

5 - Administration générale

Orientations budgétaires 2016

Rapport n° CD/2015/132

Service Chef de file :

Service du budget et de la dette

Service(s) associé(s) :

Résumé :

Ce rapport présente les orientations budgétaires pour 2016.

Le Budget 2015 a représenté une rupture importante par l'ampleur inédite de la baisse des recettes départementales alors que les dépenses sociales continuaient leur progression. Cette diminution considérable a contraint le Département à prendre plusieurs mesures fortes : il a abaissé ses dépenses de fonctionnement afin que celles-ci puissent demeurer égales au budget 2014, et ce malgré la hausse des dépenses sociales ; il a augmenté la taxe foncière sur les propriétés bâties de manière à dégager une épargne qui permette d'honorer des engagements vis-à-vis de tiers ; il a enfin réduit son budget d'investissement de 20% entre les réalisations 2014 et le budget 2015.

La baisse des dotations d'Etat va se poursuivre en 2016 et 2017, y compris pour les Départements alors que l'état catastrophique de leur situation financière est bien connu du Gouvernement. Pour le Bas-Rhin, c'est une diminution de l'ordre de 20M€ par an, dans un contexte où les recettes fiscales stagnent.

Face à cette dégradation inexorable qui fait s'interroger près de la moitié des départements sur la possibilité de tenir l'équilibre de leur budget primitif 2016 et d'éviter la « faillite », le Gouvernement annonce que la moitié de la CVAE départementale sera transférée en 2017 aux Régions ; c'est le Projet de loi de finances pour 2016 qui est venu, trois mois après l'annonce, préciser dans quelles conditions se ferait ce transfert qui représenterait une perte de près de 80M€ pour notre Département. Les conséquences de la loi d'adaptation de la société au vieillissement ne sont pas plus anticipées. L'impact sur les finances départementales dépend très largement des décrets d'application de la loi dont on ignore l'horizon des délais de parution. Le RSA, dont l'évolution est partiellement contenue dans notre Département par une forte politique de remise à l'emploi et la mise en œuvre des contrôles, connaît nationalement en 2015 une évolution forte (probablement de +7 à de +10% en 2015) incompatible avec une évolution de la DGF qui est, elle, de -10%. Cela continue de creuser la charge nette sociale à laquelle il n'est toujours pas apporté de réponse pérenne.

Le couple des lois MAPTAM et NOTRe dessine une nouvelle répartition des rôles entre les différents niveaux de collectivités : métropoles et régions sont davantage porteuses de la dimension économique tandis que les départements sont garants de la solidarité territoriale et sociale. Au-delà de ces lignes principales, la loi NOTRe manque globalement son objectif initial de clarification des compétences. La clause de compétence générale est supprimée mais plusieurs compétences partagées demeurent ; d'autres interventions ne seront plus possibles, soit à compter du 1^{er} janvier 2016, soit à compter du 1^{er} janvier 2017. Enfin, des transferts de compétences doivent s'opérer entre le Département et la Métropole d'une part, la Région d'autre part. Cette situation conduit notre collectivité à redéfinir ses orientations stratégiques.

Les évolutions budgétaires et législatives impactent près d'un tiers du budget du Département.

Perte de clause de compétence générale, transferts de compétences, non compensation, perte de fiscalités dynamiques, notamment la CVAE (Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises), baisse massive des dotations de l'Etat... Aujourd'hui un tiers du budget des départements est impacté par des décisions nationales, politiques et stratégiques sur lesquelles il n'a pas prise.

Cette réalité conduit à avoir une réflexion en profondeur sur les priorités politiques mais également sur les orientations budgétaires à l'échelle de notre collectivité.

C'est pourquoi nous travaillons pour la première fois une vision pluriannuelle de nos orientations et choix budgétaires en prévision de l'exercice 2017, où ce phénomène de contrainte sera le plus prégnant. Nous souhaitons ainsi lisser l'effort budgétaire pour les Bas-Rhinois et l'ensemble de nos partenaires.

Le Bas-Rhin fait partie des 10 départements français sur 100 qui ont la fiscalité la plus basse. Là où la facilité aurait pu conduire à augmenter les impôts en 2016, **nous faisons le choix de ne pas accentuer le matraquage fiscal** pesant déjà lourdement sur nos concitoyens dans le contexte de crise économique et sociale que nous connaissons.

Nous avons souhaité prendre nos responsabilités face aux Bas-Rhinois.

Afin d'honorer les grands engagements contribuant à l'attractivité et au développement des territoires, pris à une époque où les réalités financières du département étaient autres, nous faisons les choix de revoir toutes nos politiques et de ne pas contracter de nouveaux engagements en matière d'investissement sur les prochains exercices. De même nous faisons les efforts nécessaires pour maîtriser notre stock de dette, baisser les dépenses de fonctionnement et maîtriser la masse salariale de notre collectivité afin de demeurer au niveau de 2014.

L'augmentation des dépenses des allocations de solidarité (vieillesse, protection de l'enfance, insertion...) amène à une augmentation annuelle de 10 à 12 millions d'euros par an. Les allocations individuelles de solidarité représentent une somme de 266 millions d'euros, sur laquelle les élus départementaux n'ont aucune marge de manœuvre (sur un budget départemental global de 1,1 milliard d'euros). Nous nous mobilisons auprès du Gouvernement, avec l'Association des Départements de France, parce que les réponses ne peuvent se construire qu'à l'échelle nationale et qu'il est essentiel de dissuader l'Etat d'alourdir encore les charges qui pèsent sur les départements en matière de solidarité.

Devant l'ampleur des défis posés par la poursuite de la baisse des dotations de l'Etat en 2016 et 2017, la nouvelle assemblée départementale a très tôt pris acte de la nécessité de repenser globalement le rôle et les interventions du Département au regard de ses possibilités financières et des attentes en matière de politiques publiques. **Le défi majeur qui se présente à nous est d'apporter aux Bas-Rhinois, au tissu économique et associatif, aux collectivités territoriales, les services publics de proximité dont ils ont besoin**, en respectant les compétences obligatoires qui nous ont été confiées par la loi et la mission réaffirmée par celle-ci en matière de solidarité sociale et territoriale.

Le budget 2015 a marqué une première étape importante dans la préservation de la situation et de l'indépendance financière de notre collectivité. C'est désormais un travail en profondeur qui est engagé tant en termes de choix budgétaires, que de **réorganisation et redéfinition de nos politiques afin de retrouver des marges de manœuvre et de nous inscrire dans une démarche prospective de construction du Bas-Rhin de demain.**

Nos orientations budgétaires préfigurent un budget de vérité face au contexte actuel, d'équité et de pragmatisme pleinement inscrit dans la réalité quotidienne vécue par les Bas-Rhinois, dans les évolutions de notre société, dans une vision prospective tant du point de vue de l'attractivité que du renforcement de la citoyenneté et de la cohésion à l'échelle de notre territoire. Elles sont le fruit d'un travail stratégique mené en profondeur sur l'ensemble de nos politiques et de nos compétences.

Malgré ses contraintes budgétaires et les efforts qu'il doit consentir **le Département du Bas-Rhin reste plus que jamais un partenaire du quotidien des Bas-Rhinois** dans la **construction et la réalisation de leurs projets de vie avec 1,1 milliard d'euros de budget préservé et optimisé.**

A l'heure des choix, la crise économique qui frappe lourdement nos concitoyens mais aussi l'évolution des priorités d'intervention du Conseil Départemental **rendent indispensable la lisibilité de notre action et de l'usage toujours plus rigoureux et justifié de l'argent public par l'ensemble des Bas-Rhinois.** C'est la condition indispensable à la confiance entre la collectivité et ses administrés et usagers. C'est la condition indispensable à la construction d'un projet et d'une ambition partagés à l'échelle de notre territoire.

Nos orientations budgétaires ont été pensées et construites afin d'offrir aux Bas-Rhinois un cap lisible et compréhensible, une ambition politique et stratégique globale qui se décline à travers 3 objectifs majeurs :

- La PROXIMITE : il est dans l'ADN du Département d'être au plus près des habitants, des acteurs et des collectivités du Bas-Rhin. Cette réalité sera accentuée demain par le contexte nouveau de la grande région dans lequel nous devons offrir aux Bas-Rhinois davantage de repères et une action publique encore davantage ancrée dans les territoires et en adéquation avec les attentes des populations. Plus que jamais le Bas-Rhin devra être cette grande collectivité de proximité, accessible et tangible.

- L'EFFICACITE : à l'heure d'une défiance de plus en plus forte des concitoyens vis-à-vis de la puissance publique nous avons le devoir de contribuer à restaurer la confiance de nos concitoyens dans le bien-fondé de l'action publique. Alors qu'ils sont durement touchés par la crise sociale et économique et les hausses massives d'impôts opérées à l'échelle nationale depuis 2012, nous devons dans l'exercice de l'ensemble de nos politiques publiques avoir une vraie stratégie d'optimisation et d'efficacité de la dépense publique et du service public rendu. Nous poursuivons une politique avec des objectifs clairs, la réduction, la rationalisation et l'optimisation pour nos dépenses en nous appuyant notamment sur la création de synergies et de mutualisations avec l'ensemble des acteurs et partenaires du Bas-Rhin.

- L'OUVERTURE DE PERSPECTIVES : nous souhaitons clairement projeter le Bas-Rhin dans l'avenir avec ambition et audace, dresser des perspectives d'avenir concrètes pour tirer l'ensemble des Bas-Rhinois et nos territoires vers le haut. Tout le sens des choix budgétaires opérés est de demeurer une collectivité créatrice d'opportunités pour l'ensemble de nos concitoyens et notamment les jeunes qui sont au cœur de notre projet d'avenir et auxquels nous voulons ouvrir le meilleur des futurs possibles dans le Bas-Rhin. Nous voulons également créer les conditions pour permettre de bien vieillir sur notre territoire. C'est pourquoi dans chaque politique du Département nous faisons des choix destinés à produire un véritable effet levier qui permettront à chaque Bas-Rhinois de s'épanouir, d'imaginer, d'innover, d'avancer, d'entreprendre, de réussir et de bien vivre dans leur département.

Ces 3 objectifs nous ont permis de définir les grandes priorités et axes d'action prioritaires de chacune de nos grandes politiques.

L'AUTONOMIE : accompagner le projet de vie des personnes âgées et/ou en situation de handicap

La question de l'autonomie fait écho à une véritable évolution de notre société et demeure donc une politique majeure et prioritaire de l'action départementale. Notre politique d'autonomie vise à préparer la société au phénomène social du vieillissement, à œuvrer au recul de la dépendance à travers des politiques transversales (sport, culture...), à la protection du droit des personnes dépendantes mais aussi à une intégration toujours accrue des personnes en situation de handicap, notamment dans le monde de l'emploi. Notre politique en faveur de l'autonomie se veut opérationnelle et partenariale, notamment avec les familles, les aidants familiaux et les associations.

PROXIMITE :

- Maintien à domicile, notamment via les allocations compensatrices.
- Accompagner les personnes âgées dans la construction de leur projet de vie et favoriser leur autonomie le plus longtemps possible.
- Co-construire plus fortement les partenariats avec les associations afin de s'appuyer sur leur expertise d'usages.

EFFICACITE :

- Adapter l'aide aux personnes âgées à la réalité de leurs ressources.
- Promouvoir et renforcer les solidarités locales et familiales en développant une politique globale à destination des aidants familiaux, axe majeur du maintien à domicile, et favoriser le répit pour l'aidant familial.
- Rapprocher les services publics des citoyens en difficulté de mobilité.
- Construction du parcours résidentiel des personnes âgées et l'adaptation des logements.

OUVERTURE DE PERSPECTIVES :

- Mettre en place des mesures préventives auprès des jeunes seniors pour maintenir le lien social.
- Retarder les effets de la perte d'autonomie en développant l'accueil de jour et les plateformes de répit.
- Créer une chaîne vertueuse autour des activités économiques liées à l'accompagnement des personnes en perte d'autonomie, notamment dans le cadre de la silver économie et des emplois de service à domicile, afin de permettre aux acteurs économiques de mieux se structurer et proposer des projets innovants pour pallier la perte d'autonomie.
- Renforcer les liens entre entreprises et personnes en situation de handicap notamment en créant un véritable éco système de l'emploi des personnes en situation de handicap, du développement des métiers d'accompagnement, et mobiliser les entreprises et les collectivités pour qu'elles confient une partie de leurs commandes aux ESAT.
- Amplifier les politiques et actions collectives de prévention pour retarder la dépendance et l'entrée en établissement
- Organiser une offre à mi-chemin entre le domicile et l'EHPAD (résidences Seniors, Accueil Familial).
 - Lutter contre l'isolement afin de permettre à la personne âgée ou handicapée d'être totalement intégrée à la société doit être un sujet au cœur de nos politiques, en particulier en mobilisant au niveau local les énergies, le bénévolat et les réseaux de proximité.

L'ACTION SOCIALE DE PROXIMITE : se tenir aux côtés des Bas-Rhinois au quotidien face à leurs difficultés

L'action sociale de proximité du département c'est plus de 42.000 personnes suivies par les travailleurs sociaux du département (ou de la Ville de Strasbourg dans le cadre de la délégation) et 71 000 entretiens individuels en 2014. Notre politique d'accompagnement vise à passer d'une logique d'aide sociale à une logique de responsabilisation sociale en accompagnant les personnes dans leur projet de vie, en tenant compte de leurs potentiels pour les rendre plus autonomes et responsables et les aides à faire face à leurs difficultés quotidiennes : logement, santé, dépenses énergétiques, budget... Notre action

sociale de proximité doit également intégrer les évolutions démographiques et sociétales et les nouveaux publics à appréhender.

PROXIMITE :

- Accueillir et accompagner les personnes sur leurs lieux de vie.
- Travailler avec l'ensemble des associations du champ social, afin d'être plus efficaces dans l'accompagnement des publics.
- Accompagnement en proximité de la sortie de la précarité.
- Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD).
- Lutte contre l'isolement des personnes âgées.

EFFICACITE :

- Développer les statistiques relatives au travail social sur les territoires, afin de mieux connaître les attentes des populations.
- Ouvrir le partenariat social au secteur public et privé, afin de gagner en qualité de service et d'accompagnement.
- Mutualisation des moyens avec la CAF.

OUVERTURE DE PERSPECTIVES :

- Nouvelles réponses apportées aux nouvelles problématiques : développer le pacte social local, le conseil de solidarité, l'accessibilité numérique et la lutte contre l'isolement numérique.
 - Rassembler les fondations pour mobiliser des fonds privés au profit de l'action sociale de proximité (aide alimentaire, accompagnement...).

RSA ET RECHERCHE D'ACTIVITE : le retour à l'emploi ou le contrat d'engagement civique.

Notre politique repose sur deux piliers : l'accompagnement pour le retour à l'emploi et le contrôle, la générosité et la fermeté dans un esprit de bienveillance responsable. Face à l'augmentation du nombre de bénéficiaires, le Conseil Départemental a mis en place une stratégie axée sur un accompagnement renforcé des bénéficiaires du RSA et une responsabilisation de l'ensemble des acteurs de l'insertion : entreprises, allocataires, opérateurs. C'est la politique la plus impactée par la baisse des compensations de l'Etat : 79% de compensation en 2009 contre 57% en 2013.

PROXIMITE :

- Mobilisation et accompagnement des entreprises pour permettre la remise à l'emploi des allocataires.
- Accompagnement responsable des bénéficiaires du RSA.
- Développer des réseaux de partenariats avec les maires et associations pour permettre à des personnes de bénéficier de contrats aidés à durée modulable.
- Animation et développement du comité des usagers pour faire évoluer nos politiques d'inclusion et être plus proche des usagers.

EFFICACITE :

- Sécuriser le parcours et le retour à l'emploi avec une mobilisation accrue des allocataires en redynamisant leurs parcours d'insertion et les dispositifs.
- Développer des contrôles ayant un impact sur le financement.
- Structuration de nos réseaux.
- Rendre plus performants nos dispositifs d'insertion par l'activité économique pour favoriser l'insertion sociale.
- Renforcer l'équipe emploi du conseil départemental pour ramener le plus vite possible vers l'emploi ceux qui en sont proche.

OUVERTURE DE PERSPECTIVES :

- Développer le réseau des entreprises partenaires à l'échelle transfrontalière.

- Développer le contrat d'engagement civique pour les personnes éloignées de l'emploi en facilitant leur entrée dans la société.
 - Développer l'usage des fonds FSE (Fonds Social Européen) pour mener de nouveaux projets en faveur de l'emploi.
 - Travailler sur la création de nouveaux emplois adaptés et de nouvelles qualifications pour les personnes en insertion et en situation de handicap.
 - Renforcer le travail en partenariat avec les EPCI et les associations.
-

POLITIQUE DE L'ENFANCE ET DE LA FAMILLE : agir pour la protection et l'épanouissement des enfants et des familles tout au long de la vie

La famille demeure le socle essentiel sur lequel est fondée notre société, mais les familles tout comme la société évoluent. Notre politique vise à avoir une vraie réflexion d'action sur les conditions de vie, de protection et d'accompagnement des enfants, placés ou dans leur contexte familial afin de leur permettre de grandir grâce à leur famille et de faire grandir leur famille grâce à eux. Mais au-delà nous souhaitons travailler sur la responsabilisation et l'épanouissement de la famille au sens large, face aux difficultés mais aussi au quotidien en termes de cadre de vie : sport, prévention médicale, activités... A travers cette politique nous accompagnons l'enfant à partir de la grossesse jusqu'à sa construction comme citoyen et son entrée dans l'âge adulte. Il y a aujourd'hui dans le Bas-Rhin 2.300 enfants placés et 430 assistants familiaux et 10.000 assistantes maternelles agréées par le Département pour 32.000 places d'accueil de garde d'enfants.

PROXIMITE :

- Soutien à la parentalité.
- Rôle de la Protection Maternelle et Infantile : accompagnement des femmes enceintes et des jeunes enfants. Valoriser et développer ces actions pour être aux côtés des futurs et jeunes parents.
- Visites médicales et dépistage des handicaps à la maternelle.
- Consolidation du parcours de l'enfant, dans le cadre de la protection de l'enfance.

EFFICACITE :

- Réflexion et actions pour le maintien du plus grand nombre d'enfants dans leur contexte familial en développant les solutions alternatives au placement.
- Développer les réseaux de partenariat avec la CAF, avec les associations, les dispositifs particuliers et les réseaux de soutien à la parentalité.
- Récupération par le Conseil Départemental des allocations familiales versées pour les enfants dont il a la charge, lorsque les parents sont défailants.
- Travailler à la préparation des jeunes pour permettre leur autonomie au moment de la majorité et reconfigurer l'offre d'accueil dédiée aux jeunes majeurs.
- Professionnalisation des assistants familiaux.

OUVERTURE DE PERSPECTIVES :

- Création de systèmes et réseaux de parrainage et de bien traitance pour éviter autant que possible les placements.
 - Développement de nos outils d'accompagnement : par exemple le Pass'Accompagnement qui aide les jeunes majeurs en difficulté sur le plan du logement, de l'emploi et de l'insertion durable.
 - Développement et renforcement des activités partagées et d'épanouissement à l'échelle des familles : Vaisseau, lecture publique, tourisme, pratique sportive et culturelle.
 - Développement du lien enfant-parents dans un objectif de responsabilisation des parents.
-

COLLEGES : des équipements au service des jeunes Bas-Rhinois.

Notre objectif est d'offrir aux jeunes Bas-Rhinois des collèges de qualité, aux normes de sécurité afin que les collégiens soient dans un environnement d'apprentissage le plus qualitatif possible et aient tous les atouts pour réussir. Notre politique « Collèges » se décompose en deux axes : la gestion matérielle et logistique (bâtiments, rénovation, entretien, restauration scolaire et transports) et la pédagogie et l'accompagnement des jeunes vers la citoyenneté, l'engagement et la responsabilité dans des années structurantes de construction de leur personnalité. Nous souhaitons contribuer à former des collégiens responsables et engagés

PROXIMITE :

- Assurer le service de restauration dans les collèges, avec la prise en charge de la moitié du coût du repas à la charge des familles.
- Organiser et financer le transport scolaire et régulier de 41.141 élèves chaque jour dans le Bas-Rhin.
- Entretien des bâtiments.

EFFICACITE :

- Optimiser le patrimoine immobilier existant des collèges par un travail sur la carte scolaire : 9.000 places disponibles dans les collèges du Bas-Rhin dont 4.500 sur le territoire de l'Eurométropole et ouverture vers la mutualisation, notamment avec des classes primaires.
- Optimisation des charges liées au transport dans le cadre du transfert à la Région et réflexion sur la tarification des transports scolaires.
- Réflexion sur l'optimisation et la mise en location des logements vacants dans le parc des collèges.

OUVERTURE DE PERSPECTIVES :

- Mise en place d'une réflexion sur le collège ouvert, dans une perspective de mutualisation d'équipement public.
 - Actions en faveur du développement de la citoyenneté chez les collégiens : actions pédagogiques autour des économies d'énergie, éducation à l'environnement, promotion d'initiatives telles que le Concours National de la Résistance et de la Déportation, la citoyenneté européenne.
 - Accompagnement des collégiens dans leur orientation professionnelle et la découverte de l'entreprise.
 - Développer les séjours scolaires sur l'espace Rhénan.
 - Agir sur la mixité sociale et le vivre ensemble.
-

JEUNESSE : la priorité pour l'avenir !

La jeunesse est au cœur de notre projet pour l'avenir du département, non seulement car c'est l'une des politiques les plus transversales que nous menons, mais aussi et surtout car en agissant pour la jeunesse, nous jetons les bases de la société de demain. La jeunesse est aujourd'hui en perte de repères, d'espoir, de confiance en l'avenir. Nous voulons, par l'accompagnement de ces jeunes, leur permettre de devenir des adultes autonomes, engagés et responsables, avec de véritables perspectives de réussite dans leur département.

PROXIMITE :

- Soutien aux structures socioculturelles et d'éducation populaire.
- Politique de la lecture publique sur l'ensemble du territoire.
- Aide aux vacances et aux loisirs avec les allocations vacances.
- Soutien aux projets culturels et sportifs.
- Soutien à l'apprentissage de la musique.
- Transports scolaires et réguliers sur l'ensemble du territoire.
- Politiques d'accessibilité des territoires.
- Promotion des mobilités douces et actives : politique du vélo.
- Prévention spécialisée.

EFFICACITE :

- Contribution active au Service Civique avec l'accueil dans les services départementaux de 50 jeunes par an et le soutien à Unis Cité.
- Financement d'activités d'insertion sportives, culturelles et éducatives.
- Politique de restauration scolaire : santé et circuits courts afin de transmettre les bons réflexes alimentaires.
- Soutien à l'université.
- Accompagnement santé des jeunes : prévention sport, dépistages, PMI, éducation au bien manger..
- Accès au logement des jeunes majeurs notamment par l'aide au démarrage du parcours résidentiel et à l'accès à l'emploi.

OUVERTURE DE PERSPECTIVES :

- Accompagnement des jeunes dans l'apprentissage de la citoyenneté par des actions de prévention et d'éducation (environnement, tolérance, dialogue, engagement...).
 - Politique d'ouverture aux enjeux européens (financement du CIIE) et de promotion du bilinguisme dans l'espace transfrontalier.
 - Développement du Très Haut Débit et des nouvelles technologies sur l'ensemble du territoire via le SDTAN.
 - Pass'Accompagnement afin de faire accéder les jeunes en difficulté à un emploi, à un logement et à un accompagnement santé.
 - Soutien à l'émergence de nouvelles économies créatrices d'emploi : silver economy, green economy, économie de l'accompagnement et de l'autonomie, économie numérique, biomédical.
 - Actions de découverte de l'entreprise et aide à l'orientation professionnelle des collégiens.
 - Créer les conditions de l'autonomie des jeunes et dynamisme des politiques publiques pour accompagner leur projet de vie et leur entrée dans la vie adulte et active avec des politiques tremplin.
-

CULTURE : préserver une politique et une ambition culturelle à l'échelle du Département

En dépit des contraintes budgétaires fortes et du fait que la culture ne fasse pas partie de nos dépenses obligatoires, nous avons fait le choix de préserver une politique culturelle à l'échelle du Département car elle est indéniablement un enjeu d'attractivité, de créativité, de développement des territoires et d'enrichissement de l'ensemble de nos politiques dans une logique de transversalité

PROXIMITE :

- Valorisation des projets culturels locaux, notamment en aidant leurs stratégies de communication.
- Soutien aux structures et festivals locaux.
- Développement artistique des territoires, notamment via l'accompagnement des jeunes Bas-Rhinois dans l'apprentissage de la musique.
- Déploiement d'une politique départementale de la lecture publique appuyée sur les communes et les réseaux de bénévoles.
- Soutien à l'action du PAIR dans ses activités d'archéologie préventive, notamment sur les projets d'aménagement du département et des collectivités, en mutualisation avec le Conseil Départemental du Haut-Rhin.

EFFICACITE :

- Valorisation de notre patrimoine culturel et muséal et son inscription dans la dynamique touristique.
- Accroître le rayonnement et la mise en réseau du Haut-Koenigsbourg avec les autres équipements culturels et patrimoniaux du territoire et optimiser son fonctionnement.

- Soutien prioritaire aux actions culturelles s'inscrivant dans nos objectifs territoriaux.
- Développer l'accès aux archives départementales notamment via les outils de consultation numériques.

OUVERTURE DE PERSPECTIVES :

- Mise en réseau des acteurs culturels à l'échelle des territoires et accompagnement du bénévolat.
 - Structuration d'une politique de développement du mécénat et des nouveaux modes de financement de la culture.
 - Développement de la culture scientifique à travers le Vaisseau et sa mise en partenariat avec de nouveaux acteurs : Université, entreprises...
 - Utilisation de la lecture publique comme outil d'enrichissement des politiques sociales et éducatives du département.
-

SPORT : préserver une politique dynamique autour de la pratique sportive «amateur».

La politique départementale du sport vise à promouvoir, favoriser et rendre possible la pratique sportive du plus grand nombre tout au long de la vie, que cela soit au sein d'une association ou en pratique libre. L'objectif est également de préserver le rôle d'animation sociale et territoriale du sport.

PROXIMITE :

- Soutien aux manifestations et associations dans les territoires.
- Soutien à la pratique sportive individuelle par l'aide à la licence.
- Valorisation des espaces, sites et itinéraires d'intérêt départemental et contribution au développement des sports de nature.
- Soutien à l'accès populaire aux sports d'hiver, notamment le ski de fond dans la station de ski du Champ du Feu dans le Bas-Rhin.

EFFICACITE :

- Conclusion de contrats d'objectifs avec les fédérations sportives et les comités départementaux sportifs.
- Soutien à la Maison départementale des sports, outil de mutualisation entre les comités départementaux, les ligues et les comités régionaux.

OUVERTURE DE PERSPECTIVES :

- Accompagnement du mouvement sportif dans ses actions en lien avec la santé, l'insertion, le handicap et l'autonomie.
 - Développement du sport comme vecteur de valeurs, de lien social et d'engagement.
 - Structuration d'une politique de développement du sponsoring en faveur du Sport.
-

HABITAT : Un logement adapté pour chacun

La politique du logement et de l'habitat du Département a vocation à intervenir là où l'offre privée est défaillante et ne permet pas de répondre aux besoins des habitants. Elle vise également à être une ressource et une aide tant pour les collectivités territoriales que pour les Bas-Rhinois dans la construction ou la réhabilitation, mais également en agissant sur les comportements pour réduire les charges.

Le Département agit sur l'aide à la pierre et l'aide à la personne sur l'ensemble du territoire.

PROXIMITE :

- Déploiement de résidences intergénérationnelles
- Politique du logement aidé et impulser la présence des bailleurs sociaux.
- Plan Départemental de l'Habitat qui a vocation à définir les grandes orientations à l'échelle du Bas-Rhin en assurant l'équilibre entre les territoires.
- Accompagnement des collectivités sur la chaîne de la production d'habitats adaptés aux besoins locaux.

EFFICACITE :

- Optimiser l'usage de l'habitat privé notamment avec les travaux de rénovation énergétique et l'adaptation des logements.
- Accompagnement social lié au logement : fond de solidarité logement et travail sur les changements de comportements : comment mieux utiliser le logement pour payer moins de charge, prévention sur les impayés de facture d'énergie.

OUVERTURE DE PERSPECTIVES :

- Adaptation des logements à la perte d'autonomie.
 - Travail sur l'habitat comme vecteur d'emploi et d'activité dans le domaine de l'artisanat.
 - Aider les jeunes à débiter leur parcours résidentiel.
 - Développer une offre locative à loyer accessible en lien avec les zones d'emploi.
-

ENVIRONNEMENT : l'exercice des compétences obligatoires

En raison de la perte de la clause de compétence générale, les possibilités d'intervention du Conseil Départemental en matière d'environnement s'axent principalement et majoritairement sur ses compétences obligatoires en la matière.

PROXIMITE :

- Protection, gestion, et ouverture au public des espaces naturels sensibles.
- Finalisation des actions d'animation et de soutien aux EPCI pour leurs programmes de prévention en matière de déchets avant le transfert à la Région.

EFFICACITE :

- Politiques éducatives autour de l'environnement pour sensibiliser aux bonnes pratiques.
- Structuration de l'offre éducative via des appels à projet.
- Démarches d'eco exemplarité et réduction des déchets verts et du gaspillage alimentaire dans les collèges.
- Aide à la rénovation énergétique des bâtiments.

OUVERTURE DE PERSPECTIVES :

- Adapter Favoriser le développement des métiers liés à l'économie du développement durable.
-

POLITIQUE D'AMENAGEMENT : des outils au service de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, de l'aménagement foncier, agricole et forestier.

Co-construction avec les autres collectivités de la politique d'aménagement du Département vise à définir une vision de structuration et de développement du territoire du Bas-Rhin à porter dans le cadre du futur schéma régional d'aménagement ; à jouer un rôle d'expertise et d'accompagnement technique des collectivités. Le Département porte l'impératif d'équilibre et de solidarité entre les territoires urbains, ruraux et forestiers. Il propose également de porter une vision de l'organisation de l'ingénierie publique dans le Bas-Rhin.

PROXIMITE :

- Financement des projets d'équipement des collectivités par les contrats de territoires.
- Accompagnement en co-construction des grands projets d'aménagement des collectivités via l'Agence Territoriale d'Ingénierie Publique et les conseils en aménagement fournis par les services du Département.
- Amélioration des conditions d'exploitation des espaces ruraux et forestiers pour les agriculteurs.

- Préparation du transfert de la politique de l'eau aux collectivités territoriales compétentes en la matière.
- Financement du Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement.

EFFICACITE :

- Mutualisation dans le cadre de l'Agence Territoriale de l'Ingénierie publique.
- Valorisation des exploitations rurales et forestières.
- Déploiement d'une réflexion sur l'organisation de l'ingénierie publique à l'échelle du Bas-Rhin et la bonne coordination entre les différents outils : ATIP, ADEUS, EPFL, SERS, ADT, ADIRA...
- Prévention des risques et gestion des crises sanitaires via le Laboratoire départemental d'analyse, notamment sur le champ de la surveillance de la qualité de l'alimentation et de l'environnement.
- Valorisation des filières agroalimentaires locales.
- Entretien et valorisation du canal de la Bruche et développement de son attrait touristique.

OUVERTURE DE PERSPECTIVES :

- Participation aux schémas et documents de planification avec une vision prospective des territoires.
 - Développement des infrastructures d'accessibilité aux territoires.
 - Construction d'une vision de développement et de renforcement de l'attractivité dans les projets de territoire.
 - Développement de l'approvisionnement local dans la restauration scolaire et les EHPAD.
 - Développement de l'emploi social dans les exploitations agricoles.
-

INFRASTRUCTURES ET RESEAUX : une politique au service de l'équité entre les territoires

A l'heure des mobilités et des échanges accrus les réseaux de communication et de circulation revêtent chaque jour un caractère de plus en plus stratégique. Le Département gère et entretient 3 600km de routes départementales qui permettent d'irriguer le territoire et d'accéder aux grands pôles d'emploi, d'activité et d'attractivité du Bas-Rhin et aux espaces transfrontaliers. Mais à l'heure du numérique et du digital, la circulation de l'information et l'accès à des réseaux est tout aussi stratégique, c'est pourquoi là aussi le Département du Bas-Rhin s'engage pour l'équité des territoires et l'égal accès de l'ensemble des citoyens à la fibre optique.

PROXIMITE :

- Entretien, déneigement et sécurisation du réseau routier.
- Assurer la prise en charge chaque jour de 41.141 élèves dans le Bas-Rhin en transport scolaire et transport régulier.
- Participer à la réalisation des grandes infrastructures routières répondant à des besoins de mobilité sur les territoires : TSPO, rocade sud, RN4 / A351 et qui contribuent à l'accessibilité routière ou en transports en commun.
- Maintien du 1er réseau cyclable départemental de France avec 800 km de pistes.

EFFICACITE :

- Rationalisation du coût du déneigement et de la viabilité hivernale.
- Donner la priorité aux enjeux de sécurité routière dans la politique d'entretien des routes départementales.
- Développer un service public d'information des Bas-Rhinois sur les mobilités : routes, bacs, itinéraires, temps de trajets...
- Réflexion sur l'équilibre financier du service public des bacs.
- Valorisation touristique du réseau cyclable.

OUVERTURE DE PERSPECTIVES :

- Développement des routes intelligentes : développement de nouvelles technologies au service des déplacements et de l'information des usagers de la route.

- Développement du Très haut débit via le SDTAN (Schéma Directeur Territorial d'Aménagement Numérique), en lien avec la Région, afin de répondre au caractère stratégique de l'accès à un réseau performant et de la circulation de l'information dans une économie de plus en plus connectée, afin de lutter contre la fracture numérique, d'offrir la même liberté d'entreprendre à l'ensemble des Bas-Rhinois et de favoriser l'attractivité des territoires ruraux.
-

ATTRACTIVITE : pour un département dynamique et attractif au cœur de l'Europe et de l'espace transfrontalier rhénan.

A l'heure de la mondialisation et de la mise en concurrence accrue des territoires le rayonnement et l'attractivité sont des objectifs essentiels au service de la population, de l'emploi, du développement et des acteurs associatifs et économiques du territoire. Agir pour l'attractivité, c'est démultiplier les opportunités offertes aux Bas-Rhinois. Nous souhaitons appuyer notre stratégie d'attractivité sur nos atouts : Strasbourg, capitale européenne et locomotive du territoire, notre insertion dans un espace transfrontalier, le tourisme... L'attractivité remplit une véritable mission prospective et stratégique pour mieux armer le territoire à aborder la période à venir.

PROXIMITE :

- Soutien, à l'aéroport dans le cadre du contrat triennal pour Strasbourg Capitale Européenne.
- Soutien aux projets contribuant au bilinguisme.
- Valorisation touristique des sites.

EFFICACITE :

- Politique volontariste de promotion de la vocation européenne de Strasbourg notamment auprès des acteurs institutionnels nationaux et européens.
- S'appuyer davantage sur le rôle moteur du tourisme et les pépites du territoire : Parlement Européen, Université, Haut-Koenigsbourg, Vaisseau, Champ du Feu, Mont Sainte Odile, le Thermalisme...
- Soutenir le renforcement de l'Eurométropole de Strasbourg qui joue un rôle de redistribution vers le reste du territoire : en développant l'accessibilité, en participant aux grands équipements (TGV, Université...)
- Valorisation du dynamisme culturel du territoire comme facteur d'attractivité pour les entreprises et les cadres.

OUVERTURE DE PERSPECTIVES :

- Faciliter l'accessibilité interrégionale, nationale et internationale du territoire et notamment de Strasbourg : LGV, Aéroport d'Entzheim...
 - Mobilisation en faveur de la deuxième phase de la LGV Rhin-Rhône.
 - Mettre les Bas-Rhinois en capacité d'accéder de s'insérer efficacement sur le marché de l'emploi transfrontalier, notamment en valorisation et promouvant le bilinguisme.
 - Création de synergies pour peser sur les projets d'infrastructures dans l'espace transfrontalier et avoir une vraie logique d'espace de vie et d'activité.
 - Poursuite du soutien en cours à l'Université : communication et rayonnement, création du campus européen...
-

Financièrement, deux défis de taille attendent le Département du Bas-Rhin. Le premier est sa capacité à atteindre l'équilibre du budget tel que la loi le définit. L'enjeu pèse ici intégralement sur la section de fonctionnement : le Département doit dégager une épargne minimale de l'ordre de 60M€ - c'est-à-dire un écart positif de 60M€ entre

ses recettes de fonctionnement et ses dépenses de fonctionnement – pour atteindre l'équilibre. Faute du respect des conditions d'équilibre, le budget serait remis entre les mains du Préfet.

Le second défi est l'adaptation durable de la section d'investissement à la capacité d'investissement du département en maîtrisant le stock de dette. La difficulté à dégager désormais sur la section de fonctionnement des ressources qui viennent alimenter la section d'investissement va continuer à réduire cette capacité à investir.

Devant l'ampleur des défis posés par la poursuite de la baisse des dotations d'Etat en 2016 et 2017, la nouvelle assemblée départementale a très tôt pris acte de la nécessité de repenser globalement le rôle et les interventions du Département au regard de ses possibilités financières. En effet, au-delà des enjeux strictement financiers, le défi majeur qu'engendre cette contrainte est bien d'apporter aux Bas-Rhinois, au tissu économique et associatif, aux collectivités territoriales, les services publics de proximité dont ils ont besoin, en respectant les compétences données par la loi et la mission réaffirmée du Département en matière de solidarité territoriale.

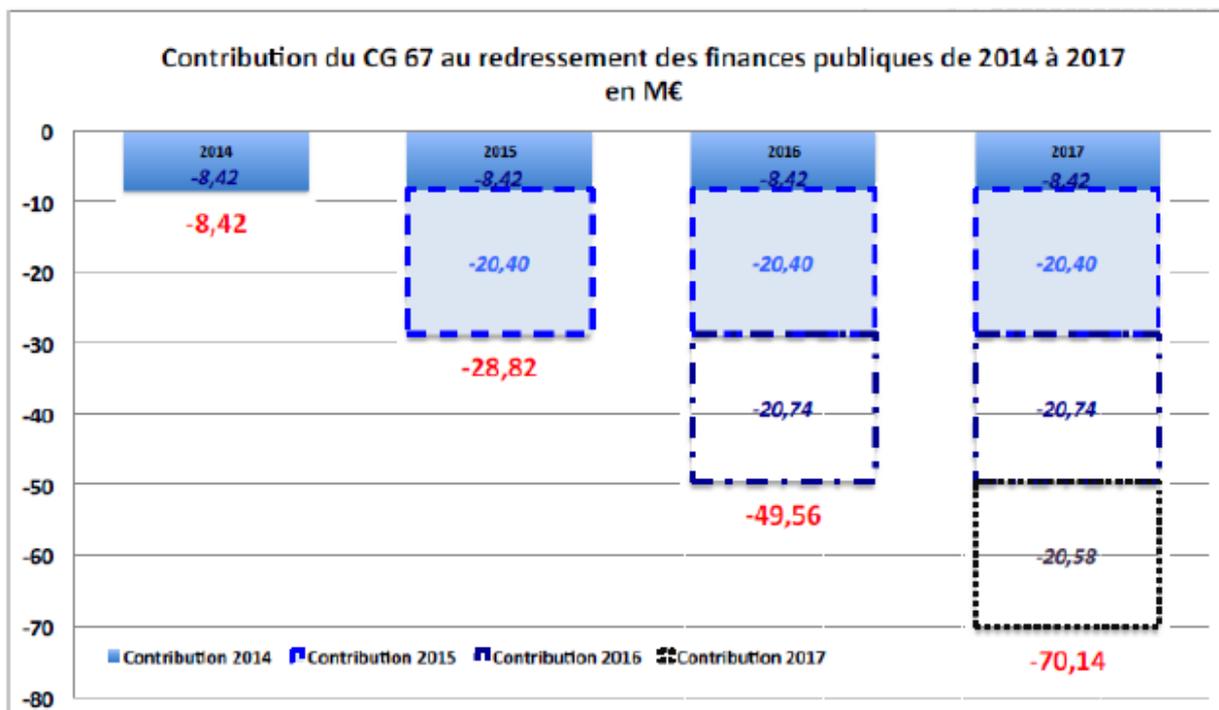
Si le budget 2015 a pu marquer une première étape dans la préservation de la situation financière du Département et si de premières mesures fortes ont été prises en juillet 2015 dans le domaine des aides à l'investissement des communes et intercommunalités, c'est désormais un travail en profondeur qui est engagé pour dessiner le « Département de demain ».

1. Prospective des recettes : une contrainte renforcée par la diminution des marges de manœuvre en dépenses

1.1. La baisse des dotations de l'Etat de 70M€ sur quatre ans se poursuit jusqu'en 2017 au moins

La Dotation globale de fonctionnement (DGF)

Au début de l'année 2015, le cabinet Michel Klopfer avait établi la prévision suivante :



En 2015, la baisse de la DGF du Département du Bas-Rhin s'établit finalement à -20,44M€ après une baisse de -8,92M€ entre 2013 et 2014. Les baisses de 2016 et 2017 seront sensiblement identiques à celle de 2015. Sur quatre ans, la baisse de la DGF représentera 70M€. Sur l'intégralité des recettes départementales (942M€¹ au BP 2015), la diminution de la DGF représente une perte de 2,1%.

Mais il faut ramener cette diminution aux montants sur lesquels le Département dispose de marges de manœuvre en dépenses. Les dépenses pour les compétences dites « volontaristes » (où le Département investit davantage de moyens que ce que la loi lui impose strictement) et celles pour les compétences jusque-là mises en œuvre au titre de la clause de compétence générale représentent moins de cinquante millions d'euros de dépenses. Autrement dit, sur ce groupe de dépenses, une baisse de 20M€ en 2016 représentera plus de 40% de diminution, et la nouvelle baisse de 2017 presque 90% de diminution en deux ans.

Les autres dotations

La baisse des dotations d'Etat 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 aux collectivités les impôts locaux qu'il amoindrissait. Ces compensations se trouvent depuis des années dans l'enveloppe normée de la DGF ; elles constituent donc des variables d'ajustement qui diminuent pour compenser des hausses de DGF.

Beaucoup moins forte et moins visible que celle de la DGF, la baisse des compensations fiscales ampute en plus le budget départemental de 0,6M€ en 2016.

Evolution 2013-2015 et prévision 2016-2017 des compensations fiscales

	2013	2014	2015	2016	2017
Total	7 016 077 €	6 316 605 €	5 452 123 €	4 877 996 €	4 501 360 €
%		-9,97%	-13,69%	-10,53%	-7,72%

Les dotations gelées sont principalement :

- la Dotation générale de décentralisation (6,2M€)
- l'ensemble des ressources issues de la réforme de la Taxe professionnelle pour un montant global d'environ 50M€ :
 - o le Fonds national de garantie individuelle des ressources – FNGIR –
 - o la Dotation de compensation de la Réforme de la Taxe professionnelle² – DCRTP.

Les frais de gestion de la taxe foncière³, transférés aux Départements en 2014 dans le cadre des mesures du Pacte de confiance et de responsabilité, évoluent au rythme

¹ Hors fonds de solidarité pour conserver une présentation cohérente avec le budget 2014.

³ Là encore, il s'agit comptablement d'une recette fiscale

national d'évolution des bases de la taxe foncière. Une évolution de 1,6% par an est retenue pour la prospective.

Dotations d'Etat	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Hypothèses		
							2016	2017	2018
DGF	169,7	170,7	170,1	169,4	160,4	139,7	119,4	99,1	99,1
Variation	0,50%	0,58%	-0,34%	-0,42%	-5,30%	-12,54%	-14,53%	-17,0%	0%
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	11,7	11,9	12,1	12,3
Dotations de compensation (FNGIR, DCRTP)		47,1	50,89	50,3	50,3	50,3	50,3	50,3	50,3

1.2 La non compensation des Allocations Individuelles de Solidarité : une pénalisation insupportable des Départements

En neuf ans (2008-2016), la non compensation de la charge nette sociale aura atteint 1,1 milliards d'euros, soit l'équivalent du budget annuel du Département.

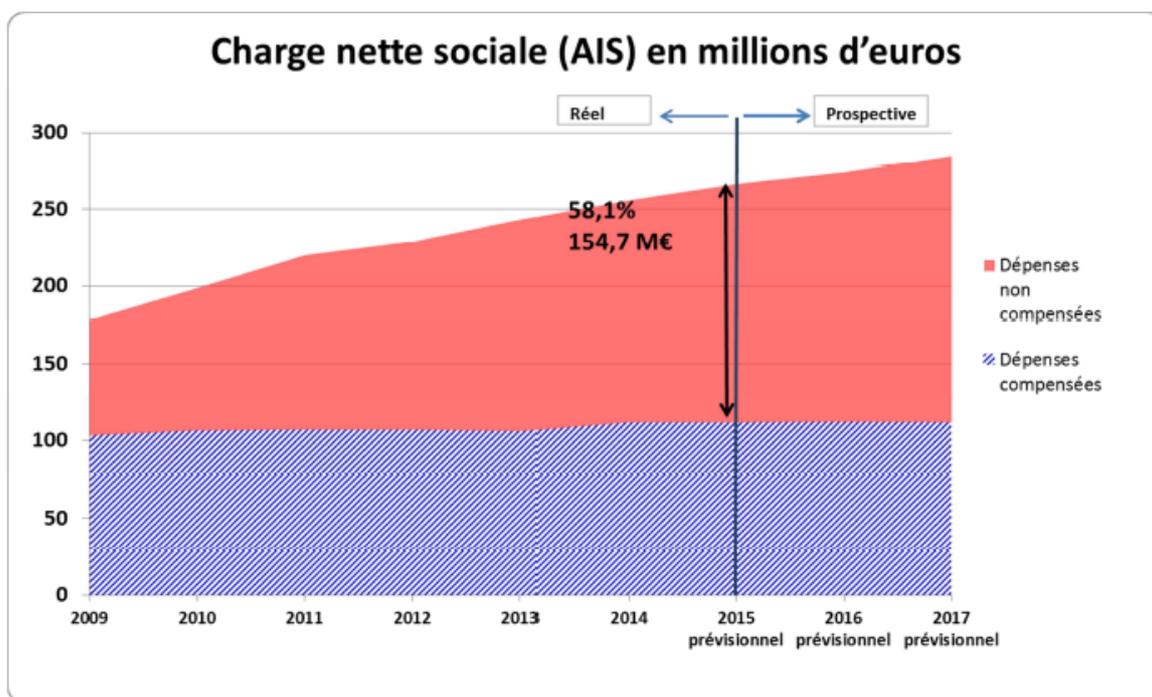
L'absence de compensation totale par l'Etat des dépenses des Allocations Individuelles de Solidarité (AIS) est bien connue mais elle ne donne toujours pas lieu à la construction d'une solution pérenne.

En 2015, les compensations versées par la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA) pour les dépenses d'allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) et de Prestation de Compensation du Handicap (PCH) du Département ne devraient pas dépasser 34M€, alors que le montant compensé était de 34,2M€ en 2014. Pour 2016, la recette devrait être égale à celle perçue en 2015, bien qu'il soit toujours difficile d'estimer la compensation versée par la CNSA, car plusieurs facteurs autres que les dépenses nettes (c'est-à-dire amoindries des titres de recettes émis) sont pris en compte. Le taux de compensation des dépenses d'APA du Département du Bas-Rhin (29,5%) sera une nouvelle fois inférieur à la moyenne nationale qui est de 31%.

Toutefois cette estimation ne tient pas compte de la compensation qui devrait être mise en place après l'entrée en vigueur de la loi d'adaptation de la société au vieillissement dans la seconde partie de l'exercice 2016 et dont les modalités ne sont toujours pas connues.

La DM2 adoptée par le Conseil départemental du 2 novembre 2015 a ajusté à la baisse dans le budget 2015 les dépenses de RSA. Les économies réalisées par le Département – en particulier grâce au plan de maîtrise budgétaire – ont permis de fixer la prévision de la charge nette sociale 2015 autour de 155M€, soit 58% des dépenses qui devraient être compensées.

Compte tenu de la prospective des dépenses (cf. *infra*), le taux des dépenses non compensées progresserait chaque année pour dépasser 60% en 2017 (toujours sans prise en compte des effets inconnus à ce jour de la loi vieillissement).



Le Bas-Rhin, tout comme le Haut-Rhin, est un département mal compensé en matière de RSA. Cela est dû au fait que, lorsque la compensation (par la TIPP et le FMDI) a été mise en place, le taux de chômage alsacien (et le nombre de bénéficiaires du RMI par conséquent) était bien plus faible que la moyenne nationale. Aujourd'hui, l'Alsace a presque rattrapé le taux de chômage moyen français, mais la compensation n'a pas été adaptée.

Dans une étude récente, la Banque Postale montre que les deux départements alsaciens font partie des 20 départements dont le coût net du RSA (en euros par habitant), c'est-à-dire après compensation de l'Etat, est le plus élevé.

1.3 Une atonie fiscale prolongée

La Taxe foncière sur les propriétés bâties

Le positionnement du Bas-Rhin

En 2015, le taux a été porté de 11,6% à 13,18%. Cette décision, qui a rapporté 20M€ au Département, a permis en 2015 de financer des dépenses d'investissement et de réduire de 20M€ le montant des économies à consentir pour atteindre les objectifs qui seront évoqués ci-dessous (équilibre du budget et épargne nette nulle ou positive). Elle était la contrepartie de 20M€ d'économies de fonctionnement déjà réalisées dans le budget 2015.

Le Bas-Rhin est aujourd'hui au 12^e rang des Départements sur 101 ayant le taux de foncier bâti le plus faible (y compris Paris et région parisienne). Il se place en 3^e position dans la Région ALCA.

Classement des 12 départements au taux de TFB le plus bas

Code du département	Nom du département	Taux 2015	Classement 2015
75	Paris	5,13	1
92	Hauts de Seine	7,08	2
78	Yvelines	7,58	3
69	Rhône	11,03	4
73	Savoie	11,03	4
74	Haute Savoie	12,03	6
06	Alpes Maritimes	12,42	7
68	Haut Rhin	12,47	8
94	Val de Marne	12,62	9
91	Essonne	12,69	10
57	Moselle	12,96	11
67	Bas Rhin	13,18	12

Classement des 10 départements de la Région Alsace-Lorraine-Champagne-Ardennes

Code du département	Nom du département	taux 2015	Classement 2015
68	Haut Rhin	12,47	1
57	Moselle	12,96	2
67	Bas Rhin	13,18	3
51	Marne	14,11	4
54	Meurthe et Moselle	17,24	5
10	Aube	19,42	6
08	Ardennes	21,25	7
88	Vosges	22,90	8
52	Haute Marne	23,94	9
55	Meuse	25,72	10

Le cabinet Klopfer a montré qu'avant la hausse de taux départemental, « la pression fiscale sur le foncier bâti est 15% plus faible que les départements de la strate (hors Paris) », tous niveaux de collectivités confondus (communes, intercommunalités, département).

Comparaison avec le bloc communal

Le « pouvoir de taux » départemental porte aujourd'hui sur la seule TFB, laquelle représente de l'ordre de 18% des recettes réelles de fonctionnement. Le pouvoir fiscal du bloc communal est, lui, proche de 50%, avec un éventail beaucoup plus large d'impôts (taxe d'habitation, taxes foncières, cotisation foncière des entreprises, taxe sur les surfaces commerciales, taxe d'enlèvement des ordures ménagères...). Ainsi, schématiquement, pour générer le même rendement sur des bases identiques, une commune et une intercommunalité peuvent augmenter les taux d'imposition de 2 à 2,5 fois moins que le Département.

Sur le territoire de la Ville de Strasbourg, on peut par exemple constater que si le taux départemental de TFB est passé de 11,6% à 13,18%, le taux communal est passé de 21,3% à 21,94% (+3%), le taux intercommunal de 0,44% à 1,1% (+150%). Et c'est sans compter la hausse de la taxe d'habitation de 10,6% à 10,76% (+1,5%).

Prospective

En matière de fiscalité directe, la Taxe sur le foncier bâti (TFB) bénéficie d'une dynamique modeste (+1,8% par exemple en 2015 hors hausse du taux d'impôt, la moitié étant due à la revalorisation forfaitaire des bases votée en loi de finances). L'étude prospective des bases de TFB peut faire espérer un très léger rebond en 2016 puis une stabilisation autour de la tendance observée en 2013 et 2014 (+2,2%/an) à condition que la revalorisation forfaitaire des bases votée annuellement par le Parlement soit poursuivie.

Taxe sur le foncier bâti (TFB)	2011	2012	2013	2014	2015	Hypothèse à taux constant		
						2016	2017	2018
Taux	11,27%	11,27%	11,6%	11,6%	13,18%	13,18%	13,18%	13,18%
Montant (en M€)	138,9	142,3	150,7	154,0	177,7	181,9	185,9	189,9
Variation						2,34%	2,20%	2,20%

La Cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises

Rappel des évolutions de la CVAE sur les exercices précédents

Le mécanisme de versement de la CVAE est le suivant. En année N, une entreprise verse deux acomptes sur la base de sa valeur ajoutée produite en année N-1 et un acompte de régularisation (positif ou négatif) sur la base de la valeur ajoutée définitive de l'année N-2. La somme de ces acomptes, perçue par l'Etat en année N, est reversée aux collectivités territoriales en année N+1.

La CVAE a connu de fortes variations du fait de ce mécanisme d'acomptes. Les à-coups ont été particulièrement forts entre 2012 et 2013, puis 2013 et 2014 dans le contexte des suites de la crise financière. Ce sont en grande partie les modalités de calcul de la CVAE chez les entreprises du domaine des assurances qui les expliquent.

Prospective

La Cotisation sur la Valeur ajoutée des entreprises (CVAE) doit théoriquement s'établir en tendance de moyen terme autour de la croissance économique bas-rhinoise. C'est pourquoi une hypothèse de 1,5% (incluant l'inflation) est retenue pour 2017-2018.

Pour 2016, les premières tendances annoncées par l'administration d'Etat ne laissent pas augurer d'une année 2016 très positive pour la CVAE. La tendance indiquée par la Direction régionale des finances publiques, communiquée aux collectivités à l'automne, est à la baisse (151M€). Une hypothèse de +1,5% par an est ensuite retenue.

CVAE	2011	2012	2013	2014	2015	Hypothèse		
						2016	2017	2018
Montant CVAE (en M€) hors transfert à la Région	140,4	145,8	170,5	141,1	153,0	151,0	153,3	157,6
Variation		3,85 %	16,94 %	- 17,24%	8,43 %	- 1,3%	1,5%	1,5%
Montant CVAE (en M€) avec transfert à la Région						151,0	73,6	74,6

Le transfert de la CVAE à la Région

Le Projet de loi de finances 2016 en son article 39 prévoit le transfert à la Région de 25 points de la CVAE départementale en 2017. Comme la part départementale de la CVAE collectée sur le territoire est actuellement de 48,5%, cette perte de 25 points porterait la part départementale à 23,5%, ce qui représenterait une perte de 52% de la CVAE. Le Département ne conserverait donc que 48% de sa CVAE, soit 74M€ sur les 153M€ projetés pour l'instant en 2017, la Région en récupérant 79M€.

Ce « transfert » de CVAE viendrait financer le transfert des compétences vers la Région, en particulier les transports.

Dans les cas où le montant de la CVAE transférée à la Région serait supérieur au montant des compétences transférées, c'est la Région qui verserait une dotation de compensation au Département. Dans les cas où le montant de la CVAE transférée serait insuffisant pour couvrir le financement des compétences transférées, le Département devrait verser une dotation à la Région.

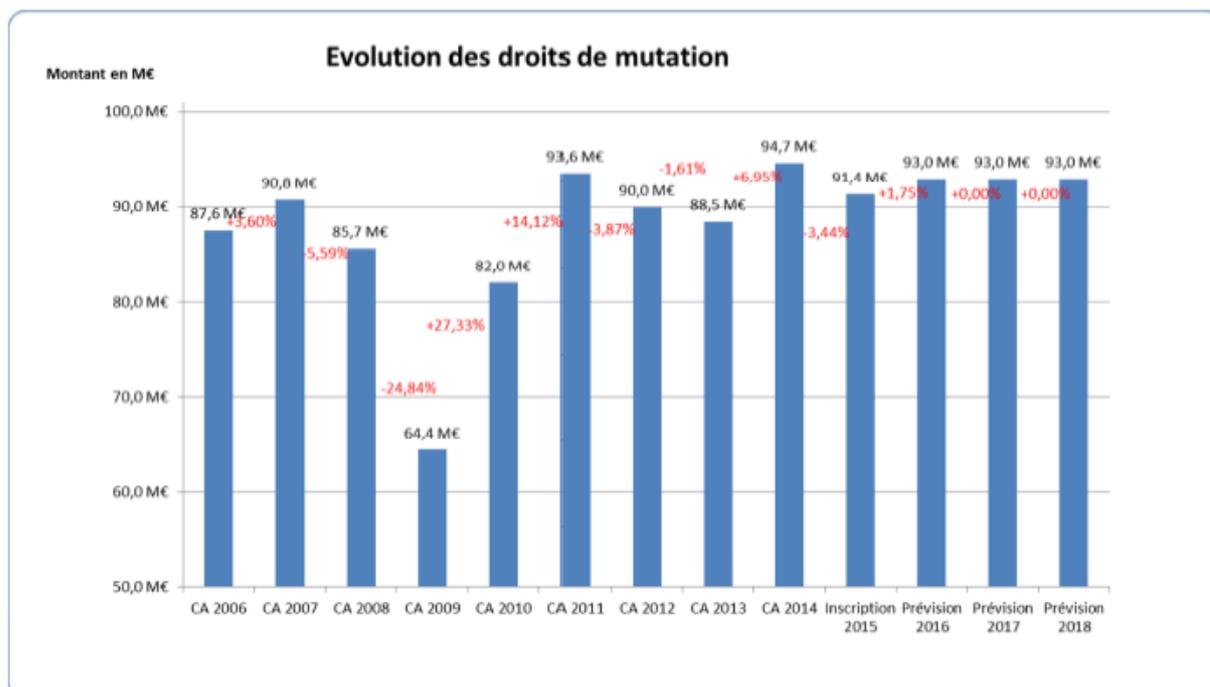
Pour le Bas-Rhin, les 79M€ de CVAE transférée à la Région seraient largement supérieurs au montant des compétences transférées. La Région verserait donc annuellement une compensation au Département.

La fiscalité indirecte

La fiscalité indirecte présente elle aussi des incertitudes relativement importantes.

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)

Corrélés au marché immobilier, les DMTO peuvent beaucoup varier d'une année sur l'autre en cas d'évolution brutale du marché. En 2014, comme la très grande majorité des Départements, le Bas-Rhin a augmenté le taux des DMTO de 3,8% à 4,5%. Cette hausse a masqué une baisse de l'assiette de -3,7% entre 2013 et 2014. Entre 2014 et 2015, les premiers mois de l'année laissent également augurer d'une nouvelle baisse de l'assiette. C'est pourquoi la prévision 2015 initiale a été abaissée en DM2 de 97,4M€ à 91,4M€.



Autres taxes indirectes : Taxe d'aménagement, Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) et Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

Une faible activité dans le domaine de la construction se traduit également par une stagnation 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%.

Fiscalité indirecte	2011	2012	2013	2014	Hypothèse			
					2015	2016	2017	2018
Droits de mutation	93,5	90,0	88,5	94,9	BP : 97,4 DM2 : 91,4	93,0	93,0	93,0
Variation	+22,34%	-3,39%	-2,99%	+5,85%	+2,6%	-4,5%	+0%	+0%
TSCA	115,9	121,5	122,5	123,2	124,7	124,7	124,7	124,7
Variation	+52,41%	+4,82%	+0,84%	+0,60%	+1,2%	+0,0%	+0,0%	+0,0%
Taxe sur l'électricité	10,1	11,2	11,4	11,4	11,7	11,8	11,9	12,1
Variation	1,14%	10,79%	1,88%	0,00%	2,73%	+1,0%	+1,0%	+1,0%

1.4 Bilan rétrospectif et prospectif sur l'évolution des recettes

Recettes par famille	CA 2009	CA 2010	CA 2011	CA 2012	CA 2013	CA 2014 (en M€)	BP 2015 (en M€)	Prospective		
	(en M€)	(en M€)	2016 (en M€)	2017 (en M€)	2018 (en M€)					
Dotations Etat (DGF, DGD, Compensations fiscales, FMDI, FNGIR, DCRTP)	191,9	192,2	239,9	244,5	242,0	232,1	211,0	190,2	169,4	169,0
Evolution en %	0,0%	0,2%	24,8%	1,9%	-1,0%	-4,1%	-9,1%	-9,9%	-10,9%	-0,3%
Fiscalité directe (TFB, CVAE, IFR)	370,3	404,2	282,5	291,7	323,2	298,2	331,9	335,0	339,7	346,1
Evolution en %	0,0%	9,2%	-30,1%	3,3%	10,8%	-7,7%	11,3%	0,9%	1,4%	1,9%
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	312,0	306,5	306,6	306,6
Evolution en %	0,0%	12,5%	41,6%	-2,7%	-0,6%	2,2%	1,9%	-1,8%	0,0%	0,0%
Autres Recettes hors report (principalement recouvrements sociaux sur tiers)	85,2	84,6	84,5	99,4	88,0	121,7	94,6	84,0	84,1	84,1
Evolution en %	0,0%	-0,8%	-0,1%	17,6%	-11,5%	38,3%	-22,3%	-11,2%	0,1%	0,0%
Total recettes fonctionnement (hors résultat d'exécution)	841,8	899,6	916,5	937,0	952,8	958,2	949,5	915,7	899,8	905,7
Pourcentage d'évolution (avec retraitements comptables du résultat d'exécution et du fonds de solidarité)	0,00	6,86%	1,88%	2,24%	1,68%	-0,28%	-0,90%	-2,75%	-1,74%	0,66%

Dans la catégorie « Autres recettes », l'écart entre 2013 et 2014 s'explique principalement par les frais de gestion des taxes foncières transférés aux Départements en LFI 2014 (11,4M€), le reversement de solidarité également créé en 2014 (+8M€), les recettes de cessions (+5,8M€), les recettes du FSE (+1M€).

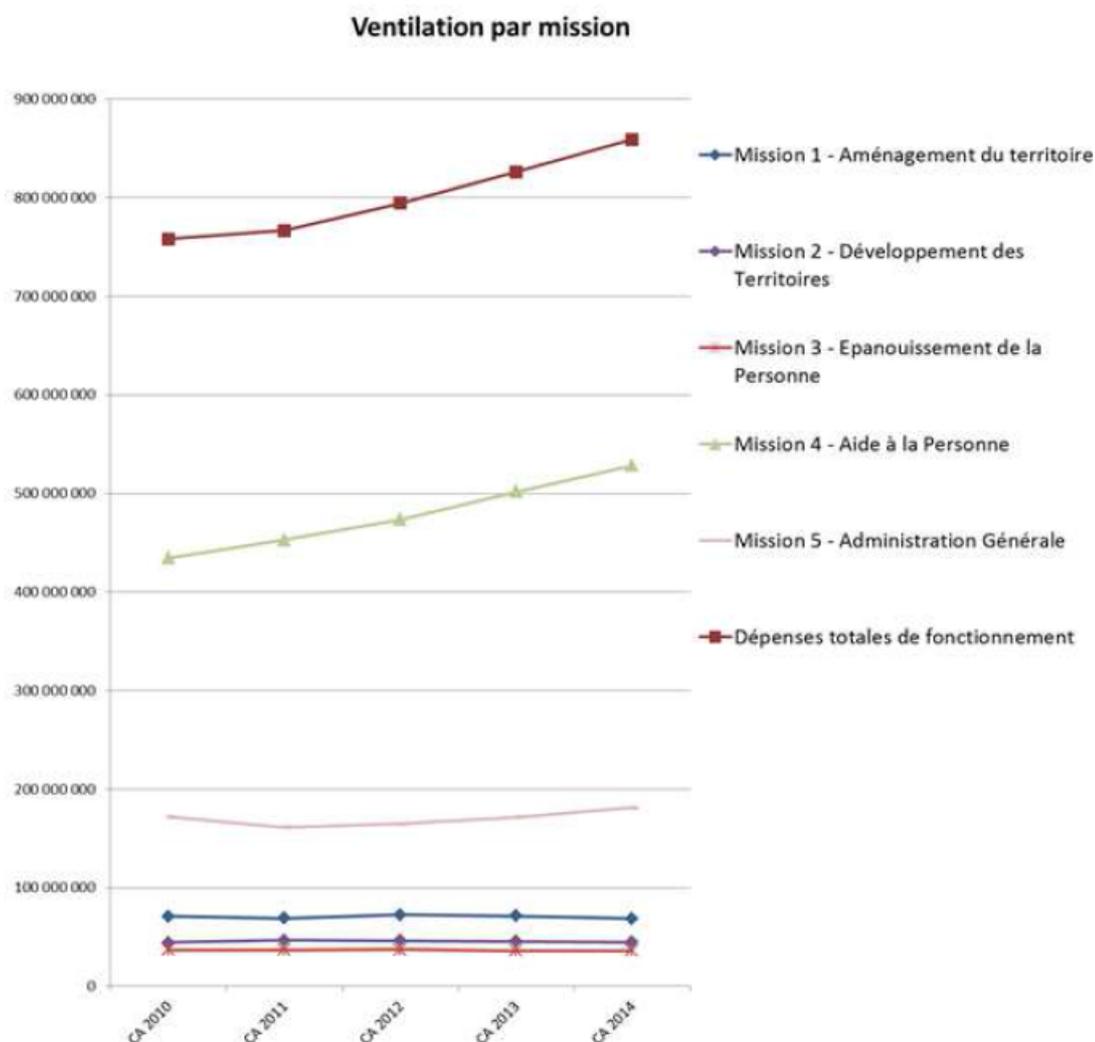
En 2015, ces recettes baissent fortement principalement du fait de la baisse des recouvrements sur bénéficiaires tiers payant et succession (-15,7M€), des produits exceptionnels divers (-2,2M€), des produits des cessions (-6,5M€).

Le tableau ci-dessus montre le ralentissement progressif du rythme d'évolution des recettes des dernières années.

2. Dépenses de fonctionnement

2.1. Les derniers comptes administratifs traduisent l'évolution des finances départementales tirées par les dépenses sociales

Depuis 2010 jusqu'en 2014, les dépenses de fonctionnement ont progressé d'environ 3,8% par an, tirées par une évolution des dépenses sociales de plus de 5% par an.



Sur une période plus courte, 2012-2014, les dépenses sociales ont cru de 5,3% par an, les dépenses d'administration générale (hors gestion financière) de 1,4% par an, les trois autres missions (aménagement du territoire, développement des territoires, épanouissement de la personne) étant en baisse de -0,75% par an en moyenne.

Dans une lecture par politique (tableau ci-dessous), on peut noter la très forte progression des dépenses d'insertion et d'autonomie (dans ce dernier cas accompagnée également d'une forte progression des recettes). Certaines dépenses sont stabilisées ou en légère évolution telles que les collèges, la santé publique, l'environnement, le SDIS. D'autres enfin font l'objet d'ajustements plus forts telles que les transports (par une réorganisation des lignes), l'enfance-famille (par une réorganisation de l'offre d'accueil), la culture, la jeunesse et les sports (par des évolutions de dispositifs).

Comptes administratifs 2012-2014 par politique des dépenses de fonctionnement
(en M€)

MISSION	POLITIQUE	CA 2012	CA 2013	CA 2014
1 - Aménagement du Territoire	10 - Technologie Information & Communication	0,00	0,00	0,00
	11 - Transport	52,57	51,05	49,36
	12 - Routes	12,22	13,69	12,20
	13 - Aménagement, habitat et urbanisme	7,66	6,45	7,12
Total 1 - Aménagement du Territoire		72,44	71,19	68,68
2 - Développement des Territoires	21 - Développement économique	10,01	9,56	9,47
	22 - Développement local et cohésion urbaine	3,49	2,46	1,26
	23 - Protection de l'environnement	2,92	2,99	2,94
	24 - Sécurité	30,06	30,62	30,90
Total 2 - Développement des Territoires		46,48	45,63	44,57
3 - Epanouissement de la Personne	31 - Education formation	21,74	22,06	22,81
	32 - Culture et patrimoine	8,65	7,97	7,65
	33 - Jeunesse, sport et loisirs	6,85	6,08	5,60
Total 3 - Epanouissement de la Personne		37,23	36,12	36,06
4 - Aide à la Personne	41 - Santé publique	2,88	2,89	2,88
	42 - Enfance et famille	114,49	117,71	116,93
	43 - Personnes handicapées	102,46	110,96	121,98
	44 - Personnes âgées	110,38	116,00	116,91
	45 - Personnes en situation de précarité	132,12	143,05	158,42
	46 - Lieux d'accueil du public	11,10	11,15	11,32
Total 4 - Aide à la Personne		473,43	501,75	528,44
5 - Administration Générale	51 - Gestion Financière	15,49	18,65	27,76
	52 - Services supports	15,24	15,39	15,29
	53 - Gestion des Bâtiments	12,08	11,99	11,11
	54 - Ressources Humaines	122,21	125,37	127,27
Total 5 - Administration Générale		165,03	171,40	181,43
Total général		794,60	826,09	859,19

2.2 Une lecture du budget selon une typologie des compétences

Les interventions départementales peuvent se classer en cinq grandes catégories :

- Les compétences obligatoires avec obligation de moyens correspondent aux domaines définis par la loi qui se traduisent obligatoirement par la mise en place de moyens humains ou financiers ;
- Les compétences obligatoires sans obligation de moyens correspondent à des missions confiées par la loi (qui mobilisent donc des moyens humains) qui ne se traduisent pas forcément par des dépenses financières (l'élaboration de certains schémas par exemple)
- Les compétences volontaristes désignent des actions que le Département met en œuvre dans des domaines confiés par la loi en y dédiant des moyens supplémentaires par rapport à ce que la loi impose
- Les compétences qui relevaient jusqu'à la loi NOTRe de la clause de compétence générale
- Les moyens généraux qui désignent l'ensemble des moyens mobilisés par l'administration (ressources humaines, bâtiments, informatique, assurances) et les dépenses dites de « gestion financière » (frais financiers, contributions aux fonds de péréquation, etc.).

Si le classement comporte quelques zones d'incertitude, il fournit toutefois des ordres de grandeur intéressants pour la compréhension du budget.

Sur la base du compte administratif 2014, on arrive aux grandeurs suivantes :

Typologie	CA 2014	En % par rapport au total des dépenses de fonctionnement
CAOM-Compétence Avec Obligation de Moyens	629,5 M€	73,3%
CCGF-Clause de Compétence Générale - Facultative	6,3 M€	0,7%
CSOM-Compétence Sans Obligation de Moyens (de mise en œuvre)	1,5 M€	0,2%
Moyens généraux	180,9 M€	21,1%
VOLF-Volontariste - Facultative	40 M€	4,7%
Total général	859M€	100%

Ainsi qu'il l'a été évoqué plus haut dans la partie consacrée à la baisse de la DGF, on voit que les compétences dites « volontaristes » et les compétences jusque-là mises en œuvre au titre de la clause de compétence générale ne représentent que 46M€ de dépenses. Ce montant est à comparer à la baisse de la DGF qui s'élèvera au total à 70M €.

Ce qui relève des compétences légales du Département représente environ 630M€. Dans cette catégorie, une distinction peut être opérée entre des dépenses qui ne sont pas modulables (comme les allocations individuelles de solidarité) et les dépenses modulables (comme les transports puisque le Département peut moduler son offre de service), quand bien même les possibilités de modulation seraient très réduites ; les dépenses non modulables représentent environ 383M€ et les dépenses modulables 247M€ sur les 630M€ de compétences obligatoires avec obligation de moyens.

Typologie	Caractère modulable	CA 2014	En % par rapport au total des dépenses de fonctionnement
CAOM-Compétence Avec Obligation de Moyens	Modulable	247 M€	28,8%
	Non modulable	383M€	44,6%
	TOTAL	629,5 M€	73,3%

En trois ans (2015, 2016 et 2017), le Département perd 60M€ de recettes de fonctionnement tout en ayant appelé 20M€ d'impôt supplémentaire par la hausse du taux en 2015. Les chiffres ci-dessus permettent de voir que les efforts sur les dépenses de fonctionnement ne peuvent être concentrés sur un seul type de compétences.

2.3 Maîtriser les dépenses : un effort permanent

La maîtrise des dépenses d'administration générale

L'action départementale s'appuie sur les agents de la collectivité d'une part et mobilise d'autre part un ensemble de « moyens généraux » qui servent au fonctionnement de la collectivité. Ainsi, au budget 2015, les ressources humaines représentaient un montant

de 131M€ (hors assistantes familiales) et les moyens généraux (hors gestion financière) de 25,4M€. Cela représente 19% du budget de la collectivité au BP 2015.

Les moyens généraux

Des efforts sont consentis chaque année pour maîtriser les dépenses internes. Ainsi les moyens généraux (services supports et gestion des bâtiments) ont-ils diminué de 1,5M€ (-5,6%) entre 2013 et 2015.

L'optimisation de ces dépenses, qui sont très rigides (loyers, fluides, assurances, maintenance courante des bâtiments et des systèmes d'information, etc.), est un effort constant.

Les ressources humaines

Le Département du Bas-Rhin, dont les dépenses de personnel par habitant sont inférieures de 27% à celles de la strate des départements millionnaires (-27,3% d'après l'analyse du cabinet Klopfer réalisée début 2015), a mené une politique équilibrée de maîtrise des dépenses RH, de développement des compétences (par une école interne des managers par exemple) et d'affectation optimale des moyens humains.

Des efforts importants sont faits depuis plusieurs années, notamment en priorisant la mobilité interne, en développant la mutualisation des organisations ou en ne faisant de recrutements que lorsqu'ils sont compensés par des recettes (FSE, instruction du droit des sols) ou lorsqu'ils génèrent de moindres dépenses (conseillers emploi, contrôleurs RSA, etc.). Ces efforts sont en partie contrariés par des mesures réglementaires nationales comme des revalorisations catégorielles qui viennent compenser le gel du point d'indice.

La progression normée de la masse salariale (le GVT ou Glissement Vieillesse Technicité) se situe autour de 1,6%. C'est la progression atteinte par le Département en 2014 par rapport à 2013. En 2015, cette progression est plus faible.

Budget principal	CA 2012	CA 2013	CA 2014	BP 2015
Total masse salariale (dépenses de personnel relevant des chapitres 012, 016 et 017)	135,9 M€	139,4 M€	141,7 M€	145,6 M€
		+2,55%	+1,64%	+1,54%

La composition des effectifs au 31/12/2014 est la suivante :

	2012	2013	2014
Catégorie A	559	584	575
Catégorie B	819	791	796
Catégorie C	1445	1448	1448
Foyer de l'enfance	295	289	283
Assistants familiaux	432	415	425
Agent mis à disposition du CD	69	58	60
Effectif total	3619	3585	3587

Il s'ajoute à ces effectifs d'une part des emplois aidés (apprentis, CUI-CAE, emplois d'avenir, services civiques) qui représentent, du fait de la politique volontariste du Département dans ce domaine, un effectif de 145 personnes en 2014, et d'autre part des agents temporaires (renforts, remplacements) qui représentent un effectif de 163 personnes en 2014.

Des efforts importants de maîtrise de l'évolution d'effectifs et de la masse salariale sont engagés depuis 2014. Leur effet se traduira pleinement dans le budget 2016 par une réduction de la masse salariale.

La nouvelle organisation des services facilitera également la mutualisation des fonctions. Cette maîtrise, compte tenu des effets du GVT amènera à une réduction progressive d'effectifs au fur et à mesure des départs à la retraite et des mutations, accompagnés par des redéploiements internes afin d'affecter les postes aux politiques départementales et aux directions en tension. Ce mouvement progressif, déjà en cours, s'accroîtra en 2016 en tenant compte des impacts liés aux évolutions de compétences et aux évolutions des politiques départementales.

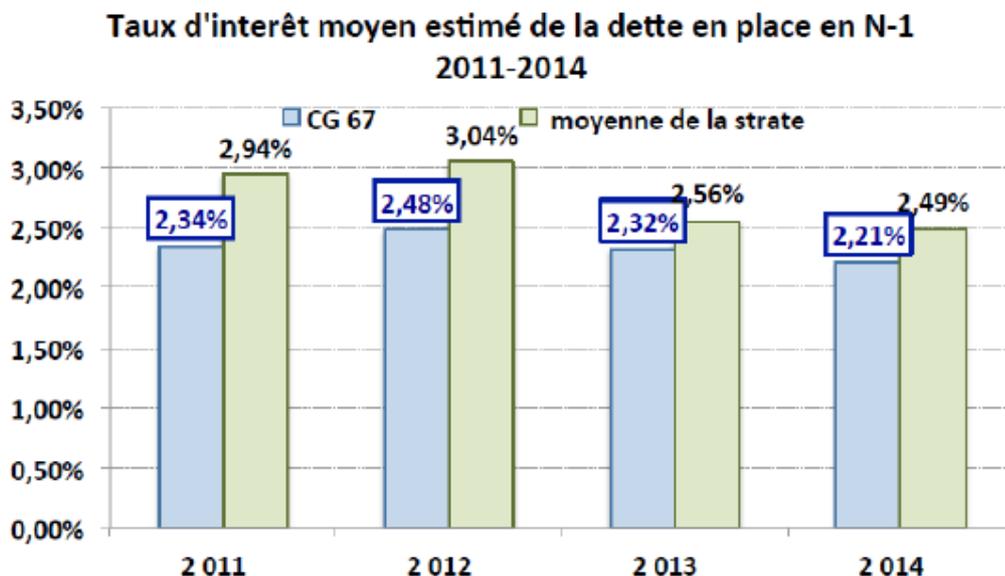
Les frais financiers

La politique départementale de gestion de la dette s'appuie sur une stratégie d'équilibre relatif entre taux fixes et taux variables, sur une diversité de sources de financement et sur la saisie d'opportunités par des opérations de renégociation et de remboursement anticipé lorsque cela permet de faire des économies à moyen et long terme.

Les charges financières payées par la collectivité (chapitre 66) dépendent de plusieurs facteurs parmi lesquels le stock de dette départementale, le contexte de taux et de marges, les opérations exceptionnelles de remboursement anticipé qui peuvent s'accompagner du paiement d'indemnités.

Dans le contexte de taux actuels, hors indemnités de remboursement anticipé, les frais financiers s'élèvent à 15M€ par an environ. De manière brute, ils sont plus élevés de 1,7% par rapport à la strate des départements millionnaires. Ce léger surcroît tient au stock de dette car, en proportion de la dette, le « coût moyen de la dette » est plus faible, ainsi que l'avait montré le cabinet Klopfer début 2015.

DES FRAIS FINANCIERS PLUS FAIBLE EN PROPORTION DE LA DETTE QUE LA MOYENNE



SOURCE : CABINET MICHEL KLOPFER

L'ensemble de ces analyses montrent une collectivité bien gérée qui a su faire des efforts pour maintenir ses grands équilibres financiers.

3. Dépenses de fonctionnement : prospective

La prospective des dépenses sur la période 2016-2018 tient compte à la fois des impacts de la loi NOTRe et de la réduction imposée par la baisse des recettes qui constitue le fait majeur. Les transferts de compétences prévus par la loi en 2017, tant vers la Région qu'en direction de l'EMS, se traduiront par un transfert équivalent financièrement. La prospective proposée ci-dessous est donc présentée à périmètre constant de compétences.

Comparativement à la prospective qui sous-tendait les orientations budgétaires pour 2015, la prospective actualisée des dépenses du Département fait apparaître deux données positives : la progression du RSA est moins forte qu'anticipée – même si elle reste par ailleurs totalement déconnectée du rythme d'évolution général des recettes de la collectivité –, et les dépenses en faveur des personnes âgées présentent une deuxième année d'évolution en légère baisse. Ces effets sont le résultat des mesures du plan de maîtrise budgétaire et des dispositifs de saine gestion mis en place par l'assemblée départementale.

Grâce à ces deux effets et aux conséquences pluriannuelles des suppressions de dispositifs actées au BP 2015 (dont les pleins effets se font sentir en 2016), on peut envisager un BP 2016 avec des dépenses de fonctionnement à peu près identiques à celles du BP 2015.

Les dépenses sociales pourraient représenter en 2016 plus de 62% des dépenses de fonctionnement.

Les trois grandes politiques sociales du Département – l'enfance et la famille, l'autonomie et l'insertion – présentent pour 2016 des perspectives d'évolution différentes.

Les dépenses d'insertion, devraient continuer d'augmenter autour de 6%. A noter que l'allocation RSA en elle-même ne devrait pas augmenter de plus de 5,5%. L'augmentation des crédits FSE, dont l'enveloppe a augmenté pour passer à 4M€ compensée en recette. Cette augmentation, bien qu'importante, l'est nettement moins que celles qu'a pu connaître le Département en 2013 et 2014 avec des taux d'évolution compris entre 8% et 10%, et moins également que les départements de la même strate que le Bas-Rhin qui seraient entre +8% et +11% d'augmentation, d'après les premières tendances 2015. Ainsi, la décélération de l'augmentation du RSA déjà observée en 2015 devrait se poursuivre en 2016. Elle est le résultat des actions de maîtrise budgétaire menées par le Département : mise en œuvre des contrôles RSA et important travail de suivi et de remise à l'emploi des bénéficiaires du RSA.

Par ailleurs, le décalage de trois mois (de janvier à avril) de l'augmentation annuelle du RSA évoquée par le gouvernement permettra également d'en réduire légèrement le coût pour 2016. L'augmentation ne serait plus alors effective en janvier sur la base d'une inflation estimée (et toujours surestimée), mais en avril sur la base de l'inflation réelle.

Cependant, il est à noter que la fusion annoncée de l'ASS (Allocation de Solidarité Spécifique) et du RSA courant 2016 devrait entraîner des dépenses supplémentaires, difficiles à chiffrer pour le moment au regard du peu d'informations délivrées sur le sujet.

Les dépenses d'enfance famille devraient quant à elles connaître une relative stabilité, autour de 1% par an pour 2016 et 2017, soit une augmentation inférieure aux taux d'augmentation du coût du placement en établissement de 1,3%. Cette

faible augmentation s'explique par le développement de mesures d'alternatives à des placements classiques en internat, par le développement de dispositifs d'hébergement autres, comme de la prise en charge en appartement, moins coûteuse en temps d'éducateurs par exemple.

Quant aux **dépenses d'autonomie**, les fortes évolutions à la hausse observées ces dernières années, au-delà de 5%, puis à la baisse en 2015, ne devraient pas se poursuivre au-delà de 2016. Ces variations très importantes étaient dues à un important travail de gestion (notamment sur le paiement des factures d'hébergement et sur l'émission des titres de recettes) d'une part, puis à des mesures de maîtrise budgétaire (en particulier le changement de mode de paiement de l'aide sociale en établissement). Après 2016, l'évolution des dépenses d'autonomie va reprendre un rythme normal pour correspondre aux augmentations liées à la tarification ou aux tendances démographiques.

En matière de personnes âgées, une nouvelle diminution est à prévoir en 2016 après celle intervenue en 2015. Puis des mesures de maîtrise comme le déploiement de la télégestion devront permettre d'absorber l'augmentation des dépenses d'APA liées à l'augmentation des coûts et à l'augmentation du nombre de bénéficiaires en lien avec le vieillissement de la population.

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 dont la mise en œuvre est annoncée pour le courant de l'année 2016. 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.

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. C'est notamment les dépenses d'hébergement en EHPAD pour les personnes handicapées qui augmenteraient fortement. Les allocations compensatrices pour personnes handicapées devraient connaître une augmentation maîtrisée : légère baisse en 2015 puis 1,4% de hausse 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.

Politique	CA 2013	CA 2014	BP 2015	VOTE 2015 après DM2	Prospective BP 2016	Prospective BP 2017
41-Santé publique	2,9	2,9	3,1	3,1	3,1	3,1
42-Enfance et famille	117,7	116,9	118,4	119,5	119,5	120,6
43-Personnes handicapés	111,0	122,0	118,4	121,2	118,6	119,3
44-Personnes âgées	116,0	116,9	113,7	105,5	101,8	102,6
45-Personnes en situation de précarité	143,1	158,4	173,5	167,6	177,9	186,6
46-Lieux d'accueil du public	11,1	11,3	11,6	11,6	11,8	12,0
Total général	501,8	528,4	538,5	528,4	532,7	544,2

Les **autres dépenses de fonctionnement pour les politiques départementales** présentent moins de facteurs externes à la hausse que les dépenses sociales. On pourrait les classer de la manière suivante :

Des politiques obligatoires relativement contraintes

On peut rattacher à cette catégorie tout ou partie des politiques transport, routes, sécurité (financement du SDIS), éducation-formation. Les interventions passent par le recours à des marchés publics (c'est le cas des transports interurbains et scolaires ou d'une partie de l'entretien des routes par exemple), par des interventions en régie (pour les routes par exemple) ou par le versement de dotations (c'est le cas au SDIS ou aux collèges).

Ces dernières années, les évolutions de ces politiques ont été faibles, voire négatives, à la faveur de deux facteurs :

- La faible inflation (notamment dans sa composante coût des matières premières) limite fortement l'impact des clauses de révision de prix prévues par les marchés publics ou certaines composantes des dépenses des collèges ;
- Des évolutions de politiques publiques à travers par exemple de nouvelles pratiques d'intervention sur les routes départementales, des réorganisations de lignes de transport.

La prospective « fil de l'eau » de ces dépenses est assise sur les perspectives d'évolution des prix sans tenir compte d'éventuelles révisions des interventions. Les évolutions se situeraient donc autour de 1% par an.

Des politiques majoritairement volontaristes où l'intervention directe passe principalement par des subventions

Relèvent de cette catégorie des politiques telles que l'habitat, l'économie, une partie de l'environnement, la culture et le sport. Outre les moyens humains que dédie le Département à ces politiques, les dépenses d'intervention se font majoritairement par l'octroi de subventions.

Ces dépenses ont été contraintes ces dernières années. Une mesure générale d'abattement de -4% a été mise en œuvre en 2013 sur les subventions e fonctionnement, une mesure assez large de -5% accompagnée de réductions plus fortes lorsque la trésorerie des associations était importante voire de suppressions a été décidée en 2015. Des révisions de dispositifs ont également été menées.

Politique	CA 2013	CA 2014	BP 2015	VOTE 2015	Prospective BP 2016	Prospective BP 2017
11-Transport	50,8	49,2	47,1	48,0	48,0	48,0
12-Routes	13,7	12,2	13,0	13,0	13,1	13,3
13- Aménagement, habitat et urbanisme	6,4	7,1	6,0	6,0	6,0	5,2
21- Développement économique	9,6	9,5	7,9	8,0	7,7	6,7
22- Développement local et cohésion urbaine	2,5	1,3	1,3	1,4	0,7	0,7
23-Protection de l'environnement	3,0	2,9	3,1	3,1	2,9	2,8
24-Sécurité	30,6	30,9	31,0	31,0	31,4	31,7
31-Education formation	22,1	22,8	23,0	23,1	22,9	23,0
32-Culture et patrimoine	8,0	7,6	7,3	7,3	7,1	7,1
33-Jeunesse, sport et loisirs	6,1	5,6	4,6	4,6	4,4	4,2
Total général	152,7	149,1	144,4	145,4	144,1	142,7

Revoir les dépenses dans ces politiques suppose de revoir les dispositifs et de nouer un dialogue le plus en amont possible avec les partenaires concernés.

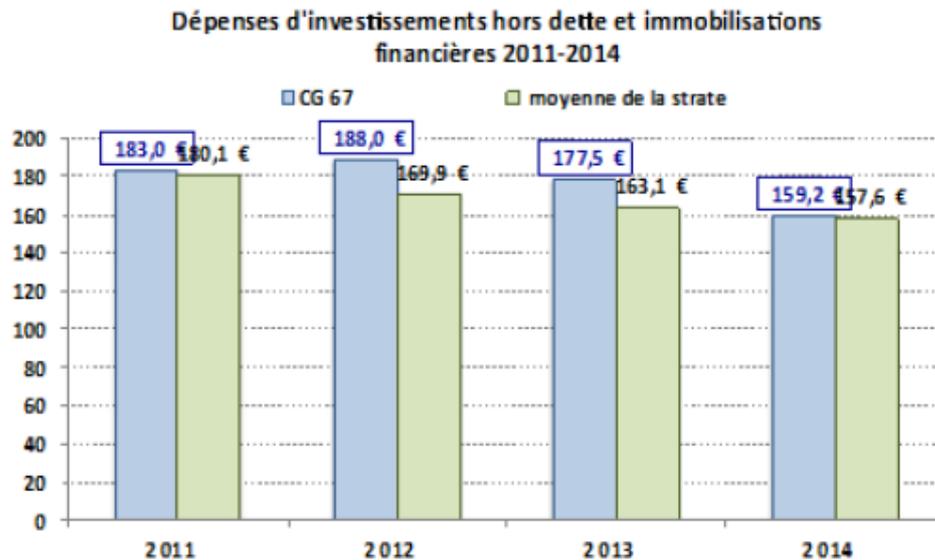
Grâce aux mesures explicitées ci-dessus, les dépenses de fonctionnement pourraient avoir une progression « fil de l'eau » limitée en 2016 (de l'ordre de 3 à 4M€ entre le compte administratif prévisionnel 2015 et le budget 2016) mais elles devraient reprendre ensuite leur progression autour de 10 à 12M€ par an.

4. Dépenses d'investissement

4.1. Les dépenses d'investissement : état des lieux du niveau de dépense et de leur nature

Notre collectivité se distinguait par un niveau d'investissement élevé par rapport à son poids démographique et par rapport au niveau de ses ressources budgétaires. Le montant des subventions d'équipement versées était en particulier plus élevé que la moyenne de la strate des départements millionnaires.

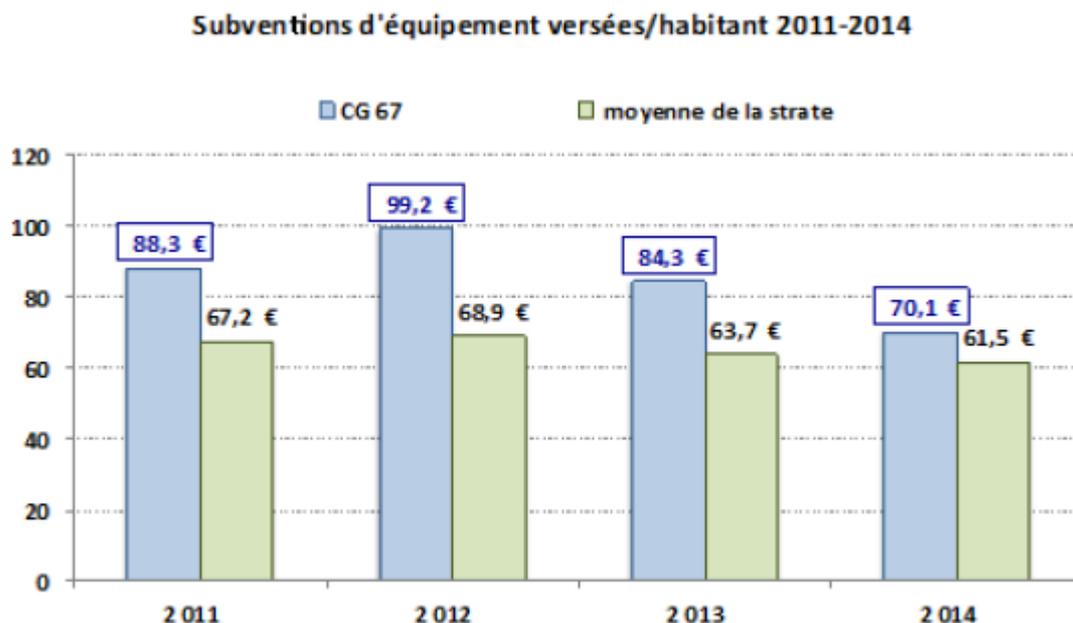
Dans son étude 2015, le cabinet Klopfer avait montré qu'« après deux années (2012 et 2013) au-dessus des niveaux de la strate, l'année 2014 marqu[ait] un repli vers les niveaux moyens de la strate. »



SOURCE : CABINET MICHEL KLOPPER

Il notait également le poids relativement important, au sein de la section d'investissement, des subventions à des tiers par rapport à la maîtrise d'ouvrage.

« Malgré la baisse sensible des dépenses de subventions d'équipement, ces dernières restent sensiblement plus élevées que la moyenne de la strate (+14% par rapport à la strate en 2014). »



A l'exception de l'année 2014, les dépenses d'investissement du Département sont majoritairement dédiées à des subventions aux tiers (communes, intercommunalités, établissements publics de l'Etat comme RFF, l'Université, etc.).

Part de chaque nature de dépenses dans la section d'investissement du Département (hors dette)

Nature de dépenses	2010	2011	2012	2013	2014	BP 2015	Voté 2015
Total Investissements hors dette	222,3	209,1	222,2	209,5	186,1	148,0	163,6
Subventions d'investissement	98,4	96,2	108,6	92,4	77,3	64,4	83,6
Avances remboursables et travaux pour compte de tiers	13,1	10,7	16,2	15,5	10,9	10,0	6,8
Maîtrise d'ouvrage	110,8	102,2	97,5	101,1	98,5	73,6	73,2
Répartition (en %)							
Subventions d'investissements (subventions et avances remboursables)	50%	51%	56%	52%	47%	50%	55%
Maîtrise d'ouvrage	50%	49%	44%	48%	53%	50%	45%

4.2. Etat des lieux des politiques financées

L'ensemble des dépenses d'investissement

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des dépenses d'investissement par politique entre 2011 et 2014. De gros projets de maîtrise d'ouvrage (le TSPO, l'acquisition du bâtiment Vauban en 2014) ou des subventions importantes comme le TGV (politique transport) peuvent influencer fortement certaines évolutions d'une année sur l'autre.

Dépenses d'investissement par politique 2011-2014 (en M€)

Politique	CA 2011	CA 2012	CA 2013	CA 2014
10-Technologie Information & Communication	0,1	0,0	1,7	4,6
11-Transport	8,3	20,8	24,2	9,6
12-Routes	57,1	53,5	51,2	38,5
13-Aménagement, habitat et urbanisme	19,4	14,5	16,1	19,0
21-Développement économique	20,2	34,3	28,1	19,1
22-Développement local et cohésion urbaine	5,1	6,9	4,6	4,1
23-Protection de l'environnement	15,2	14,7	13,4	8,9
24-Sécurité	1,0	1,1	1,0	0,5
31-Education formation	30,8	31,6	32,3	32,4
32-Culture et patrimoine	11,8	8,8	9,3	7,6
33-Jeunesse, sport et loisirs	12,1	10,2	10,2	9,2
41-Santé publique	1,7	1,7	1,4	1,8
42-Enfance et famille	3,9	1,8	1,3	0,3
43-Personnes handicapés	0,1	0,0	0,1	0,1
44-Personnes âgées	9,9	8,5	5,2	4,4
45-Personnes en situation de précarité	0,1	0,5	0,2	0,1
46-Lieux d'accueil du public	0,4	3,1	0,7	2,0
51-Gestion Financière	0,0	0,0	0,0	2,0
52-Services supports	4,1	3,9	3,4	2,9
53-Gestion des Bâtiments	7,5	5,7	4,3	18,9
Total général	208,7	221,8	208,5	185,9

En matière d'investissement, la typologie de compétences peut également apporter une lecture intéressante du budget – même si le degré de contrainte est moins fort qu'en fonctionnement (le versement des dotations de fonctionnement aux collèges est par exemple plus contraint que la politique d'investissement du Département dans les collèges).

Typologie des compétences	CA 2011	CA 2012	CA 2013	CA 2014	% du total par rapport au CA 2014
CAOM-Compétence Avec Obligation de Moyens	119	104	107	89	48%
CSOM-Compétence Sans Obligation de Moyens (de mise en œuvre)	0	0	0	0	0%
VOLF-Volontariste - Facultative	33	41	41	42	23%
CCGF-Clause de Compétence Générale - Facultative	45	62	49	27	15%
Moyens généraux	12	15	12	27	15%
Total général	209	222	209	186	100%

On note, avant l'année 2014 qui voit la première baisse forte du niveau d'investissement, le poids des investissements dans les domaines volontaristes et clause de compétence générale, constat qui rejoint le diagnostic sur la part des subventions comparée à celle de la maîtrise d'ouvrage.

4.3. Les engagements pluriannuels hors dette : état des lieux et mesures déjà prises

Les orientations budgétaires pour 2015 avaient attiré l'attention sur les engagements du Département dans le domaine de l'investissement, que cela concerne les engagements vis-à-vis des tiers ou les projets de maîtrise d'ouvrage.

Mesures déjà prises

Plusieurs mesures ont été décidées dès 2015. D'une part, au Budget Primitif, une année blanche a été décidée sur la plupart des dispositifs de subventions d'investissement.

D'autre part, le Conseil départemental réuni en séance plénière en juillet 2015 a acté la fin des contrats de territoire à l'horizon de la fin 2016 ainsi qu'une diminution de 20% de l'enveloppe des projets non encore délibérés. L'économie que permet de réaliser cette mesure – qui ne pourra être évaluée finement qu'après la fin des contrats – devrait être de l'ordre d'une dizaine ou d'une quinzaine de millions d'euros.

De manière concomitante à cette mesure sur les contrats de territoire, la suspension du guide des aides en faveur des collectivités a été décidée par l'assemblée.

Actualisation de l'état des lieux

Le recensement exhaustif des projets de la collectivité se traduit par les montants suivants :

	Famille d'investissement	Politiques	Engagements juridiques encore à payer (en M€)
Engagements vis-à-vis des tiers	« Grandes » subventions	Habitat	41,5
		TGV	24,5
		THD	4,7
	Subventions social	Social (hors CT)	6,6
	Cofinancement communes	Contrats de territoire	105,8
		Autres : Eau et assainissement, culture hors CT, transports, avances remboursables, aménagements fonciers...	23,5
	Entreprises	Agriculture, développement économique	2,3
	Cofinancement Etat, Universités, EMS, etc.	Enseignement supérieur et recherche	23,8
Projets routiers CPER et RN4		24,6	
Sous-total subventions			257,3
Maîtrise d'ouvrage	Maîtrise d'ouvrage politiques publiques	Routes, collèges, transports, etc.	120,6
		Patrimoine départemental, informatique, remboursement avance FCTVA..	19,7
	Sous-total maîtrise d'ouvrage		140,3
	Total général		

Le Département a actuellement pour 400M€ environ de projets lancés :

- 140M€ en maîtrise d'ouvrage
- 257M€ de subventions à des tiers

Deux facteurs viendront légèrement limiter ces montants : d'une part les paiements effectués fin 2015 (de l'ordre de 20M€ en maîtrise d'ouvrage et 25M€ en subventions), d'autre part la fin des contrats de territoire dans les cas où certains projets ne se réaliseraient pas dans les temps.

Malgré cela, les engagements restent à un niveau élevé. En effet, alors que le Département consacre la moitié de son budget d'investissement à des aides aux tiers, la baisse très forte de l'investissement vient interroger cet équilibre : si le Département veut conserver cette parité et afin notamment de solder les engagements passés, il lui faut comprimer assez fortement les dépenses de ses propres projets d'investissement tout en veillant à entretenir son patrimoine, en particulier les routes et les collèges.

La loi NOTRe

L'article 133 de la loi NOTRe définit quelques règles relatives aux engagements préalables à la loi, non sans ambiguïtés.

Ainsi, *dans les domaines où le Département perd une compétence*, une première disposition (article 133 XX) semble borner la validité des engagements à la fin de l'année 2015 : « Sauf disposition contraire, l'exécution des engagements juridiques, financiers et budgétaires pris par les départements et par les régions avant la date de publication de la présente loi en dehors des domaines de compétences que la loi leur attribue se poursuit jusqu'au 31 décembre 2015. »

Mais *en matière d'aides économiques*, l'exécution des conventions signées avant l'entrée en vigueur de la loi se poursuit jusqu'à leur terme dans les conditions prévues lors de leur conclusion (article 133 VI).

La loi NOTRe maintient l'article L. 1111-10 I. du CGCT : « Le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande. » La question se pose de savoir si ces projets finançables doivent relever des compétences départementales ou si l'ensemble des projets quelles que soient leur nature et la compétence dont ils relèvent sont éligibles.

Des dispositions concernent particulièrement *les Contrats de projet Etat-Région (CPER)*. Pour les opérations qui relèvent de compétences transférées à d'autres collectivités, elles seront poursuivies jusqu'à leur terme si elles étaient engagées avant l'entrée en vigueur de la loi ; elles « relèvent des collectivités territoriales nouvelles compétentes » si elles n'étaient pas encore engagées.

Alors qu'on pourrait se demander si le Département perd ainsi la faculté de participer à certaines opérations relevant de domaines où il n'est plus compétent, la loi NOTRe maintient en vigueur l'article 1111-10 IV du Code général des collectivités territoriales qui dispose que les « collectivités territoriales peuvent financer toute opération figurant dans les contrats de projet Etat-région et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'Etat ou de ses établissements publics ».

La maîtrise d'ouvrage

En ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage, le constat dressé lors des orientations budgétaires pour 2015 se confirme. S'il reste plus de 100M€ d'engagements juridiques à payer pour terminer des opérations en cours, on recense presque 40M€ d'engagements récurrents qui viendront s'ajouter annuellement en 2017, en 2018 et après à ce stock d'engagements. Il s'agit de la maintenance annuelle des équipements – principalement celle des routes et des collèges, plus marginalement celle des bâtiments départementaux – qui sert à entretenir le patrimoine à son niveau actuel.

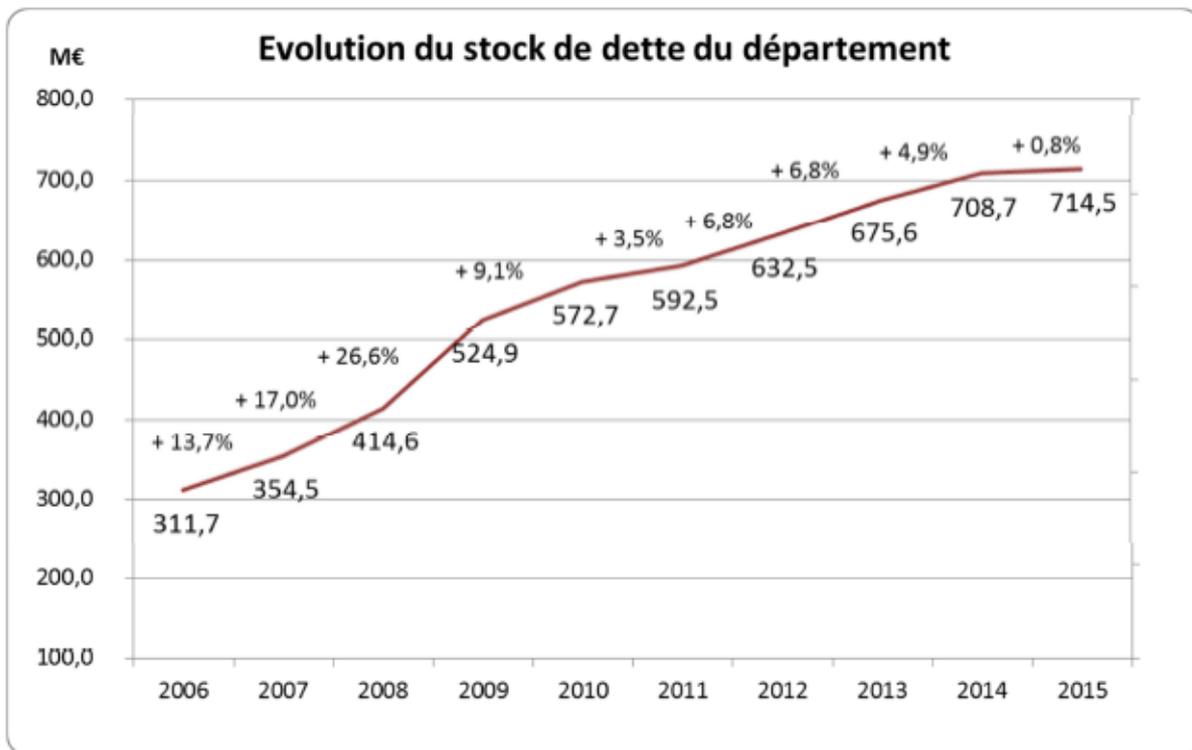
D'autre part, un recensement exhaustif des projets quel que soit leur niveau d'avancement permet d'identifier pour presque 400M€ de projets : le Département dispose de près de 200M€ de projets potentiels dans le domaine des routes, de 120M€ de projets collèges, de 20M€ de projets pour les bâtiments départementaux.

Avec des marges de manœuvre plus limitées, faire des choix et prioriser fortement les investissements est devenu une nécessité.

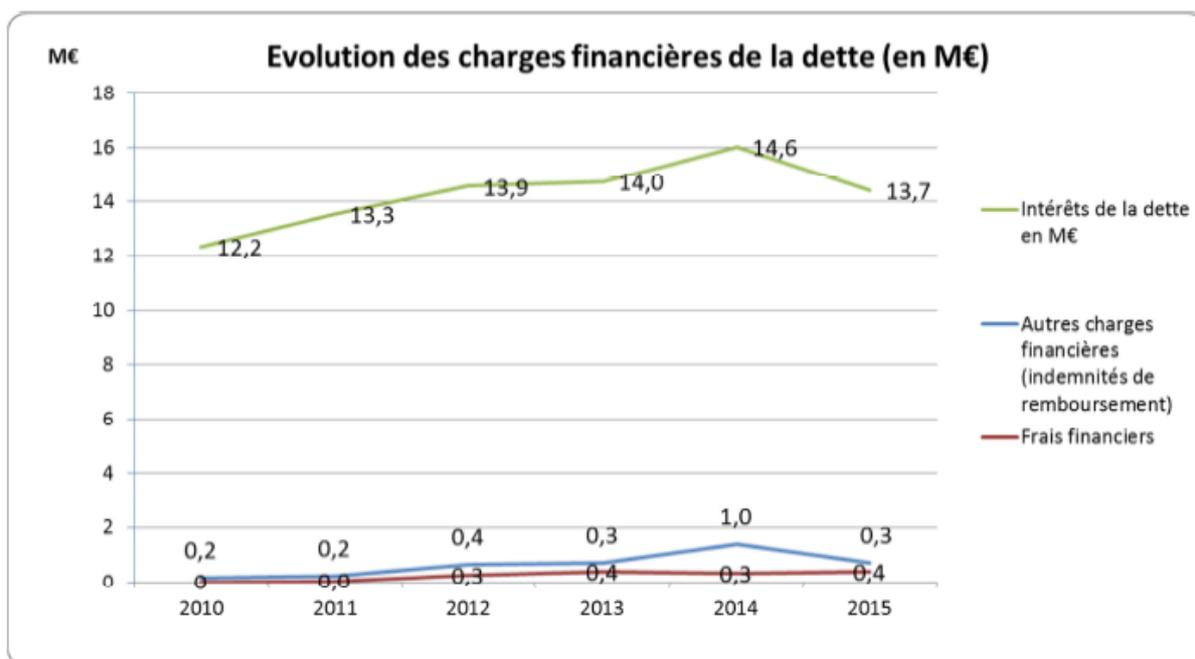
5. Dette : état des lieux de la structure et gestion actuelles

La gestion actuelle

Le stock de dette a crû régulièrement ces dernières années, ce qui s'explique à la fois par la baisse de l'épargne et par le maintien d'un niveau élevé d'investissement. Il s'établissait à fin 2014 à 709M€ ; le BP 2015 a acté une progression maximale du stock de dette de 10M€, le CA prévisionnel est anticipé autour de 715M€.



Le contexte de taux bas a limité l'évolution des frais financiers.



En ce qui concerne la gestion de la dette, il faut rappeler que l'encours est intégralement classé en 1A selon la charte Gissler, le niveau le plus sécurisé des emprunts.

Le Département du Bas-Rhin dispose par ailleurs d'une répartition performante des expositions à taux fixe et taux variable ; il a poursuivi ces dernières années une stratégie d'équilibre relatif au sein de l'encours entre emprunts à taux fixes et emprunts à taux variables ; le niveau historiquement bas des index variables l'a amené à légèrement surpondérer le recours aux emprunts à taux variables qui représentaient un peu plus de 55% de l'encours à fin 2014.

Depuis 2012, le Département a mené une politique de diversification de ses sources de financement en ayant recours à des placements privés de type *Schuldschein* et aux marchés financiers *via* des émissions obligataires.

Depuis la signature du premier emprunt de type *Schuldschein* conclu par une collectivité territoriale française en 2012, quatre autres *Schuldschein* ont été signés. En 2013, le Département a pour la première fois émis sur le marché obligataire – dont l'accès lui a été ouvert par la notation. En 2014, deux emprunts obligataires ont été souscrits pour 19M€, deux nouveaux emprunts en 2015 pour 22M€.

Au total, cette stratégie de diversification a permis au Département d'obtenir sur 40% des emprunts qu'il a souscrits en 2014 des taux inférieurs de 0,5% à 1% par rapport au marché bancaire, soit une économie estimée à 2M€ environ sur la durée de vie des emprunts. Plus largement, le recours aux *Schuldschein* et à l'obligataire depuis 2012 a permis d'économiser actuariellement 5,2M€ d'intérêts sur la durée de vie des emprunts (3,4M€ pour les *Schuldschein* et 1,8M€ pour l'obligataire).

Une gestion active de la dette s'est également traduite en 2014 et en 2015 par des remboursements anticipés d'emprunt (pour un volume de 28,6 M€ en 2014 et de 10M € environ en 2015) et par des renégociations d'emprunts jugés trop chers par rapport à l'état du marché (10M€ en 2015), ce qui permet de faire sur le moyen-long terme des économies de fonctionnement par un abaissement des frais financiers.

Cette politique de diversité des sources de financement et de gestion active mérite d'être poursuivie dans les années qui viennent.

La notation

Le Département du Bas-Rhin est noté depuis 2012. Il a mis en œuvre cette démarche pour s'ouvrir l'accès au marché obligataire. Fitch a noté le Département en 2012 et 2013. Standard & Poor's note le Département depuis 2014. L'historique des notes du Département est le suivant :

- 22/06/2012 : AA, perspective négative / F1+ (Fitch Rating's)
- 05/06/2013 : AA, perspective négative / F1+ (Fitch Rating's)
- 13/06/2014 : AA-, perspective stable / A1+ (S&P's)
- 05/12/2014 : A+, perspective stable / A1+ (S&P's) : dégradation de tous les départements notés par S&P's pour cause de dégradation structurelle de leurs finances
- 20/11/2015 : A+, perspective stable / A1+ (S&P's)

Le niveau de notation reste très bon (un « 15/20 » ou un « 16/20 ») et témoigne de la qualité de gestion du Département. La récente dégradation de ce que l'agence nomme le « cadre institutionnel » des Départements témoigne toutefois des facteurs de fragilité de l'ensemble des Départements.

La poursuite d'une gestion rigoureuse

Dans l'hypothèse d'une stabilité du stock de dette, le remboursement du capital de la dette va progresser légèrement entre 2015 et 2016 (autour de 68M€), puis entre 2016 et 2017-2018 (près de 71M€).

Au CA 2014, grâce à une épargne brute qui se situait autour de 93M€, le ratio de désendettement de la collectivité se situait à 7,6 années environ. Il pourrait se situer à peu près au même niveau au CA 2015 grâce à l'épargne dégagée par la hausse de la TFB votée au BP 2015.

Mais à partir de 2016, si le Département se contentait de l'épargne brute nécessaire à l'équilibre réglementaire du budget (autour de 60M€), sans hausse du stock de dette le ratio de désendettement se situerait autour de 12 années, un niveau très élevé pour les collectivités départementales.

Du point de vue des grands ratios financiers de la collectivité liés à la gestion de la dette, les enjeux se situent donc tant dans le niveau d'épargne que dans la maîtrise de l'évolution du stock de dette.

6. Les grands équilibres issus de la prospective de fonctionnement

Prospective de la section de fonctionnement

En M€

	CA 2013	CA 2014 (retraité)	BP	Prospective		
			2015	2016	2017	2018
Dépenses de fonctionnement	826,1	848,0	859,5	856,3	872	890
Recettes de fonctionnement	952,8	941,0	942,1	915,7	899,8	905,7
Epargne brute	126,7	93	82,6	59,4	27,8	15,7
Ratio d'épargne brute (Épargne brute / recettes réelles de fonctionnement)	13,3%	9,9%	8,7%	6,5%	3,1%	1,7%
Capital à rembourser si stabilité stock de dette			67,3	68	70,9	70,7
Epargne nette (épargne brute – remboursement du capital de la dette)			15,3	-8,6	-43,1	-55
Epargne brute minimale estimée pour respecter les conditions d'équilibre			60	60	60	60

Une épargne nette négative va se cumuler avec épargne brute qui sera insuffisante pour respecter les conditions d'équilibre.

Deux questions majeures sont posées aux finances départementales à travers la problématique de l'épargne.

La première et la plus prégnante est la capacité du Département à atteindre les conditions réglementaires de l'équilibre⁴. Pour cela, il faut dégager environ 60M€ d'épargne brute. La prospective pour 2016 fait ressortir que l'atteinte de l'équilibre est réalisable grâce aux mesures d'économies recensées ci-dessus ; 2017 en revanche présente actuellement une impasse de l'ordre de 30M€.

La seconde réside dans l'épargne nette. Celle-ci constitue ce qui reste de l'épargne brute une fois que le capital de la dette a été remboursé. Elle représente donc ce que le Département arrive à dégager comme ressource propre pour financer ses dépenses d'investissement. L'épargne nette vient en complément des recettes d'investissement et du recours à l'emprunt.

Une épargne nette négative signifie que non seulement l'ensemble de l'épargne brute est consacrée au remboursement du capital de la dette, mais de surcroît qu'il faut mobiliser une partie des recettes propres d'investissement (comme le FCTVA, la Dotation globale d'équipement...) pour effectuer ce remboursement, ce qui vient grever la capacité d'investissement.

Or, en l'état de la prospective pour 2016, l'épargne nette est négative de 8 à 9 millions d'euros, la situation se dégradant mécaniquement de manière forte en 2017.

Les conditions d'équilibre ne peuvent pas être atteintes sans des économies de fonctionnement de grande ampleur en 2016 puis surtout en 2017

Le tableau ci-dessus est le résumé des efforts à fournir par le Département pour atteindre une situation d'équilibre réglementaire (en comblant l'écart entre l'épargne brute que la prospective dessine et l'épargne brute minimale pour le respect des conditions d'équilibre) voire atteindre une épargne nette au moins égale à zéro plutôt que négative.

L'ampleur de l'effort est d'une quarantaine de millions d'euros à l'horizon 2017. Si l'équilibre réglementaire est proche en 2016 (l'épargne prévisionnelle est proche de 60M€), l'épargne nette est assez largement négative. En 2017, il manque plus de 30M€ pour atteindre l'équilibre réglementaire et plus de 40M€ pour que l'épargne nette ne soit pas négative.

7. Les objectifs de la stratégie financière

Sur le plan financier, les **objectifs proposés** au débat de l'assemblée départementale sont les suivants :

1. l'atteinte de l'équilibre légal

Alors que le cabinet Klopfer avait analysé les risques de « double déficit »⁵ d'un grand nombre de départements à l'horizon 2017, la tentation d'un « défaut » pourrait gagner les départements. Cela signifierait la remise du budget départemental – et de ses politiques publiques – au Préfet qui administrerait (presque) *de facto* la collectivité.

⁴ Pour mémoire, les deux conditions d'équilibre sont les suivantes :

- 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.) ;
- l'autofinancement (dont l'épargne est la principale composante) doit couvrir la dotation aux amortissements.

⁵ C'est-à-dire l'incapacité à honorer à la fois les deux conditions réglementaires de l'équilibre évoquées plus haut.

Ce geste politique fort en direction de l'Etat, qui aurait pourtant le mérite de le désigner comme le responsable de la situation actuelle des départements, ne nous paraît pas la voie à suivre. Il s'agirait en effet d'une dépossession du pouvoir des élus locaux. Nos concitoyens, qui pourront par ailleurs critiquer les décisions difficiles que nous serons amenés à prendre, le considéreront comme une fuite devant nos responsabilités d'élus.

Il faut néanmoins réaffirmer fermement qu'il n'est pas de possibilité à moyen terme pour le Département de mener à bien les missions qui lui sont confiées par la loi et qu'attendent de lui nos concitoyens sans une juste compensation des dépenses sociales.

2. Honorer les engagements pris, ce qui implique de préserver un minimum d'épargne nette

Une décision difficile a été prise par l'assemblée concernant les contrats de territoire afin de concilier la préservation des équilibres financiers de la collectivité (par une réduction du montant individuel des subventions qui seront désormais attribuées), l'adaptation durable de sa capacité d'accompagnement des collectivités à ses moyens (en mettant un terme aux contrats tels qu'ils existent actuellement), le respect des engagements pris (en portant à fin 2016 l'arrêt de cette politique et en continuant à payer jusqu'à leur terme les projets qui auront été engagés avant cette échéance).

Afin de poursuivre le versement des aides aux tiers en plus du nécessaire entretien de son patrimoine et de la poursuite des projets lancés en maîtrise d'ouvrage, une épargne nette minimale doit être dégagée. C'est pourquoi l'atteinte du seul équilibre réglementaire – qui se traduirait, comme il l'a été expliqué ci-dessus – par une épargne nette négative, ne peut constituer un objectif suffisant.

3. Stabiliser l'encours de la dette

Le Département du Bas-Rhin bénéficie encore de la confiance des banques et des investisseurs. La réduction des marges de manœuvre du niveau départemental a cependant suscité fin 2014 l'abaissement de la note de tous les Départements notés par Standard & Poor's dont le nôtre. Le *credit crunch* de 2012-2013 (crise du crédit qui s'est traduite par la très grande difficulté des collectivités à financer leur dette) est venu également rappeler que le retournement du marché pouvait être extrêmement rapide en cas de crise.

De plus, l'accroissement du stock de dette signifie la hausse des annuités de la dette, laquelle vient ensuite réduire en retour la capacité d'investissement puisque la dette doit être remboursée par l'épargne ou par des recettes propres d'investissement.

Avec les perspectives de moyen terme des finances du Département, et compte tenu du stock de dette actuel, un objectif de saine gestion devrait consister à viser la stabilité de l'encours de dette. Le niveau actuel de la dette pouvant être jugé relativement élevé sans être anormal, on peut estimer préférable d'honorer les engagements pris en subventions d'investissement plutôt que de chercher à très court terme le désendettement de la collectivité. En revanche, la hausse non maîtrisée de l'encours de dette obérerait l'avenir et risquerait de diminuer la confiance des prêteurs.

Compte tenu des perspectives d'épargne, la capacité d'investissement de la collectivité sera constituée de :

- L'appel à l'emprunt au maximum égal au remboursement du capital de la dette, soit environ 70M€ ; une réduction prospective de la dette est un objectif à atteindre.
- Les recettes propres d'investissement, soit environ 40M€ en 2016 puis autour de 30-35M€ en 2017 du fait de la baisse des cofinancements et du FCTVA ;
- Montants auxquels s'ajoute l'épargne nette si celle-ci est positive ou desquels il faut retrancher l'épargne nette si elle est négative.

A supposer donc que l'on parvienne à une épargne nette nulle, la capacité d'investissement du Département se situerait aux alentours d'une centaine de millions d'euros.

Au-delà des enjeux financiers, pour la collectivité départementale, l'enjeu est de répondre du mieux possible aux besoins de la population et des territoires, d'apporter un service de qualité en étant vertueux dans sa gestion interne.

Trois grands axes peuvent être envisagés pour **atteindre les objectifs** fixés ci-dessus :

1. Une maîtrise des moyens généraux nécessaire mais qui ne peut garantir à elle seule l'équilibre

Sur les moyens généraux hors ressources humaines, les efforts doivent pouvoir permettre d'atteindre une nouvelle baisse de 1,5M€ entre 2015 et 2016, ce qui représenterait une nouvelle diminution de -6%.

En matière de ressources humaines, les effets du GVT (« Glissement vieillesse technicité »), bien connus, conduisent, sans action volontariste, à une hausse mécanique des dépenses de l'ordre de +1,6% par an, sans compter l'impact des mesures réglementaires nouvelles qui viennent gonfler cette progression.

Pour l'avenir, l'administration départementale doit continuer à porter des efforts permettant de viser une stabilité de la masse salariale tout en garantissant la bonne allocation des ressources humaines aux nécessités du service public.

2. Une refonte des politiques départementales :

Aussi intenses soient les efforts de maîtrise interne, ils ne suffiront pas pour atteindre les objectifs détaillés ci-dessus et le montant des économies nécessaires à l'équilibre du budget. C'est donc plus globalement à une refonte des politiques publiques que l'assemblée départementale doit s'atteler. Pour cela, deux approches peuvent être combinées:

- Une approche à partir d'une lecture stricte de la loi NOTRe

En supprimant la clause de compétence générale, la loi NOTRe interdit désormais aux départements de poursuivre ses interventions dans un certain nombre de domaines. Mais les impacts de la suppression de la clause de compétence générale sont limités par le maintien des compétences partagées (sport, culture, tourisme, éducation populaire et langues régionales), par le maintien des textes spécifiques hors Code général des collectivités territoriales et, à ce stade, par le flou qui entoure la compétence large de « solidarité territoriale » dévolue aux Départements.

Si l'on interprète la loi NOTRe à travers ses intentions initiales de clarification des compétences et surtout si on la relie à l'étouffement organisé des Départements *via* leur asphyxie financière, une tentation serait de prendre l'Etat au mot en renonçant très rapidement à toutes les actions volontaristes et à celles relevant désormais des compétences partagées. Le gain financier serait net et rapide, mais les effets sur le tissu social, associatif, culturel, seraient brutaux et désastreux. Rappelons ainsi par exemple que le Département consacre 20M€ de dépenses volontaires à sa politique d'insertion qui non seulement permet d'alléger la facture du RSA mais de surcroît permet à un certain nombre de nos concitoyens de retrouver un emploi.

- De nouvelles orientations pour les politiques départementales

L'ampleur du défi financier contraint notre collectivité à revoir en profondeur ses politiques publiques. La loi NOTRe, sans interdire un certain nombre d'interventions, veut promouvoir un département orienté plus encore qu'aujourd'hui vers son rôle de garant des solidarités individuelles et territoriales.

Des choix devront être faits dans les interventions facultatives actuelles, mais également dans les interventions obligatoires dont le niveau de service est modulable.

Sur le plan financier, l'assemblée départementale doit être guidée par l'objectif que chaque euro dépensé ait un effet sur la qualité de vie quotidienne des Bas-Rhinois, sur l'emploi et sur le renforcement de l'attractivité du territoire.

Nos orientations pour les politiques départementales permettront d'apporter aux Bas-Rhinois un cap lisible et compréhensible, une ambition politique et stratégique globale qui se décline au travers des trois objectifs précédemment mentionnés : proximité, efficacité et ouverture de perspectives.

3. Quelle stratégie en recettes ?

Le Département dispose sur les recettes d'un nombre réduit de leviers.

- La Taxe foncière sur les propriétés bâties

Aujourd'hui, augmenter de nouveau les impôts n'est pas souhaitable, les efforts doivent s'orienter vers la recherche d'économies dans les dépenses de fonctionnement.

- La tarification des transports scolaires

La tarification des transports scolaires – qui ne s'applique aujourd'hui qu'aux lycéens – pourrait également être étendue à l'ensemble des publics ; les Départements qui ont maintenu la gratuité à ce jour ne sont plus qu'une vingtaine. Dans la Grande Région quatre Départements ont conservé la gratuité pour les collégiens.

En fonction des scénarios financiers de tarification, il est estimé que la tarification pourrait rapporter environ 3M€ par an (et par conséquent 1M€ l'année de son instauration avec une application à la rentrée de septembre).

L'instauration de la tarification permettrait de déduire la somme ainsi générée de la somme due à partir de 2017 à la Région en compensation du transfert de la compétence.

- L'optimisation du patrimoine et autres ressources externes

Le Département doit aujourd'hui étudier toutes les possibilités d'optimiser son patrimoine. Une politique active de cessions des biens qui n'étaient plus utiles au fonctionnement de l'administration a été menée ces dernières années. D'autres types de recettes peuvent être recherchés telles que la location d'espaces dans des lieux emblématiques comme le Château du Haut-Koenigsbourg, le développement du recours aux financements européens, le recours au mécénat, etc.

4. Quelle stratégie en investissement ?

Du fait des engagements en cours, la priorité devrait être de réduire le niveau des engagements, en maîtrise d'ouvrage comme vis-à-vis des tiers.

Pour que la nouvelle assemblée élue en 2015 puisse retrouver, au cours de son mandat, des marges de manœuvre dans la section d'investissement, il faut continuer à dédier aux

tiers une part importante des dépenses en limitant le lancement de projets nouveaux de maîtrise d'ouvrage départementale. Le maintien d'une forme d'équilibre entre les deux natures de dépenses pourrait ainsi être recherché le temps que les engagements vis-à-vis des tiers aient fortement baissé.

Pour atteindre ce résultat, la maîtrise d'ouvrage doit être calibrée pour laisser une place suffisante aux subventions ; les projets nouveaux doivent donc être limités. Pour des projets qui ne sont pas encore engagés à ce jour, les questions guidant leur validation sont les suivantes :

- Quelle est l'opportunité du projet ? Quelle est sa nécessité ? A quel titre (sécurité ? développement économique ?) ? Rentre-t-il dans la stratégie départementale ?
- Le projet s'insère-t-il dans une stratégie de développement équilibré du territoire ?
- Le territoire s'engage-t-il aux côtés du Département pour la réalisation du projet ? Quels moyens (financiers, fonciers...) investit-il ?

Après cette première phase de solde des engagements, l'assemblée retrouverait des capacités supplémentaires pour engager de nouveaux projets, que ce soit sur des crédits de maîtrise d'ouvrage ou en cofinancement.

Conclusion :

Ce qui est proposé à l'assemblée, c'est de retenir une ligne certes ardue mais claire qui guide la première partie de son mandat. La contrainte budgétaire va nous conduire à une plus grande sélectivité des projets soutenus, à revoir nos pratiques, à poursuivre les efforts pour que chaque euro de dépense publique ait un effet levier sur la vie des Bas-Rhinois et des territoires. C'est donc à la définition de nouvelles orientations pour les politiques publiques départementales que nous sommes appelés.

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

Sur proposition de la commission des finances et des affaires générales, le Conseil Départemental donne acte à son président du débat d'orientations budgétaires pour la préparation du budget primitif 2016.

Strasbourg, le 26/11/15

Le Président,



Frédéric BIERRY