

Session du 29 janvier 2024

Rapport d'Orientations Budgétaires 2024



Haute-Loire
Cap 2030

RESSOURCES ET
STRATÉGIES



Défi 05 > Faire du Conseil départemental une collectivité de référence

Objectif 10 > Optimiser nos ressources

Introduction

L'organisation d'un débat sur les orientations budgétaires dans un délai de deux mois précédant le vote du Budget Primitif permet de décliner nos engagements dans une dimension pluriannuelle qui intègre, outre l'exercice 2024, nos possibilités financières sur les années suivantes.

L'article L. 3312-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « le président du conseil départemental présente au conseil départemental un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. »

Les Départements connaissent une crise financière sans précédent

Depuis le début de la crise inflationniste, le Gouvernement a fortement alourdi les dépenses pesant sur les Départements :

- augmentations du point d'indice,
- hausses du RSA,
- extension du Ségur,
- loi Taquet sur l'accueil familial, etc....

La hausse des dépenses sociales liées à l'inflation, cumulée à une stagnation des dotations à laquelle s'ajoute une baisse des recettes conjoncturelles (DMTO) entraînent le retour de l'effet ciseaux qui va asphyxier un grand nombre de Départements.

Notre Département ne fait pas exception

Alors que sur les 4 derniers exercices clos le **taux d'épargne** se situait aux environs de 17%, ce taux devrait se situer autour de **13% dès 2023 réduisant fortement notre capacité à investir.**

En 2024 :

- **Le niveau de recettes de 2024 sera égal à celui de 2023.**
- **Parallèlement les dépenses devraient continuer à croître** (prise en compte en année pleine de la hausse du point d'indice, augmentation de 5 points d'indice au 1er janvier 2024, hausse de l'allocation RSA de 4.6% au 1er avril 2024, avenant 54 sur les SAAD, montée en puissance de la « PCH psy », heures de convivialité dans les plans d'aide APA, forte augmentation du nombre d'enfants confiés à l'ASE).

Ce rapport se décline en 5 points :

I. La loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (A) et les recettes prévisionnelles au regard de la loi de finances 2024 (B).

II. Les deux scénarii envisagés et leurs conséquences sur nos indicateurs de gestion.

III. Les orientations budgétaires nécessaires à la réalisation du scénario 1.

IV. Le Plan Pluriannuel d'Investissement (A) et la gestion de la dette départementale (B).

V. Enfin, conformément aux dispositions de la loi Notre, notre rapport sur les orientations budgétaires abordera la question de la gestion des ressources humaines au sein de notre Collectivité.

I-A. La loi de programmation des finances publiques 2023-2027

La loi publiée le 19 décembre 2023, indique dans son article 17, que **les collectivités territoriales doivent contribuer à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique.**

Cet article fixe la progression des dépenses des collectivités territoriale à 0.5% en dessous des prévisions d'inflation. Autrement dit, les dépenses des collectivités territoriales doivent baisser de 0,5% en volume.

Collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses de fonctionnement	4,8	2,0	1,5	1,3	1,3

Il convient enfin de noter que :

- les AIS et les dépenses relatives à l'aide sociale à l'enfance sont retraitées pour évaluer l'atteinte de l'objectif de progression.
- contrairement au Contrat de Cahors, il n'y a pas de sanction prévue en cas de dépassement de l'objectif de progression.

I-B. La loi de finances 2024

La loi de finances pour 2024 ne comporte pas de mesures susceptibles de modifier substantiellement l'économie générale des budgets Départementaux.

Comme chaque année, les services ont travaillé avec Ressources Consultants Finances (cabinet-conseil qui œuvre notamment pour Départements de France) sur le décryptage du projet de loi de finances.

Les principales hypothèses retenues pour les recettes de fonctionnement :

- **Progression de la DGF de 0.2%** par rapport au niveau du CA anticipé 2023 en 2024 (1.2% en 2025, 0.8% en 2026, 0.6% en 2027) ;
- **Progression de 4% de la recette liée à la TVA** (remplacement de la TFPB et de la CVAE) en 2024 puis 3% en 2025 et 2.5% les années suivantes ;
- **Pas de perception de la fraction de TVA supplémentaire** en raison du taux de pauvreté passé sous la barre des 12% (1.72 M€ perçus en 2022, 0 en 2023) ;
- **Baisse des DMTO de 15%** (22.1 M€) en 2024 suivant les estimations des professionnels du secteur (le gouvernement est plus optimiste), stabilité en 2025, + 3% en 2026 et 2027 ;

- **Progression de la TICPE de +0.6%** chaque année ;
- **Progression annuelle de la taxe d'électricité de 3%** en 2024, 2% en 2025, 1.5% en 2026 et 2027 ;
- **Stabilité de la taxe d'aménagement** au niveau du CA anticipé 2023 ;
- **Progression annuelle de 3,5% de la TSCA** en 2024 puis 3% les années suivantes ;
- **Baisse du fonds globalisé de péréquation des DMTO de 11.4%** en 2024, puis -1.2% en 2025, + 4.46% en 2026 et - 2.23% en 2027 ;
- **Baisse de la DCRTP de 2.7%** en 2024, - 2% les années suivantes ;

- **Baisse de 3.1% de la dotation de compensation péréquée en 2024 puis +2.9% en 2025, + 5.8% en 2026 et +2.6% en 2027 ;**

De cette prospective, il résulte une évolution des produits de :

- **- 0.2% en 2024 (par rapport au CA anticipé 2023),**
- **+ 1.5% en 2025,**
- **+ 2% en 2026 et 1.6% en 2027.**

II- LES SCENARII ENVISAGES

Scénario 1

- **Stabilité des produits de fonctionnement en 2024**

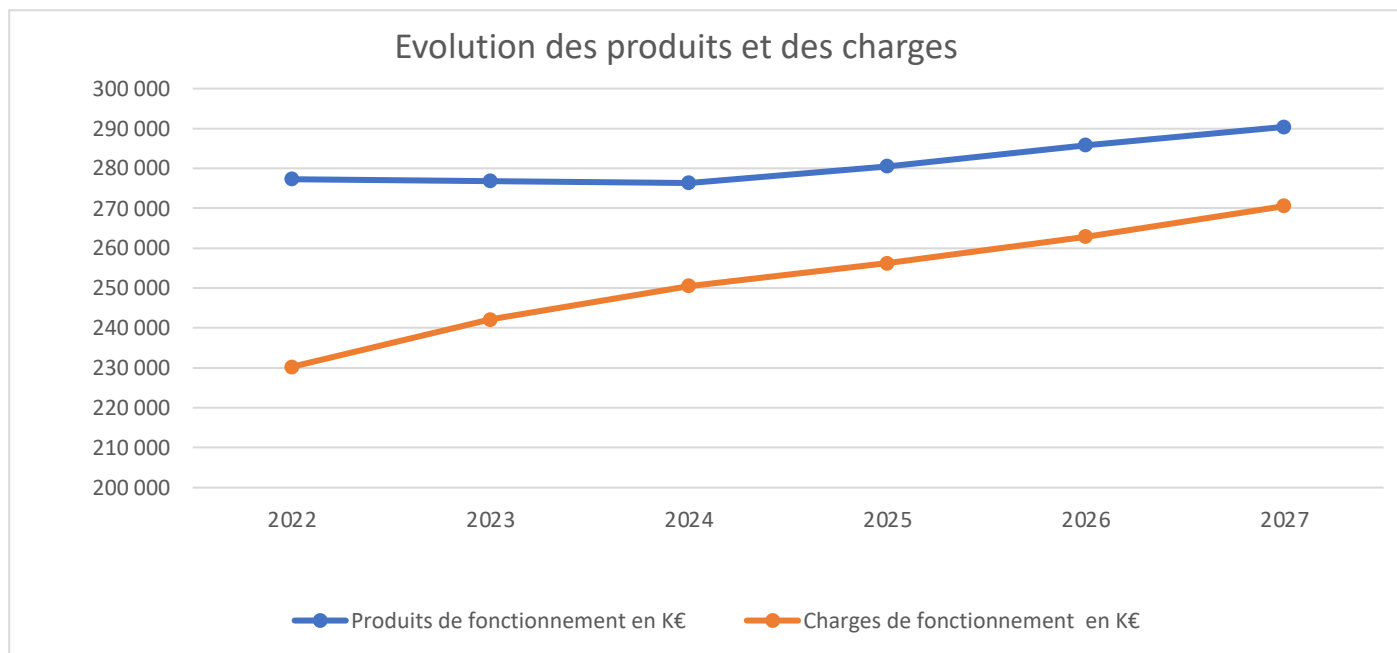
augmentations comprises entre 1.5 % et 2% les années suivantes

- **Augmentation des charges de fonctionnement de 3,5% en 2024**

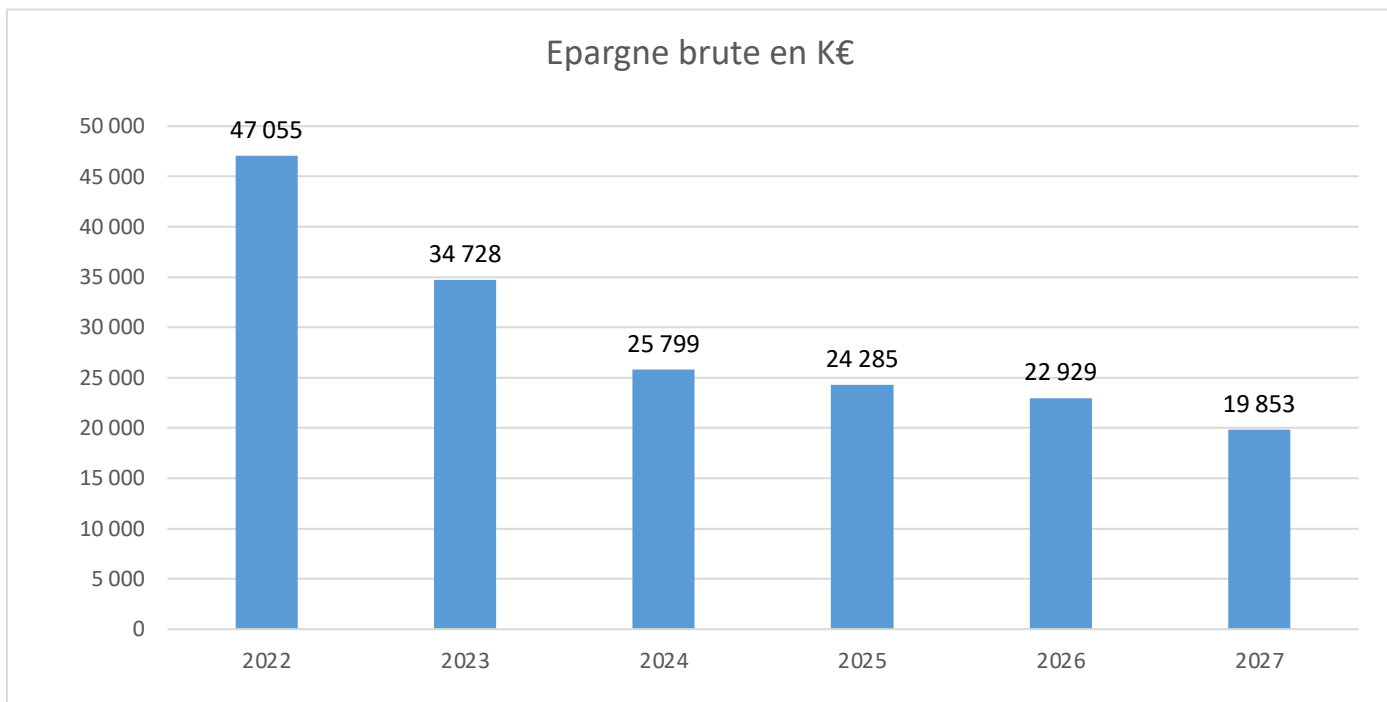
augmentations de 2.27%, 2.60% et 2.91% les années suivantes

L'impact de ce scénario sur nos indicateurs de gestion

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Produits de fonctionnement en K€	277 324	276 824	276 339	280 523	285 823	290 403
Evolution	4,80%	-0,18%	-0,18%	1,51%	1,89%	1,60%
Charges de fonctionnement en K€	230 269	242 096	250 541	256 238	262 894	270 550
Evolution	5,70%	5,14%	3,49%	2,27%	2,60%	2,91%

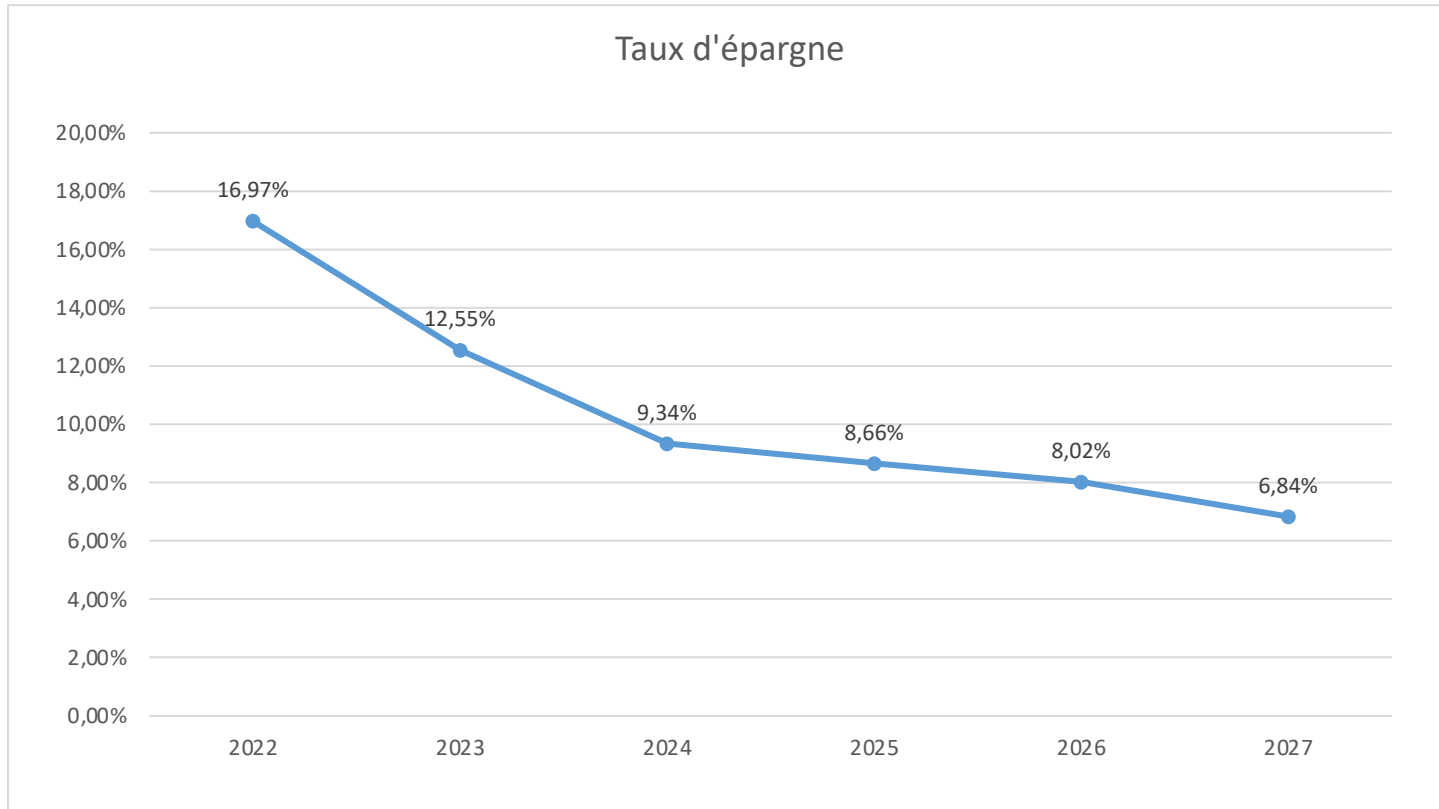


	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Epargne brute en K€	47 055	34 728	25 799	24 285	22 929	19 853



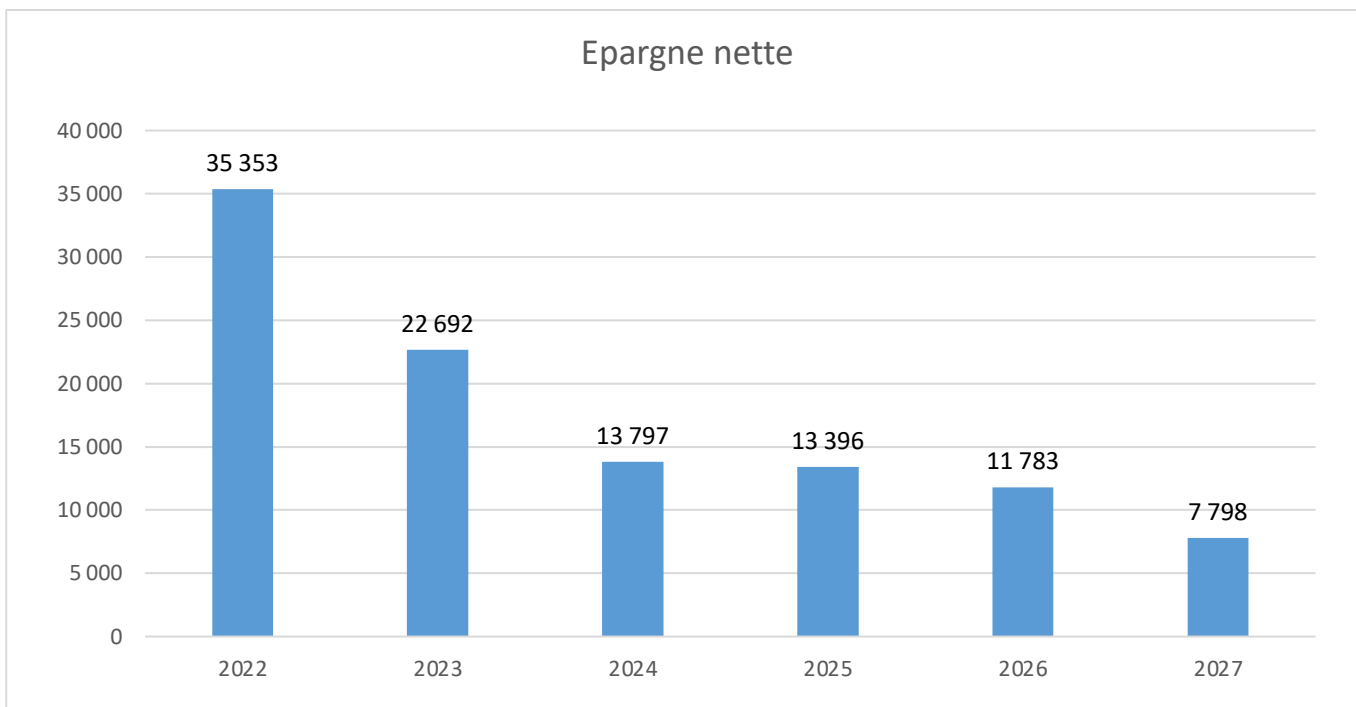
L'épargne brute chute mais reste à un niveau viable

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ep brute / Prod fct	16,97%	12,55%	9,34%	8,66%	8,02%	6,84%



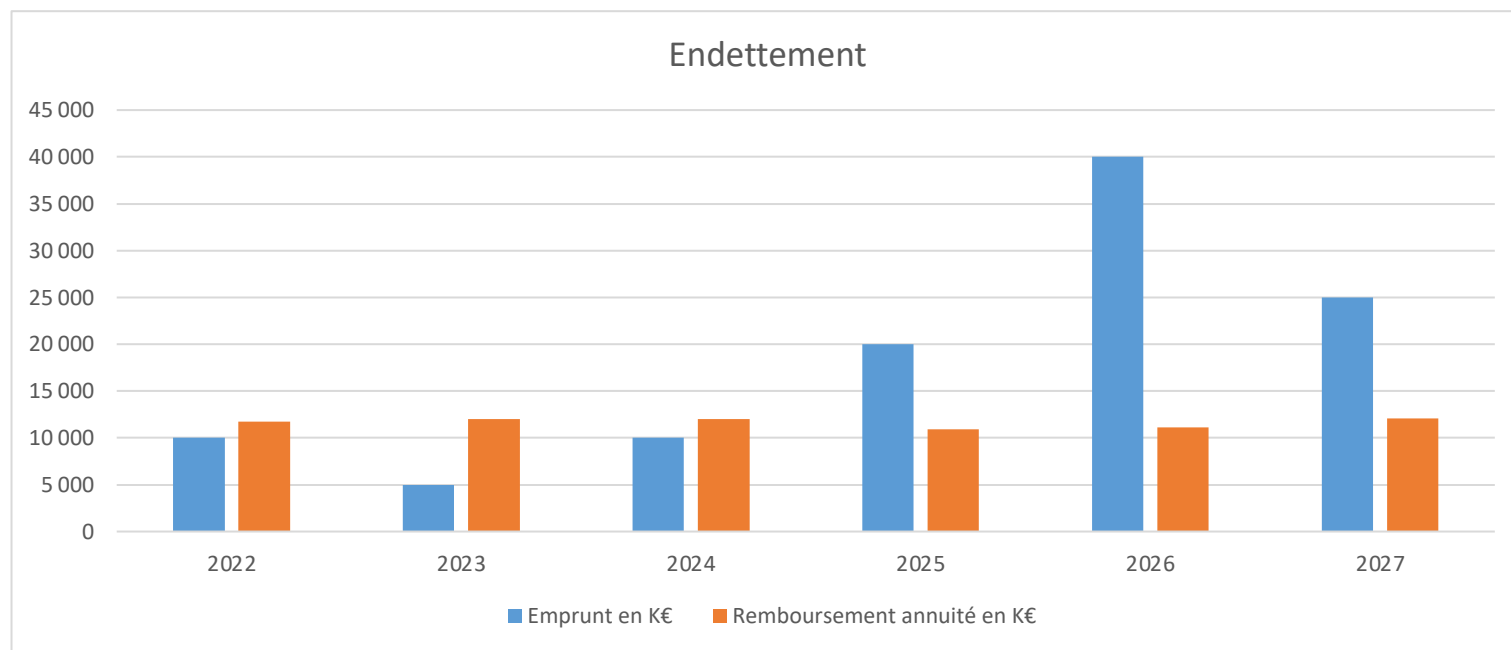
Nous passons sous la barre des 10% dès 2024

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ep nette en K€	35 353	22 692	13 797	13 396	11 783	7 798



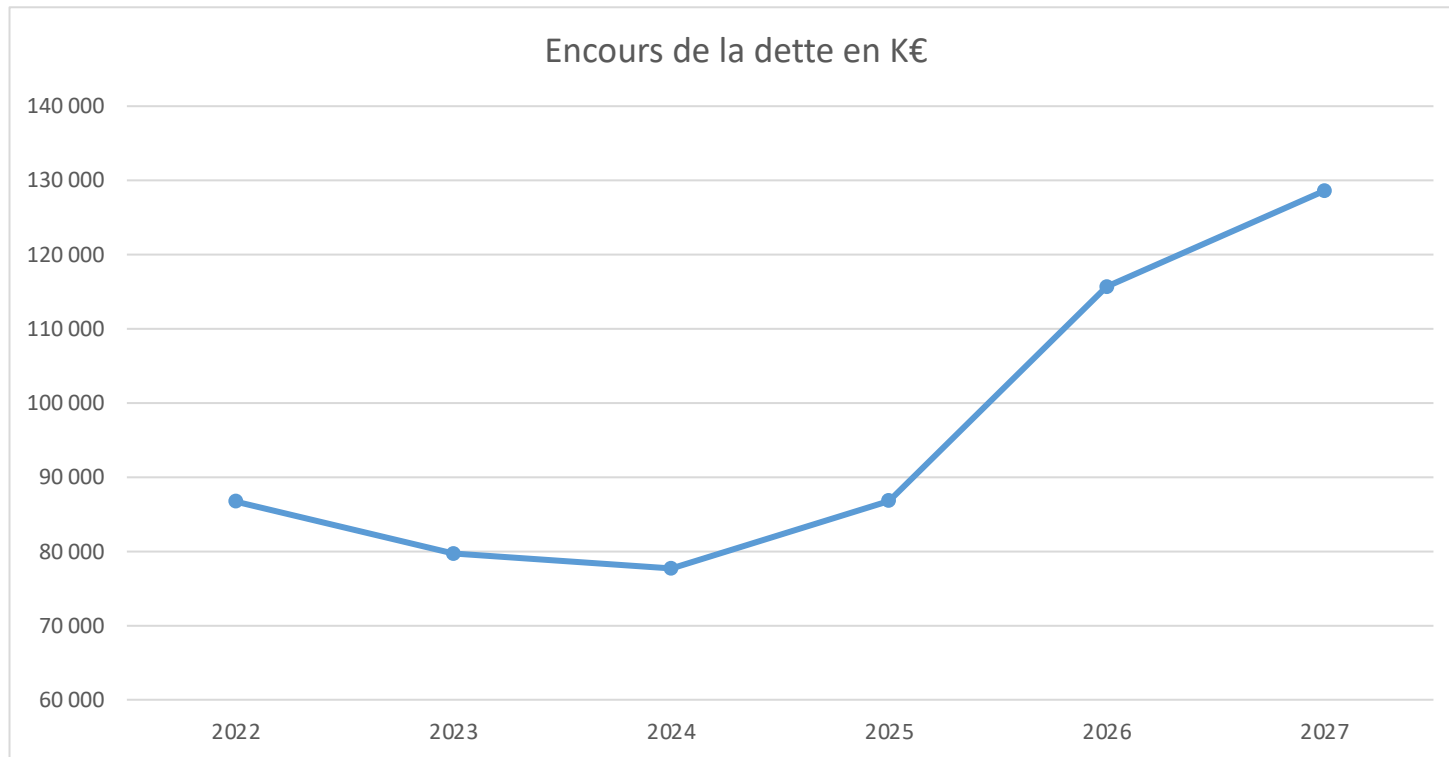
L'épargne nette suit la même courbe

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2024-2027
Emprunt en K€	10 000	5 000	10 000	20 000	40 000	25 000	95 000
Remboursement annuité en K€	11 701	12 035	12 002	10 889	11 145	12 055	46 091
Variation de l'encours de dette	-1 701	-7 035	-2 001	9 111	28 854	12 945	48 909



Avec ce niveau d'épargne nous sommes en capacité de nous endetter de près de 50 M€ supplémentaires entre 2023 et 2027

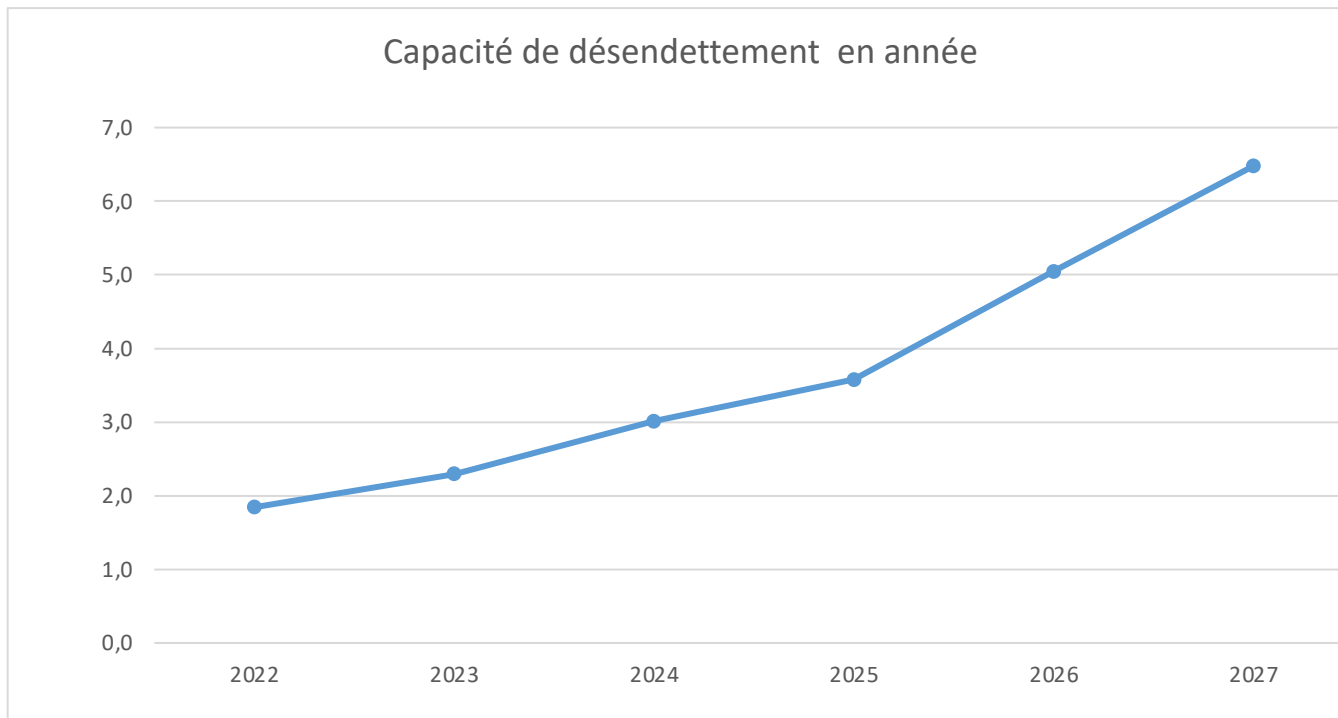
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Encours en K€	86 733	79 698	77 697	86 807	115 662	128 607



Notre encours de dette atteint près de 130 M€ en 2027

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Capacité de désendettement en année	1,8	2,3	3,0	3,6	5,0	6,5

Pour information, la capacité moyenne de désendettement des Départements en 2022 s'élevait à 2.6 années.



Notre capacité de désendettement dépasse les 6 années en 2027

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2024- 2027
Dépenses d'investissement hors Dette	52 666	44 000	45 000	45 000	60 000	45 000	195 000

Au regard de notre épargne et de notre capacité à emprunter, nous pouvons réaliser environ 2/3 de notre PPI d'ici la fin 2027

Scénario 2

- **Stabilité des produits de fonctionnement en 2024,**

augmentations comprises entre 1.5 % et 2% les années suivantes

(hypothèses d'évolutions identiques au scénario 1)

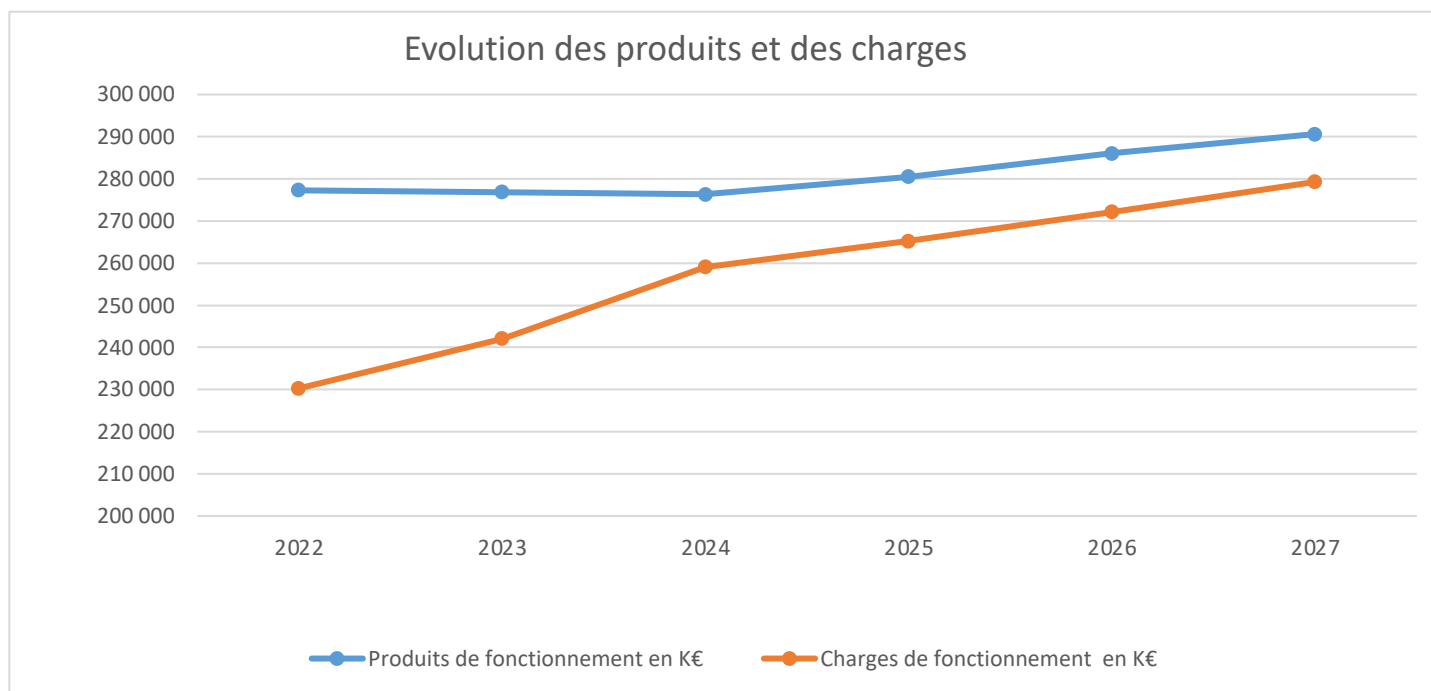
- **Nos dépenses de fonctionnement augmentent globalement de 7% (17 M€) en 2024 sous la pression des dépenses sociales**

(ASE + 20%, PCH + 20%, APA à domicile + 19%)

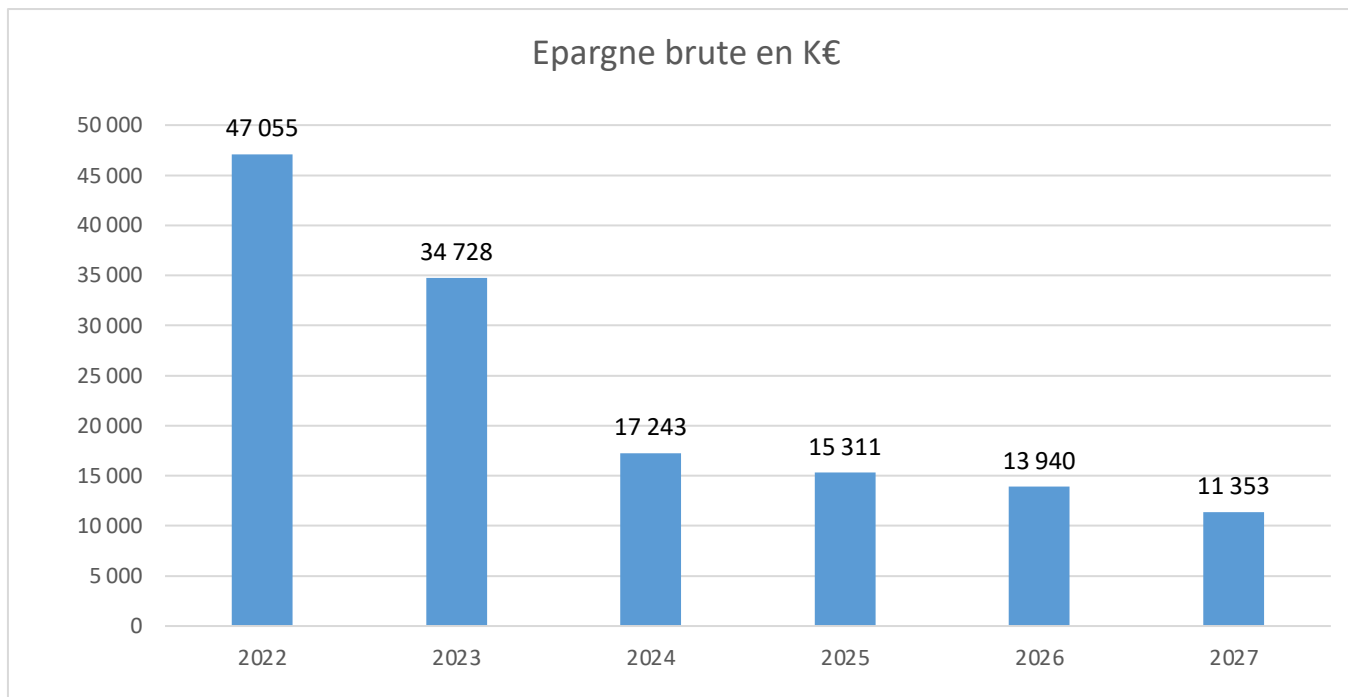
augmentations de 2.36%, 2.60% et 2.63% les années suivantes

L'impact de ce scénario sur nos indicateurs de gestion

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Produits de fonctionnement en K€	277 324	276 824	276 339	280 523	286 041	290 620
Evolution	4,80%	-0,18%	-0,18%	1,51%	1,97%	1,60%
Charges de fonctionnement en K€	230 269	242 096	259 096	265 212	272 101	279 267
Evolution	5,70%	5,14%	7,02%	2,36%	2,60%	2,63%

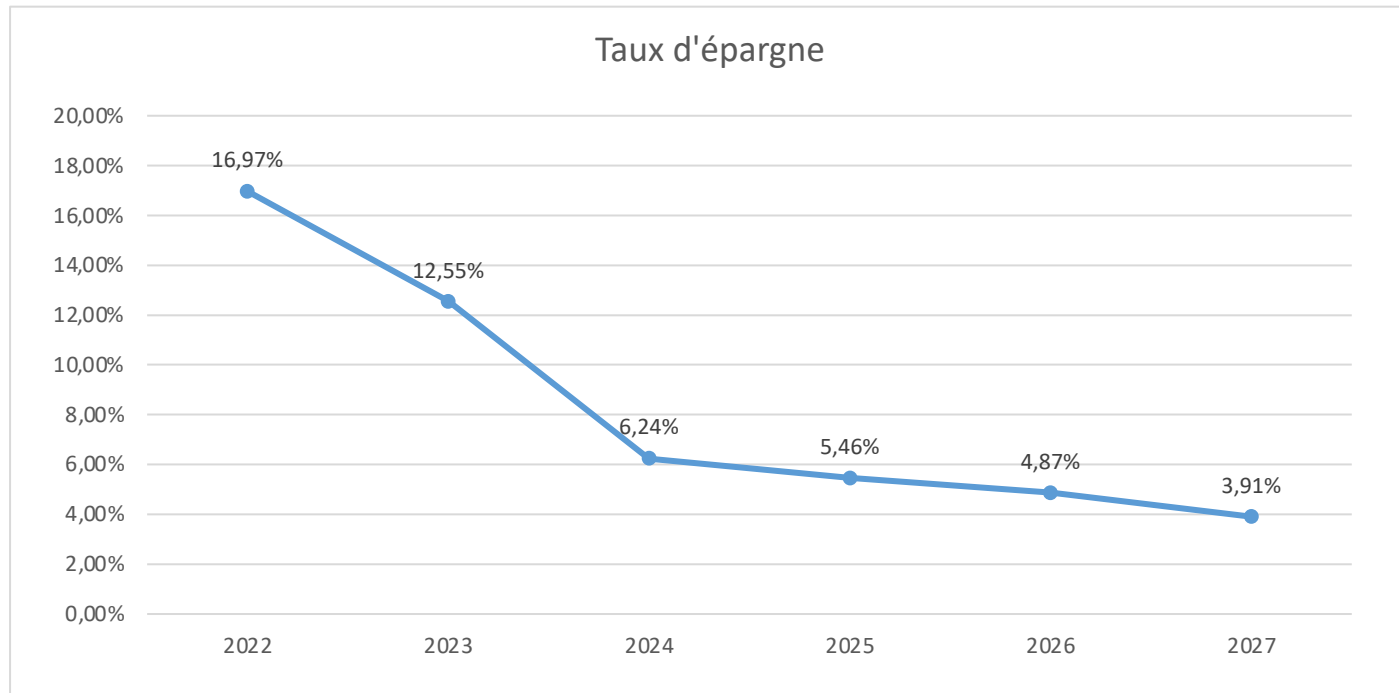


	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Epargne brute en K€	47 055	34 728	17 243	15 311	13 940	11 353



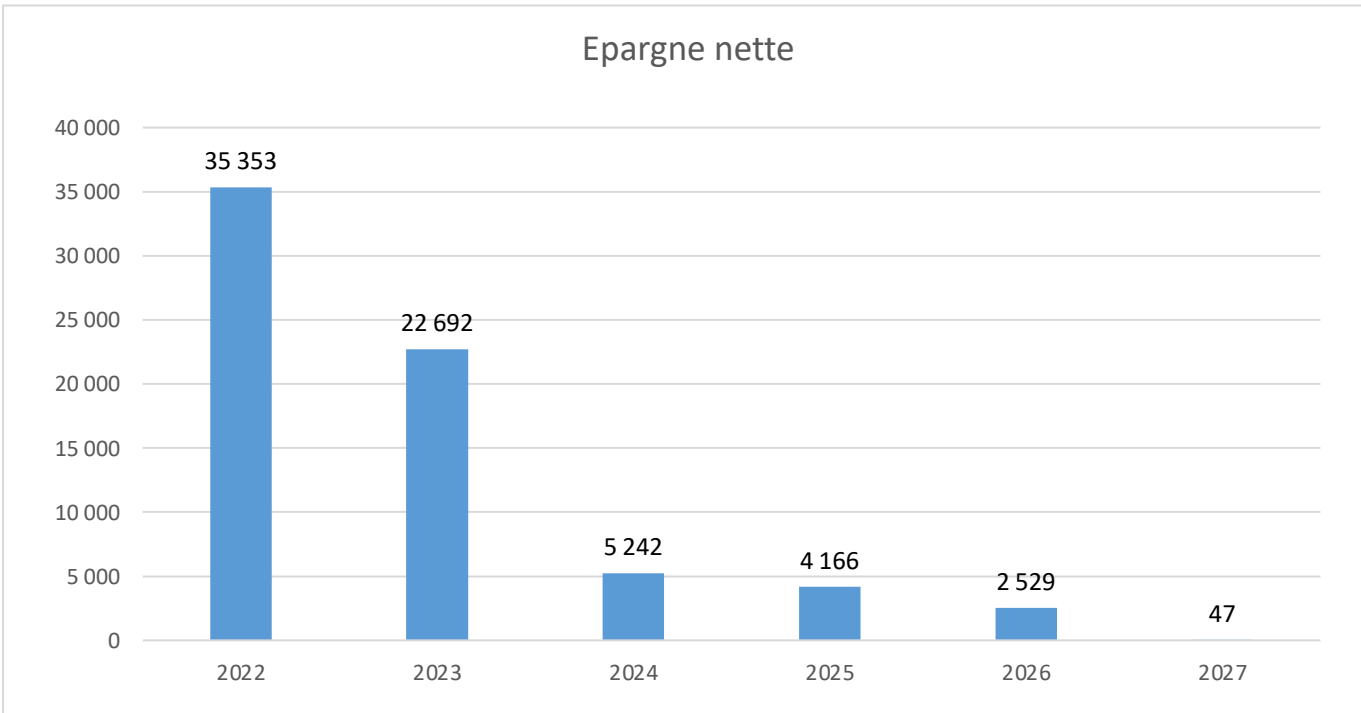
L'épargne brute chute très fortement en 2024 et l'équilibre de la section de fonctionnement n'est atteint que grâce à la reprise de résultat n-1.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ep brute / Prod fct	16,97%	12,55%	6,24%	5,46%	4,87%	3,91%



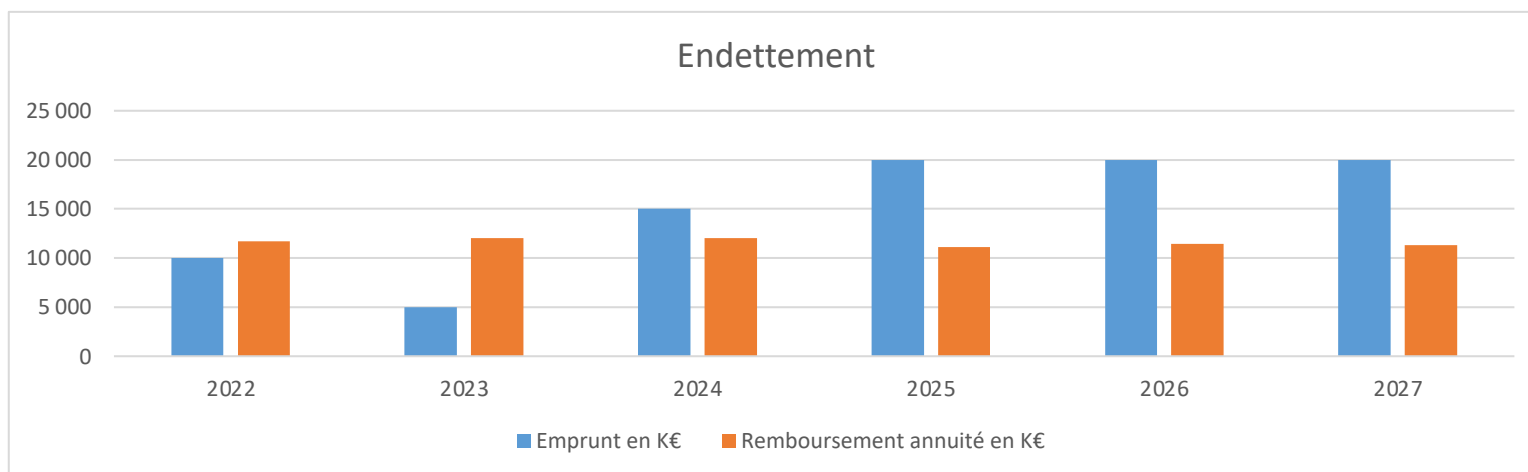
Nous sommes très loin du taux d'épargne de 10% gage d'une bonne santé financière

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ep nette en K€	35 353	22 692	5 242	4 166	2 529	47



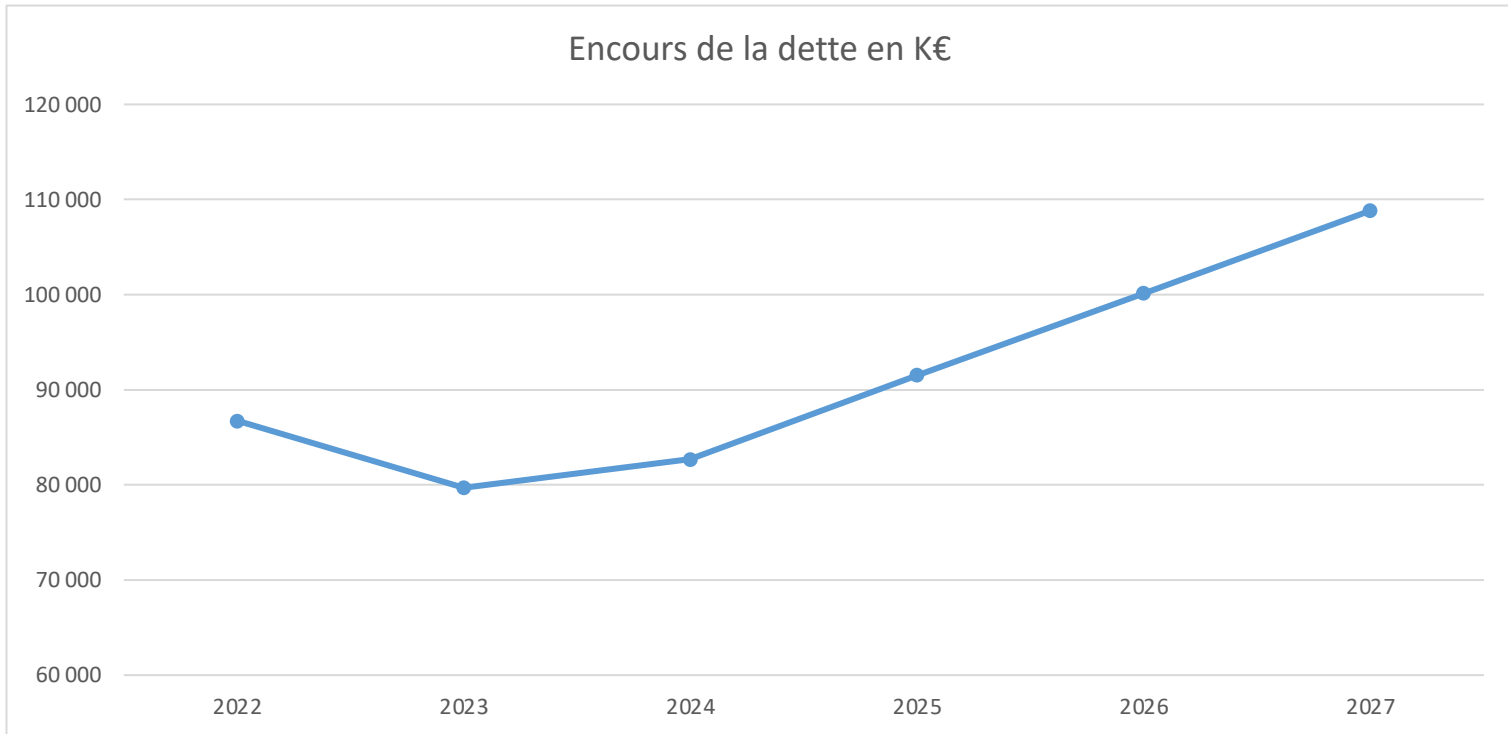
L'épargne nette est quasiment nulle en 2027

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2024-2027
Emprunt en K€	10 000	5 000	15 000	20 000	20 000	20 000	75 000
Remboursement annuité en K€	11 701	12 035	12 002	11 145	11 411	11 306	45 863
Variation de l'encours de dette	-1 701	-7 035	2 998	8 855	8 589	8 695	29 136



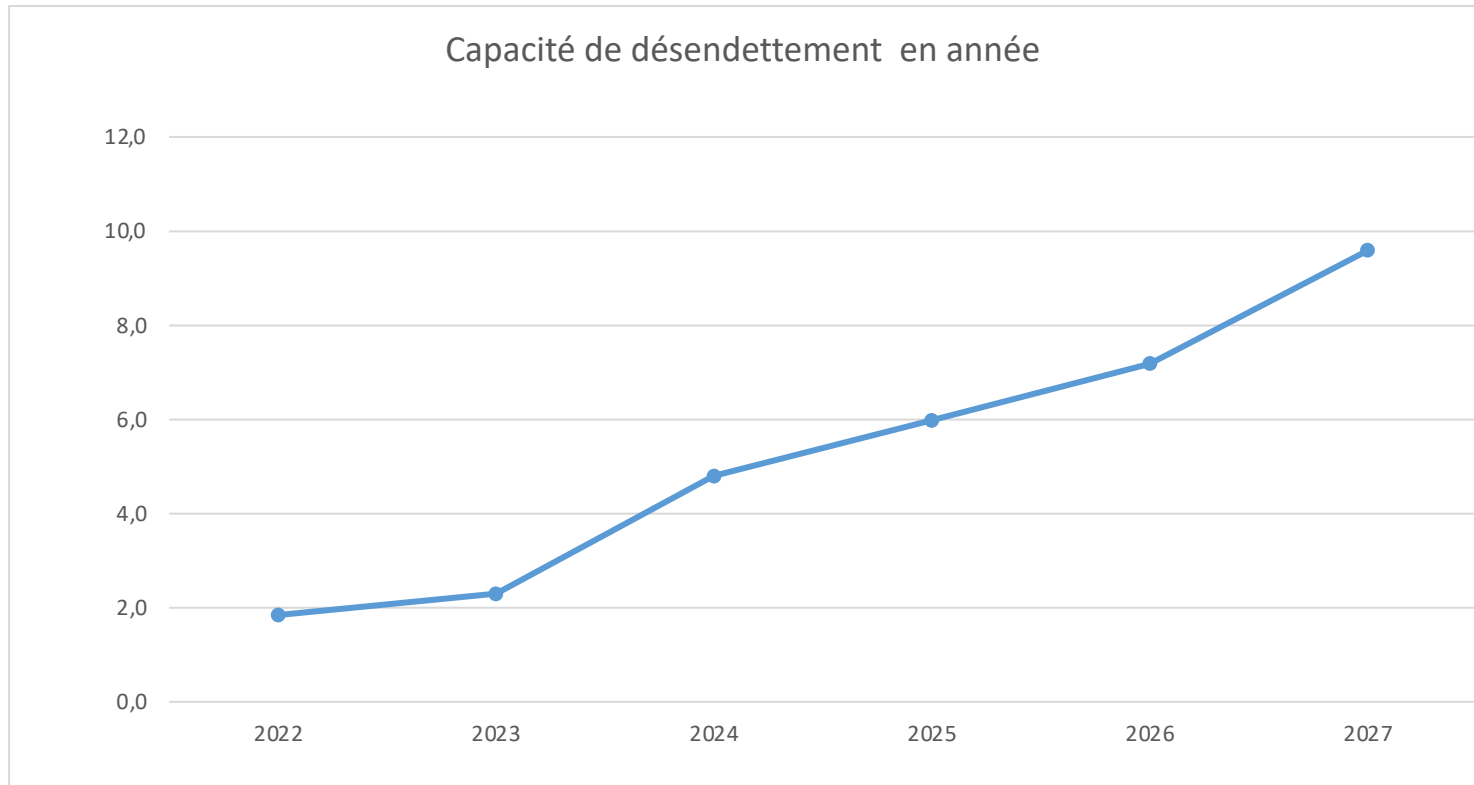
Avec ce niveau d'épargne nous sommes en capacité de nous endetter seulement de 29 M€ supplémentaires entre 2023 et 2027 contre 50 M€ dans le scénario précédent.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Encours en K€	86 733	79 698	82 696	91 550	100 139	108 834



Notre encours de dette atteint près de 110 M€ en 2027

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Capacité de désendettement en année	1,8	2,3	4,8	6,0	7,2	9,6



Notre capacité de désendettement approche les 10 années en 2027

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2024-2027
Dépenses d'investissement hors Dette	52 666	44 000	40 000	35 000	30 000	30 000	135 000

Au regard de notre épargne et de notre capacité à emprunter, nous ne pouvons réaliser qu'une petite moitié de notre PPI d'ici la fin 2027 et la collectivité est exsangue financièrement.

III- LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES

Au regard de la partie précédente, il est évident que seul scénario 1 est viable à moyen terme.

L'impératif d'équilibre de nos finances nous conduit à encadrer encore plus strictement nos dépenses de fonctionnement et cela d'autant plus que de nouvelles dépenses nous sont imposées par l'Etat (prise en compte en année pleine de la hausse du point d'indice, augmentation de 5 points d'indice au 1^{er} janvier 2024, hausse de l'allocation RSA de 4.6% au 1^{er} avril 2024, avenant 54 sur les SAAD, montée en puissance de la « PCH psy », heures de convivialité dans les plans d'aide APA...).

A cela, il faut ajouter la forte augmentation du nombre d'enfants confiés à l'ASE.

Si ne nous maîtrisons pas les dépenses sur lesquelles nous avons un pouvoir d'agir, l'équilibre de notre section de fonctionnement sera très rapidement menacé et notre PPI ne pourra être réalisé que très partiellement d'ici la fin du mandat.

Afin de limiter la chute de notre épargne brute, toutes les directions doivent rechercher des sources d'économies.

Les évolutions de dépenses **par rapport au budget réalisé en 2023 ne devront en aucun cas être supérieures aux maximums énoncés ci-dessous.**

- **Solidarités territoriales** :

- SDIS : évolution proportionnelle à celle de la TSCA article 53 perçue en 2023

- **Solidarités humaines** :

- **+ 7% sur la dépense globale** pour tenir compte de l'avenant 54 sur les SAAD, de la montée en puissance de la « PCH psy », des heures de convivialité dans les plans d'aide APA, du taux d'évolution des budgets des établissements et services médico-sociaux ou encore de l'augmentation de l'allocation RSA

- **Ressources et stratégies** :

- + 4% sur la masse salariale (prise en compte en année pleine de la hausse du point d'indice, augmentation de 5 points d'indice au 1^{er} janvier,...),

- **Enfance Jeunesse** :

- + 7% sur les dépenses de protection de l'enfance pour tenir compte de la forte augmentation du nombre d'enfants confiés

- + 7% sur les dotations obligatoires des collèges

Hormis les augmentations citées ci-dessus, les autres dépenses de chacune des commissions dans leur globalité devront se situer au niveau du budget réalisé en 2023.

IV-A. LA RÉALISATION DU PPI

La capacité à investir d'une collectivité est la somme:

- Épargne brute**
- + Recettes d'investissement**
- + Capacité à s'endetter (6,5 années de capacité de désendettement supportable maximale)**

Sur les 4 prochaines années 2024 – 2027, le volume d'investissement réalisable est évalué à 195 M€ suivant le scénario.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2024-2027
Dépenses d'investissement en K€	52 666	44 000	45 000	45 000	60 000	45 000	195 000

Pour mémoire, les autorisations de programmes (AP) ouvertes dans le cadre de notre PPI s'élèvent à ce jour à 339 M€.

A l'issue de l'année 2023, ces AP sont affectées à hauteur de 114 M€ soit légèrement plus d'un tiers et ont donné lieu à paiements à hauteur de 64 M€ soit un peu moins de 19%.

Dans l'hypothèse où le PPI serait réalisé en totalité, **ce sont donc 275 M€ de crédits de paiement qu'il conviendrait d'inscrire sur les exercices futurs.**

Parallèlement à cela, **nous devons encore honorer environ 34 M€ d'engagements sur les AP de l'ancien PPI** dont une prévision de 20 M€ pour le THD qui s'étalent jusqu'en 2037.

En conséquence, il conviendra de reporter une partie des investissements prévus au PPI sur les 4 exercices suivants 2028-2031.

Dans l'hypothèse où notre Epargne brute se stabiliserait autour de 20 M€, nous serions à même de financer environ 124 M€ entre 2028 et 2031.

	Total 2024-2027	Total 2028-2031
Epargne brute en K€	92 865	80 000
Recettes d'investissement	43 530	44 000
Réduction du fonds de roulement	9 696	0
Endettement supplémentaire	48 909	0
Volume d'investissement réalisable	195 000	124 000

Plus notre épargne (autofinancement) diminuera plus nos investissements seront amputés

IV-B. La gestion de la dette départementale

Depuis 2007, l'ensemble des nouveaux emprunts mobilisés par le Département a porté sur des produits remboursables sur des taux fixes et/ou indexés sur des indices monétaires sans risques (type Euribor) ou sur le livret A.

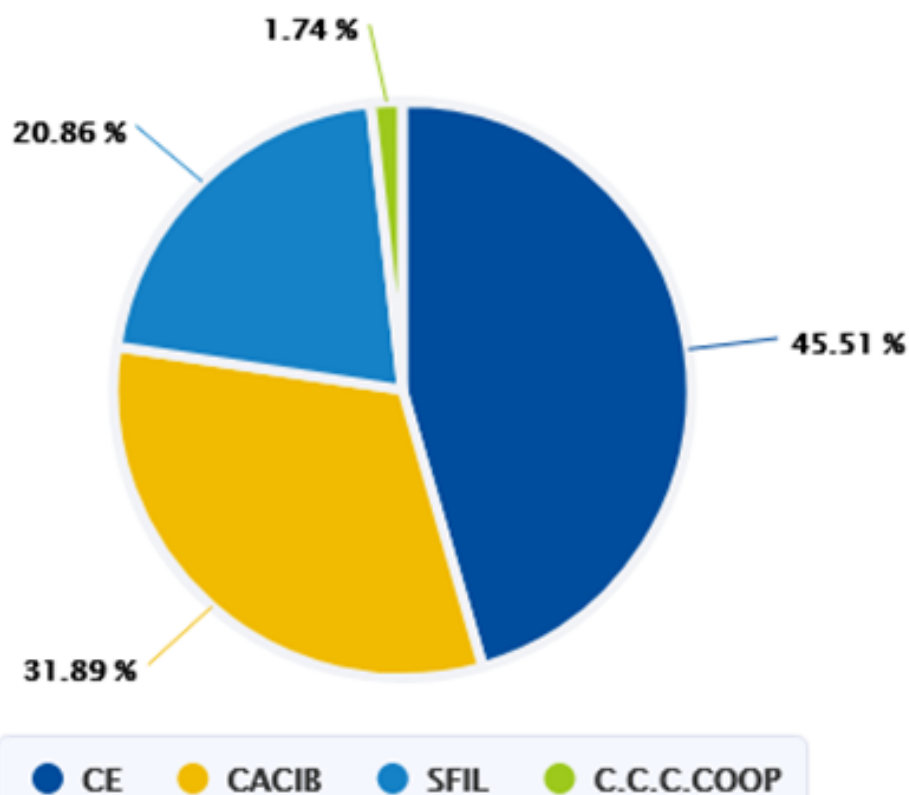
Aujourd'hui, l'encours de la dette départementale est en totalité classé 1 selon la charte Gissler, soit parmi les produits présentant le plus faible niveau de risque.

Notre encours de dette culminait à 127 M€ fin 2010, nous sommes descendu jusqu'à 83 M€ fin 2019, et nous sommes remontés à un peu plus de 92 M€ fin 2020.

Nous nous désendettions (pour la troisième année consécutive) de 7.04 M€, notre encours au 31 décembre 2023 est de 79.70 M€.

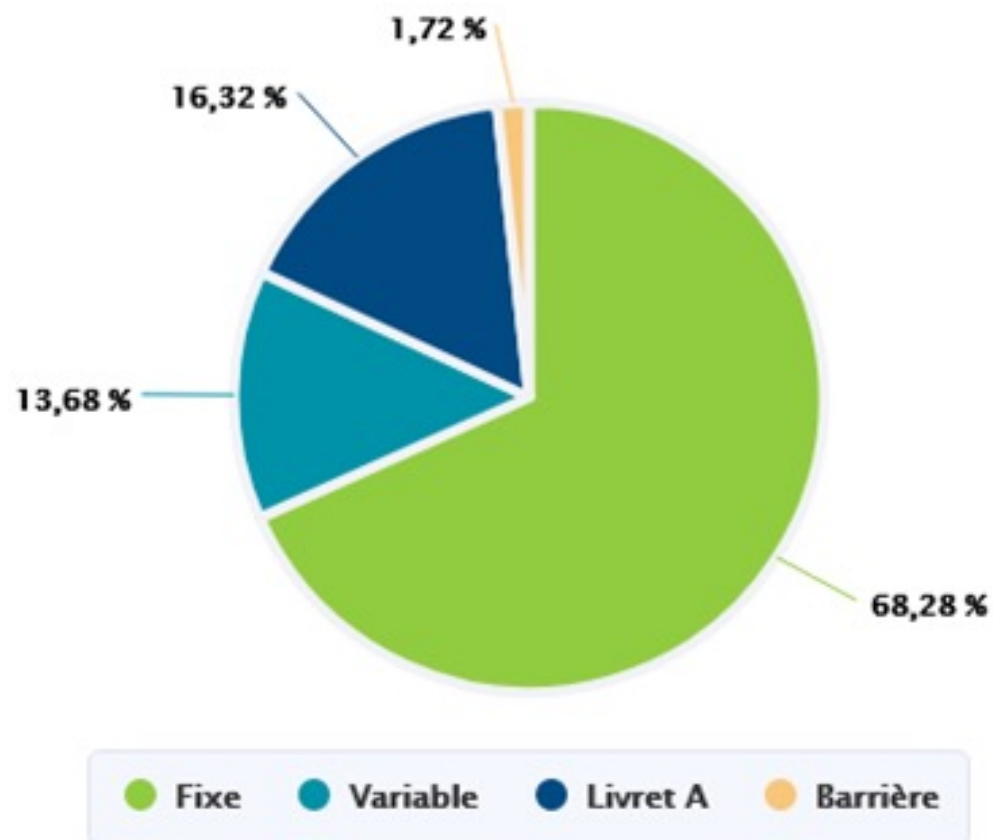
Cet encours se répartit en 21 contrats d'emprunt mobilisés auprès de 4 banques : la SFIL/CFFL, la structure qui a remplacé Dexia, la Caisse d'Epargne, le Crédit Agricole et le Crédit Coopératif.

Répartition par prêteur



Il est composé à 68.28% d'emprunts à taux fixe.

Dettes par type de risque



La durée de vie résiduelle de notre dette est de 9 années (contre 9 années et 3 mois au 31/12/2022).

La durée de vie moyenne est de 4 ans et 8 mois.

En termes de niveau de taux d'intérêt, **la dette départementale se situe à un équivalent taux fixe de 2.53%** (contre 2.01% au 31/12/2022).

En 2023, nous avons contracté un emprunt de 5 M€ à taux variable, livret A + 0.65% sur une durée de 15 ans auprès de la Caisse d'Epargne.