIS.

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

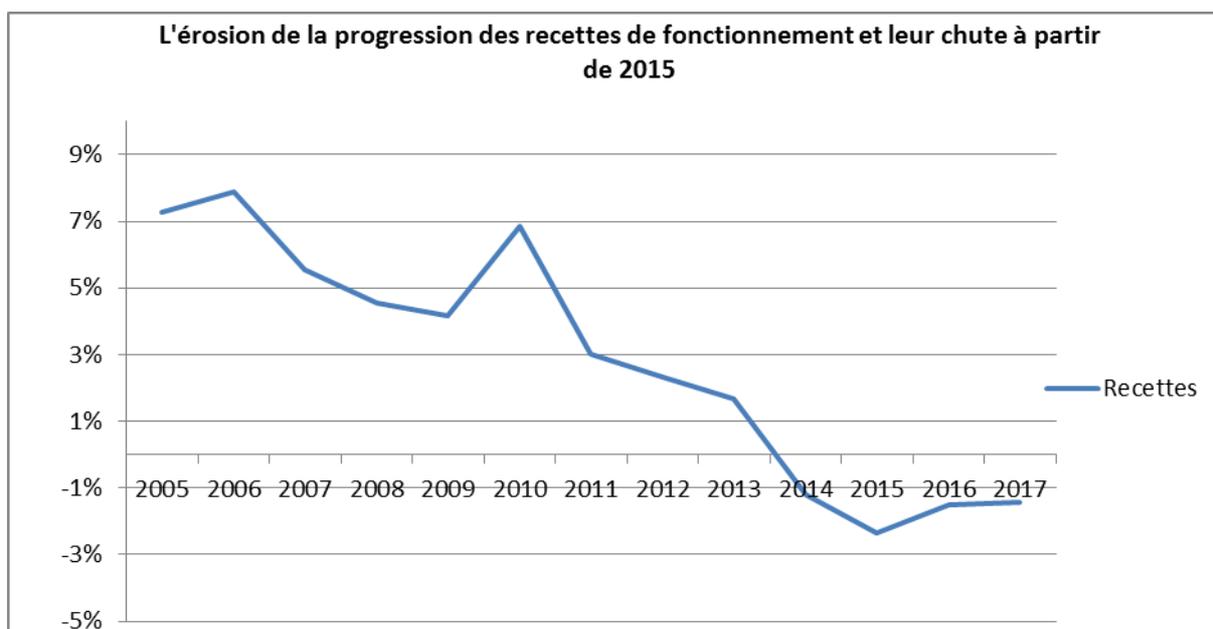
² Seul le résultat d'exécution 2013 a été retraité pour être ôté des recettes 2014.

Les dotations versées par la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA) sont également annoncées en baisse. Ainsi, lors des deux exercices précédents le montant compensé par l'Etat pour la PCH s'élevait à un peu plus de 9M€ pour une dépense comprise entre 20 et 21M€. Si, concernant la compensation de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA), la CNSA n'a procédé à aucune annonce quant à une diminution éventuelle, la baisse annoncée de la compensation des dépenses de PCH laisse à penser qu'aucune augmentation de la compensation des dépenses d'APA n'est à attendre. Ainsi, les dépenses de PCH ne seraient compensées qu'à hauteur de 39% et les dépenses d'APA à hauteur de 27%.

Au moment de la rédaction de ce rapport les montants prévisionnels de compensation des dépenses n'avaient toujours pas été communiqués par la CNSA.



L'ensemble de ces hypothèses amène l'évolution de l'ensemble des recettes de fonctionnement du Département sur la période 2015-2017 autour de -1,5% à -1,7% par an en moyenne, soit une perte cumulée sur la période de l'ordre de 60M€. La baisse est très forte en 2015, l'écart entre le budget primitif 2014 (952M€) et le budget primitif 2015 représentant de l'ordre de 30M€.



(Chiffres 2005-2013 : CA ; chiffre 2014 : CA prévisionnel ; chiffres 2015-2017 : prospective)

3. Prospective pluriannuelle des dépenses

La prospective des dépenses de fonctionnement est fonction de plusieurs facteurs :

- Un certain nombre d'évolutions non maîtrisables des dépenses qui peuvent concerner en particulier le domaine des prestations sociales mais aussi des dépenses telles que les fluides, le coût des fournitures administratives, la hausse du prix du courrier, les marchés du fait de clauses de révision des prix. Les dépenses de personnel connaissent également une évolution spontanée traditionnellement estimée – et corroborée par les calculs pour notre collectivité – à 1,6% correspondant au « Glissement vieillesse technicité » ou « GVT » ;
- Des actions volontaristes de maîtrise de ces différents postes, qui s'inscrivent souvent dans des effets de moyen terme. Relèvent de ces actions :
 - o en particulier le plan de maîtrise budgétaire du social
 - o mais également les actions de maîtrise de la masse salariale, le déploiement d'une politique achats permettant d'obtenir des coûts de marchés plus bas, etc.
- La révision des dispositifs et modalités d'intervention du Département qui permettent de revoir sur le fond les politiques publiques.

3.1. La prospective « fil de l'eau »

La prospective peut utilement s'appuyer sur un scénario « fil de l'eau » qui considère le périmètre des interventions départementales inchangé, c'est-à-dire que tant les compétences de la collectivité que son niveau d'intervention dans chacune d'elles sont maintenus à niveau constant.

Sur la base des premiers résultats connus de la gestion 2014 et d'un certain nombre d'anticipations (évolution du taux de chômage, tendances démographiques, prix de l'énergie), des tendances pluriannuelles peuvent être projetées sur la période 2015-2018.

Les dépenses sociales, qui constituent autour de 60% des dépenses de fonctionnement, devraient continuer à évoluer à un rythme autour de 3,5 à 4% par an.

Tandis que les dépenses d'enfance-famille et d'autonomie seraient relativement maîtrisées, les **dépenses d'insertion** devraient rester fortement orientées à la hausse du fait de la progression prévisible du RSA. Il existe un effet retard de plus d'un an entre la stabilisation ou la baisse du chômage et sa traduction dans le nombre d'allocataires – puis des montants versés. S'il est possible que la hausse du chômage ralentisse dans les années qui viennent, il paraît aujourd'hui peu probable que le chômage baisse. De plus, il faut compter jusqu'en 2017 avec la hausse annuelle du montant de l'allocation décidée en 2012 par le Gouvernement dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté. L'ensemble de ces facteurs conduit à une prévision de l'ordre de +10% en 2015 puis de +6% par an sur la période 2016-2018 mais avec une progression encore de l'ordre de 8% en 2016.

Quant aux **dépenses d'autonomie**, elles devraient évoluer à un rythme supérieur à 2,5% par an. Elles sont guidées par l'évolution de la tarification autour de 1,5% par an et par les tendances démographiques.

En matière de personnes âgées, une diminution est à prévoir pour 2015 grâce au changement du mode de paiement de l'aide sociale, mais sans cette mesure, la croissance aurait été de +2,5%. Si une faible augmentation des dépenses est pour le moment envisagée pour l'année 2016 (de l'ordre de 0,15%), c'est grâce aux actions de maîtrise budgétaire mises en place ces dernières années et qui sont amenées à se poursuivre pour la période 2016-2018. En effet, les derniers effets du changement de mode de paiement de l'aide sociale pour l'hébergement des personnes âgées vont être ressentis en 2016, avec une baisse de 10,5% de la dépense. Cette diminution importante permet d'absorber l'augmentation des dépenses liées à l'APA, du fait de l'augmentation mécanique des coûts (tarifs des services d'aide à domicile ou hausse du SMIC par exemple) et de l'augmentation des bénéficiaires en lien avec le vieillissement de la population. Entre la fin de l'année 2015 et le début de l'année 2018, le déploiement progressif de la télégestion, mesure forte inscrite au plan de maîtrise budgétaire, va entraîner une réduction de la dépense d'APA à domicile, permettant d'absorber l'entrée de nouveaux bénéficiaires dans le dispositif sans observer une augmentation trop importante de la dépense.

Cependant, la prospective des dépenses pour les années à venir ne tient pas compte des impacts de la loi d'adaptation de la société au vieillissement, adoptée en 1^{ère} lecture à l'Assemblée Nationale le 17 septembre 2014 et dont la mise en œuvre est annoncée pour le courant de l'année 2015. Si le projet de loi indique bien des mesures entraînant une augmentation des coûts liés à l'APA à domicile, il renvoie aux décrets d'application pour connaître les seuils et montants plafonds, ce qui rend difficile le calcul de l'impact pour le Département. L'Assemblée des Départements de France a réalisé des estimations, prévoyant une augmentation de la dépense de l'ordre de 3M€ en moyenne pour chaque Département, mais il n'est pas possible d'inférer aujourd'hui des informations disponibles le coût pour le Département du Bas-Rhin.

Quant à la politique des personnes en situation de handicap, elle devrait évoluer assez fortement à la hausse en 2015 (plus de 4% de hausse) puis à un rythme moyen de 2,6% par an entre 2016 et 2018. Ce rythme pour la politique masque de grandes disparités. En effet, si l'évolution des dépenses d'hébergement en établissement médico-sociaux pour personnes handicapées augmente de 1,5% par an sur la période du fait de l'augmentation du tarif, l'augmentation prévisionnelle des dépenses d'hébergement en EHPAD pour les personnes handicapées serait de 20% par an. Ainsi, entre 2013 et 2014 les dépenses d'hébergement pour personnes handicapées en EHPAD ont augmenté de 29% et cela devrait se poursuivre pour les années à venir. Cette évolution est la combinaison de deux phénomènes : l'augmentation de l'espérance de vie des personnes handicapées et la fin de la création de nouvelles places dans le Département en établissement pour personnes handicapées (dont le taux d'équipement a à présent rejoint la moyenne nationale) qui poussent les personnes handicapées vers les EHPAD, dont les places se libèrent plus rapidement que dans les établissements pour personnes handicapées.

Les allocations compensatrices pour personnes handicapées devraient connaître une augmentation maîtrisée : légère baisse en 2015 puis 1,4% en moyenne entre 2016 et 2018. Cela s'explique d'une part, par une diminution des dépenses de l'Allocation Compensatrice Tierce Personne (ACTP) qui poursuit son déclin et d'autre part, par une augmentation contenue des dépenses de PCH grâce à des mesures de maîtrise budgétaire : déploiement de la télégestion ou mise en œuvre du contrôle d'effectivité par exemple.

Les dépenses de la politique enfance-famille devraient pouvoir être maîtrisées à un rythme compris entre 1 et 1,5%, du fait du développement des mesures d'alternatives au placement et à un travail de rationalisation du dispositif d'hébergement existant.

Les **autres politiques publiques** peuvent être stabilisées par des mesures de maîtrise avec une évolution n'excédant pas 1%. Ce serait le cas par exemple pour les dépenses de transports avec un maintien d'une régulation forte sur les lignes ouvertes. Les subventions devraient aussi, pour cela, être gelées par rapport à leur niveau antérieur dans la plupart des domaines d'intervention du Département.

Synthèse des hypothèses pluriannuelles en recettes et dépenses de fonctionnement

Prospective des recettes de fonctionnement 2015-2018

Recettes de fonctionnement		
	% moyen d'évolution des recettes 2015-2018	Commentaires
Dotations d'Etat	-10% jusqu'en 2017 puis stabilisation	Baisse 2015 de la DGF appliquée en 2016 et 2017
Fiscalité directe et indirecte	+1,6%	Atonie de la fiscalité
Evolution moyenne annuelle des recettes de fonctionnement :	-1,8% pendant la phase de baisse de la DGF	

Prospective des dépenses en fonctionnement 2015-2018

Dépenses		
	Hypothèse 2015-2018	CA 2014 prévisionnel
Progression annuelle moyenne des dépenses d'allocations (RSA, APA, PCH)	+8% en 2015 puis +4/+4,5% par an	+5,2%
Progression annuelle moyenne des autres dépenses de gestion (hors frais financier)	0,8% par an	+3,6%
Frais financiers	+1%/an pour un stock de dette stabilisé	+1,2%
Evolution annuelle moyenne des dépenses de fonctionnement (hors frais financiers)	+2,5% par an	+4%

La traduction de ces hypothèses en montants est la suivante :

	Comptes administratifs					BP	Prospective « fil de l'eau »		
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
-									
Dépenses de fonctionnement (en M€)	723,0	758,6	766,8	794,6	826,1	860	878,0	901,0	924,0

3.2. La prospective de l'épargne : l'effet de ciseau est insoutenable

Mettre en regard l'évolution comparée des recettes et des dépenses de fonctionnement fait immédiatement ressortir la poursuite d'un important effet de ciseaux qui érode fortement l'épargne au cours des trois années pendant lesquelles les dotations de l'Etat diminueront. Cette érosion n'est, en l'état de cette prospective, pas soutenable.

Pour la seule année 2015, le début de la préparation du budget primitif 2015 a mis en lumière une progression « fil de l'eau » des dépenses d'une vingtaine de millions d'euros. La perte de plus de 30M€ de recettes de fonctionnement couplée à une hausse des dépenses de fonctionnement de l'ordre de 20M€ provoquerait une perte d'épargne de 54M€, soit plus de la moitié de l'épargne prévisionnelle du BP 2014 (92M€).

Chaque année, la progression des dépenses décrite ci-dessus se traduit par un besoin supplémentaire de 20M€, tandis que les recettes diminuent, elles, de 20M€ également. Autrement dit, à l'horizon 2016, le Département aurait perdu la quasi intégralité de son épargne.

Si cette situation est insoutenable, c'est que l'épargne est nécessaire au respect des conditions d'équilibre budgétaire des collectivités locales. En effet, le capital de la dette doit être remboursé avec des ressources propres, au premier rang desquelles l'épargne à laquelle il faut ajouter les recettes propres d'investissement (FCTVA, DDEC, DGE, etc.). D'autre part, l'autofinancement (dont l'épargne est la principale composante) doit couvrir la dotation aux amortissements qui, dans notre département, devrait dépasser les 75M€ pour l'exercice 2015 et continuer d'augmenter dans les années qui suivent.

Prospective de la section de fonctionnement dans le scénario « fil de l'eau »

En M€

	CA 2013	BP 2014	CA 2014 prévisionnel (retraité)	Prospective		
				2015	2016	2017
Dépenses de fonctionnement	826,1	860	848,0	878,0	901	924
Recettes de fonctionnement	952,8	952	941,0	918,9	905,1	892,3
Epargne brute	126,7	92	93	45,9	4,1	-31,7
Epargne nette (épargne brute – remboursement du capital de la dette)				-20,4	-71	-114
Epargne brute minimale estimée pour respecter les conditions d'équilibre				60	60	60

Ce tableau illustre le fait que l'épargne brute se dégrade très rapidement, au point de devenir négative en 2017. Or l'épargne brute doit rester à un niveau d'une soixantaine de millions d'euros pour garantir le respect des conditions d'équilibre. Puisque l'épargne brute prévisionnelle est de moins de 50M€ dès 2015, cela signifie qu'une impasse se présenterait dès cette année en l'absence de mesure correctrice.

3.3. Etat des lieux de la dette

Le remboursement annuel du capital de la dette relève des dépenses obligatoires de toute collectivité territoriale. Son stock à fin 2014 s'établit à 709M€.

Même dans l'hypothèse où le stock de dette n'augmenterait plus à partir de 2015, le remboursement du capital de la dette serait supérieur à 66M€ par an sur la période de la prospective 2015-2018. Avec une épargne prévisionnelle s'établissant au CA 2014 autour de 93M€, le ratio de désendettement de la collectivité se situe à 7,6 années environ ; la baisse de l'épargne dans les prochaines années – limitée par l'obligation de respecter les conditions d'équilibre décrites ci-dessus – devrait amener ce ratio autour d'une dizaine d'années sans dépasser 15 ans à condition que la dette soit maîtrisée.

3.4. Etat des lieux des engagements pluriannuels

La prospective financière du Département doit aujourd'hui être envisagée en tenant compte d'un certain nombre d'engagements qui portent sur la section d'investissement.

Le Département a pris des engagements vis-à-vis de tiers qui sont, la plupart du temps, contractualisés, que cela soit dans les contrats de territoire (dont le Contrat de territoire de l'Agglomération Strasbourgeoise – CTAS), dans le Contrat de projet Etat-Région (CPER), dans le Plan Campus, le financement du TGV, les conventions avec des organismes tels que l'Agence de l'Eau, etc. Les tiers concernés sont très divers ; ce sont par exemple les collectivités territoriales, l'Etat au sens strict, RFF, l'université, les bailleurs sociaux. Ces engagements concernent aussi les entreprises *via* un certain nombre de dispositifs de soutien au développement économique. La totalité des engagements restant à honorer à l'égard de ces tiers dépasse 400M€.

Compte tenu des dispositifs existants hors de ces contrats – ceux qui relèvent du « Guide des aides », le potentiel d'engagements supplémentaires à effectuer sur la seule année 2015 est estimé à une douzaine de millions d'euros.

Le Département a également engagé un certain nombre de projets de maîtrise d'ouvrage, lesquels sont plus ou moins avancés – certains sont en phase travaux, pour d'autres les études n'ont pas encore débuté. La totalité de ces projets recensés est aujourd'hui de 350M € environ.

Dans le périmètre actuel des compétences départementales, la maintenance annuelle des équipements – principalement celle des routes et des collèges, plus marginalement celle des bâtiments départementaux – totalise un besoin d'une trentaine de millions d'euros.

4. Les leviers

Pour respecter les conditions d'équilibre, l'épargne brute doit se maintenir autour de 60M€ chaque année, avec une contrainte renforcée pour le respect de la condition d'équilibre liée à la couverture de la dotation aux amortissements. En effet, le versement des subventions d'investissement génère automatiquement une hausse de la dotation.

4.1. Les leviers de la section de fonctionnement

La section de fonctionnement est fortement contrainte **en dépenses. Un tiers de celle-ci est constituée par les seules allocations individuelles de solidarité (AIS)** : le RSA, l'APA et la PCH. Environ 13% sont consacrés aux frais d'hébergement. Une fois les autres dépenses sociales ajoutées à celles-ci, c'est plus de 62% de la section de fonctionnement qui sont consacrés aux dépenses sociales. 15% sont consacrés à la masse salariale et plus de 5% aux dépenses de transports.

Les subventions aux tiers, au sens strict de la nomenclature comptable (chapitre 657) qui exclut donc les contributions obligatoires, portent sur une trentaine de millions d'euros, soit environ 3% du budget.

Ces quelques chiffres illustrent que plusieurs leviers devront être activés en dépenses :

- Les partenaires du Département pourront être concernés par la réduction qui affecte l'ensemble de la dépense publique ;
- Les effectifs départementaux devront être fortement maîtrisés pour que la progression des dépenses de personnel reste inférieure aux 1,6% de progression tendancielle ;
- Les frais de gestion de la collectivité doivent être encore réduits malgré les efforts déjà entrepris depuis deux ans ;
- Le plan de maîtrise budgétaire des dépenses sociales devrait continuer à être déployé avec énergie.

En recettes, ne sont mobilisables que la Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB).

Le taux de la TFB dans le Bas-Rhin est de 11,6%. C'est le 6^e taux le plus bas de France (départements de l'Île-de-France compris), alors que la médiane nationale se situe à 19% environ, et que la moyenne des taux votés par les départements qui comptent plus d'un million d'habitants est de 14%.

Le « point » de fiscalité (c'est-à-dire ce que permet de lever une hausse du taux de +1%) rapporte 1,47M€. Les ordres de grandeur sont donc les suivants, à titre d'exemples :

- pour dégager 10M€ de recettes supplémentaires, le taux devrait passer de 11,6% aujourd'hui à environ 12,4%, soit une hausse de 6,9% ;

- pour dégager 20,5M€ de recettes supplémentaires correspondant à la baisse de la DGF que le Département va subir en 2015, il faudrait que le taux passe de 11,6% aujourd'hui à environ 13,22%, soit une hausse de presque 14%.

4.2. Les leviers de la section d'investissement

La section d'investissement est à la fois contrainte par un stock de dette plutôt important sans être à ce stade inquiétant, et garantie dans son financement par la contrainte qui pèse sur la section de fonctionnement en imposant de dégager une épargne de l'ordre de 60M € comme il l'a été exposé ci-dessus.

Toutefois, l'épargne brute s'acheminant vers des niveaux où elle est juste suffisante pour assurer le respect des conditions d'équilibre, l'épargne nette (c'est-à-dire l'épargne brute moins le remboursement du capital de la dette) risque d'être négative. Pour financer les investissements, ne restent plus qu'une partie des recettes propres d'investissement, les autres recettes d'investissement (comme les subventions qui viennent cofinancer des projets dont le Département est maître d'ouvrage) et les emprunts.

La hausse du stock de dette accroît le remboursement annuel du capital et donc augmente la contrainte pour respecter la condition d'équilibre de couverture du capital de la dette par des ressources propres. Elle provoque également une hausse des intérêts payés en section de fonctionnement.

Par ailleurs, si les emprunts servent à financer l'octroi de subventions d'investissement, c'est également la contrainte de couverture des dotations aux amortissements qui s'accroît. Une maîtrise forte de la dette s'impose donc, qui ne peut passer que par une diminution significative du montant des investissements.

5. La stratégie financière du Conseil départemental du Bas-Rhin

5.1. Préserver un niveau d'épargne suffisant en maîtrisant les dépenses de fonctionnement

Ainsi qu'il l'a été exposé, il faut maintenir une épargne brute à un niveau suffisant pour garantir le respect des deux conditions d'équilibre. Ce niveau se situe sur la durée de la prospective à environ 60M€. Cela suppose un effort d'une vingtaine de millions d'euros dès le BP 2015 puis des efforts considérables d'une trentaine de millions d'euros en 2016 et 2017 qui correspondent à l'écart entre la progression des dépenses et la perte de 20M€ de dotations d'Etat par an.

Ces efforts peuvent être effectués aussi bien en dépenses qu'en recettes. Dans la mesure où la baisse des dotations de l'Etat correspond à une stratégie nationale de réduction des déficits par une réduction de la dépense publique, il paraît logique qu'une partie significative de l'effort soit effectuée en dépenses.

Mais en l'état des prévisions des baisses de recettes, il semble difficile de faire porter l'intégralité de l'effort sur les trois années 2015, 2016 et 2017 uniquement sur les dépenses. En effet, l'ensemble des dépenses obligatoires (la très grande majorité des dépenses sociales, les transports, les dotations aux collèges, la masse salariale, la dotation au SDIS pour ne citer que les principaux grands « blocs de compétences ») sont rigides à la baisse et représentent plus de 90% du budget de fonctionnement.

5.2. Utiliser le levier fiscal ?

Le recours à la fiscalité ne devrait être envisagé qu'en dernier recours pour « boucler » un budget dans lequel les baisses de dépenses sont devenues impossibles.

La conjoncture économique et sociale devrait plaider en faveur d'une forte limitation de la fiscalité et ce d'autant que d'autres collectivités (Strasbourg, Eurométropole, communes et EPCI) semblent également vouloir utiliser le levier fiscal pour équilibrer leurs budgets.

Néanmoins, pour le Département, la question doit être posée d'autant que l'impasse budgétaire prévue pour 2015 se reproduira en 2016 et en 2017.

5.3. Adopter une nouvelle stratégie pour les investissements

5.3.1. Ne pas prendre d'engagements au-delà de la capacité financière annuelle à les honorer

Le Département est engagé dans nombre de projets tant de maîtrise d'ouvrage que de cofinancements vis-à-vis de nombreux tiers, et ce pour des montants très importants.

Or, le financement des dépenses opérationnelles d'investissement (donc hors du remboursement du capital de la dette) ne sera à l'avenir plus assuré que par des ressources propres d'investissement et par un emprunt qui ne devra pas trop s'écarter du remboursement annuel du capital. Cela situe la capacité d'investissement du Département autour de 100M€ dans les années qui viennent et est à comparer à une moyenne de 210M€ sur les années 2010-2014.

Cette situation va imposer de faire, dès le budget primitif 2015, des choix très forts et très difficiles pour abaisser le niveau des investissements. En maîtrise d'ouvrage, routes et collèges représentent à eux seuls, en maintenance-entretien et en construction de projets déjà lancés, environ 60M€. Les marges restantes pour les autres dépenses de maîtrise d'ouvrage et pour l'ensemble des subventions à honorer sont donc réduites.

Afin d'honorer les engagements pris tout en poursuivant nos investissements propres, la première mesure à prendre dans le contexte exceptionnel actuel est de ne plus prendre d'engagements nouveaux. Ainsi, les différents contrats (de territoire, projets Etat-Région, etc.) seraient honorés avec un échéancier de paiement éventuellement allongé et les chantiers en cours seraient poursuivis, mais les aides hors contrats ne pourraient donner lieu à engagement en 2015 et connaîtraient une forme d'« année blanche ».

5.3.2. Viser la stabilité de l'encours de dette

A l'heure où de lourds efforts vont devoir peser sur la section de fonctionnement, tout accroissement du stock de dette va se traduire par une pression accrue sur cette section de manière d'autant plus dommageable que les marges de manœuvre au sein de celle-ci seront extrêmement faibles.

Viser la stabilité du stock de dette permet de ne pas accroître le montant à dégager sur la section de fonctionnement pour rembourser le capital de la dette et permet de stabiliser le montant des intérêts d'emprunt.

Compte tenu des engagements déjà pris, emprunter autant que l'on rembourse représente un véritable défi pour 2015 et pour les années suivantes car la maîtrise d'ouvrage devrait se situer entre 55M€ et 60M€ (contre 102M€ en moyenne sur la période 2010-2014) et les subventions entre 45M€ et 50M€ (contre 107,9M€ en moyenne sur la période 2010-2014). Cela signifie que, si accroissement du stock de dette il devait y avoir, celui-ci devrait rester plafonné à 20-30M€ sur la période 2015-2017 d'une part, et surtout que l'emprunt supplémentaire devrait servir uniquement au remboursement des engagements pris et non à de nouveaux projets.

De manière très simplifiée, la stratégie pour le budget départemental serait la suivante :

- Afin d'équilibrer la section de fonctionnement, il est indispensable de dégager chaque année une épargne brute de l'ordre de 60M€ ;
- L'emprunt nouveau serait limité à un montant permettant de limiter le niveau du remboursement du capital entre 65 et 70M€;
- En découlerait un montant d'investissement d'environ 100 à 120 M€ par an.

5.4. Les choix à faire pour le BP 2015

Pour le budget primitif 2015, il sera proposé à la nouvelle assemblée de suivre la ligne suivante :

- Les partenaires du Département qui bénéficient de subventions récurrentes et relèvent du quasi secteur public sont concernés par l'effort national de réduction de la dépense publique et verraient leur subvention réduite ;
- Les dépenses internes nécessaires au fonctionnement de l'administration départementale doivent être fortement maîtrisées, en particulier la masse salariale ;
- Tous les plans sectoriels de maîtrise budgétaire déjà déployés doivent être poursuivis et accentués si possible. C'est particulièrement vrai du plan de maîtrise budgétaire du social afin que les dépenses sociales ne progressent pas de plus de 3 à 4% par an ;
- Des dispositifs d'aide devront être révisés ou supprimés afin de dégager la vingtaine de millions d'euros nécessaires à l'équilibre 2015 du budget ;
- Il n'y aura pas d'engagements nouveaux pris en investissement.

6. Construire le Département de demain

Au-delà du seul Département du Bas-Rhin, c'est l'ensemble des Départements qui se trouvent à brève échéance confrontés à un changement de modèle.

6.1. Le Département, acteur des solidarités territoriales et de la cohésion sociale

Ne pas rester passifs dans cette situation implique de prendre ce nouveau contexte à bras-le-corps et de repenser les politiques départementales. A cet égard, les compétences sociales, et plus généralement sociétales, qui resteront au cœur des interventions départementales peuvent constituer un « socle » pour l'ensemble des politiques qui demeureront, après le vote de la loi NOTRe, de la responsabilité du Département.

Voir le Département comme un « développeur social » permet d'articuler l'ensemble des dispositifs, des grandes allocations versées sur critères jusqu'aux interventions de proximité dans tous domaines en passant par l'accompagnement social individuel, le soutien à des projets de développement culturel ou sportif, etc.

A l'inverse, les capacités financières du Département, durablement affectées par la baisse des recettes, ne lui permettront plus d'être une collectivité « investisseur ». C'est la conséquence directe de la réforme territoriale et de la baisse des recettes.

C'est donc à un travail de (re)construction que sera appelée la nouvelle assemblée afin de continuer à faire du Département un acteur majeur de développement des territoires.

6.2. Le Département au service des collectivités territoriales par son ingénierie renforcée

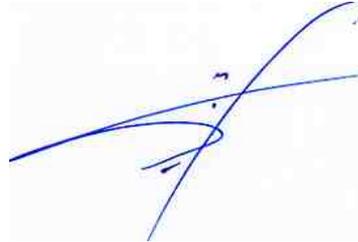
Rester acteur, c'est enfin inventer des solutions nouvelles pour que l'action publique reste performante. Après une phase de développement interne de l'ingénierie au service des autres collectivités territoriales, il est apparu que la création d'une agence était la meilleure solution, dans un contexte de réorganisation des compétences et de possibilité de suppression de la clause de compétence générale, pour maintenir un outil mutualisé d'ingénierie qui soit à la fois efficace et économe en moyens publics. C'est pourquoi le Département du Bas-Rhin accompagnera autant qu'il est possible la montée en puissance de l'Agence technique d'ingénierie publique en partenariat avec les collectivités qui désirent également profiter de cette ressource commune.

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

Sur proposition de la commission des finances et des affaires générales, le Conseil Général donne acte à son président du débat d'orientations budgétaires pour la préparation du budget primitif 2015.

Strasbourg, le 11/02/15

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