

Session du 27 janvier 2025

Rapport d'Orientations Budgétaires 2025



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 2025, 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

La non-indexation sur l'inflation des dotations versées aux Départements leur a fait perdre plus de 1,3 milliard d'Euros sur les seuls exercices budgétaires 2022 et 2023.

De plus, l'Etat a alourdi structurellement les dépenses pesant sur les Départements (augmentations du point d'indice, hausses du RSA, extension du Ségur, etc.). En 2024, ces dépenses supplémentaires imposées par l'Etat sont estimées à plus de 11 M€ pour le Département de la Haute-Loire.

De par leur nature très contrainte — plus de 60 % de dépenses sociales non pilotables — les budgets départementaux sont très sensibles à la conjoncture économique. La hausse des dépenses sociales, cumulée à une stagnation des dotations à laquelle s'ajoute une baisse des recettes conjoncturelles (DMTO) entraînent le retour de l'effet ciseaux qui asphyxie déjà un grand nombre de Départements.

Alors que le taux d'épargne moyen des Départements étaient encore de 10,13 % en 2023, il devrait tomber selon Départements de France à 5,19% en 2024.

Notre Département ne fait pas exception

Pour notre Département, alors que sur les exercices allant de 2019 à 2022, le taux d'épargne se situait aux environs de 17% (épargne brute moyenne de 45.4 M€), ce taux s'est élevé à 14% en 2023 (épargne brute de 38,5 M€) et devrait avoisiner les 10% en 2024 (épargne brute de 29 M€). Pour mémoire, la situation financière d'un Département est considérée comme saine au-dessus de 10%. Elle devient très préoccupante lorsque le taux d'épargne passe en dessous du taux de 7%.

A l'heure où ce rapport est écrit, il est difficile de prévoir quelle sera la teneur de la loi de finances 2025 comme nous le verrons dans la première partie.

Au regard de la dégradation importante de notre épargne brute sur les deux derniers exercices, une démarche de recherche d'économies a été engagée. Le contexte actuel la rend plus nécessaire encore.

Ce rapport se décline en 5 points :

- I. Dans la première partie nous aborderons la loi de finances 2025.
- II. Dans un deuxième temps, je vous présenterai deux scénarii envisagés et leurs conséquences sur nos indicateurs de gestion.
- III. Dans la troisième partie, nous aborderons les orientations budgétaires.
- IV. Ensuite, un point sera fait sur le Plan Pluriannuel d'Investissement (A) et sur 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- La loi de finances 2025

Pour mémoire, un **projet de loi de finances initial** (PLF) avait été présenté à l'Assemblée nationale le 10 octobre dernier. Il prévoyait des économies budgétaires de 60 milliards d'euros permettant de ramener le déficit public de l'Etat Français à 5% du produit intérieur brut (PIB) contre 6,1% estimé pour 2024.

Ces économies se traduisaient par 40 milliards d'euros de dépenses en moins et 20 milliards d'euros de recettes en plus pour le budget de l'Etat.

La participation des collectivités locales à cet effort est fixée à 5 milliards d'euros dont un plus de 40% pour les Départements.

Pour notre Département, le manque à gagner et les charges supplémentaires pour 2025 étaient évalués à 10 M€.

Lors des discussions parlementaires, notamment au Sénat, la participation des Collectivités territoriales était ramenée à 2 milliards d'euros.

La loi spéciale n° 2024-1188 du 20 décembre 2024 prévue par l'article 45 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances permet la continuité du fonctionnement de l'Etat dans l'attente du vote de la loi de finances.

Les collectivités locales continueront de percevoir la DGF, les recettes fiscales, le FCTVA et les différentes dotations de l'Etat dans les conditions fixées par la loi de finances pour 2024.

En revanche, dans l'attente de loi de finance, l'attribution des dotations de soutien à l'investissement telles que la DSID, le fonds vert ou encore le FNADT sera suspendue. Les crédits de paiement nécessaires à la couverture des engagements antérieurs seront néanmoins mobilisables dès le début de l'année 2025.

Il est donc impossible de prévoir précisément quelle sera la teneur de la loi de finances 2025 définitive.

Néanmoins, il semble inéluctable qu'elle prévoit une réduction des dépenses publiques pour alléger le déficit national et répondre ainsi aux exigences de Bruxelles.

Par ailleurs, **la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2023 à 2027** publiée le 19 décembre 2023 est toujours en vigueur. La LPFP définit la trajectoire pluriannuelle des finances publiques jusqu'en 2027.

La loi 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 selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées.

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.

Vous noterez toutefois, 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 et que contrairement au Contrat de Cahors, il n'y a pas de sanction prévue en cas de dépassement de l'objectif de progression.

II- LES SCENARII ENVISAGES

Compte tenu de la grande incertitude qui pèse sur la loi de finances 2025 et de ses conséquences pour les budgets départementaux, 2 scénarii sont présentés :

1 : Reconduction des conditions de la loi de finances 2024

2 : Reconduction des conditions de la loi de finances 2024 avec une participation à la réduction du déficit public (atténuation de recette) de 5 M€

Les principales hypothèses retenues communes au 3 scénarii :

Recettes

- DGF + 0.7% par an ;
- Perception de la fraction de TVA supplémentaire (1,3 M€) en raison du taux de pauvreté repassé au-dessus de la barre des 12% (1.72 M€ perçus en 2022, 0 en 2023 et 2024) ;
- Hausse des DMTO de 3% par an ;
- Stabilité de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ;
- Stabilité de la taxe d'électricité ;
- Baisse de la taxe d'aménagement de 50% par rapport au niveau du CA anticipé 2024 puis + 2% les années suivantes ;
- Progression annuelle de 3,5% de la TSCA en 2025 puis 3% les années suivantes ;
- Baisse du fonds globalisé de péréquation des DMTO de 17,8% en 2025, puis +2,2% en 2026 et +2,5% en 2027 ;

Dépenses

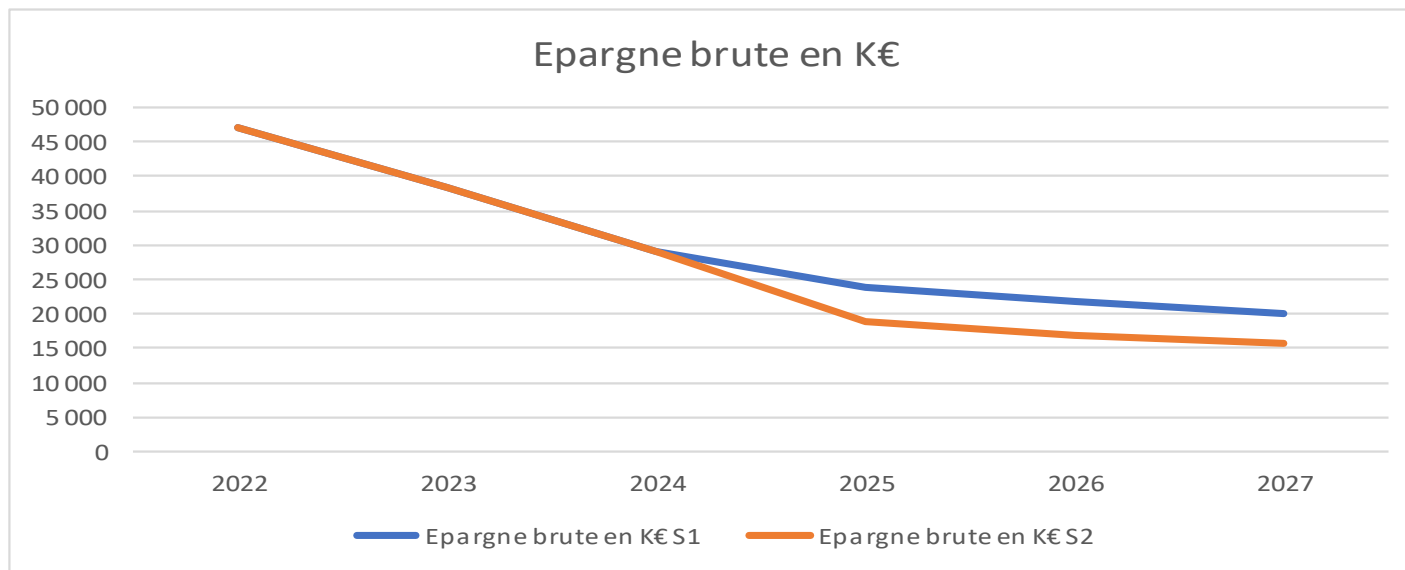
- Baisse des charges à caractère général ;
- Réévaluation des subventions et participations ;
- Encadrement de la hausse des dépenses obligatoires ;
- Baisse des dépenses non obligatoires des solidarités humaines ;
- Maîtrise de la masse salariale ;

L'impact de ces scénarii sur nos indicateurs de gestion

	2022	2023	2024*	2025	2026	2027
Produits de fonctionnement en K€ S1	277 324	281 100	288 091	287 950	292 873	298 596
Evolution	4,80%	1,36%	2,49%	-0,05%	1,71%	1,95%
Produits de fonctionnement en K€ S2	277 324	281 100	288 091	287 950	292 873	298 597
Evolution	4,80%	1,36%	2,49%	-0,05%	1,71%	1,95%

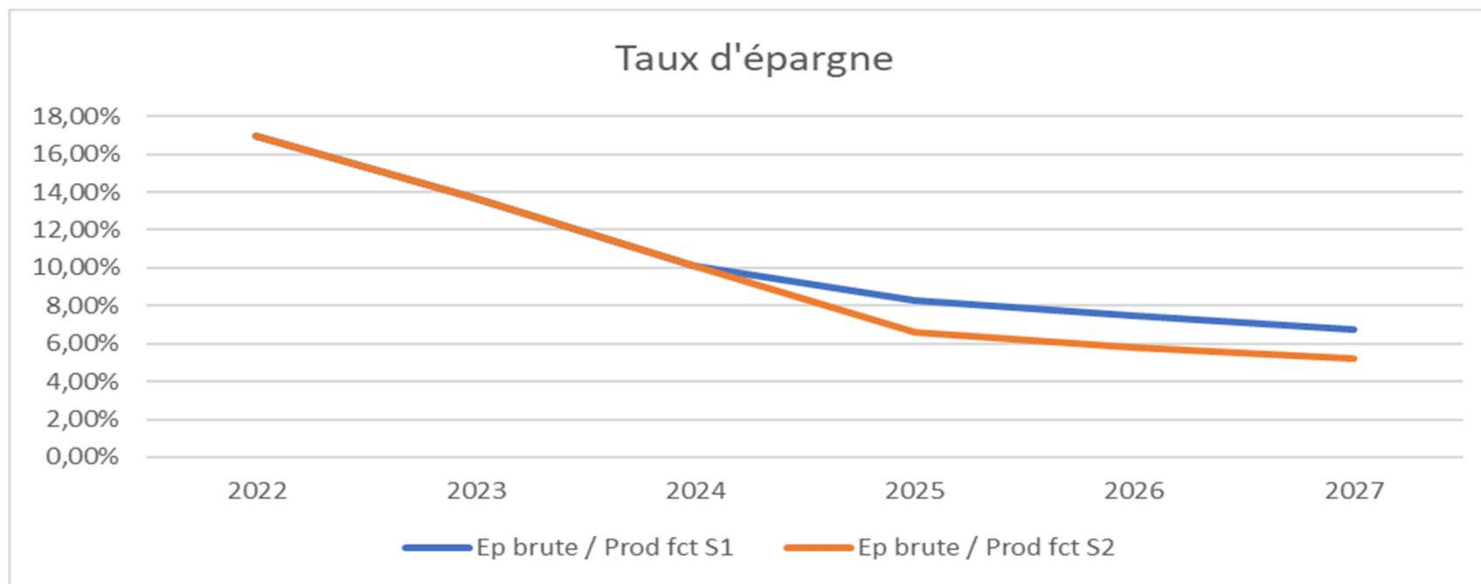
	2022	2023	2024*	2025	2026	2027
Charges de fonctionnement en K€ S1	230 269	242 691	258 929	264 026	271 022	278 461
Evolution	5,70%	5,39%	6,69%	1,97%	2,65%	2,75%
Charges de fonctionnement en K€ S2	230 269	242 691	258 929	269 026	275 862	283 010
Evolution	5,70%	5,39%	6,69%	3,90%	2,54%	2,59%

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Epargne brute en K€ S1	47 055	38 409	29 162	23 924	21 851	20 135
Epargne brute en K€ S2	47 055	38 409	29 162	18 924	17 011	15 587



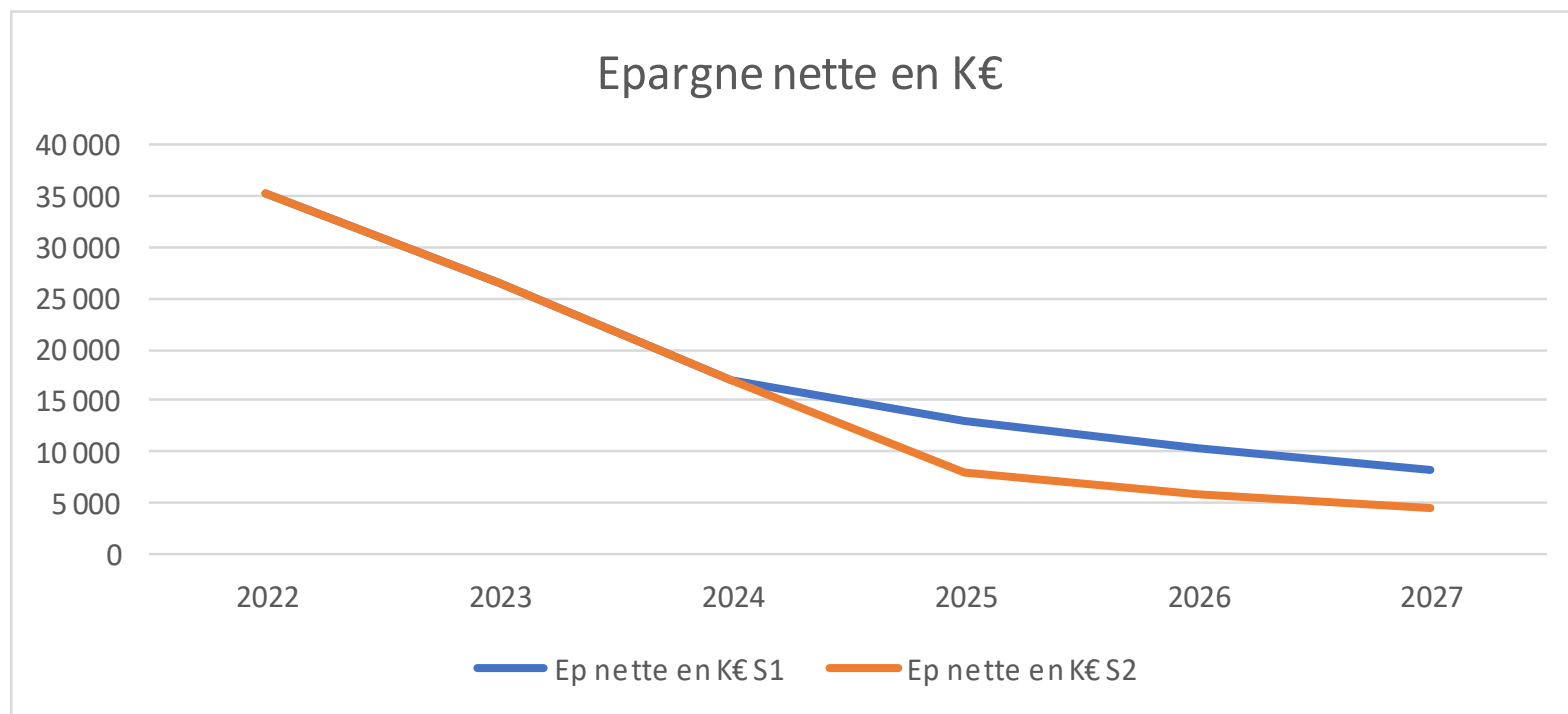
L'épargne brute diminue très fortement en 2025 dans le scénario 2 et de manière moindre dans le scénario 1.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ep brute / Prod fct S1	16,97%	13,66%	10,12%	8,31%	7,46%	6,74%
Ep brute / Prod fct S2	16,97%	13,66%	10,12%	6,57%	5,81%	5,22%



Dans le scénario 2, le taux d'épargne passe en dessous de 7% dès 2025 et se situe très légèrement au-dessus de 5% en 2027. Pour le scénario 1, la chute est plus lente, le taux d'épargne passe néanmoins en dessous de 7% en 2027.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ep nette en K€ S1	35 353	26 373	17 083	12 961	10 343	8 159
Ep nette en K€ S2	35 353	26 373	17 083	7 961	5 768	4 423



L'épargne nette suit la même courbe que l'épargne brute réduisant notre capacité d'autofinancer l'investissement.

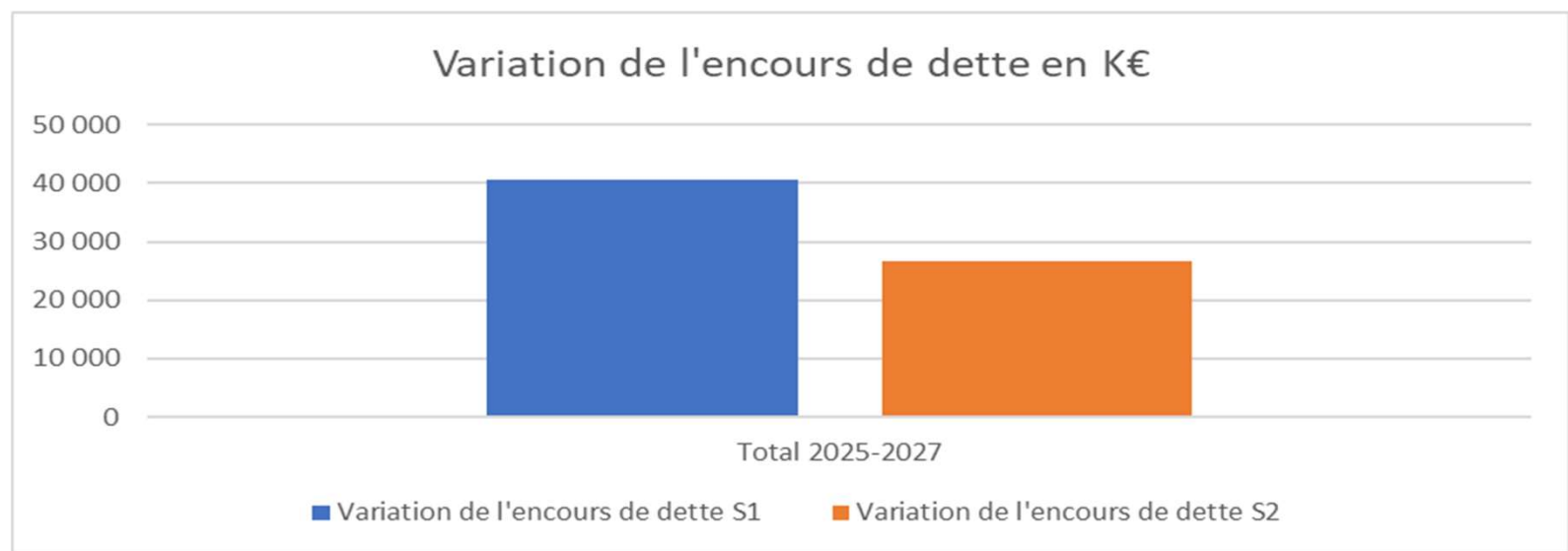
Nouveaux emprunts :

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2025-2027
Emprunt en K€ S1	10 000	5 000	10 000	25 000	30 000	20 000	75 001
Emprunt en K€ S2	10 000	5 000	10 000	20 000	20 000	20 000	60 000

Remboursements du capital des emprunts :

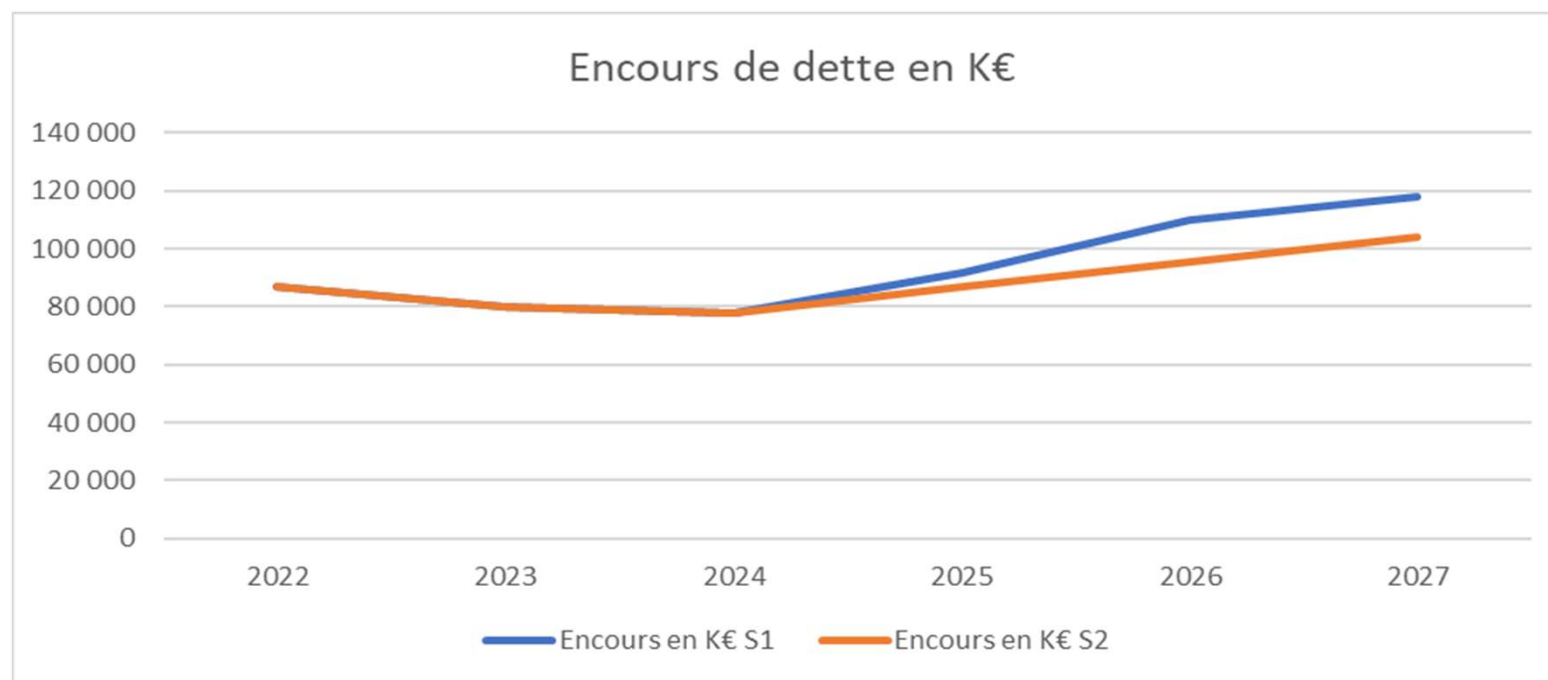
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2025-2027
Remboursement annuité en K€ S1	11 701	12 035	12 079	10 963	11 508	11 976	34 447
Remboursement annuité en K€ S2	11 701	12 035	12 079	10 963	11 243	11 165	33 371

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2025-2027
Variation de l'encours de dette S1	-1 701	-7 035	-2 079	14 037	18 492	8 024	40 553
Variation de l'encours de dette S2	-1 701	-7 035	-2 079	9 037	8 756	8 836	26 629



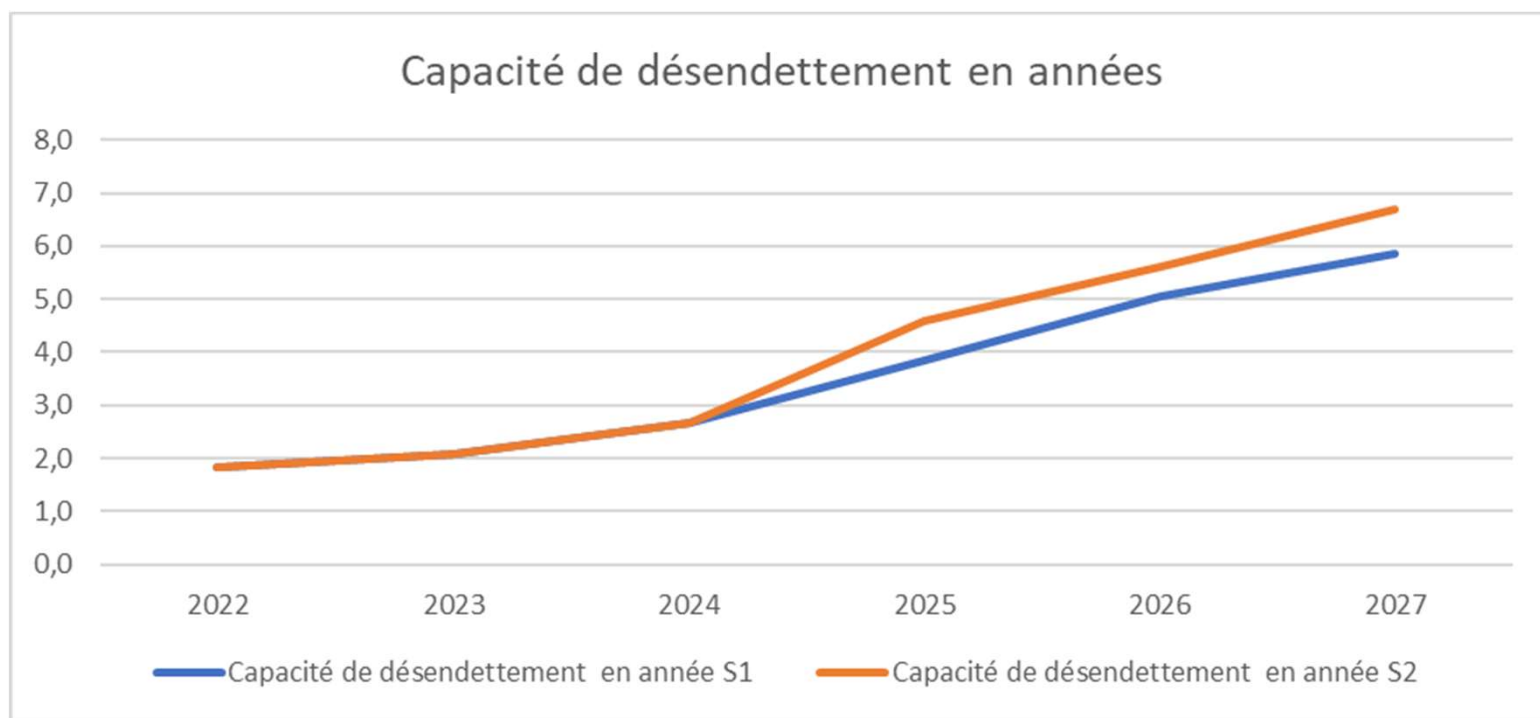
Avec ce niveau d'épargne nous sommes en capacité de nous endetter d'environ 40 M€ pour le scénario 1 et 26 M€ pour le scénario 2.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Encours en K€ S1	86 733	79 698	77 619	91 656	110 148	118 172
Encours en K€ S2	86 733	79 698	77 619	86 656	95 412	104 248



L'endettement reprend de manière conséquente à partir de 2025. Notre encours de dette atteint près 120 M€ fin 2027 pour les scénarii 1 et un peu moins de 105 M€ pour le scénario 2.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Capacité de désendettement en années S1	1,8	2,1	2,7	3,8	5,0	5,9
Capacité de désendettement en années S2	1,8	2,1	2,7	4,6	5,6	6,7



Dans les 2 scénarii, le recours à l'emprunt a été calculé de telle sorte que notre capacité de désendettement se situe entre 6 ans et 7 ans en 2027.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2025-2027
Dépenses d'investissement S1	52 666	44 342	50 000	55 000	55 000	45 000	155 000
Dépenses d'investissement S2	52 666	44 342	50 000	43 000	43 000	40 000	126 000

Dans cette prospective, au regard de notre épargne brute et de notre capacité à emprunter, nous pouvons réaliser entre 126 M€ dans le scénario le plus pessimiste et 155 M€ dans le scénario le plus optimiste d'ici la fin 2027.

III- LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES

Au regard de la partie précédente nous devons maîtriser les dépenses sur lesquelles nous avons un pouvoir d'agir pour garantir l'équilibre de notre section de fonctionnement et pouvoir réaliser notre PPI.

Nous devons stabiliser nos dépenses de fonctionnement en mobilisant l'ensemble des élus et des directions.

Les économies envisagées sont indispensables à la viabilité à court terme de la collectivité mais ne suffiront pas à la pérennité de nos équilibres à moyen terme.

IV-A. LA RÉALISATION DU PPI

Pour mémoire, nous avons adopté, lors de notre session de juin 2022, le PPI 2022-2027 de notre collectivité et nous l'avons modifié à la marge lors des sessions budgétaires des exercices 2023 et 2024.

Les autorisations de programmes (AP) ouvertes dans ce cadre s'élèvent à ce jour à 340,772 M€.

A l'issue de l'année 2024, ces AP sont affectées à hauteur de 186,354 M€ soit près de 55% et ont donné lieu à paiements à hauteur de 105,876 M€ soit un peu moins du tiers.

Dans l'hypothèse où le PPI serait réalisé en totalité, ce sont donc **234,896 M€ de crédits de paiement qu'il conviendrait d'inscrire sur les exercices futurs.**

Parallèlement à cela, nous devons encore honorer environ 26,5 M€ d'engagements sur les AP de l'ancien PPI dont une prévision de 15,2 M€ d'ici 2027 et 11,3 M€ les années suivantes.

Une première estimation laisse entrevoir un besoin de crédits de paiement de l'ordre de 216 M€ entre 2025 et 2027 pour réaliser les projets prévus au PPI et maintenir nos dispositifs d'aide aux partenaires à un niveau identique.

Comme nous l'avons vu précédemment notre capacité à investir sur les 3 prochains exercices se situe autour de 150 M€.

Il faudra nécessairement prioriser les dépenses d'investissement afin d'étaler le PPI au-delà de 2027 et sans doute, malheureusement, renoncer à certains projets ou dispositifs d'aide.

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.

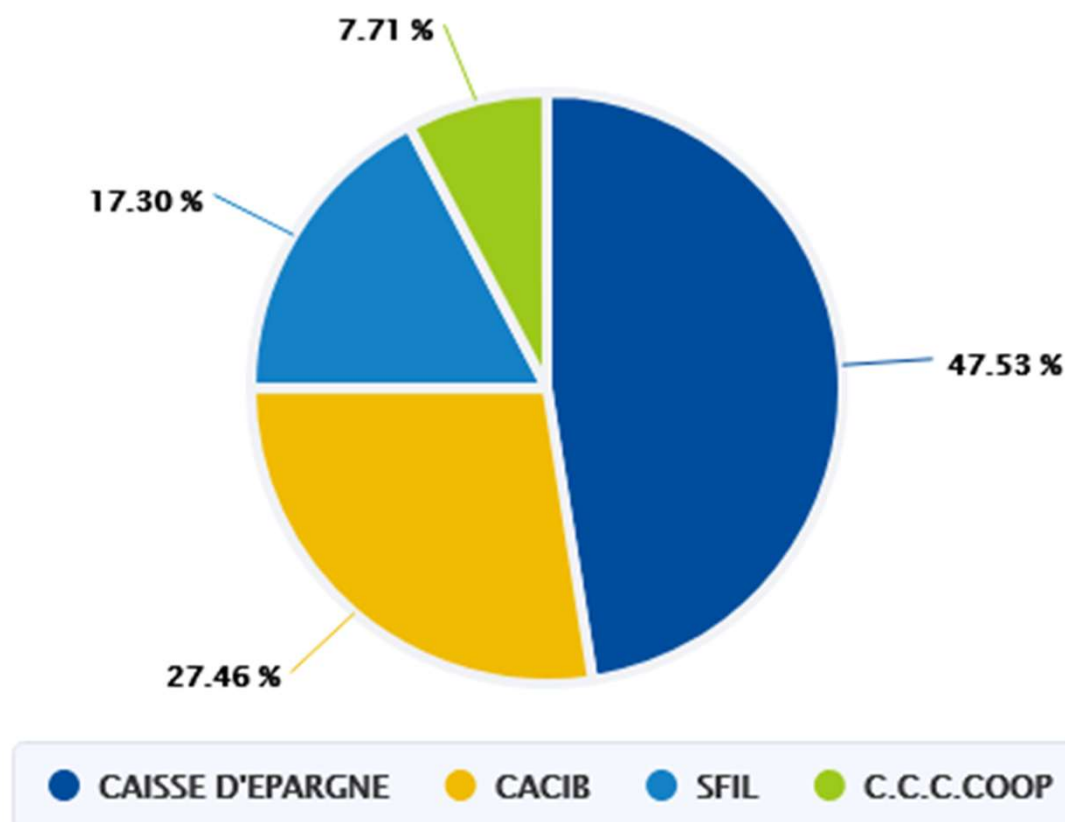
Aujourd'hui, l'encours de la dette départementale est en totalité classé 1 selon la charte Gissler, soit parmi les produits présentant le plus faible niveau de risque.

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 quatrième année consécutive) de 2,08 M€, notre encours au 31 décembre 2024 est de 77,62 M€.

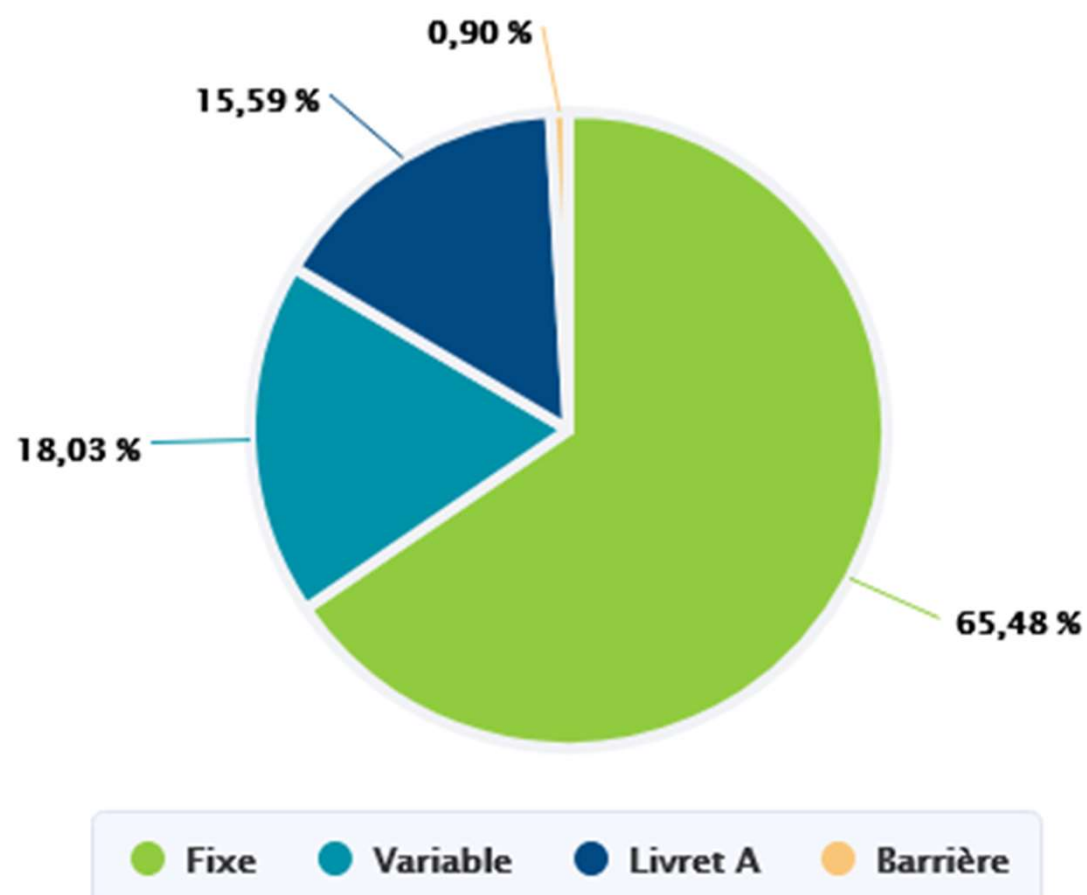
Cet encours se répartit en 21 contrats d'emprunt mobilisés auprès de 4 banques : la SFIL/CFFL, la structure qui a remplacé Dexia, la Caisse d'Epargne, le Crédit Agricole et le Crédit Coopératif.

Répartition par prêteur



Il est composé à 65,48% d'emprunts à taux fixe.

Dettes par type de risque



La durée de vie résiduelle de notre dette est de 9 années et 4 mois (contre 9 années au 31/12/2023) et la durée de vie moyenne est de 4 ans et 10 mois.

En termes de niveau de taux d'intérêt, la dette départementale se situe à un équivalent taux fixe de 2.58% (contre 2.53% au 31/12/2023).

En 2024, nous avons contracté un emprunt de 5 M€ à taux variable, Euribor 3 mois + 0.77% sur une durée de 15 ans auprès du Crédit Coopératif et un emprunt de 5 M€ à taux fixe de 3,18% sur une durée de 15 ans auprès de la Caisse d'Epargne.