



RAPPORT SUR LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES 2025

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires, il est présenté au Conseil départemental le rapport sur les orientations budgétaires (ROB) pour l'exercice 2025.

Ce rapport s'appuie notamment sur une analyse rétrospective couvrant les six derniers exercices de 2018 à 2023. Il est également fait mention dans ce rapport de la trajectoire prospective du Département pour 2024¹ et les exercices à venir.

¹Considérant l'exécution provisoire 2024

Sommaire

Introduction	4
I - L'environnement économique.....	5
1 LA SITUATION INTERNATIONALE	5
2 LA SITUATION EN ZONE EURO	5
3 LA SITUATION EN FRANCE	7
4 LE PROJET DE LOI DE FINANCES (PLF) POUR 2025	11
5 LES DISPOSITIONS INITIALES DU PLF 2025 POUR LES COLLECTIVITÉS	14
6 LES IMPACTS INITIAUX DU PLF 2025 POUR LE DÉPARTEMENT DES PO	16
7 LA PÉRIODE D'INCERTITUDE LIÉE À LA CENSURE DU GOUVERNEMENT	17
8 LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES POUR LES COLLECTIVITÉS : LA LOI SPÉCIALE.....	18
9 LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES (LPFP) 2023/2027	19
10 LA TRAJECTOIRE PRÉSENTÉE À LA COMMISSION EUROPÉENNE – PSMT 2025-2029.....	21
11 LA SITUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE DU DÉPARTEMENT DES PO	24
II – L'analyse financière rétrospective 2018-2023	26
Avant-propos.....	26
Introduction	28
1 LA CHAÎNE DE L'ÉPARGNE	29
2 LES DÉPENSES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT.....	31
2.1 L'évolution des dépenses de fonctionnement.....	31
2.2 Les allocations individuelles de solidarité (AIS)	34
2.3 La structure des DRF	37
3 LES RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (RRF).....	38
3.1 L'évolution des recettes de fonctionnement.....	38
3.2 La structure des recettes de fonctionnement.....	38
3.3 La fraction de TVA	39
3.4 Le produit des Droits de Mutation à Titre Onéreux (DMTO)	40
3.5 La taxe sur les conventions d'assurance (TSCA).....	43
4 LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET LEUR FINANCEMENT	43
4.1 Les dépenses d'investissement (hors remboursement de dette).....	43
4.2 Les taux de réalisation de l'investissement.....	44
4.3 Le financement de l'investissement.....	45
5 LA DETTE	47
5.1 L'encours de dette.....	47

5.2 La structure de la dette	47
5.3 La dette comparée	48
5.4 L'annuité de la dette	49
5.5 Le délai de désendettement	49
6 LA RENATIONALISATION DU RSA.....	50
III – L'exercice 2023 : la disparité des situations.....	52
1 RETOUR SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS EN 2023.....	52
1.1 Les collectivités locales	52
1.2 La situation des Départements	52
1.3 Le Département des Pyrénées-Orientales en 2023	53
2 LA DÉGRADATION GÉNÉRALISÉE DES FINANCES LOCALES.....	55
2.1 La situation des collectivités en 2024	55
2.2 La situation des Départements en 2024	56
2.3 Les faits majeurs pour le Département des PO en 2024	58
2.4 La situation financière du Département des PO en 2024.....	59
IV – Les orientations budgétaires pour l'exercice 2025	63
1 LES COLLECTIVITÉS EN 2025	63
2 LES DÉPARTEMENTS IMPACTÉS EN 2025	64
3 LES LIGNES DIRECTRICES DU BUDGET PRIMITIF 2025	65
4 LES PRINCIPALES RECETTES	67
4.1 La fraction de TVA TFPB	67
4.2 La fraction de TVA CVAE	67
4.3 Les DMTO	67
4.4 La TSCA.....	68
5 LA STRATÉGIE DE LA DETTE	68
6 LES DÉPENSES DE GESTION	69
6.1 Les charges à caractère général	69
6.2 Les dépenses d'intervention	69
6.3 Les dépenses de personnel	71
7 LES ÉQUILIBRES DU BP 2025	76
V – La politique d'investissement du Département.....	77
1 LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT POUR 2025	77
2 LA GESTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT.....	77
Conclusion.....	80

Introduction

L'exercice 2024 se termine. A l'instabilité politique s'ajoute une menace de dégradation de l'environnement socio-économique. Les agents économiques, dont font partie les collectivités, attendent toujours les lignes directrices pour 2025 que doivent contenir les futurs textes financiers. Les Départements sont particulièrement exposés aux mesures de contrainte budgétaire que tente d'imposer l'Etat. Ils s'exposent notamment à deux problèmes majeurs.

En premier lieu, ils subissent le caractère inadapté de leur panier de ressources en regard des compétences qui leur sont dévolues. La dégradation de la conjoncture économique induit mécaniquement une baisse des recettes fiscales basées sur la TVA et les droits de mutation à titre onéreux - DMTO (« les frais de notaire ») ainsi qu'une hausse des dépenses sociales, notamment dans le domaine de l'Aide sociale à l'enfance.

En plus de cet « effet ciseaux », le Gouvernement, déplorant un déficit historique de l'État, avait décidé dans la première version du PLF 2025 d'imposer des mesures supplémentaires aux grandes collectivités, telles que la suppression de la part dynamique de la TVA ou la hausse des cotisations retraites.

Celles-ci viennent s'ajouter à l'extension sans compensation financière du « Ségur » pour les établissements sociaux financés par les Départements.

Actuellement, 85 départements ont fait part de leur grande difficulté à boucler leurs budgets, certains envisageant même la mise sous tutelle synonyme d'économies importantes et brutales.

Le Département des P.O. est évidemment touché par ces tendances de fond, comme l'illustre la baisse cumulée de 40 millions d'euros des DMTO entre 2022 et 2024. Pour autant, la gestion prudente, au cours des années précédentes, ainsi que le choix d'expérimenter la renationalisation du RSA ont permis de limiter l'exposition au risque.

Le Département a continué d'investir massivement en 2024, en optimisant le recours à l'emprunt et en engageant des efforts pour renforcer l'attractivité RH dans un marché de l'emploi de plus en plus tendu.

Pour autant, les perspectives des années 2025 et 2026 imposeront un travail de fond pour continuer à renforcer l'efficacité de l'action publique et peut-être envisager des décisions fortes en matière de gestion ou de trajectoire d'investissement. C'est à ce prix que sera préservé un service public de qualité au bénéfice de tous les habitants de notre territoire.

Les orientations budgétaires pour 2025 présentent l'ensemble de ces enjeux et proposent une traduction chiffrée des choix politiques des élus du Département.

I - L'environnement économique

1 LA SITUATION INTERNATIONALE

En 2024, la croissance mondiale progresse au même rythme qu'en 2023, à savoir à +3,2 %.

Elle est attendue à un niveau similaire en 2025 à +3,2 %², rattrapant ainsi sa moyenne d'avant la crise sanitaire (moyenne calculée sur la période 2015-2019) sous l'effet du desserrement monétaire et de l'accélération des échanges. Le commerce mondial en biens poursuivrait en effet son rebond en 2025 (+4 %).

Le dynamisme des économies des pays émergents (Chine, Inde, Brésil, Turquie, etc.) représente en 2025 le principal moteur de la croissance mondiale.

Pour autant, il apparaît des forces contraires à cette tendance haussière de l'activité mondiale. D'abord, les conflits en Ukraine et au Moyen-Orient demeurent les sources majeures de risque susceptibles d'affecter durablement à la baisse le commerce mondial.

Les effets post-élections aux Etats-Unis constituent également un aléa avec une possible accentuation du protectionnisme et une reprise de l'inflation.

Le rythme de baisse des taux directeurs des banques centrales (FED, BCE) et les délais de transmission de la politique monétaire à l'économie pourraient par ailleurs peser sur la demande intérieure (consommation et investissement) des pays avancés.

Le comportement des épargnants et la manière dont ils vont libérer les volumes épargnés après la crise COVID constitue toujours une inconnue. Enfin, le réchauffement climatique avec l'intensification des événements extrêmes pourrait affecter négativement les économies, en particulier les économies émergentes.

Le comportement des épargnants et la manière dont ils vont libérer les volumes épargnés après la crise COVID constitue toujours une inconnue. Enfin, le réchauffement climatique avec l'intensification des événements extrêmes pourrait affecter négativement les économies, en particulier les économies émergentes.

2 LA SITUATION EN ZONE EURO

Après une croissance globalement faible en 2023, l'activité économique de la zone euro commence à se redresser en 2024. Le secteur des services demeure le principal moteur, tandis que la production industrielle et les exportations de biens sont moins dynamiques. Les indicateurs relatifs à l'investissement signalent une croissance modeste en 2024.

En 2025, l'activité en zone euro serait soutenue par la consommation, sous l'effet de l'augmentation des revenus réels (salaires rapportés à l'inflation). Les exportations devraient en outre se renforcer avec la hausse de la demande mondiale. Enfin, la politique monétaire devrait agir favorablement sur la demande (consommation et investissement).

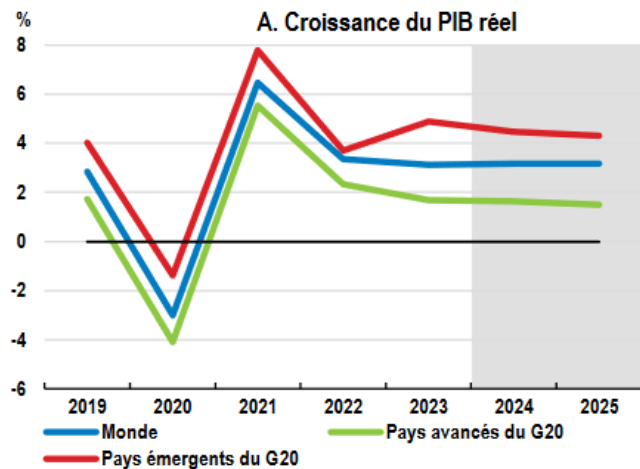


Figure 1 Croissance du PIB, zones mondiales, source OCDE

(variations annuelles en pourcentage, contributions en points de pourcentage)

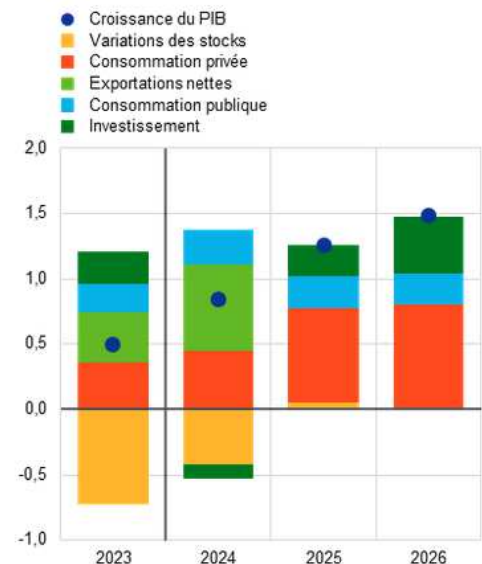


Figure 2 La croissance en zone euro, source BCE

² Perspectives économiques de l'OCDE, septembre 2024

Après +0,8 % en 2024, la croissance en zone euro est attendue à +1,3 % en 2025. La bonne tenue de l'emploi et à la poursuite de baisse de l'inflation soutiennent les revenus réels et la consommation des ménages.

Le marché du travail est dynamique en zone euro. Le taux de chômage est attendu à 6,5 % en 2024 et 2025, touchant son niveau le plus bas depuis la création de l'euro (2002). L'emploi est notamment porté par le secteur des services.

L'inflation annuelle est en baisse à +1,7 % en septembre 2024. La hausse des prix de l'énergie fléchit alors que celle des prix des

produits alimentaires est globalement constante. En revanche, les prix des services affichent des hausses plus élevées. L'inflation devrait fluctuer autour des niveaux actuels pour s'approcher du niveau cible de +2%. Les anticipations d'inflation sont affichées à +2,5% en 2024 et +2,2% en 2025.³

Inflation totale et ses composantes principales

(variations annuelles en pourcentage : contributions en points de pourcentage)

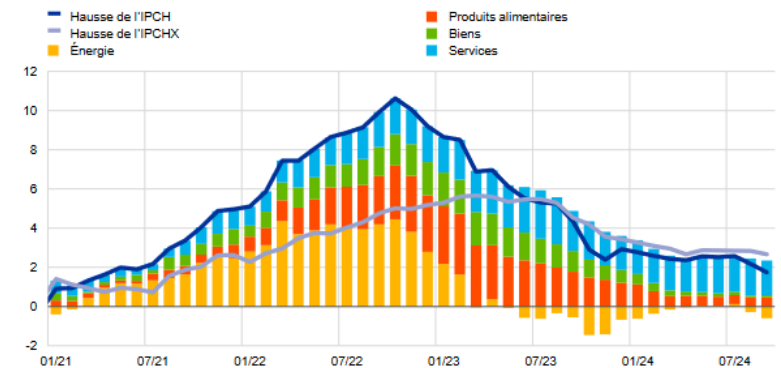


Figure 3 Evolution de l'inflation par composantes, source BCE

La politique monétaire de la BCE⁴

La politique monétaire est la principale mission des banques centrales et de la BCE. Elle consiste à agir sur le prix de la monnaie, c'est-à-dire le « loyer » de l'argent. Le principal outil de la politique monétaire est le pilotage des taux d'intérêt. L'Eurosystème, constitué de la Banque centrale européenne (la BCE) et des banques centrales nationales (les BCN) des pays de la zone euro, élabore la politique monétaire, que chaque BCN est chargée de mettre en œuvre au niveau national.

L'objectif principal est la stabilité des prix, qui vise à maintenir le pouvoir d'achat de la monnaie et à soutenir la croissance économique.

La BCE se tient prête à ajuster l'ensemble de ses instruments, dans le cadre de son mandat, pour assurer la stabilisation de l'inflation au niveau de son objectif de +2 % à moyen terme⁵.

La BCE fixe les taux directeurs,

qui sont les taux auxquels elle prête et emprunte aux banques commerciales. Par exemple, lorsqu'une banque a besoin de liquidités pour la gestion de sa trésorerie, elle emprunte de la monnaie auprès de la banque centrale (on dit « se refinancer »).

Indirectement, ces taux déterminent les taux d'intérêt sur tous les marchés : taux des dettes souveraines, taux des prêts immobiliers, taux des prêts aux entreprises. Ils sont donc les instruments privilégiés de la politique monétaire centrale et conditionnent les crédits distribués aux acteurs économiques (entreprises, ménages, administrations).

TAUX DE LA BCE

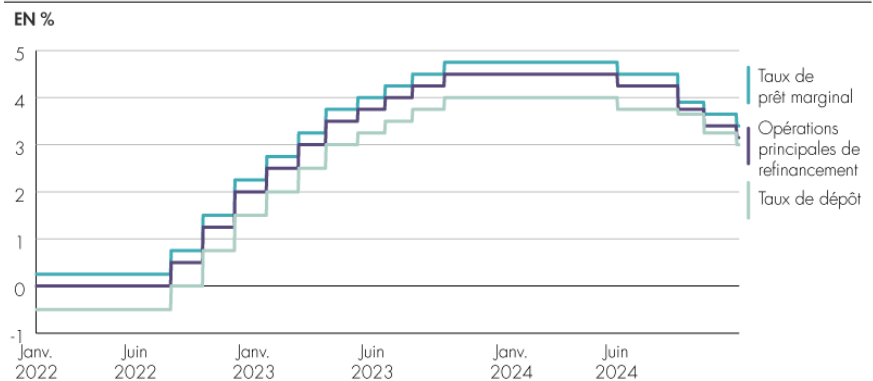


Figure 4 Taux directeurs de la BCE, source lafinancepourtous.com

³ BCE, Bulletin économique n°7, octobre 2024 et prévisions économiques Commission Européenne, 15 novembre 2024

⁴ Banque de France, ABC de l'économie, la politique monétaire conventionnelle

⁵ Le Conseil des Gouverneurs de la BCE a approuvé le 8 juillet 2021 une nouvelle stratégie de politique monétaire. Désormais l'objectif d'inflation symétrique est fixé à 2 % à moyen terme et non plus « au-dessous, mais à un niveau proche, de 2 % »

Les taux directeurs sont au nombre de trois :

- Le taux principal de refinancement est le taux auquel la banque centrale prête aux banques commerciales pour une durée d'une semaine.
- Le taux de prêt marginal sert à prêter « en urgence », pour une durée d'une journée, aux banques commerciales qui ont des besoins imprévus de monnaie.
- Le taux de rémunération des dépôts est le taux auquel la banque centrale rémunère les dépôts des banques commerciales.

Par une décision du 12 décembre 2024, la BCE a baissé les taux d'intérêt directeurs. Ainsi, le taux principal de refinancement est passé à 3,15 %, le taux de prêt marginal à 3,40 %, et le taux de rémunération des dépôts à 3,00 %.

Cette baisse des taux est censée soutenir l'économie de la zone euro.

3 LA SITUATION EN FRANCE

ACTIVITÉ/PIB

La croissance du PIB a bénéficié en 2024 de l'impact positif des Jeux olympiques et paralympiques de Paris de l'ordre d'un quart de point.

En 2024, la croissance est prévue à + 1,1 % en moyenne annuelle. Elle est surtout tirée par le commerce extérieur et les dépenses publiques. La consommation reste atone, malgré les gains de pouvoir d'achat des revenus salariaux.

A la différence de 2024, la consommation des ménages serait en hausse en 2025, du fait du rebond des salaires réels et de la consommation du surplus d'épargne.

En 2025, la hausse du PIB est attendue à +0,9%.

En 2026, la croissance du PIB (+1,5%) serait renforcée par la reprise de l'investissement privé sous l'effet de la détente continue des taux d'intérêt.⁶

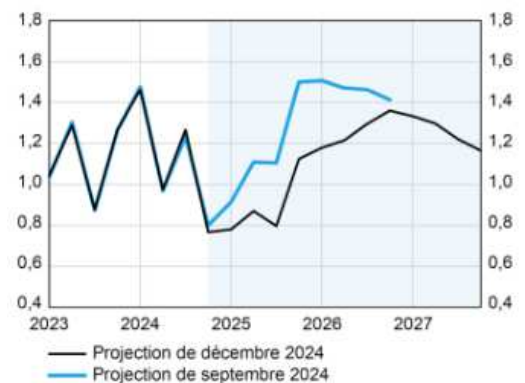


Figure 5 La croissance du PIB, source Banque de France

MARCHÉ DE L'EMPLOI

L'emploi salarié marque un coup d'arrêt en 2024, avec la suppression de 31 000 emplois au second semestre. Malgré les mesures mises en oeuvre, la politique de l'emploi devrait peser sur le marché du travail, entraînant une réduction globale de 64 000 emplois.

En 2025, les destructions d'emploi devraient se concentrer dans la seconde moitié de l'année, en grande partie en raison de la baisse des entrées en apprentissage, qui sont fortement concentrées à l'automne. Le taux de chômage a baissé de -0,2 point au deuxième trimestre 2024, pour atteindre 7,3 % de la population active soit 2,34 millions de personnes. Le taux de chômage atteindrait 7,8 % fin 2025.

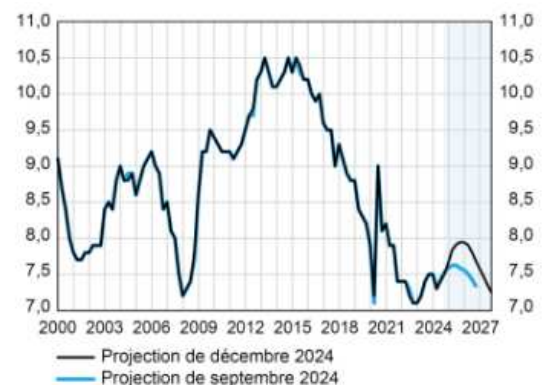


Figure 6 Le taux de chômage, source Banque de France

⁶Banque de France, Projections macroéconomiques, 16 décembre 2024

CONSOMMATION

En 2025, la consommation des ménages constituerait le principal moteur de la croissance, les gains de pouvoir d'achat étant davantage soutenus par les salaires réels. Pour autant, ce salaire réel ne reviendrait en 2025 qu'à son niveau de 2019.

Après l'absence de dynamique constaté en 2024 (+0,8%), la consommation des ménages évolue à +0,9%.⁷

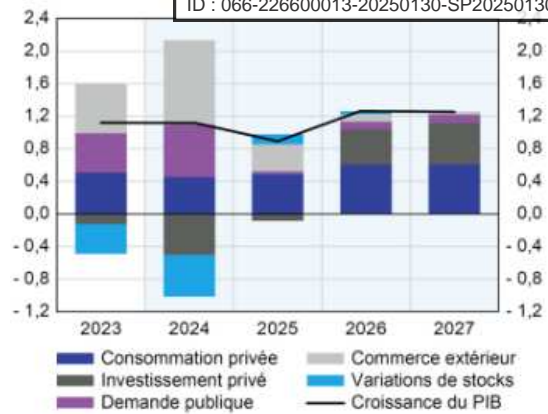


Figure 7 Le PIB et ses composantes, source Banque de France

ÉPARGNE DES MÉNAGES⁸

Depuis 2020, le taux d'épargne des ménages a toujours été supérieur à son ratio moyen d'avant la crise COVID, qui se situait à 14,6 %. Depuis 2020, les ménages ont accumulé 17 points de revenu annuel en « sur-épargne », soit près de 270 Mds€, montant qui ne tient pas compte de la dépréciation réelle de leur patrimoine.

Le taux d'épargne reste élevé jusqu'à la fin de l'année 2024 (17,8 %), avant de diminuer au cours de l'année 2025, sous l'effet notamment du repli de l'inflation et de la baisse des taux d'intérêt. Le contexte de baisse de

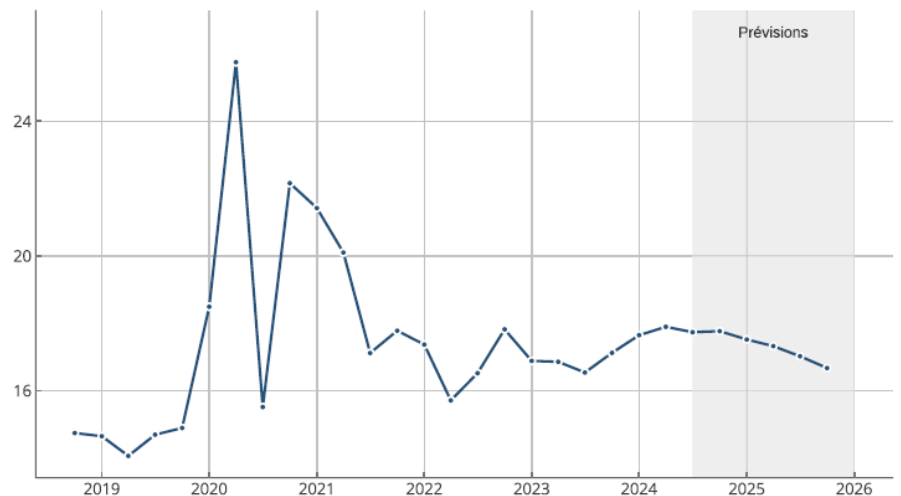


Figure 8 Le taux d'épargne, source OFCE

l'inflation pousserait les ménages à réduire progressivement leur taux d'épargne, celui-ci atteignant 17 % en moyenne en 2025.

INFLATION

En 2024, la baisse de l'inflation se poursuit, à un rythme plus rapide que prévu : l'inflation s'est établie à +1,3 % en novembre 2024. Ce reflux est favorisé par l'infléchissement des prix alimentaires et des produits manufacturés. La baisse de l'inflation s'explique aussi par un repli des prix de l'énergie et notamment ceux des produits pétroliers. Côté services, les entreprises répercutent les hausses de salaires passées. Toutefois, l'inflation des services, à +2,2 % en octobre 2024, a entamé sa phase de décrue. Sous ces hypothèses, l'évolution des prix de l'énergie serait

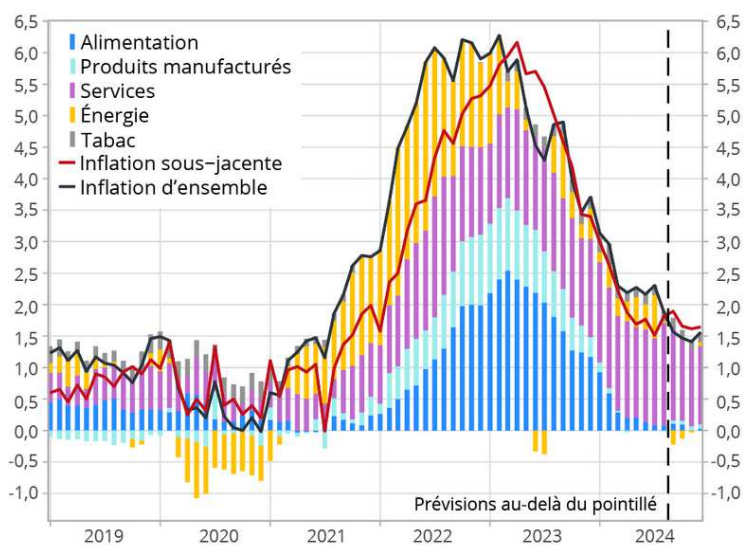


Figure 9 L'inflation et ses composantes, source INSEE

⁷La consommation pèse pour 52% dans la structure du PIB en France, la consommation publique pour 24 % et l'investissement total pour 24 %

⁸ OFCE, Policy Brief, octobre 2024

marquée par la baisse annoncée des tarifs réglementés de vente de l'électricité en février 2025. La projection de l'inflation est de +2,1 % en 2024. En 2025, l'inflation est attendue à + 1,8 %, du fait de la diminution des prix de l'énergie, en partie atténuée par une révision à la hausse des prix des biens manufacturés.

La fragilité des prévisions et l'impact des mesures budgétaires et de l'instabilité politique sur la croissance

L'économie française est prise dans la tourmente politique et reste exposée aux incertitudes internationales.

Dans un premier temps les instituts de conjoncture ont tenté de mesurer les effets négatifs des mesures budgétaires sur la croissance.

L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) s'est pliée à l'exercice avec la publication du nouveau panorama économique pour la France⁹.

Le rapport pointe les efforts de redressement des comptes publics prévus pour 2025 et 2026. L'OCDE souligne aussi le risque d'impact négatif sur la croissance estimée à +0,9% en 2025, soit une baisse de -0,3 point par rapport à l'estimation du mois d'octobre 2024. Les mesures mises en œuvre en 2025 doivent neutraliser les effets de la baisse des taux directeurs sur la consommation et les investissements privés.

Sans surprise, l'OCDE préconise de renforcer l'efficacité des dépenses publiques, améliorer le recouvrement de l'impôt et assouplir les règles budgétaires pour financer les infrastructures, la transition énergétique et le numérique.

L'OFCE était arrivé à la même conclusion de l'impact de l'effort budgétaire prévu dans le PLF 2025 initial sur la croissance du PIB. Selon ces prévisions, la politique budgétaire devrait pénaliser la croissance du PIB français de 0,8 point de PIB en 2025¹⁰.

Dans un second temps, les conséquences liées à la censure du Gouvernement et à l'ajournement des textes financiers ont été modélisées par l'OFCE. Le choc de risque politique a un effet significatif à la baisse sur l'investissement privé et le PIB et un effet haussier sur le taux d'intérêt de court terme. La croissance serait pénalisée par l'affaiblissement de l'investissement des entreprises.

LES DERNIERES PRÉVISIONS POST PLF 2025¹¹

De manière générale les perspectives d'activité s'assombrissent à l'automne 2024, en lien avec le manque de visibilité sur la situation politique et budgétaire. En novembre, l'indice de climat des affaires en France se replie de nouveau et s'écarte encore de sa moyenne de longue période¹².

L'évolution du marché du travail devient aussi moins favorable. Les effectifs dans le secteur privé sont quasiment stables au 3^{ème} trimestre après s'être légèrement contractés le trimestre précédent. Le taux de chômage reste bas au regard de son historique mais il augmente au 3^{ème} trimestre (à 7,4 % contre 7,3 % le trimestre précédent). Le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages par unité de consommation est en hausse (+0,7 % après +0,4 %). La dépense de consommation des ménages étant moins dynamique que leur pouvoir d'achat, le taux d'épargne augmente : il s'établit à 18,2 % après 17,9 % au 2^{ème} trimestre, soit très au-dessus du niveau d'avant la crise sanitaire. En novembre, l'inflation se maintient à bas niveau (+1,3 % sur un an). Le recul des prix de l'énergie s'estompe alors que la hausse des prix des services se renforce (+2,5 %). A noter une stabilisation des prix immobiliers des logements anciens au 3^{ème} trimestre alors que le nombre de transactions ne baisse plus.

⁹ OCDE, perspectives économiques de l'OCDE, 4 décembre 2024

¹⁰ OFCE, perspectives 2024-2025 pour l'économie française, 16 octobre 2024

¹¹ La Banque Postale, Actu Eco L'instabilité politique source d'incertitude en France, 10 décembre 2024

¹² Banque de France, enquête mensuelle de conjoncture, 10 décembre 2024

Tableau C1 : Projections détaillées France

	Projections de décembre 2024					Révisions depuis septembre 2024		
	2023	2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026
PIB réel	1,1	1,1	0,9	1,3	1,3	0,0	- 0,3	- 0,2
Contributions (points de PIB) ^{a)}								
Demande intérieure hors stocks	0,9	0,6	0,4	1,1	1,2	0,3	- 0,7	- 0,3
Exportations nettes	0,6	1,0	0,3	0,1	0,0	- 0,3	0,3	0,1
Variations de stocks	- 0,4	- 0,5	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Consommation des ménages (52 %) ^{b)}	0,9	0,8	0,9	1,1	1,1	0,2	- 0,4	- 0,3
Consommation publique (24 %)	0,8	2,1	0,1	0,5	0,5	0,9	- 0,8	- 0,4
Investissement total (22 %)	0,7	- 1,6	- 0,3	1,8	2,2	- 0,1	- 1,0	- 0,3
Investissement public (4 %)	7,1	3,0	0,5	- 0,7	- 0,7	1,1	- 0,1	- 0,1
Investissement des ménages (5 %)	- 8,2	- 6,2	- 1,1	3,4	2,7	0,0	- 0,4	- 0,2
Investissement des entreprises (SNF-SF-EI) (13 %)	2,5	- 1,3	- 0,2	2,1	2,9	- 0,6	- 1,4	- 0,2
Exportations (33 %)	2,5	1,7	2,3	3,7	3,5	- 0,2	- 0,4	0,3
Importations (34 %)	0,7	- 1,3	1,3	3,4	3,4	0,4	- 1,3	0,1
Revenu disponible brut (RDB) réel des ménages	0,9	2,1	0,4	0,3	0,4	-	-	-
Créations nettes d'emplois (en milliers)	321	128	- 40	64	194	15	- 27	- 43
Taux de chômage (BIT, France entière, % population active)	7,3	7,4	7,8	7,8	7,4	0,0	0,2	0,3
IPCH	5,7	2,4	1,6	1,7	1,9	- 0,1	0,1	0,0
IPCH hors énergie et alimentation	4,0	2,4	2,2	1,9	1,8	- 0,1	- 0,1	0,0
Déflateur du PIB	5,3	2,5	1,5	1,6	1,7	0,3	0,2	- 0,1

Tableau C2 : Contributions détaillées à la croissance du PIB

	Projections de décembre 2024					Révisions depuis septembre 2024		
	2023	2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026
PIB réel	1,1	1,1	0,9	1,3	1,3	0,0	- 0,3	- 0,2
Contributions (points de PIB) ^{a)}								
Demande intérieure hors stocks	0,9	0,6	0,4	1,1	1,2	0,3	- 0,7	- 0,3
<i>Consommation privée</i>	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,1	- 0,2	- 0,1
<i>Investissement privé</i> ^{b)}	- 0,1	- 0,5	- 0,1	0,4	0,5	- 0,1	- 0,2	- 0,1
<i>Demande publique</i> ^{c)}	0,5	0,6	0,0	0,1	0,1	0,3	- 0,2	- 0,1
Exportations nettes	0,6	1,0	0,3	0,1	0,0	- 0,3	0,3	0,1
Variations de stocks	- 0,4	- 0,5	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Tableau 1 Projection détaillées France, 16 décembre 2024, source Banque de France

4 LE PROJET DE LOI DE FINANCES (PLF) POUR 2025

Les chapitres 4, 5 et 6 de la présente partie font état des termes du projet de loi de finances initiale, objets des débats au Parlement. Il a été jugé utile de conserver cette présentation qui permet d'éclairer les discussions actuelles et de projeter les scénarios à venir.

Pour mémoire, le Sénat a ajourné ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2025 le 4 décembre 2024 à la suite de la motion de censure votée par les députés contre le gouvernement et de la démission du Premier ministre Michel Barnier.

LE CONTEXTE

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 est présenté à l'issue d'une procédure budgétaire inédite. Selon la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le Gouvernement doit déposer le PLF sur le bureau de l'Assemblée nationale le premier mardi d'octobre au plus tard, soit le 1er octobre.

Or, le contexte politique instable issu de la dissolution de l'Assemblée nationale (9 juin 2024), suivie de nouvelles élections législatives organisées le 30 juin et 7 juillet, est venu perturber l'élaboration du document budgétaire.

Les longues tractations pour le choix d'un nouveau Premier ministre et la constitution tardive d'un Gouvernement ont rendu l'échéance du premier mardi d'octobre inatteignable.

Le PLF a finalement été transmis le 2 octobre 2024 au Haut conseil des finances publics (organisme placé auprès de la Cour des comptes chargé d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques) et déposé à l'Assemblée nationale le 11 octobre avec 10 jours de retard sur le calendrier.

Le Gouvernement a également obtenu un délai supplémentaire (31 octobre 2024) pour transmettre à la Commission européenne son plan de correction des finances publiques dans le cadre de la procédure de déficit excessif.

Un nécessaire effort de consolidation des comptes publics.

En l'absence de mesures, le déficit public aurait atteint environ 7 % du PIB en 2025. Cette tendance résulte notamment d'une hausse des recettes de prélèvements obligatoires moins élevée que celle de l'activité, de la hausse de la charge de la dette en lien avec la remontée des taux d'intérêt et de la dynamique des dépenses de prestation sociale liées au vieillissement démographique.

Le Gouvernement a donc décidé des mesures pour ramener le déficit à 5,0 % du PIB en 2025, alors qu'il est estimé à 6,1 % en 2024.

L'ensemble de ces mesures représentent au total de 60 milliards d'euros, soit 2 points de PIB.

Cet effort de consolidation a vocation à ramener le déficit sous le seuil de 3 % de PIB en 2029, solde public qui permet de stabiliser la dette et de respecter les nouvelles règles communes européennes entrées en vigueur le 30 avril 2024.

Sur les 60 Md€ d'économies à réaliser, les deux tiers (soit environ 40 Md€) sont portés par des mesures de modération et de réduction de la dépense publique (qui pèse près de 57 % du PIB). Cet effort en dépense est partagé entre l'État, ses opérateurs, les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale.

Au total, 20 Md€ d'économies en dépense seront réalisées par l'État par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses.

Des économies seront également réalisées par les administrations de sécurité sociale. Ainsi, l'évolution de l'ONDAM sera limitée à +2,8 %, tout en demeurant supérieure à l'inflation en 2025 qui est de 1,8 %.

Enfin, les collectivités territoriales sont désignés comme devant prendre part aux « efforts » de maîtrise du solde public. Cette contribution passera par différentes mesures inscrites dans le PLF 2025.

Les mesures sur les recettes représentent environ un tiers de l'effort total de consolidation des comptes publics, soit environ 20 Md€. Dans le cadre de cet effort, une participation au redressement est demandée aux plus grandes entreprises qui réalisent des profits et aux plus hauts revenus. Ce seront des hausses de prélèvements obligatoires ciblées et temporaires afin de ne pas pénaliser la compétitivité, l'investissement et donc la croissance.

L'AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES¹³

Le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP) estime que les prévisions de croissance (+1,1 %), de masse salariale (+2,9 % dans les branches marchandes non agricoles) et d'inflation (+2,1 %) du Gouvernement pour 2024 sont réalistes.

Le HCFP considère que la prévision de recettes, de dépenses et donc de solde public pour 2024 est encore affectée d'une incertitude, mais est cohérente avec les informations comptables et budgétaires disponibles.

En revanche, il estime que le scénario macroéconomique pour 2025 est dans l'ensemble fragile.

La prévision de croissance pour 2025 (+1,1 %) apparaît en premier lieu élevée compte tenu du repli de la demande publique et des mesures de hausse des prélèvements. La prévision de croissance retient des hypothèses favorables sur le commerce mondial, l'investissement des entreprises et la baisse du taux d'épargne des ménages.

La prévision d'inflation (+1,8 %) paraît un peu élevée au regard de l'ampleur du mouvement de désinflation observé depuis le début de cette année.

Le HCFP déplore que les économies attendues sur le budget de l'État et les dépenses d'assurance-maladie, ainsi que certaines hausses de prélèvements obligatoires (baisse des allègements généraux de cotisations, mécanisme d'imposition minimale pour les particuliers) ne soient pas documentés.

Les modalités des « mécanismes de résilience » et des autres mesures d'économie attendues pour les collectivités locales n'ayant pas été précisées, la prévision d'un fort ralentissement du volume des dépenses de fonctionnement des APUL lui paraît particulièrement fragile.

Au total, la prévision de déficit public de -5,0 points de PIB pour 2025 est fragile du fait de l'optimisme du scénario macroéconomique sur lequel elle repose et de l'ampleur des mesures à mettre en œuvre.

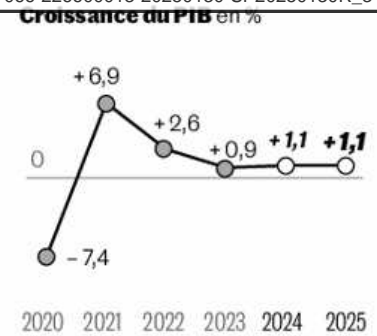
La soutenabilité à moyen terme des finances publiques appelle à une vigilance accrue et des efforts immédiats et soutenus dans la durée. Selon le Haut Conseil la France doit impérativement respecter la trajectoire du plan budgétaire et structurel à moyen terme, pour garder le contrôle de ses finances publiques, maîtriser son endettement, tout en finançant les investissements prioritaires et en veillant à ne pas trop affecter son potentiel de croissance.

¹³ Avis n°2024-3 du 8 octobre 2024

LES RATIOS DES FINANCES PUBLIQUES¹⁴

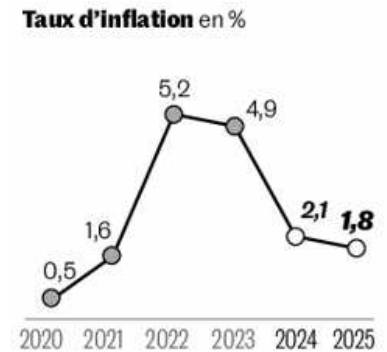
CROISSANCE (+1,1%)

Le PLF 2025 dispose que la croissance est attendue à nouveau à +1,1 % en 2025 (après +1,1% en 2024), tirée par la demande intérieure privée dans un contexte de baisse de l'inflation. La consommation des ménages (+1,3 %) accélérerait, grâce au reflux confirmé du niveau des prix.



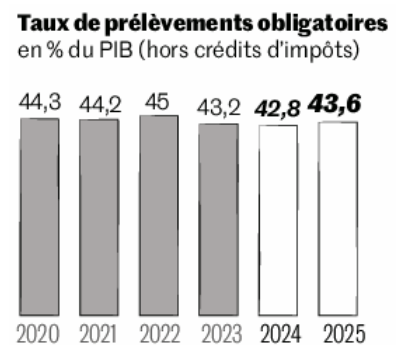
INFLATION (+1,8%)

L'inflation achève sa normalisation en se stabilisant à +1,8 % en moyenne annuelle en 2025 (après +2,1% en 2024). L'inflation est tirée par les prix des services. Les prix alimentaires demeurent stables et les prix de l'énergie orientés à la baisse. Le prix des produits manufacturés connaîtrait un léger rebond lié au renchérissement des coûts de transport maritime en raison des tensions au Proche et au Moyen-Orient.



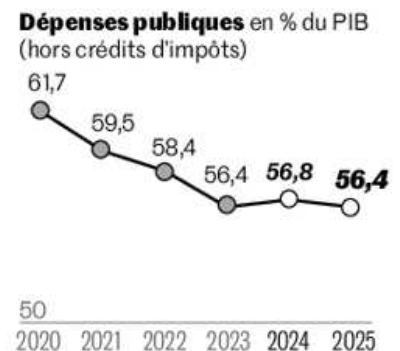
PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES (43,6%)

Il est anticipé une stabilisation du taux de prélèvement obligatoire qui avait baissé depuis 2022 : il s'établit à 42,8 % en 2024 et 43,6 % en 2025, contre 45,0 % du PIB en 2022 et 43,2 % du PIB en 2023.



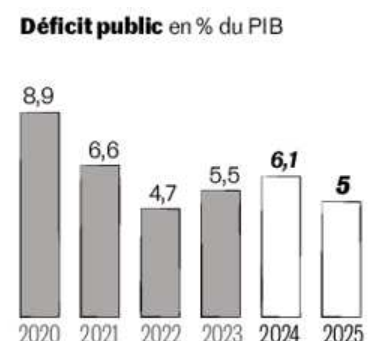
DÉPENSE PUBLIQUE (56,4%)

Le ratio de dépense publique (hors crédits d'impôts) s'établit à 56,8 % du PIB en 2024, avant de reculer à 56,4 % de PIB en 2025, rejoignant son niveau de 2023.



DÉFICIT PUBLIC (-5%)

Le déficit public est attendu à -6,1 % en 2024, contre- 5,1 % prévus initialement dans le Programme de Stabilité présenté au printemps 2024 (et -4,4 % dans le PLF 2024), en raison de mesures budgétaires annulées, d'une hausse des dépenses publiques ainsi que d'assiettes fiscales moins dynamiques que prévues. Le déficit doit être ramené à -5,0 % du PIB en 2025.

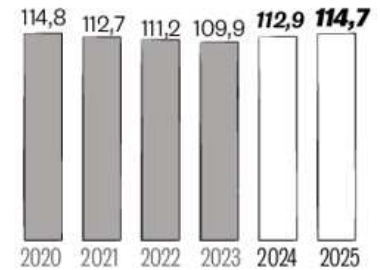


¹⁴PLF 2025

DETTE (114,7%)

En 2023, le ratio de dette a atteint son point bas à 109,9 % du PIB. Le ratio d'endettement serait en hausse en 2024 à 112,9 % du PIB, puis en 2025 (114,7%).

Le besoin de financement pour un exercice donné dépend aussi bien du renouvellement du stock de dette existante, c'est-à-dire du poids des déficits passés, que du déficit de l'exercice qu'il convient de financer par de nouvelles émissions de dette. L'État prévoit d'émettre un record de 300 milliards d'euros de dette en 2024.



5 LES DISPOSITIONS INITIALES DU PLF 2025 POUR LES COLLECTIVITÉS

Le projet de loi de finances pour 2025¹⁵ contient des mesures qui concernent les collectivités.

De nombreux articles concernent la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics :

- Le prélèvement au profit d'un fonds de réserve
- Le gel des fractions de TVA
- La réduction du FCTVA
- L'augmentation des cotisations à la CNRACL (contenue dans le PLFSS 2025)
- La baisse des concours financiers de l'État

Le total de l'effort demandé aux collectivités locales est supérieur aux 5 Md€ annoncés qui ne comprennent pas le chiffrage de la hausse des taux CNRACL, ni la baisse de certains concours. L'estimation se situe davantage à 6,8 Md€.

M€	Prélèvement 2%	Gel TVA valeur 2025	Baisse FCTVA valeur 2023	Hausse 4 points CNRACL estimation valeur 2023	Sous total 4 mesures principales	Evolution concours financiers hors fonds vert	Sous total 4 mesures principales
Communes	-630	-40	-460	-759	-1 889		
EPCI	-463	-370	-193	-228	-1 253		
Bloc communal	-1 093	-409	-653	-987	-3 142	64	-3 078
Départements	-1 074	-592	-163	-231	-2 059	-39	-2 098
Régions&CTU	-529	-474	-64	-81	-1 149	-189	-1 337
Syndicats			-43	-51	-94		-94
Autres (EPL...)			-23	-189	-212		-212
Ensemble	-2 696	-1 475	-947	-1 539	-6 656	-163	-6 819

Tableau 2 Impact des mesures pour les collectivités, source FCL Gérer la Cité

Article 29 : Fixation pour 2025 du montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des variables d'ajustement

Cet article arrête le montant des variables d'ajustement de 2025 avec une baisse de -487 M€. Les parts communale, intercommunale, régionale et départementale de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et du Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) sont les plus affectées.

¹⁵En l'état des discussions sur les différents textes législatifs (PLF2024, etc.) au cours du mois de novembre 2024, avant la motion de censure et la suspension de la navette parlementaire.

Article 30 : Modulation des conditions d'attribution du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)

La loi de finances 2024 prévoyait une hausse du FCTVA de +404 M€. En 2025, le FCTVA serait diminué de -800 M€ via la baisse du taux de compensation forfaitaire, fixé à 14,850 %, contre 16,404 %, pour les attributions versées à partir du 1^{er} janvier 2025.

De plus, cet article annule l'élargissement du champ d'application du FCTVA voté l'an dernier à certaines dépenses de fonctionnement. Il prévoit donc de supprimer les exceptions que constituent l'intégration des dépenses d'entretien des bâtiments publics, de la voirie, des réseaux et des prestations de solutions relevant de l'informatique en nuage pour revenir au régime commun historique du fonds, pour se recentrer sur les seules dépenses d'investissement.

Article 31 : Stabilisation en valeur au titre de 2025 des fractions de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectées aux collectivités locales

Le texte prévoit que le produit affecté à chaque collectivité soit égal au montant qui leur a été versé en 2024 au titre de « la participation temporaire des collectivités locales à l'effort d'assainissement des comptes publics ». Le fonds de sauvegarde des départements n'est toutefois pas affecté par la mesure. L'an dernier, l'Etat a reversé 55 Md€ aux collectivités, dont 5 Md€ aux régions (+288 M€ par rapport à 2023).

Article 32 : Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales

Cet article précise l'évolution des prélèvements sur recettes de l'Etat pour 2025 qui sont évalués à 44,2Mds €, à périmètre courant, soit près d'un Md € de moins qu'en 2024. Elle s'explique notamment par la stabilisation en valeur de la DGF, de la baisse prévisionnelle du FCTVA de 258 M€, de 46 M€ d'autres évolutions tendanciennes à la baisse et surtout par la minoration des variables d'ajustement de 487 M€.

Article 64 : Instauration et affectation d'un fonds de réserve au profit des collectivités territoriales

L'article 64 du PLF 2025 prévoit la mise en place d'un prélèvement sur recettes affecté à un « fonds de réserve », plafonné à 2% des recettes réelles de fonctionnement des collectivités locales à compter de 2025.

Ce prélèvement est activé dès lors qu'il est constaté un dépassement du solde de référence du déficit public des collectivités locales et des établissements de coopération intercommunale.

Il est ainsi prévu de distinguer au sein des APUL (Administrations Publiques Locales) le déficit relatif :

- aux collectivités territoriales et à leurs groupements ;
- à celui des ODAL (Organismes Divers d'Administration Locale) qui comprennent notamment les CCAS, les collèges, les lycées, les SDIS, les chambres consulaires, les EPCC, etc.

Le montant du prélèvement d'une année N (2025) est égal à la différence positive entre :

1) Le déficit prévisionnel prévu en loi de finances au titre de N-1 (2024) calculé pour les collectivités locales à partir du déficit des APUL inscrit en loi de finances et retraité des ODAL correspondant à 0,2% du PIB, soit 1,8 Md€ au titre de 2024.

2) Le solde effectif N-1 déterminé à partir des comptes nationaux annuels produits par l'INSEE qui paraissent habituellement fin mai. Les prévisions anticipent un déficit des collectivités locales de 0,7 %, soit 16 Md€.

Ainsi, le mécanisme s'activerait en mai 2025 en comparant le déficit des collectivités locales 2024 (hypothèse de -16 Md€) par rapport au déficit initialement prévu (-1,8 Md€), soit un différentiel de 14,2 Md€.

Sont concernés les collectivités (communes, départements et régions) et les EPCI à fiscalité propre dont les DRF du budget principal sont supérieures à 40 M€.

Les collectivités les plus fragiles sont exclues du prélèvement :

Communes

- les 250 premières communes classées DSU
- les 2500 premières communes éligibles à la DSR cible

EPCI

- les 300 premiers EPCI classés en fonction du CIF pondéré par le rapport à la moyenne du potentiel fiscal et du revenu par habitant (critère de répartition de la dotation de péréquation de la dotation d'intercommunalité)

Départements

- les 20 premiers départements classés en fonction de l'indice de fragilité sociale utilisé dans le cadre de la répartition de la fraction fixe de 250 M€ de TVA (1ère fraction du « fonds de sauvegarde »)

Régions

- les régions non-contributrices l'année précédente au fonds de solidarité régionale (péréquation TVA) : il s'agit de l'outre-mer et de la Corse.

Le prélèvement est plafonné à 2% des recettes réelles de fonctionnement du budget principal.

Ce prélèvement est réparti entre les collectivités territoriales au prorata des recettes de fonctionnement perçues en N-1 par le biais du compte de concours financiers comprenant les avances sur impositions (fiscalité directe, TICPE, TVA, etc.).

Le prélèvement est opéré sur les douzièmes de fiscalité en excluant du prélèvement les recettes suivantes :

- la TICPE perçue par les départements : au titre du RMI, RSA et des transferts de compétences (loi LRL)
- les frais de gestion perçus par les départements

Les sommes prélevées abondent à hauteur d'un tiers par an les fonds de péréquation nationaux :

- Le FPIC (bloc communal)
- Le Fonds de péréquation des DMTO (départements)
- Le fonds de solidarité (régions)

Le Comité des Finances Locales pourra moduler cet abondement dans la limite de 10%.

Il est anticipé que la trajectoire nationale, fixée unilatéralement, soit de plus en plus difficile à atteindre. La loi de programmation des finances publiques 2023-2027, désormais obsolète, prévoyait un excédent des APUL à compter de 2026 alimenté par désendettement des collectivités locales.

6 LES IMPACTS INITIAUX DU PLF 2025 POUR LE DÉPARTEMENT DES PO

Aussitôt le PLF 2025 connu, il a été réalisé différentes simulations quant à l'impact des mesures pour le budget du Département des PO. Cette simulation proposée prend compte d'une hausse de 4 points de la CNRACL, d'une baisse de FCTVA et du gel de la fraction en valeur par rapport à la dernière notification connue à date.

Les premières simulations sur le fondement de ces nouvelles mesures sont étalées sur un effort cumulé de l'ordre de 8,5 M€ en 2025.

MESURES PLF/PLFSS	2025
Prelevement Fonds de réserve 2% valeur 2023	0 €
Impact gel TVA 2025	4 762 519 €
Perte FCTVA -valeur 2023	1 369 427 €
<i>dont perte FCTVA - budget principal valeur 2023</i>	1 335 001 €
<i>dont FCTVA fonctionnement (BP)</i>	362 585 €
<i>dont FCTVA investissement (BP)</i>	972 416 €
<i>dont perte FCTVA - budgets annexes valeur 2023</i>	34 425 €
<i>dont FCTVA fonctionnement (BA)</i>	19 543 €
<i>dont FCTVA investissement (BA)</i>	14 882 €
Hausse 4 points CNRACL estimation valeur 2023	2 364 429 €
<i>dont impact CNRACL budget principal</i>	2 143 102 €
<i>dont impact CNRACL budgets annexes</i>	221 327 €
TOTAL impact mesures PLF/PLFSS 2025	8 496 375 €

Tableau 3 Les impacts des mesures du PLF 2025, source FCL Gérer la Cité

7 LA PÉRIODE D'INCERTITUDE LIÉE À LA CENSURE DU GOUVERNEMENT

Le 4 décembre 2024, l'Assemblée nationale a adopté une motion de censure, en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution à la suite de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur les conclusions de la commission mixte paritaire du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025. Conformément à l'article 50 de la Constitution, le Premier ministre a remis au Président de la République la démission du Gouvernement le 5 décembre.

De fait, le projet de loi de finances pour 2025 ne peut être examiné et adopté de façon définitive par le Parlement dans des délais compatibles avec la promulgation de la loi avant le début du prochain exercice.

La Constitution du 4 octobre 1958 et la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ne prévoient pas explicitement la procédure à suivre dans l'hypothèse où un Gouvernement serait censuré dans un calendrier ne lui permettant pas de mener à son terme l'examen au Parlement du projet de loi de finances d'une année donnée avant le début de celle-ci.

Toutefois, la jurisprudence du Conseil constitutionnel prise à l'occasion de l'examen de la loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants permet l'adoption d'une loi spéciale dans des conditions strictes. D'abord, lorsqu'il apparaît qu'une loi de finances ne pourra pas être adoptée avant le début d'année. Puis lorsque le Gouvernement n'est

pas en mesure de demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances.

Ainsi, les articles 47 alinéa 4 de la Constitution et 45 de la LOLF prévoient que le Gouvernement doit déposer avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure accélérée. Le 5° de l'article 1 de la LOLF confère à cette loi spéciale le caractère de loi de finances.

8 LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES POUR LES COLLECTIVITÉS : LA LOI SPÉCIALE

Sur le fondement de ces dispositions, le Gouvernement a présenté le projet de loi spéciale visant à assurer la continuité de la vie nationale et le fonctionnement régulier des services publics en 2025, dans l'attente de l'adoption de la loi de finances de l'année.

Le projet de loi spéciale contient trois articles, soit les dispositions indispensables au fonctionnement régulier de l'État, des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale, nécessaires à la continuité de la vie nationale et au fonctionnement des services publics jusqu'à l'adoption d'une loi de finances initiale pour 2025.

L'article premier du projet de loi spéciale vise notamment à autoriser à percevoir les impôts existants. Cette disposition est fondamentale et indispensable pour garantir le financement de l'État et des autres personnes morales affectataires des impositions de toutes natures, notamment les collectivités territoriales et les organismes publics qui leurs sont rattachés. Elle emporte également la reconduction des prélèvements sur les recettes mentionnées à l'article 6 de la LOLF, soit les prélèvements sur les recettes au profit des collectivités territoriales (PSR-CT) et de l'Union européenne (PSR-UE). L'autorisation est donnée pour une durée temporaire jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances de l'année.

L'exécutif demande alors au Parlement l'autorisation de prélever les impôts.

Les dépenses sont autorisées par décret sans pouvoir excéder les crédits ouverts dans le budget de l'année précédente.

Cela concernera uniquement les crédits que le gouvernement jugera indispensables pour l'exécution des services publics, dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement, donc lors des discussions budgétaires du PLF 2024.

Les collectivités percevront les crédits composant leur moyen de fonctionnement c'est-à-dire la DGF, la DGD, les fractions de fiscalité relatives à la compensation des transferts de compétences et les prélèvements sur recettes qui leur sont alloués au titre des compensations de suppression des impôts locaux dans les conditions fixées par la loi de finances pour 2024. Ces versements interviendront dans les modalités de droit commun par douzièmes.

Les collectivités percevront aussi les impositions directes locales ainsi que la TVA dont elles bénéficient en compensation des réformes fiscales. Les impositions seront versées dès janvier 2025 sous forme d'avances correspondant au douzième des produits perçus en 2024 jusqu'à régularisation sur la base de la loi de finances pour 2025.

Le FCTVA sera réparti et versé aux collectivités dans les conditions ordinaires les régissant.

Faute de budget de l'Etat voté avant le 31 décembre 2024, les collectivités sont soumises aux dispositions de la précédente loi de finances du fait de la mise en œuvre de la loi spéciale. De prime abord, les collectivités seraient épargnées de la contribution au redressement des finances publiques.

Pour autant, les collectivités devraient se voir appliquer la hausse des cotisations retraite des employeurs territoriaux (CNRACL), soit environ 1,1 milliard d'euros pour 2025, cette mesure étant soumise à décret.

Cette procédure dérogatoire d'autorisation serait effective jusqu'à l'adoption des textes financiers au titre de l'exercice 2025 : la promulgation de la loi de finances spéciale et la publication des décrets ouvrant les crédits aux seuls services votés n'interrompent pas la discussion du projet de loi de finances qui pourrait encore être promulgué au cours de l'année 2025.

Il s'ouvre ainsi une période inédite d'instabilité institutionnelle avec des effets en cascade, pour la plupart inconnus à ce jour, pour les collectivités.

9 LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES (LPFP) 2023/2027

La loi n°2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (LPFP 2023-2027) fixe une trajectoire en dépenses et en recettes visant à réduire le déficit public.

Elle prévoit une participation significative des administrations publiques locales et, en leur sein, des collectivités territoriales et de leurs groupements, à la réalisation de cet objectif.

La réalité de la participation des collectivités au redressement des finances publiques apparaît cependant de plus en plus incertaine au vu de leurs perspectives financières pour 2024 et 2025, après leurs résultats financiers pour l'année 2023. Par ailleurs, ces objectifs, bien que toujours en vigueur, sont considérés comme caduques au regard des nouvelles projections et objectifs contenus dans le plan budgétaire et structurel national à moyen terme (PMST) que le Gouvernement a transmis à la Commission européenne à l'automne 2024.

La trajectoire des finances publiques

La trajectoire pluriannuelle prévoyait, dans le texte initial, un retour du déficit public sous le seuil des 2,7 % du PIB à l'horizon 2027. S'agissant du ratio de dette publique rapportée au PIB, il était prévu d'atteindre un taux d'endettement public de 108,1 % en 2027. Alors que le taux de prélèvements obligatoires devait rester sensiblement stable sur la durée de la programmation, la trajectoire de maîtrise des finances publiques s'appuyait essentiellement sur le reflux de la dépense publique rapportée au PIB, passant de 55,9 % en 2023 à 53,8 % en 2027.

Une cible de dépense de fonctionnement pour les collectivités

Afin d'associer les collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques, la LPFP 2023/2027 reconduit, sous un format renouvelé, l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) des collectivités et leurs groupements.

La loi de programmation fixe pour objectif que les dépenses réelles de fonctionnement des collectivités, exprimées en comptabilité budgétaire, baissent chaque année de -0,5 point en volume entre 2024 et 2027. Le taux plafond d'évolution

correspondra au niveau du taux d'inflation hors tabac minoré de 0,5 point (dans un contexte d'inflation de 2,5 %, un taux d'évolution de 2 % en valeur correspond à un taux de -0,5 % en volume). Il est prévu pour les Départements de retraiter de ce calcul d'évolution les dépenses engagées au titre des AIS et de l'ASE. Les conditions du retrait de ces dépenses de la norme d'évolution des dépenses de fonctionnement doivent être précisées par un décret (non paru à ce jour).

Les objectifs fixés par la LPFP 2023-2027 ne sont pas contraignants sur le plan juridique à l'égard des collectivités.

	Constat	Prévision	Objectif			
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses de fonctionnement des collectivités (en Md€)	201	211	215	218	221	224
Évolution annuelle en valeur à champ constant	+5,1 %	+4,8 %	+2,0 %	+1,5 %	+1,3 %	+1,3 %
Évolution annuelle en volume à champ constant	-0,2 %	0,0 %	-0,5 %	-0,5 %	-0,5 %	-0,5 %
Prix à la consommation	+4,9 %	+4,8 %	+2,5 %	+2,0 %	+1,75 %	+1,75 %

Tableau 4 L'objectif d'évolution des DRF, source Cour des Comptes

La prévision d'une baisse des dépenses d'investissement en fin de période

La loi de programmation ne fixe pas d'objectif d'évolution des dépenses d'investissement des collectivités.

Toutefois, sa construction prend en compte une prévision d'évolution des dépenses d'investissement des administrations publiques locales, avec un pic en 2025, puis une diminution en 2026, année des élections municipales et à nouveau en 2027.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses d'investissement (en Md€)	54	59	64	67	64	62
Évolution annuelle en valeur	8,3 %	8,5 %	8,5 %	5,0 %	-5,0 %	-2,0 %
Évolution annuelle en volume	3,4 %	3,7 %	6,0 %	3,0 %	-7,0 %	-4,0 %

Tableau 5 L'objectif d'évolution des dépenses d'investissement, source Cour des Comptes

Les concours financiers plafonnés en pluriannuel

La LPFP 2023/2027 fixe également la trajectoire des concours financiers de l'État aux collectivités pour la période du budget quinquennal. Le périmètre des concours plafonnés comprendra les prélèvements sur recettes à l'exclusion du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), les crédits budgétaires de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) ainsi que la fraction de TVA affectée aux Régions en substitution de leur dotation globale de fonctionnement (DGF).

Les pistes de la Cour des comptes pour faire contribuer les collectivités au redressement des finances publiques

La cour des comptes a publié le 2 octobre 2024 un rapport détaillant la participation des collectivités au redressement des finances publiques. Selon la Cour, la contribution des collectivités est justifiée par la place des dépenses locales dans l'ensemble des dépenses publiques (17,8 %, soit 9,9 % du PIB en 2023), par le financement majoritaire des collectivités liés aux transferts financiers de l'État (53,5 % de leurs recettes en 2023) et par le constat de possibilités d'amélioration de la qualité des dépenses locales.

La Cour des comptes fait le raisonnement suivant : les collectivités étant tenues de voter un budget de fonctionnement en équilibre, si on réduit leurs recettes, elles seront contraintes de diminuer leurs dépenses.

Parmi les différentes mesures avancées, certaines concernent directement les Départements :

- Maîtriser l'évolution des effectifs des collectivités en les ramenant progressivement à leur niveau du début des années 2010 (réduction des effectifs de -5%).
- Faire contribuer les employeurs territoriaux au retour à l'équilibre financier de la CNRACL (augmentation des cotisations patronales)
- Réduire le FCTVA et regrouper les dotations à l'investissement et les orienter prioritairement vers la transition écologique (baisse des ressources en investissement)
- Fixer un objectif pluriannuel d'évolution des transferts financiers de l'État aux collectivités locales couvrant la totalité de leur montant (recettes sous contrainte)
- Écrêter l'augmentation en volume des recettes de TVA et de TSCA affectées (baisse des recettes de fonctionnement).

10 LA TRAJECTOIRE PRÉSENTÉE À LA COMMISSION EUROPÉENNE – PSMT 2025-2029

Le règlement (UE 2024/1263) relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale, qui abroge le règlement (CE n° 1466/97) du Conseil, est entré en vigueur en avril 2024. Ce nouveau règlement introduit des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme (PSMT), qui se substituent aux précédents programmes de stabilité et programmes nationaux de réforme.

Si l'objectif de ramener ou de maintenir la dette publique à un niveau inférieur à 60 points de PIB et le déficit public à un niveau inférieur à 3 points de PIB est conservé, la trajectoire budgétaire est désormais principalement fondée sur l'analyse de la soutenabilité de la dette et résulte d'un dialogue entre l'État membre et la Commission européenne.

Chaque État membre élabore, pour une durée de 4 ou 5 ans selon la durée de son cycle législatif, un plan budgétaire et structurel à moyen terme qu'il soumet à l'avis de la Commission et à l'approbation du Conseil. La période d'ajustement peut être prolongée jusqu'à 7 ans lorsque l'État concerné s'engage dans un plan de réformes et d'investissements soutenant la croissance et les priorités communes de l'Union européenne.

Cette trajectoire est présentée dans le cadre du plan budgétaire et structurel national de moyen terme (PSMT) 2025-2029 que la France a transmis le 31 octobre 2024 à la Commission européenne.

La France sollicite d'abord une extension de la période d'ajustement budgétaire de quatre à sept ans, afin de lisser l'effort budgétaire et d'assurer le déploiement d'une stratégie de politique économique.

La trajectoire proposée dans le PSMT de la France correspond ensuite à un ajustement structurel de 1,4 pt de PIB en 2025 et de 0,8 pt de PIB par an en moyenne sur le programme. Ce niveau d'ajustement permet un retour sous le seuil de 3 % de déficit en 2029 (2,8 %).

La date de retour du déficit sous le seuil de 3 points de PIB a été décalée de deux ans par rapport au programme de stabilité qui prévoyait un déficit public de 2,9 points de PIB en 2027.

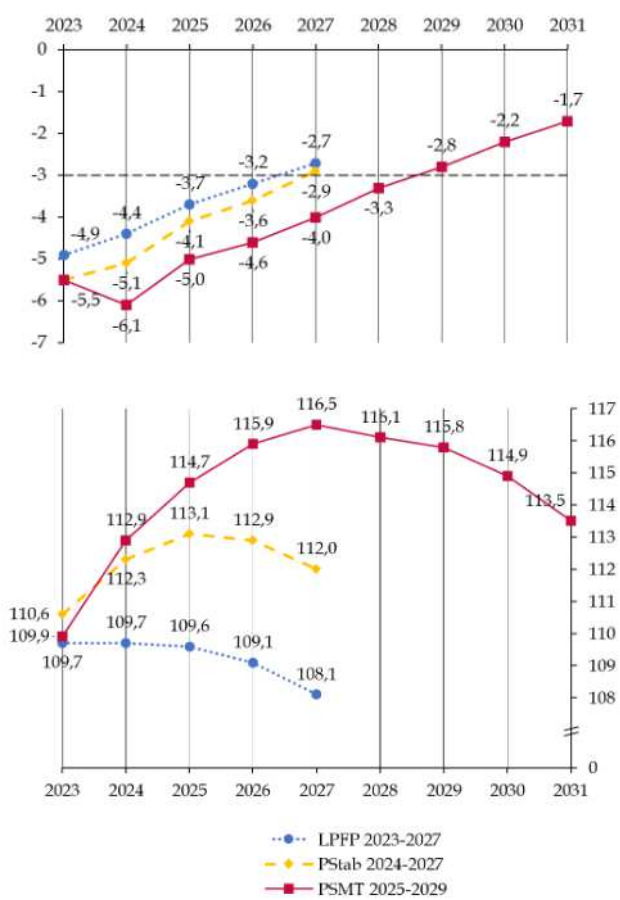


Figure 10 Trajectoires des déficits publics, source Sénat

LE DÉFICIT DES COLLECTIVITÉS

En comptabilité nationale, le « déficit » des collectivités locales correspond au besoin de financement.

Le besoin de financement étant défini, dans cette acceptation, comme la différence entre l'ensemble des dépenses hors remboursement d'emprunts et l'ensemble des recettes hors souscription d'emprunts. Le besoin de financement est donc égal à la différence entre les recettes totales et les dépenses totales avant mouvements sur la dette.

Un solde déficitaire traduit un besoin de financement, assuré par l'emprunt, tandis qu'un solde excédentaire apparaît comme une capacité de financement.

Si les collectivités territoriales ont l'obligation de voter leur budget à l'équilibre, cet équilibre est mesuré en intégrant les dépenses et les recettes de l'emprunt. Or, en neutralisant ces mouvements, les dépenses locales ont été le plus souvent supérieures aux recettes depuis le début des années 1980, expliquant le solde fréquemment déficitaire des APUL.

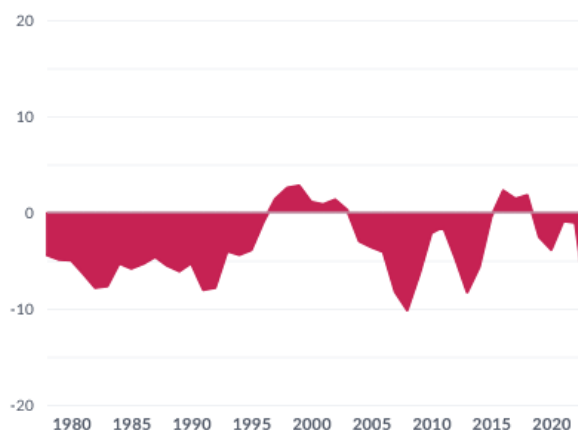


Figure 11 Le solde des APUL en milliards d'euros, source budget.gouv.fr

Alors que le solde des collectivités locales comme des APUL était déficitaire en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire, il est redevenu excédentaire pour les collectivités locales en 2021 (+3,3 Md€) et en 2022 (+1,7 Md€), sous l'effet du fort dynamisme de leurs recettes, qui a dépassé celui de leurs dépenses. Affecté par le besoin de financement des ODAL, le solde des APUL est resté déficitaire depuis 2019. Il s'est fortement aggravé en 2023 (-9,9 Md€), sous, l'effet combiné du besoin de financement des collectivités territoriales (-5,5 Md€) et des ODAL (-4,4 Md€).

Les dépenses des administrations publiques locales (APUL) représentent 20 % du total des dépenses publiques. Les collectivités locales constituent la grande majorité des APUL.

Leur équilibre budgétaire est étroitement dépendant des transferts financiers de l'État (103 Md€ en 2014), qui se sont accentués du fait de l'attribution de nouvelles compétences et des réformes fiscales successives.

Aussi, conformément aux engagements européens de la France, déclinés à travers les lois de programmation pluriannuelle et les programmes de stabilité, les collectivités locales doivent assumer une partie des efforts nécessaires au redressement des comptes publics, c'est-à-dire à la réduction des dépenses publiques, des prélèvements obligatoires, du déficit et de la dette des administrations publiques dans leur ensemble.

Tableau 1 - Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques

	en milliards d'euros				
	2019	2020	2021	2022	2023
Administrations publiques centrales (État + ODAC)	-67,8	-154,9	-144,5	-133,0	-157,2
Administrations de Sécurité sociale	+12,1	-48,3	-19,7	+8,2	+13,2
Administrations publiques locales	-2,5	-3,9	-0,9	-1,1	-9,9
dont : collectivités locales	+0,0	-0,1	+4,5	+3,0	-5,5
organismes divers d'administration locale	-2,5	-3,8	-5,4	-4,0	-4,4
Total Administrations publiques	-58,2	-207,1	-165,1	-125,8	-153,9
Déficit public notifié (au sens du traité de Maastricht, en % du PIB)	-2,4	-8,9	-6,6	-4,7	-5,5

Tableau 6 Capacité ou besoin de financement des APU, source PLF2025

11 LA SITUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE DU DÉPARTEMENT DES PO

La population des Pyrénées-Orientales a augmenté de 70 % depuis 1970.¹⁶ Le département compte 497 810 habitants au 1^{er} janvier 2024, représentant 0,7 % de la population française. C'est le 10^{ème} département de France métropolitaine où la croissance démographique est la plus forte au cours des 50 dernières années. La hausse de la population a été essentiellement portée par les migrations, les décès étant plus nombreux que les naissances.

En 1975, le département comptait 67 personnes âgées de 65 ans ou plus pour 100 de moins de 20 ans. En 2023, ce rapport atteint 128 pour 100. En 2040, si les tendances démographiques récentes se poursuivent, il atteindra 194 pour 100, c'est-à-dire que la population âgée de 65 ans ou plus sera presque deux fois plus nombreuse que celle de moins de 20 ans.

Les Pyrénées-Orientales figurent parmi les départements de France métropolitaine où la population des 15-64 ans est moins souvent en position d'activité : le taux d'activité est de 70 % dans les PO contre 75 % en France métropolitaine. Pour les actifs, l'accès à l'emploi reste difficile. Le taux de chômage, 12 % en moyenne en 2024, est le plus élevé de France métropolitaine (7,1 %).

Le niveau élevé de chômage contribue au taux de pauvreté et à la forte prévalence de situations sociales difficiles.

Le département des Pyrénées-Orientales est parmi les départements les plus pauvres de France. En 2021, 21,2 % des habitants sont en situation de pauvreté. C'est 6 points de plus qu'en France métropolitaine (14,9%). Le seuil de pauvreté est fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian de la population. Il correspond à un revenu disponible de 1 216 euros par mois pour une personne vivant seule et de 2 554 euros pour un couple avec deux enfants.

Le département fait face à un déséquilibre entre son attractivité et son développement économique. Le nombre d'emplois offerts augmente moins vite que la population active : +3,7 % contre +8,4 % entre 2008 et 2019. Les conséquences sont en premier lieu une hausse du chômage.

Dans les Pyrénées-Orientales, 75 % des emplois relèvent de la sphère présentielle (versus sphère productive) contre 65 % en moyenne en France métropolitaine. Ces emplois appartiennent majoritairement aux secteurs du commerce de détail et des services aux particuliers.

Le secteur primaire (agriculture, sylviculture, pêche) constitue le seul pan de l'économie productive plus présent qu'à l'échelle nationale (2,5 % des emplois en 2022 contre 2 % en France métropolitaine).

L'industrie est peu présente (6,4 % des emplois contre 11,4 % en France métropolitaine en 2022), mais le nombre d'emplois industriels parvient à se maintenir depuis les années 1990.

Le secteur tertiaire représente 83,2 % des emplois, soit 3 points de plus qu'en France métropolitaine.

¹⁶Sources INSEE données complètes du département des PO, édition 2024

Le niveau de vie médian (revenu disponible par le nombre d'unités de consommation) se situe à 20 650 € contre 23 080 € au niveau national. 43,8% des ménages fiscaux sont imposés dans le département contre 53,4% en France métropolitaine.

POPULATION	Pyrénées-Orientales	France métropolitaine
Population estimée en 2024	487 307	66 142 961
Densité de la population (nombre d'habitants au km ²)	118	122
Superficie en km ²	4 116	543 908
Variation de la population : taux annuel 2015 et 2021, en %	0,6	0,3
dont variation due au solde naturel, en %	-0,3	0,2
dont variation due au solde entrées sorties, en %	0,8	0,1
LOGEMENT	Pyrénées-Orientales	France métropolitaine
Nombre total de logements en 2021	362 350	36 207 364
Part des résidences principales en 2021, en %	64,3	82,2
Part des résidences secondaires en 2021, en %	27,7	9,8
Part des ménages propriétaires résidence principale, en %	60,0	57,7
REVENU/ACTIVITE	Pyrénées-Orientales	France métropolitaine
Part des ménages fiscaux imposés en 2021, en %	43,8	53,4
Médiane du revenu disponible en 2021, en euros	20 650	23 080
Taux de pauvreté, en %	21,2	14,9
Taux d'activité des 15 à 64 ans, en %	70,2	74,9
Taux de chômage, en %	12,0	7,1
SECTEURS ECONOMIQUES	Pyrénées-Orientales	France métropolitaine
Part de l'agriculture, en %	2,5	2,0
Part de l'industrie, en %	6,4	11,4
Part de la construction, en %	7,8	6,5
Part du tertiaire marchand, en %	48,4	50,2
Part du tertiaire non marchand, en %	34,9	29,9

Tableau 7 Données socio-économiques du département des PO, source INSEE

II – L’analyse financière rétrospective 2018-2023

Avant-propos

La présente analyse¹⁷ propose une rétrospective des 6 derniers exercices budgétaires qui détaille les soldes et agrégats financiers de la collectivité.

Elle s’appuie sur des opérations réelles qui retracent des transferts monétaires effectifs, à la différence d’une approche budgétaire qui enregistre des mouvements sans encaissement ou décaissement.

Les opérations réelles ont l’avantage de présenter une vision plus économique de l’activité de la collectivité.

Les exercices 2022 et 2023 présentent des profils particuliers du fait de l’application, d’abord partielle, puis en année pleine, de la renationalisation du RSA. Il apparaît en conséquence à compter de 2022 une rupture des tendances de moyen terme tant en dépenses qu’en recettes. Pour la pertinence de l’analyse, les évolutions constatées sur la période sont traitées en valeur nominale telles qu’elles ressortent du compte de gestion.

Il sera toutefois présenté des montants retraités pour comparer l’évolution de la structure des DRF.

¹⁷Note de lecture :

-il est fait référence au TCAM - taux de croissance annuel moyen. Cet indicateur permet de rendre compte des évolutions moyennes sur une période donnée ;

-l’étude porte sur les 6 exercices de 2018 à 2023. Cette période correspond à la durée d’un mandat de 6 ans. Par facilité de lecture, il sera souvent fait référence à la période 2018/2023, abrégée sous le terme "période".

Montants en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
RRF	580 524 051	606 526 265	616 801 334	647 508 546	628 226 106	557 359 759	606 157 677
Impôts et taxes dont	407 645 163	428 894 359	434 000 837	471 318 900	403 347 003	395 479 352	423 447 602
TFPB	135 372 271	138 633 675	143 094 369	339 270	85 898	154 403	69 613 314
Fraction TVA (2021)	0	0	0	142 504 663	156 157 143	160 420 220	76 513 671
CVAE puis fraction TVA (2023)	16 672 661	18 051 486	18 513 547	18 502 123	18 982 438	21 996 534	18 786 465
DMTO	91 207 148	102 258 260	104 215 202	135 659 269	116 080 920	95 811 815	107 538 769
TSCA	66 505 578	68 450 778	71 213 543	74 848 202	78 900 318	84 262 566	74 030 164
FNGIR	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349
TICPE	72 867 478	73 083 561	72 217 871	72 719 974	4 579 790	4 506 182	49 995 809
Autres produits de fiscalité	12 276 678	15 673 250	12 002 956	14 002 050	15 817 148	15 584 283	14 226 061
Concours de l'Etat dont	103 498 417	105 887 548	109 562 463	110 897 097	71 485 896	77 194 928	96 421 058
Fonds de péréquation DMTO notifié	6 160 881	6 753 171	18 019 111	18 350 448	19 512 997	26 275 059	15 845 278
Fonds de péréquation CVAE notifié	1 338 998	1 248 339	1 467 538	1 465 255	1 290 355	0	1 135 081
Fonds de solidarité DMTO notifié	6 517 215	8 122 875	0	0	0	0	2 440 015
DGF	50 084 337	50 392 046	50 431 646	50 709 394	28 952 718	29 338 566	43 318 118
DGD	2 040 303	2 040 303	2 040 303	2 040 303	2 040 303	2 040 303	2 040 303
Dispositif de compensation péréquée (frais gestion TFPB)	10 405 591	10 902 955	11 125 248	12 033 437	0	0	7 411 205
FMDI	6 274 585	6 153 036	6 404 575	6 608 527	0	0	4 240 121
Compensations fiscales (dont DCRTPE)	20 676 507	20 274 823	20 074 042	19 689 733	19 689 523	19 541 000	19 990 938
Dotations CNSA (PCH+MDPH)	4 574 572	4 770 657	4 903 228	5 058 190	6 744 065	8 339 547	5 731 710
Produits financiers	13 666	12 313	5 407	25 031	26 586	195 941	46 491
Produits exceptionnels dont	5 539 021	7 736 132	15 654 125	2 442 909	8 188 477	3 445 016	7 167 613
Produits de cession 775	659 099	2 337 850	5 159 366	554 531	253 011	561 403	1 587 543
Autres recettes de fonctionnement	59 253 212	59 225 256	52 675 274	57 766 419	138 434 078	72 704 974	73 343 202
RRF (hors 775 et 78)	579 864 952	604 188 414	611 641 968	646 954 015	627 605 508	556 755 778	604 501 772
DRF	518 686 425	533 585 810	539 950 963	544 763 021	531 851 576	474 470 060	523 884 643
DRF (hors 68)	518 686 425	533 207 626	539 950 963	544 023 771	527 583 787	471 708 569	522 526 857
Achats et charges externes	23 926 589	24 634 624	24 353 329	25 447 046	28 048 402	31 307 458	26 286 241
Frais de personnel	107 883 358	108 941 318	111 447 147	113 228 742	120 207 350	126 276 388	114 664 051
Allocations individuelles de solidarité (y.c ACTP)	201 034 768	210 775 527	220 205 873	221 767 777	168 498 808	89 504 565	185 297 886
Frais de séjour et d'hébergement	74 169 032	73 226 409	65 695 960	62 804 478	70 188 268	79 689 226	70 962 229
Contributions obligatoires, subventions et autres	108 558 197	112 250 496	114 846 580	117 549 642	132 559 442	141 798 470	121 260 471
Charges financières	3 114 481	3 379 252	3 402 074	3 226 086	8 081 517	3 132 462	4 055 979
Epargne brute (EB)	61 178 527	70 980 788	71 691 005	102 930 244	100 021 721	85 047 209	81 974 916
Remboursement de la dette	15 688 006	12 836 251	14 368 266	19 392 203	69 434 900	16 392 074	24 685 283
Epargne nette (EN)	45 490 520	58 144 538	57 322 739	83 538 041	30 586 821	68 655 135	57 289 632
RRI (dont 775)	31 139 225	27 136 812	28 510 714	16 539 553	19 167 623	23 443 734	24 322 943
ECTVA	9 468 767	7 473 639	10 219 316	9 524 438	9 966 792	10 264 813	9 486 294
Subventions d'investissement	10 876 928	12 069 471	9 216 004	5 084 536	7 604 086	8 844 151	8 949 196
Autres recettes d'investissement (hors emprunts)	10 793 530	7 593 701	9 075 394	1 930 578	1 596 745	4 334 769	5 887 453
dont produit de cessions	659 099	2 337 850	5 159 366	554 531	253 011	561 403	1 587 543
Autofinancement propre (EN+RRI)	76 629 745	85 281 349	85 833 453	100 077 594	49 754 444	92 098 869	81 612 576
DRI (hors dette)	80 007 735	102 489 492	107 628 215	97 512 091	121 202 504	109 229 118	103 011 526
Dépenses d'équipement	48 846 225	64 053 989	66 581 408	65 685 165	64 659 641	64 659 642	62 414 345
Subventions d'équipement versées	22 607 958	35 547 392	38 066 172	31 185 404	33 956 270	33 956 271	32 553 244
Autres dépenses d'investissement	8 553 552	2 888 111	2 980 635	641 521	22 586 594	10 613 206	8 043 937
Besoin de financement (définition au titre de l'analyse financière retenue comme étant la différence entre les DRI hors dette et l'autofinancement propre)	3 377 990	17 208 143	21 794 762	-2 565 503	71 448 060	17 130 250	21 398 950
Emprunts	0	27 000 000	30 000 000	28 420 000	34 000 000	0	19 903 333
Variation du fonds de roulement	-3 377 990	9 413 673	8 205 238	30 246 253	-41 348 262	-19 849 163	-2 785 042

Tableau 8 L'évolution des dépenses et des recettes, source CD66

Introduction

Sur la période 2018-2023, la moyenne des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) s'établit à 523,9 M€ (TCAM -1,5%), la moyenne des recettes réelles de fonctionnement (RRF) à 606,2 M€ (TCAM -0,7%).

Parmi les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'allocations individuelles de solidarité (AIS), en comptabilisant l'allocation compensatrice tierce personne (ACTP), représentent 185,3 M€. Si les AIS ont connu une croissance continue jusqu'en 2021 pour atteindre 221,8 M€, elles ont ensuite enregistré une baisse à partir 2022 (à 168,5 M€), puis en 2023 (à 89,5 M€). Cette tendance baissière s'explique par la mise en œuvre progressive de la renationalisation du RSA. Le Département n'enregistrant plus aucune dépense d'allocation RSA à partir de 2023.

Les dépenses de frais de séjour et d'hébergement affichent une hausse moyenne annuelle de +1,2% sur la période (de 74,2 M€ à 79,7 M€). Cette augmentation mesurée doit être mise en perspective avec l'application de l'aide sociale différentielle à compter de 2020 (diminution dans les comptes de la dépense brute d'hébergement). Par ailleurs, les frais d'hébergement dans le secteur de l'aide sociale à l'enfance connaissent une dynamique propre de +13,6% sur la période, passant de 17,3 M€ en 2018 à 37,3 M€ en 2023.

Du côté des recettes de fonctionnement, le produit des DMTO augmente en moyenne de +0,8% sur la période. Cette hausse est atténuée en 2022 par la reprise d'une fraction de 20 % du produit des DMTO par l'État dans le cadre de la renationalisation du RSA. Le produit des DMTO est également impacté par le retournement du marché de l'immobilier en 2023, affichant ainsi une baisse de -18% pour atteindre 95,8 M€.

La Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) est passée de 50,1 M € en 2018 à 29,3 M€ en 2023. Cette baisse résulte de la reprise partielle de cette dotation par l'État dans le cadre de la renationalisation du RSA.

Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) s'élevait à 143,1 M€ lors de la dernière année de perception en 2020. Remplacée en 2021 par une fraction de TVA, cette nouvelle recette ressort à 160,4 M€ en 2023.

L'épargne brute atteint en moyenne 82 M€, avec un point bas à 61,2 M€ en 2018 et un point haut à 102,9 M€ en 2021.

La collectivité a réalisé en moyenne annuelle pour 103 M€ de dépenses directes d'investissement (hors dette) avec un pic à 121,2 M€ en 2021.

Ces dépenses sont financées par des recettes propres (fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée - FCTVA, subventions d'investissement, produits de cessions, etc.) pour un montant moyen de 24,3 M€ et par l'épargne nette (épargne brute diminuée des remboursements de capital) pour 57,3 M€. Le besoin de financement ressort¹⁸ à 21,4 M€, couvert par le produit des nouveaux emprunts à hauteur de 19,9 M€, avec in fine la mobilisation du fonds de roulement (réserves financières).

¹⁸ Définition du besoin de financement retenue au titre de l'analyse financière comme étant la différence entre les DRI et l'autofinancement propre (EN+RRI)

L'encours moyen de dette s'établit à 155,8 M€ entre 2018 et 2023. L'annuité de la dette, tenant le poids budgétaire annuel de la politique d'endettement, s'élève à 15,8 M€.

Le flux de dette négatif (qui diminue l'encours de la dette) affiche en moyenne annuelle sur la période un montant de 2,3 M€. La capacité de désendettement, qui modélise le nombre d'années théoriques requises pour apurer le stock de dette à la condition que la collectivité y consacre l'intégralité de l'épargne brute, s'élève à 2 années en moyenne sur la période.

1 LA CHAÎNE DE L'ÉPARGNE

Chaîne de l'épargne

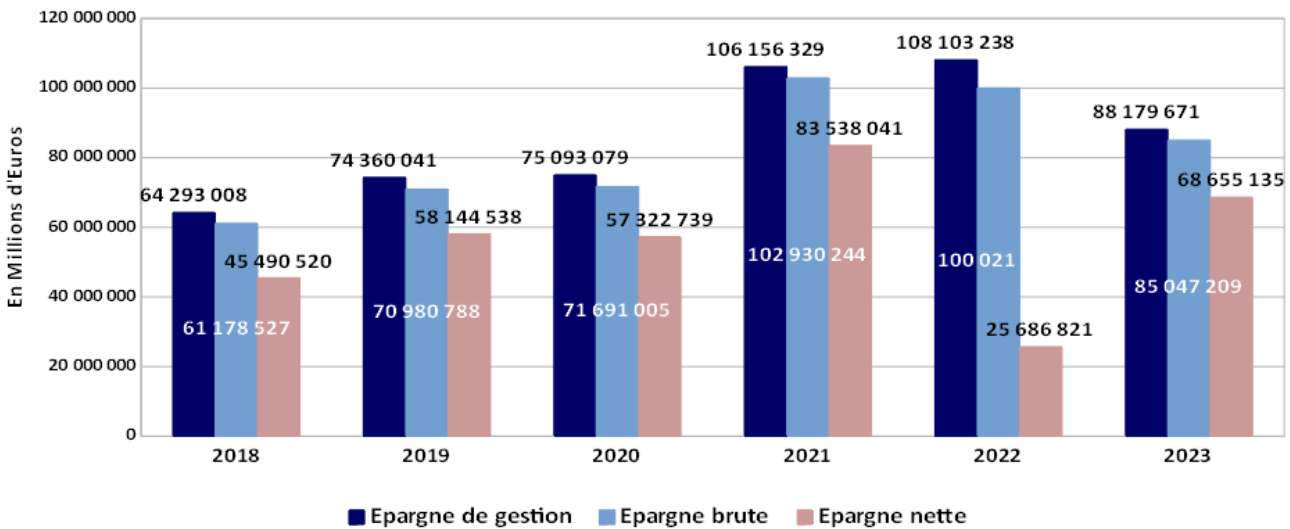


Figure 13 L'évolution des niveaux d'épargne, source CD66

L'épargne de gestion

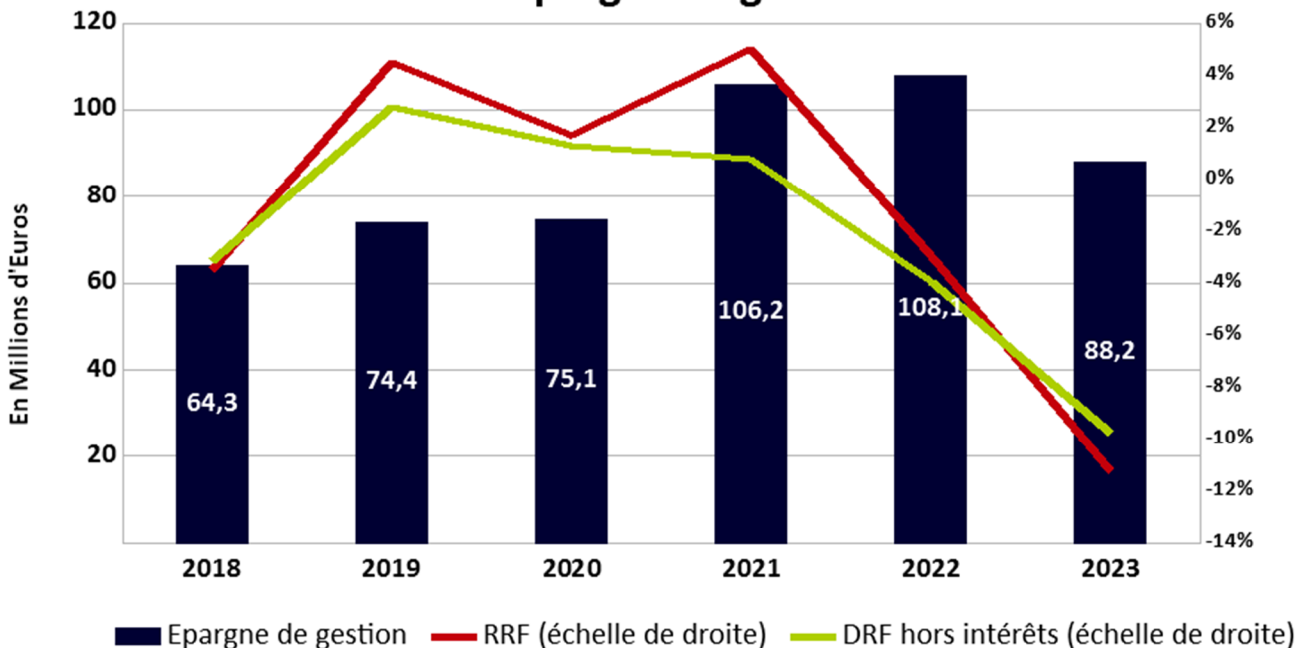


Figure 12 Les composantes de l'épargne de gestion, source CD66

L'épargne de gestion (épargne dégagée avant les intérêts de dette) s'élève à 85,4 M€ sur la période avec un point haut en 2022 à 108,1 M€. En 2021, la forte progression de l'épargne s'explique par le dynamisme du produit des DMTO et la maîtrise des charges de fonctionnement. En 2022, malgré une croissance nominale des charges, le niveau d'épargne est préservé grâce au dynamisme de certaines recettes comme les DMTO, la TVA ou la TSCA. En 2023, les charges sont toujours en hausse du fait du contexte d'inflation. Par ailleurs, la baisse des recettes de DMTO se confirme. L'épargne se dégrade pour atteindre 88,2 M€.

Montants en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
RRF	580 524 051	606 526 265	616 801 334	647 508 546	628 226 106	557 359 759	606 157 677
RRF retraitées (hors 775, hors 78) (A)	579 864 952	604 188 414	611 641 968	646 954 015	627 605 508	556 755 778	604 501 772
DRF	518 686 425	533 585 810	539 950 963	544 763 021	531 851 576	474 470 060	523 884 643
DRF (hors intérêts, hors 68) (B)	515 571 944	529 828 374	536 548 889	540 797 686	519 502 270	468 576 107	518 470 878
Epargne de gestion C (A-B)	64 293 008	74 360 041	75 093 079	106 156 329	108 103 238	88 179 671	86 030 894
Intérêts (D)	3 114 481	3 379 252	3 402 074	3 226 086	8 081 517	3 132 462	4 055 979
Epargne brute (E) (C-D)	61 178 527	70 980 788	71 691 005	102 930 244	100 021 721	85 047 209	81 974 916
Remboursement de la dette (F)	15 688 006	12 836 251	14 368 266	19 392 203	69 434 901	16 392 074	24 685 283
Epargne nette (E-F)	45 490 520	58 144 538	57 322 739	83 538 041	30 586 820	68 655 135	57 289 632

Tableau 9 L'évolution des épargnes, source CD66

Sur la période, les RRF tirées notamment par le rendement de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) (+4%), de la TFPB remplacée par une fraction de TVA et, dans une moindre mesure par les DMTO (+0,8%) ont affiché un taux d'évolution de -0,7%, %, supérieur à celui des DRF (-1,5%).

Le niveau moyen d'épargne brute s'établit à 82 M€. Il apparaît deux cycles dans la période : un cycle haussier qui aboutit à un montant d'épargne brute de 102,9 M€ en 2021 ; suivi d'un cycle baissier avec une première baisse du montant de l'épargne brute en 2022 (-2,9 M€) puis une nouvelle dégradation en 2023 (-15 M€). Une fois le remboursement en capital déduit, la collectivité parvient à dégager en moyenne annuelle 57,3M€ d'épargne nette.

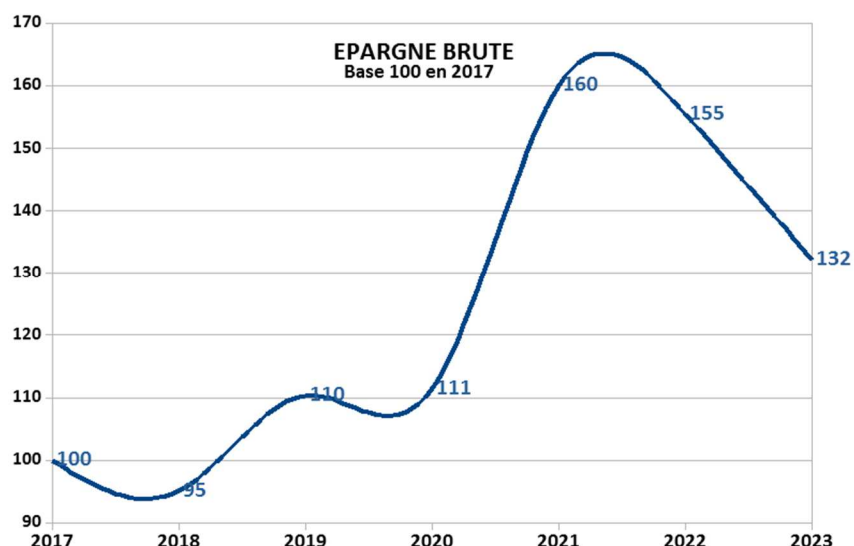


Figure 14 L'évolution de l'épargne brute en base 100, source CD66

Le profil de l'évolution des montants de l'épargne nette coïncide avec le cycle de l'évolution de l'épargne brute à une exception près : en 2022, pour se prémunir de la hausse brutale des taux d'intérêt, le Département a mis en œuvre une stratégie de désendettement visant à rembourser par anticipation le capital d'emprunts passés. En conséquence, l'épargne nette est ressortie en 2022 en baisse à 30,6 M€.

2 LES DÉPENSES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT

2.1 L'évolution des dépenses de fonctionnement

Montants en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution	
							V° 2023/18	TCAM
Achats et charges externes	23 926 589	24 634 624	24 353 329	25 447 046	28 048 402	31 307 458	7 380 869	4,58 %
Dépenses de personnel	107 883 358	108 940 907	111 447 147	113 228 742	120 207 350	126 276 388	18 393 030	2,66 %
<i>dont Assistantes maternelles</i>	11 997 518	12 163 275	12 600 475	12 280 733	13 661 487	13 050 590	1 053 072	1,41 %
<i>dont autres frais de personnel</i>	95 885 840	96 777 632	98 846 672	100 948 009	106 545 862	113 225 798	17 339 958	2,81 %
Allocations individuelles de solidarité (y.c. ACTP)	201 034 769	210 775 527	220 205 873	221 767 777	168 498 808	89 504 565	-111 530 204	-12,62 %
<i>dont allocation RSA</i>	128 766 965	135 571 969	144 361 236	145 250 865	84 887 963	0	-128 766 965	-100,00 %
<i>dont allocation APA</i>	50 377 723	52 585 748	52 313 967	52 192 586	57 633 372	61 545 329	11 167 606	3,39 %
<i>dont allocation PCH</i>	18 432 744	19 311 844	20 352 059	21 267 151	23 012 321	25 076 164	6 643 420	5,26 %
<i>dont allocation ACTP</i>	3 457 337	3 305 966	3 178 611	3 057 176	2 965 152	2 883 072	-574 265	-2,98 %
Frais de séjour et d'hébergement	74 169 032	73 226 409	65 695 960	62 804 478	70 188 268	79 689 226	5 520 194	1,20 %
<i>dont hébergement aide sociale à l'enfance</i>	17 336 767	18 270 788	20 814 500	21 592 342	28 195 736	37 341 388	20 004 621	13,64 %
<i>dont hébergement adultes handicapés</i>	36 717 275	35 635 186	31 751 318	30 011 632	30 460 760	30 822 800	-5 894 475	-2,87 %
<i>dont hébergement personnes âgées</i>	20 117 162	19 320 435	13 130 142	11 200 504	11 531 773	11 521 372	-8 595 790	-8,87 %
Contributions obligatoires	61 964 177	65 089 192	67 313 822	70 128 369	81 020 144	86 191 878	24 227 701	5,65 %
<i>dont contingent SDIS</i>	20 600 000	21 600 000	21 600 000	24 100 000	30 900 000	30 900 000	10 300 000	6,99 %
<i>dont dotations de fonctionnement des collèges</i>	5 501 994	5 565 701	5 574 558	5 541 265	6 100 096	6 430 607	928 613	2,63 %
<i>dont autres contributions obligatoires</i>	35 862 183	37 923 491	40 139 264	40 487 105	44 020 048	48 861 271	12 999 088	5,29 %
Subventions	14 068 028	12 935 870	12 814 658	12 960 916	12 412 560	12 796 958	-1 271 070	-1,57 %
Autres DRF hors intérêts	32 525 991	34 225 845	34 718 100	34 460 357	43 394 527	42 809 634	10 283 643	4,69 %
Dépenses réelles de fonctionnement	515 571 944	529 828 374	536 548 889	540 797 685	523 770 059	468 576 107	-46 995 837	-1,58 %
Charges Financières (hors ICNE)	3 114 481	3 379 252	3 402 074	3 226 086	8 081 517	3 132 462	17 981	0,10 %
DRF (hors 68)	518 686 425	533 207 626	539 950 963	544 023 771	527 583 787	471 708 569	-46 977 856	-1,57 %

Tableau 10 L'évolution des DRF et de ses composants, source CD66

Sur la période, les dépenses de fonctionnement connaissent une évolution continue à la hausse jusqu'en 2021. A compter de 2022, les dépenses sont orientées à la baisse en lien avec la mise en œuvre de la renationalisation du RSA.

Les dépenses de fonctionnement diminuent sur la période passant de 518,7 M€ en 2018 à 471,7 M€ en 2023 (-47 M€).

Les évolutions les plus significatives concernent les frais de séjour et d'hébergement au titre de l'aide sociale à l'enfance (+20 M€) et les dépenses de frais de personnel (+18,4 M€). Les allocations individuelles de solidarité APA et PCH progressent respectivement de +11,2 M€ et de +6,6 M€. La contribution au SDIS affiche, quant à elle, une progression de +10,3 M€ sur la période.

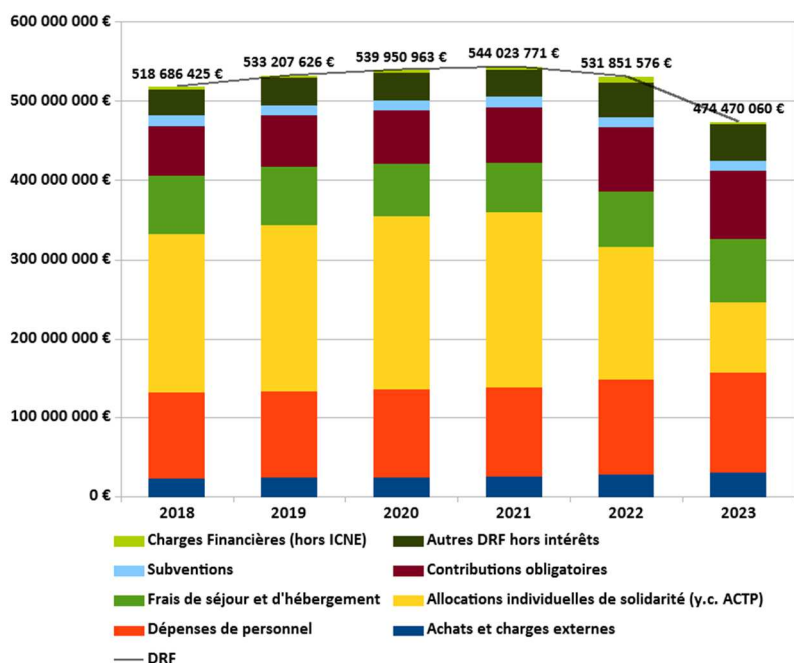


Figure 15 L'évolution des DRF par composante, source CD66

Le fait notable en matière d'évolution des DRF est constitué par la renationalisation du RSA : le montant de l'allocation du RSA a progressé de 2018 à 2021, passant de 128,8 M€ à 145,3 M€. L'expérimentation de la renationalisation du RSA est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022 et court jusqu'au 31 décembre 2026.

Lors de la première année d'expérimentation, le Département a continué à prendre en charge les dépenses d'allocation au cours d'une période

Evolution des dépenses de fonctionnement et du taux de réalisation 2018-2023

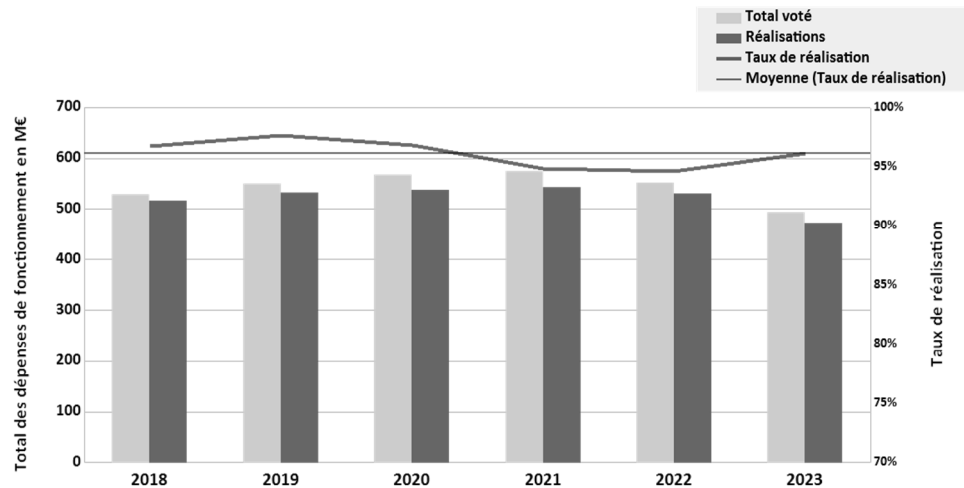


Figure 16 Taux de réalisation des DRF, source CD66

transitoire de 6 mois pour un montant de 84,9 M€. La pleine effectivité de la renationalisation est intervenue en 2023 avec la disparition dans les comptes de toute dépense relative à l'allocation du RSA (hors suivi des indus de l'allocation).

La renationalisation du RSA a donc produit des effets de rupture dans les tendances longue de l'évolution des DRF.

Sur la période, le taux de réalisation des DRF (rapport entre les DRF et le montant total voté) oscille entre 95 et 98%, avec une moyenne annuelle de 96%.

2.1.1 Les achats et charges externes

Entre 2018 et 2023, les achats et charges externes ont évolué de +4,6% en moyenne, passant de 23,9 M€ en 2018 à 31,3 M€ en 2023. Après une période de hausse mesurée de 2018 à 2021, il apparaît dès 2022 une augmentation de ce poste de dépenses. Le contexte inflationniste de cette fin période a fortement pesé sur les dépenses de fluide et d'énergie du Département.

En comparaison, le chapitre 011 représente 64€/habitant alors que la moyenne de la strate est de 74€/habitant en 2023¹⁹.

2.1.2 Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel représentent un montant cumulé de 688 M€ pour une progression annuelle (+2,6%), légèrement supérieure à l'inflation sur la période (+2,2%). Cette tendance traduit la maîtrise de ce poste par la collectivité. Les dépenses de personnel sont orientées à la hausse du fait de l'impact des décisions législatives et réglementaires dans le domaine des ressources humaines comme :

- le plan parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR),

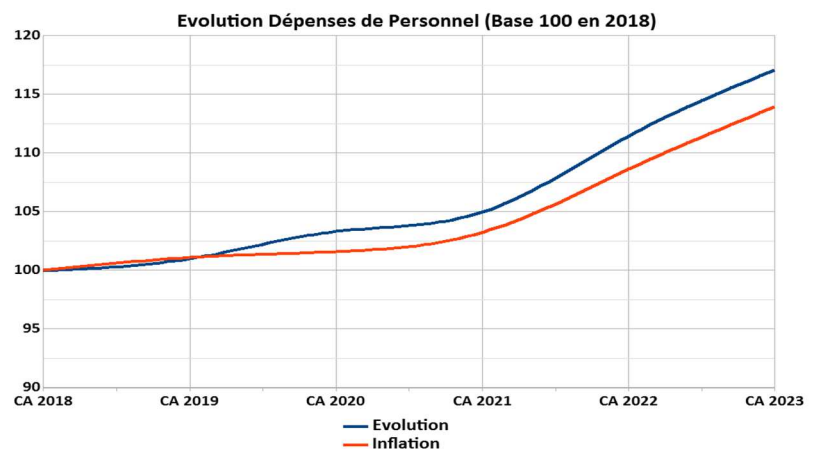


Figure 17 L'évolution des dépenses de personnel base100, source CD66

- la revalorisation indiciaire des agents de catégorie C,
- l'extension du champ d'application de la prime dite de garantie individuelle de pouvoir d'achat,
- les revalorisations du SMIC,
- l'augmentation des cotisations "employeur",
- l'augmentation des effectifs des assistants familiaux au regard de la hausse des besoins en matière d'Aide Sociale à l'Enfance (ASE),
- la dotation en moyens RH pour la mise en œuvre des politiques publiques portées par le Département,
- les hausses successives du point d'indice en 2022 (+3,5%) et 2023 (+1,5%),
- les moyens supplémentaires RH dans le cadre de la renationalisation du RSA.

Les dépenses de personnel atteignent 126,3 M€ en 2023. Rapportées au nombre d'habitants, ces dépenses affichent 258€ (256€/habitant pour la moyenne de la strate).

		CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CA 2022	CA 2023	Var° 23/22	TCAM 2018/2023
Chapitres 012 et 017	Personnel titulaire	59 266 018	59 623 571	60 881 060	61 169 864	63 446 100	67 220 556	5,95 %	2,12 %
	Personnel non titulaire	6 847 222	6 514 972	6 318 529	7 300 187	8 637 761	9 053 569	4,81 %	4,77 %
	Emplois aidés	133 370	117 713	168 370	304 060	390 845	515 834	31,98 %	25,29 %
	Rémunération Assistants familiaux (hors charges sociales)	8 705 627	8 997 531	9 232 236	8 940 170	9 896 121	9 482 104	-4,18 %	1,43 %
	Charges sociales	27 744 060	27 847 589	28 370 235	28 800 094	30 185 944	31 865 385	5,56 %	2,34 %
	Autres (CNFPT, VT, FNAL, tickets restaurants...)	4 932 530	5 583 892	6 250 387	6 523 629	7 434 394	7 882 406	6,03 %	8,13 %
	Total	107 628 826	108 685 268	111 220 817	113 038 004	119 991 165	126 019 854	5,02 %	2,66 %
Chapitre 6586 – rémunération personnel groupe d'élus		254 531	255 639	231 517	190 738	216 185	256 533	18,66 %	0,13 %
TOTAL MASSE SALARIALE		107 883 358	108 940 907	111 452 334	113 228 742	120 207 350	126 276 387	5,05 %	2,66 %
Evolution		-1,20 %	0,98 %	2,31 %	1,59 %	6,16 %	5,05 %		2,66 %
Base 100		100,0	101,0	103,3	105,0	111,4	117,0		
Inflation		1,80%	1,10%	0,50%	1,60%	5,20%	4,90%		2,20 %
Base 100		100,0	101,1	101,6	103,2	108,6	113,9		

Tableau 11 L'évolution de la masse salariale en euros, source CD66

2.1.3 Les frais de séjour et d'hébergement

Les frais de séjour et d'hébergement enregistrent une baisse à compter de l'exercice 2019 du fait de l'application progressive de l'aide sociale différentielle. L'exercice 2020 porte la pleine effectivité de ce dispositif représentant une moindre dépense de l'ordre de 12,5 M€ par rapport à 2019. Les dépenses liées à l'hébergement des personnes âgées (-9,1%) et des adultes handicapés (-9,5%) sont ainsi en diminution entre 2018 et 2023.

Les dépenses d'hébergement retrouvent leur rythme tendanciel à la hausse en 2022 pour afficher un montant total de 79,7 M€ en 2023.

Si les dépenses dans le secteur des personnes âgées et des personnes handicapées présentent un profil d'évolution linéaire, elles connaissent une dynamique plus forte pour le secteur de l'enfance.

Le taux d'évolution moyen est de +13,6% passant de 17,3 M€ en 2018 à 37,3 M€ en 2023.

Aide sociale différentielle

La baisse intervenue en 2019 des dépenses relatives aux frais de séjour et d'hébergement pour les personnes âgées et les personnes handicapées trouve son explication dans l'expérimentation de l'aide sociale différentielle dès 2019 et généralisée en 2020 auprès des établissements. Par le biais de ce mécanisme, la collectivité paie à l'établissement sa part due au titre de l'aide sociale (et non plus la prise en charge intégrale du coût d'hébergement nécessitant des actions de recouvrement des recettes auprès des différents débiteurs). Cette opération produit un effet neutre sur l'équilibre du budget de la collectivité puisque le « dégonflement » des dépenses d'hébergement est contrebalancé par une réduction équivalente du montant des recettes.

2.1.4 Les contributions obligatoires, subventions et autres

Sur la période, cette catégorie de dépenses connaît une augmentation moyenne de +4,5% par an.

Pour l'exercice 2018, la prise en charge définitive par la Région de la compétence "Transport" engendre une moindre dépense calculée pour la collectivité de 16,6 M€ en 2018 (28,8 M€-12,2 M€).

Les dépenses de cette catégorie augmentent en 2023 à 141,8 M€ sous l'effet de la hausse des participations obligatoires et des dotations des collèges pour compenser l'inflation subie par ces établissements sur leurs dépenses de fluide et d'énergie.

2.2 Les allocations individuelles de solidarité (AIS)

Montants en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution	
							V° 2023/18	TCAM
Allocation RSA	128 766 965	135 571 969	144 361 236	145 250 865	84 887 963	0	-128 766 965	-100,0%
Allocation APA	50 377 723	52 585 748	52 313 967	52 192 586	57 633 372	61 545 329	11 167 606	3,4%
Allocation PCH	18 432 744	19 311 844	20 352 059	21 267 151	23 012 321	25 076 164	6 643 420	5,3%
Dépenses AIS constatées au CA	197 577 432	207 469 561	217 027 262	218 710 601	165 533 656	86 621 493	-110 955 939	-12,8%
Recettes exceptionnelles RSA 2022	0	0	0	0	80 799 923	0	0	
TICPE RMI/RSA	68 261 139	68 261 139	68 261 139	68 261 139	0	0	-68 261 139	-100,0%
FMDI	6 274 585	6 153 036	6 404 575	6 608 527	0	0	-6 274 585	-100,0%
Dotation CNSA PCH	4 574 572	4 770 657	4 903 228	5 058 190	6 744 065	8 339 547	3 764 975	10,5%
Dotation CNSA APA	23 187 626	23 639 038	26 104 095	27 418 776	31 795 601	36 322 014	13 134 388	7,8%
Recettes "affectées" aux AIS	102 297 922	102 823 870	105 673 037	107 346 632	119 339 589	44 661 561	-57 636 361	-12,9%
Reste à charge AIS brut	95 279 510	104 645 691	111 354 225	111 363 969	46 194 066	41 959 932	-53 319 578	-12,8%
Dispositif de compensation péréquée (DCP)	10 405 591	10 902 955	11 125 248	12 033 437	0	0	-10 405 591	-100,0%
Reste à charge AIS net du DCP	84 873 919	93 742 736	100 228 977	99 330 532	46 194 066	41 959 932	-42 913 987	-11,1%

Tableau 12 Le financement des AIS, source CD66

2.2.1 L'évolution des AIS

Les AIS subissent des variations annuelles en raison des évolutions du montant des droits (effet prix) et du nombre de bénéficiaires (effet volume).

Les trois allocations individuelles de solidarité (AIS) constituées du Revenu de Solidarité Active (RSA), de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) et de la Prestation de Compensation du Handicap (PCH), élargies à l'Allocation Compensatrice pour Tierce Personne (ACTP), constituent le premier poste de dépenses pour le Département.

Les dépenses d'AIS représentent un montant cumulé de 1 092 M€ entre 2018 et 2023.

L'exercice 2022 est marqué par la mise en œuvre de la renationalisation du RSA et la prise en charge partielle par le Département de la dépense d'allocation au cours du premier semestre 2022 (84,9 M€, -60,4 M€ par rapport à 2021). En contrepartie, l'État a compensé ces dépenses pour un montant de 80,8 M€. En 2023, la renationalisation produit ses pleins effets avec l'absence d'enregistrement de toute dépense d'allocation du RSA dans les comptes du Département. En conséquence, la dépense d'allocation RSA passe sur la période de 128,8 M€ à 0 M€ en 2023.

En revanche les deux autres allocations enregistrent une évolution continue sur la période : la PCH enregistre une hausse moyenne de +5,3% sur la période passant de 18,4 M€ à 25,1 M€. L'APA augmente en valeur de +11,2 M€ (soit +3,4%) et ressort à 61,5 M€ en 2023.

Au final, les dépenses d'AIS affichent une baisse de -110,1 M€ sur la période, passant de 197,6 M€ en 2018 à 86,6 M€ en 2023.

2.2.2 Le reste à charge

Le reste à charge enregistre le décalage entre le montant des charges transférées au moment de la décentralisation et le montant des recettes compensatrices qui ne sont pas actualisées. Le « reste à charge » est un agrégat difficile à évaluer compte tenu de la fongibilité des ressources affectées par la loi aux Départements pour financer l'ensemble de leurs actions.

	AIS	Base 100	Compensation	Base 100	RAC	Base 100
2015	182 103 417 €	100	107 474 623 €	100	74 628 794 €	100
2016	187 065 998 €	103	110 767 860 €	103	76 298 138 €	102
2017	189 147 317 €	104	111 329 700 €	104	77 817 617 €	104
2018	197 577 432 €	108	112 703 513 €	105	84 873 919 €	114
2019	207 469 561 €	114	113 726 825 €	106	93 742 736 €	126
2020	217 027 262 €	119	116 798 285 €	109	100 228 977 €	134
2021	218 710 601 €	120	119 380 069 €	111	99 330 532 €	133
2022	165 533 656 €	91	119 339 589 €	111	46 194 066 €	62
2023	86 621 493 €	48	44 661 561 €	42	41 959 932 €	56
Cumul 2015-2021	1 399 101 588		792 180 875		606 920 713	

Tableau 13 L'évolution du financement des Ais, source CD66

Dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité de 2014, trois mesures en faveur des Départements ont été prises :

- le transfert du produit des frais de gestion de la TFPB (dispositif de compensation péréquée, DCP);
- la mise en place d'un fonds de péréquation horizontal (fonds de solidarité entre les Départements, FSD) destiné à réduire les écarts de reste à charge des AIS ;
- la possibilité de majorer le taux des DMTO de 3,8 % à 4,5 %.

Parmi ces recettes, seul le dispositif de compensation péréquée (DCP) est considéré comme une ressource nouvelle affectée aux Départements ayant pour effet de réduire le reste à charge des AIS.

Dans le détail, il apparaît que les dotations de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au titre de la PCH et de l'APA ont augmenté sur la période.

Les autres recettes destinées au financement des AIS n'évoluent pas jusqu'en 2021. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) reste figée à 68,3 M€ comme le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) à 6,6 M€.

En 2022, ces deux recettes sont transférées à l'État dans le cadre de la renationalisation du RSA. Cette réforme marque une rupture par rapport aux tendances constatées entre 2015 et 2021 avec la renationalisation du RSA.

Le reste à charge annuel moyen pour le Département des Pyrénées-Orientales s'élève à 86,7 M€ entre 2015 et 2021 (période avant rupture de tendance), soit un effort budgétaire cumulé de 606,9 M€, proche du montant moyen des RRF 2018-2023 (606,2 M€).

L'exercice 2022 enregistre une forte baisse du reste à charge : l'allocation RSA est intégralement compensée de telle sorte que le reste à charge pour les 3 AIS diminue en proportion (28%).

En 2023, le RAC des 2 allocations restantes APA et PCH s'élève à 42 M€, représentant 48% des dépenses brutes. Par ailleurs, le poids du reste à charge des AIS dans les DRF du Département se réduit également pour passer de 16,4% des DRF en moyenne à 9% en 2023.

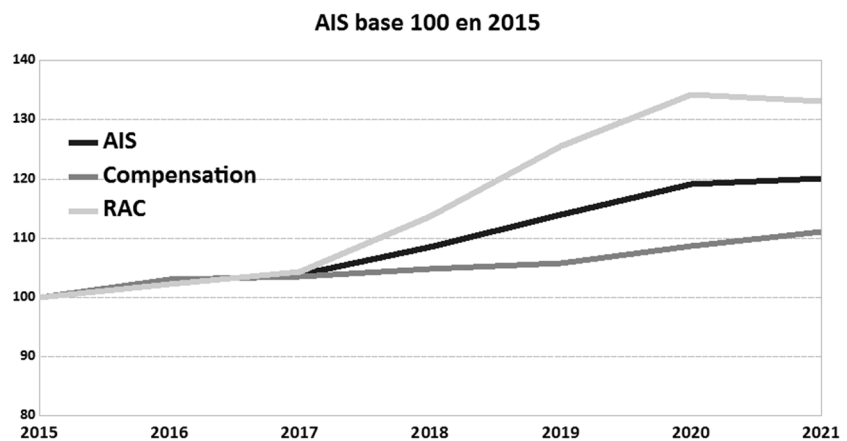


Figure 18 Le financement des AIS, source CD66

Le graphique ci-dessus illustre l'évolution du RAC par rapport aux dépenses d'AIS entre 2015 et 2021. Cette figure fait ressortir deux périodes : la première qui court de 2015 à 2017, avec une compensation qui évolue exactement au même rythme que les AIS ; puis une seconde période qui marque une dérive entre les AIS et leurs compensations qui aboutit à une forte augmentation du RAC entre 2018 et 2021.

2.2.3 Le poids des AIS dans la structure des dépenses

Sur la période 2018-2023, le poids des AIS rapportées aux charges de fonctionnement suit une courbe ascendante jusqu'en 2021. Le poids moyen des AIS entre 2018 et 2021 est de 40% des DRF.

La renationalisation du RSA engagée dès 2022 tend à diminuer le montant des AIS et, consécutivement, le poids de ces dépenses dans la structure de charges de la collectivité pour atteindre 19 % en 2023.

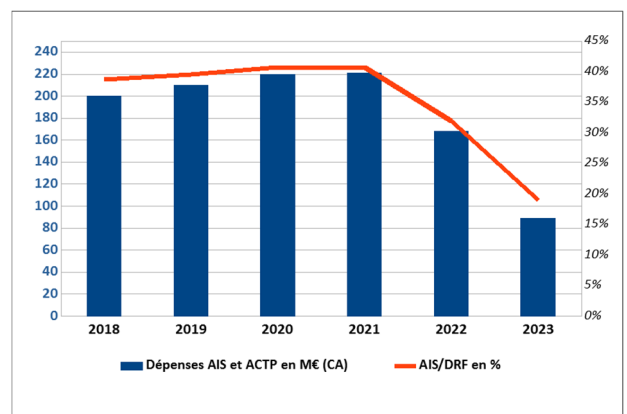


Figure 19 Le poids des AIS, source CD66

2.2.4 L'évolution des DRF hors AIS

Les DRF ont connu une hausse moyenne de +1,2 % entre 2018 et 2021. Dans le même temps, les AIS progressaient de +2,6% signifiant que la hausse conjoncturelle des DRF sur cette période était portée par le dynamisme des dépenses d'allocations.

Hors AIS, les dépenses de fonctionnement affichaient un taux de croissance annuelle de 10,5%.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés :

- d'abord, la dynamique des dépenses contraintes entre 2018 et 2021, comme les AIS, ont obéré les marges budgétaires de la section de fonctionnement ;
- ensuite, ces évolutions tendanciennes démontrent que le Département a su réaliser entre 2017 et 2021 un réel effort de gestion sur toutes les dépenses de gestion hors AIS.
- enfin, depuis 2022 et la renationalisation du RSA, les AIS évoluent à la baisse alors que les DRF hors AIS enregistrent des taux d'évolution supérieurs à ceux constatés précédemment. La « bosse » inflationniste entamée en 2022 a pesé sur la structure des dépenses liées aux achats et charges externes, aux dépenses de personnel et à celles relatives au financement des organismes associés (SDIS, collèges, etc.).

Montants en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne 2018/2021 TCAM
DRF	518 686 425	533 207 626	539 950 963	544 023 771	527 583 787	471 708 569	533 967 196
	-3,24 %	2,80 %	1,26 %	0,75 %	-3,02 %	-10,59 %	1,20 %
dont AIS	197 577 432	207 469 561	217 027 262	218 710 601	165 533 656	86 621 493	210 196 214
	4,46 %	5,01 %	4,61 %	0,78 %	-24,31 %	-47,67 %	2,57 %
DRF hors AIS	321 108 993	325 738 065	322 923 701	325 313 170	362 050 131	385 087 076	323 770 982
	-7,43 %	1,44 %	-0,86 %	0,74 %	11,29 %	6,36 %	0,33 %

Tableau 14 L'évolution comparée des DRF et des AIS, source CD66

2.3 La structure des DRF

La structure des DRF reste stable et homogène entre 2018 et 2021.

Pour autant, la dynamique de croissance des dépenses sociales (AIS et frais de séjour et d'hébergement), les flux liés aux transferts de charges et la mise en œuvre de l'aide sociale différentielle ont modifié la structure des dépenses de fonctionnement du Département entre 2017 et 2022.

Par ailleurs la renationalisation du RSA en 2022, en diminuant le montant total des DRF, dénominateur commun du calcul, a mécaniquement augmenté le poids des autres natures de dépenses dans la structure.

En 2022 et 2023, le poids des dépenses relatives aux AIS est logiquement orienté à la baisse alors que celui des autres dépenses augmente.

Structure	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Achats et charges externes	4,64 %	4,65 %	4,54 %	4,71 %	5,40 %	6,68 %
Frais de personnel	20,92 %	20,56 %	20,77 %	20,94 %	23,14 %	26,95 %
Allocations individuelles de solidarité (+ ACTP)	38,99 %	39,78 %	41,04 %	41,01 %	32,43 %	19,10 %
Frais de séjour et d'hébergement	14,39 %	13,82 %	12,24 %	11,61 %	13,51 %	17,01 %
Contributions obligatoires, subventions, etc.	21,06 %	21,19 %	21,40 %	21,74 %	25,52 %	30,26 %
Dépenses réelles de fonctionnement	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Tableau 15 La structure des DRF, source CD66

3 LES RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (RRF)

Montants en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution	
							V° 2023/18	TCAM
Impôts et taxes	432 198 904	455 921 699	464 612 736	507 750 396	424 150 355	421 754 412	-10 444 492	-0,41 %
dont fiscalité directe	177 946 836	183 090 255	188 554 184	46 750 399	35 031 483	15 184 894	-162 761 942	-33,65 %
TFPB	135 372 271	138 633 675	143 094 369	339 270	85 898	154 403	-135 217 868	-67,68 %
dont fiscalité indirecte	254 252 068	272 831 444	276 058 552	460 999 997	389 118 872	406 569 518	152 317 450	8,14 %
DMTO	91 207 148	102 258 260	104 215 202	135 659 269	116 080 920	95 811 815	4 604 667	0,82 %
TSCA	66 505 578	71 759 020	71 213 543	74 848 202	78 900 318	84 262 566	17 756 988	4,02 %
TICPE	72 867 478	73 083 561	72 217 871	72 719 974	4 579 790	4 506 182	-68 361 296	-37,12 %
Fraction TVA	0	0	0	142 504 663	156 157 143	182 416 754	182 416 754	
Autres fiscalité indirecte	23 671 864	25 730 603	28 411 936	35 267 889	33 400 702	39 572 200	15 900 336	8,94 %
Concours de l'État	79 075 732	78 860 208	78 950 566	79 047 957	50 682 544	50 919 869	-28 155 863	-7,07 %
dont DGF	50 084 337	50 392 046	50 431 646	50 709 394	28 952 718	29 338 566	-20 745 771	-8,53 %
dont péréquation et compensations fisc	20 676 507	20 274 823	20 074 042	19 689 733	19 689 523	19 541 000	-1 135 507	-0,94 %
dont autres concours État	8 314 888	8 193 339	8 444 878	8 648 830	2 040 303	2 040 303	-6 274 585	-20,88 %
Dotations CNSA (APA+PCH+MDPH)	28 304 702	28 994 544	31 596 204	33 284 579	39 365 879	44 661 561	16 356 859	7,90 %
Autres recettes	40 944 713	42 749 814	41 641 828	27 425 614	114 027 327	40 023 917	-920 796	-0,38 %
Recettes réelles de fonctionnement	580 524 051	606 526 265	616 801 334	647 508 546	628 226 106	557 359 759	-23 164 292	-0,68 %

Tableau 16 L'évolution des recettes de fonctionnement, source CD66

3.1 L'évolution des recettes de fonctionnement

Entre 2018 et 2023, les recettes réelles de fonctionnement (RRF) diminuent de -23,2 M€ (-0,7% en moyenne annuelle) pour atteindre 557,4 M€ en 2023.

Entre 2018 et 2021, les RRF connaissent une évolution continue à la hausse passant de 580,5 M€ à 647,5 M€ en 2021.

L'année 2022 marque toutefois une rupture de tendance avec une 1^{ère} baisse de -19,3 M€ des RRF relative à la renationalisation du RSA. Pour mémoire, le mécanisme de financement de la renationalisation prévoit un droit au compensation (DAC), correspondant à des recettes qui sont transférées du Département vers l'État, pour un montant de 135,9 M€.

L'année 2022 est également un exercice particulier en matière de perception de recettes : le Département a perçu une recette exceptionnelle au titre de la gestion transitoire du RSA au cours du 1^{er} semestre 2022 pour un montant total de 80,8 M€ (73,3 M€ au titre des recettes de compensation versées par l'État et 7,5 M€ correspondant à la restitution des avances consenties par le Département en juillet 2009).

En 2023, les RRF diminuent à nouveau de -70,1 M€ par rapport à 2022 du fait de l'impact en année pleine du financement du droit à compensation.

3.2 La structure des recettes de fonctionnement

La structure des recettes réelles de fonctionnement (RRF) a connu de nombreuses évolutions depuis 2018.

La fraction de TVA (Ex TFPB, puis ex CVAE) est en 2023 la première recette du Département pesant près de 33% des produits totaux pour un montant de 182,4 M€. Cette nouvelle recette est venue se substituer d'abord à la TFPB en 2021 qui était déjà la 1^{ère} recette du Département représentant en moyenne 23% des RRF. La fraction de TVA a ensuite remplacé en 2023 la CVAE qui pesait entre 2018 et 2022 pour 3 % des RRF.

La deuxième recette reste le produit des DMTO, qui après un pic en 2021, connaît une évolution baissière depuis 2022 liée à deux phénomènes : d'abord la renationalisation du RSA qui ampute le Département de 20% du produit de DMTO ; ensuite, les effets de la « déprime » du marché de l'immobilier avec une baisse des volumes de transactions constatée depuis l'été 2022. Les DMTO

représentent 17% des RFF en 2023. La TSCA connaît une forte dynamique sur la période. Elle est passée de 11,5 % à 15% des RFF entre 2018 et 2023.

La renationalisation du RSA a modifié la structure des recettes en impactant à la baisse la TICPE qui ne représente plus que 1% des RFF en 2023 (contre 12% en 2018).

Le même mouvement opère pour la DGF, qui voit son poids diminuer à 5 % des RFF en 2023 (contre 9% en 2018). Il ressort de l'analyse de l'évolution de la structure des RRF une forte concentration des recettes départementales.

Trois recettes composent 65% de la structure des ressources départementales :

- Fraction TVA pour 33%
- DMTO pour 17%
- TSCA pour 15%

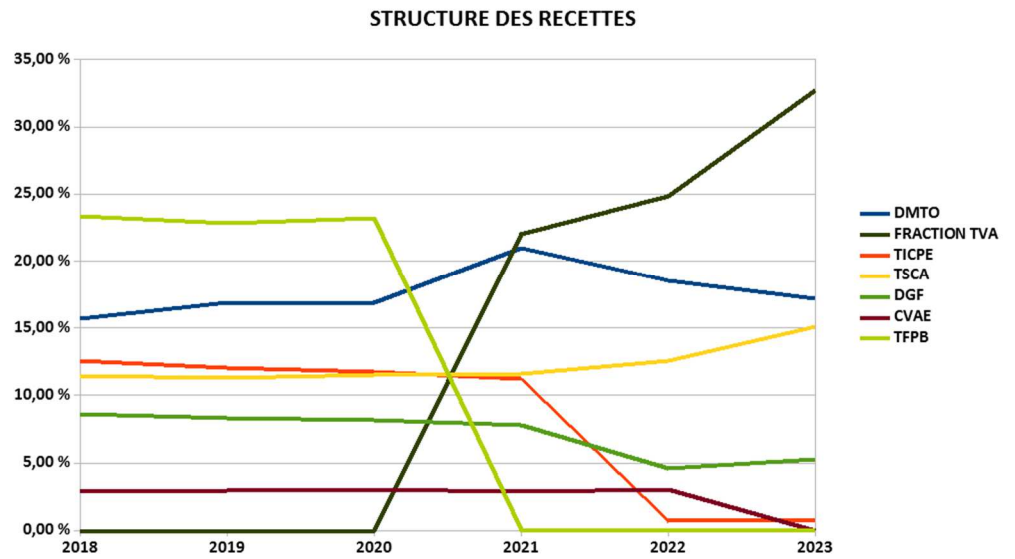


Figure 20 L'évolution du poids des principales recettes, source CD66

3.3 La fraction de TVA

3.3.1 La fraction de TVA, un impôt nouveau au rendement incertain

Les réformes de la fiscalité locale menées depuis 2017 par l'État ont modifié substantiellement le panier de recettes des Départements. En effet, des impôts locaux de premier plan (taxe d'habitation sur les résidences principales, taxe foncière sur les propriétés bâties et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) ont été supprimés et compensés par l'affectation de parts du premier impôt de l'État, la TVA.

Les impôts nationaux transférés par l'État représentaient ainsi 31 % des recettes des collectivités en 2023, contre 15 % en 2017. Entre 2020 et 2023, Les Départements ont bénéficié de la totalité de l'évolution de la TVA, compensant la disparition des recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties depuis 2021, puis celle des recettes de CVAE depuis 2023.

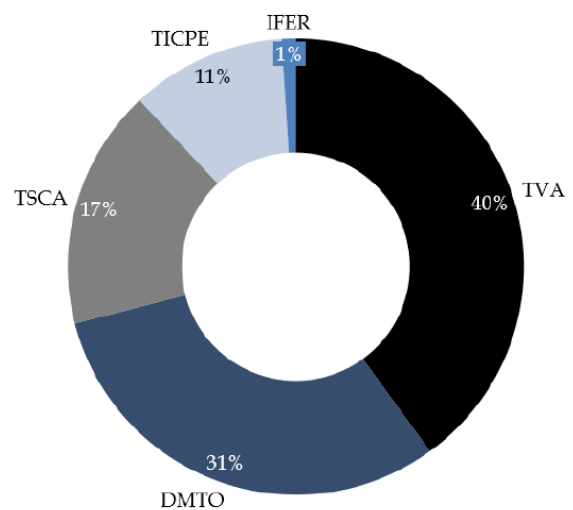


Figure 21 Ressources fiscales des Départements 2023, source Sénat

Le fait de « troquer » de la fiscalité dynamique, à pouvoir de taux, contre une recette de fraction de TVA, rend désormais les Départements dépendants d'une recette devenue aléatoire puisque corrélée au niveau d'activité économique et notamment à l'évolution de la consommation des agents économiques nationaux. Ce produit fiscal est dit « déterritorialisé » puisque sans lien avec l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre dans un territoire

donné. Ce déficit de stabilité dans la prévision est d'autant plus ~~pregnant que la fraction de~~ TVA est devenue la première ressource fiscale.

3.3.2 La faible prévisibilité

Fraction de TVA compensation TFPB	2021	2022	2023
① Montant prévisionnel PLF de l'année N	142 504 663 €	146 625 108 €	164 123 544 €
② Montant révisé au PLF de l'année N+1	142 504 663 €	156 157 143 €	160 420 220 €
③ Montant définitif connu en N+1	142 504 663 €	154 721 278 €	159 022 486 €
Différence entre notification ① et notification ③		8 096 170 €	-5 101 058 €
Evolution montants définitifs ③		8,57%	2,78%

Tableau 17 L'évolution de la fraction TVA-TFPB, source C66

D'impôt national le plus important, la TVA est donc aujourd'hui également l'impôt « local » prépondérant. Mais sa dépendance au contexte macro-économique, comme les modifications de comportement des consommateurs, rendent aléatoire la qualité des prévisions budgétaires et, par conséquent, la détermination précise des modalités d'équilibre des budgets locaux. Le tableau qui suit présente les évolutions successivement estimées telles qu'inscrites en lois de finances, et la réalité finalement constatée. Or, ces données successives se traduisent par des régularisations effectuées, soit en fin d'année, soit en début d'année suivante, perturbant ainsi la visibilité des recettes locales.

Fraction de TVA compensation CVAE	2023
① Montant prévu au PLF de l'année N	22 504 386 €
② Montant actualisé au PLF de l'année N+1	21 996 591 €
③ Montant définitif connu en N+1	21 804 936 €
Différence entre notification ① et notification ③	-699 450 €

Tableau 18 L'évolution de la fraction TVA-CVAE, source C66

3.4 Le produit des Droits de Mutation à Titre Onéreux (DMTO)

3.4.1 L'évolution du produit des DMTO

Entre 2018 et 2023, le produit des DMTO, porté par le dynamisme du marché de l'immobilier a connu une hausse régulière malgré un point d'inflexion en 2023 illustrant un retournement de tendance. A périmètre constant et hors renationalisation le produit a atteint 144,9 M€ en 2022, puis 119,6 M€ en 2023.

En dépit de la baisse enregistrée en 2023 (-17%), le produit des DMTO amène une hausse de +31% entre 2018 et 2023. La progression moyenne est de +4,6% sur la période.

	2018	2019	2020	2021	2022 Retraité	2023 Retraité	TCAM
DMTO (€)	91 207 148	102 258 260	104 215 202	135 659 269	144 082 184	119 580 232	4,62 %
Population des PO	471 038	474 369	474 452	476 357	479 979	482 765	0,41 %
DMTO/hab. (€)	193,63	215,57	219,65	284,78	300,18	247,70	
Base 100 en 2018	100	112	114	149	158	131	

Tableau 19 L'évolution des DMTO à périmètre constant (hors effets de la renationalisation du RSA), source CD66

3.4.2 Les DMTO en soutien de l'épargne brute

Le graphique ci-contre indique une corrélation entre le niveau du produit de DMTO encaissé chaque année et le niveau d'épargne brute. Les deux courbes suivent une évolution similaire. Les DMTO soutiennent l'épargne brute. De la même manière, une dégradation du produit de DMTO entraîne une réduction du montant de l'épargne brute. Cette ressource est donc déterminante pour sécuriser l'épargne brute et couvrir les besoins de financement en investissement.

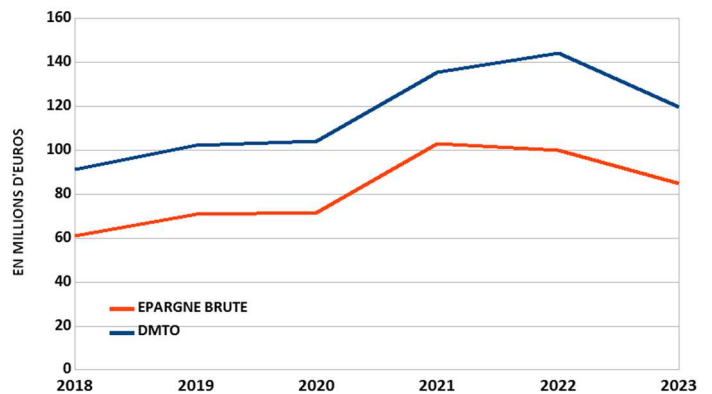


Figure 22 Le comparatif produit DMTO/épargne brute, source CD66

3.4.3 Les DMTO, une ressource volatile

Le produit des DMTO représente une ressource dynamique jusqu'en 2022. Dès 2023, il se confirme le caractère volatile de la ressource dépendante de la conjoncture du marché de l'immobilier dans le département.

DMTO
Suivi mensuel

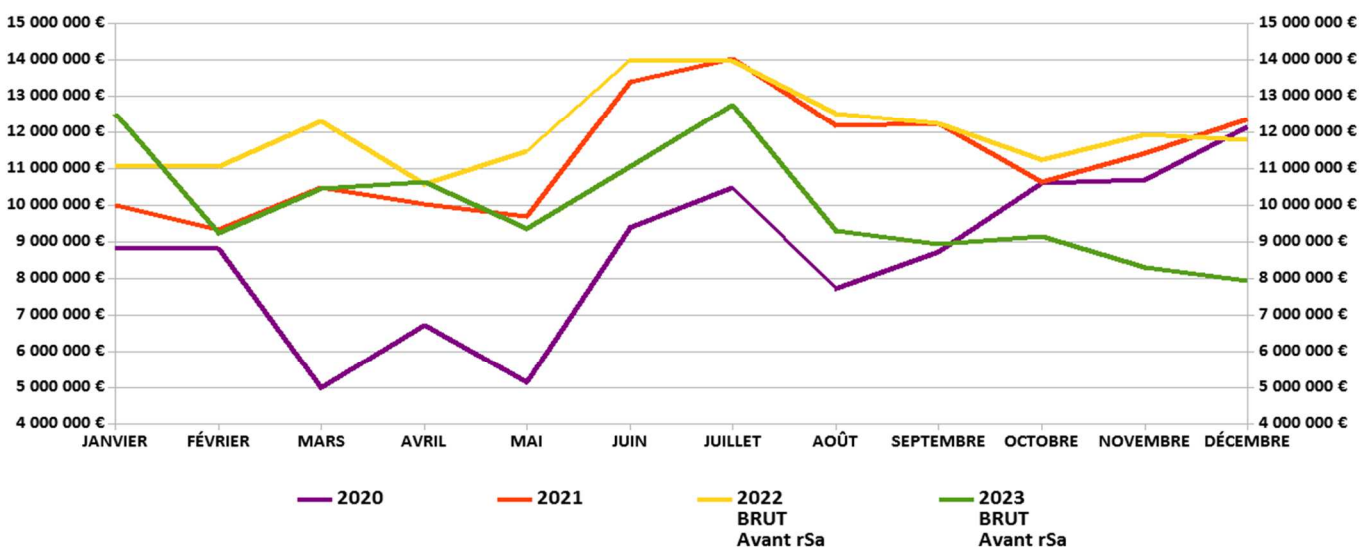


Figure 23 L'évolution mensuelle des DMTO, source CD66

Les DMTO dépendent du cycle économique et accentue la fragilité structurelle des finances du Département : lorsque la croissance est forte, le produit progresse alors même que le nombre de bénéficiaires des allocations individuelles de solidarité liées à la pauvreté diminue. Inversement, en période de faible croissance, les besoins sociaux augmentent alors que l'assiette des DMTO diminue ou croît beaucoup plus lentement.

La réforme fiscale est venue amplifier cette volatilité. Depuis 2021, du fait du remplacement de la taxe sur le foncier bâti par la TVA, plus des 2/3 des recettes de fonctionnement sont composées d'impôts liés à la conjoncture économique nationale (TVA, DMTO, TSCA, TICPE). Le graphique ci-dessous reprend les composantes DMTO sur une longue période (2006-2023) avec base comparative (base 100) en 2006. Ce document est instructif à plusieurs titres :

- l'évolution du produit mensuel des DMTO (en vert) atteint des niveaux records entre juin 2021 et septembre 2022 et subit une contraction violente par la suite. Ce produit localisé est toujours inférieur sur le temps long au produit national de DMTO (violet).

- l'évolution du nombre de mutations (en bleu) explique en tendance la croissance du produit de DMTO bien plus que le prix moyen (en rouge). Le produit de DMTO est porté dans le département par le nombre des transactions. La même explication liée au critère déterminant du nombre plus que du prix agit pour la baisse des DMTO intervenue en 2022.

- cette courbe (en bleu) est fortement orientée à la baisse depuis le début de l'année 2023.

- il ressort un lien, avec un décalage dans le temps, entre la hausse du taux moyen mensuel des OAT à 10 ans (taux d'intérêt des titres de dette de l'état français à 10 ans, en jaune) et la baisse du nombre de transactions.

TENDANCE LONGUE DMTO

BASE 100 = 2006

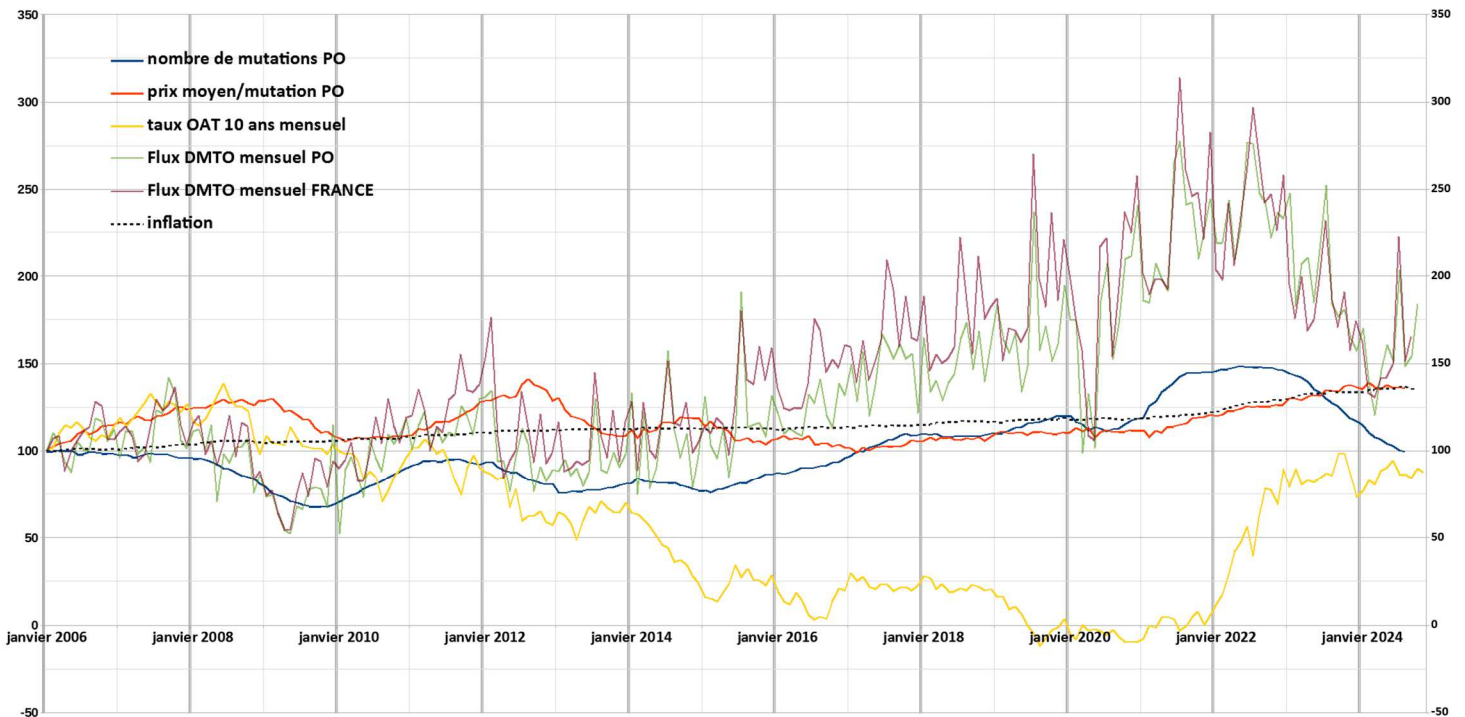


Figure 24 L'évolution des composantes du produit de DMTO, source CD66

3.5 La taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)

Entre 2018 et 2023, le produit de TSCA a augmenté en moyenne de +4% pour passer de 66,5 M€ à 84,3 M€ (+17,8 M€).

La TSCA représente désormais la 3^{ème} recette du Département derrière la fraction de TVA et les DMTO. Eu égard à sa dynamique propre dont il est constaté une amplification du fait de la hausse de tarifs des assureurs, la TSCA sera en 2024 la deuxième recette du Département, devant le produit des DMTO.

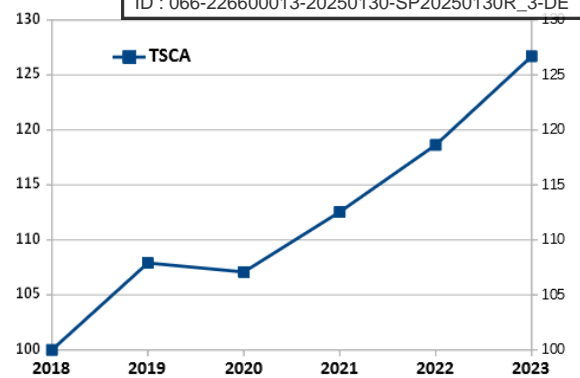


Figure 25 L'évolution de TSCA (base 100 2018), source CD66

4 LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET LEUR FINANCEMENT

4.1 Les dépenses d'investissement (hors remboursement de dette)

Montants en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2023/2018	TCAM
Dépenses d'investissement (hors dette)	79 517 735	101 999 492	107 138 215	97 022 091	120 712 504	109 229 118	29 711 383	5,43 %
Dépenses d'équipement	48 846 225	64 053 989	66 581 408	65 685 165	64 659 641	64 863 617	16 017 392	4,84 %
Subventions d'équipement versées	22 607 958	35 547 392	38 066 172	31 185 404	33 956 270	43 952 601	21 344 643	11,72 %
Autres dépenses réelles d'investissement	8 063 552	2 398 111	2 490 635	151 521	22 096 594	412 900	-7 650 652	-39,06 %

Tableau 20 L'évolution des dépenses d'investissement, source CD66

Le montant cumulé de ces dépenses d'investissement est de 615,6 M€ sur la période et ont augmenté en moyenne annuelle de +5,4% depuis 2018. Ces dépenses d'investissement hors dette s'élèvent en 2023 à 109,2 M€, soit un niveau supérieur de 6,6 M€ par rapport à la moyenne 2018-2023.

En 2023, ces dépenses sont constituées à 59% de dépenses d'équipement et à 40% de subventions.

En dépit d'une baisse de l'investissement en 2021, le Département présente sur la durée de la période un ratio d'investissement en euro par habitant supérieur aux strates de comparaison. Cette situation est constante depuis 2012 : l'effort départemental est systématiquement supérieur aux indices de références (strate et national).

En 2023, le Département affiche 229€/habitant contre une moyenne de la strate de 207€ et une moyenne nationale de 197€.

Sur la période, les dépenses d'investissement directes ont augmenté de +5,4%. Dans le détail, les dépenses directes d'équipement ont connu une croissance moyenne de +5% et les subventions d'équipement de +12 %.

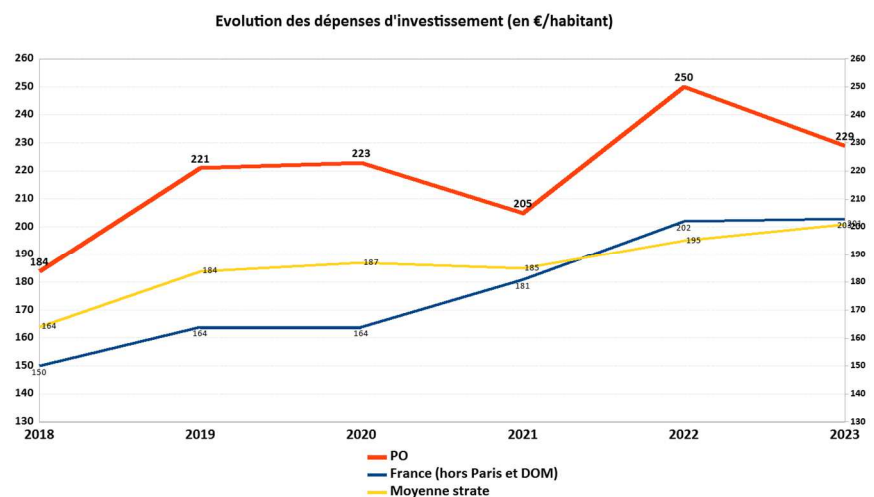


Figure 26 Le comparatif des dépenses d'investissement, source CD66

A noter l'évolution atypique de la catégorie des "autres dépenses d'investissement" en 2022 du fait de la comptabilisation pour 20 M€ au titre du financement global apporté à la SPL Trio Pyrénées. L'exercice 2022 enregistre en conséquence une hausse de 24,4% des dépenses d'investissement par rapport à 2021.

Les dépenses d'investissement hors remboursement de dette des 10 départements ayant le plus investi sur la période varient en moyenne de 255€ par habitant et par an (département des Pyrénées-Orientales) à 427€ par habitant et par an (département de la Lozère)

Les 10 départements ayant le plus investi en moyenne par habitant et par an sur la période 2018-2023

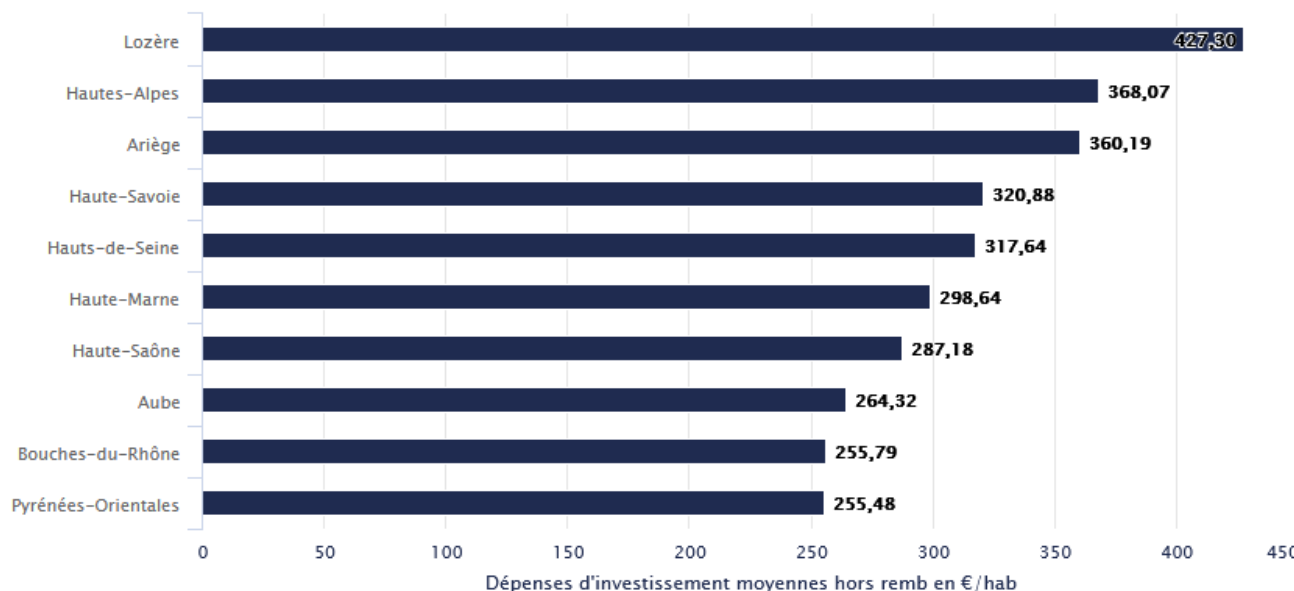


Figure 27 Les dépenses d'investissement entre 2018 et 2023 BP+BA, source OFGL

4.2 Les taux de réalisation de l'investissement

RÉALISATION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
INVESTISSEMENTS DIRECTS						
Réalisations Dépenses d'investissement hors dette	79 517 735	101 999 492	107 138 215	97 022 091	120 712 504	109 229 118
Vote Dépenses d'investissement hors dette	113 359 564	139 092 937	170 436 797	157 727 502	167 206 027	169 437 804
Taux de réalisation	70,15 %	73,33 %	62,86 %	61,51 %	72,19 %	64,47 %
Réalisations Subvention d'investissement (018-204)	22 607 958	35 547 392	38 066 172	31 185 404	33 956 270	43 952 601
Vote subventions d'investissement (018-204)	34 641 062	53 326 359	63 276 782	62 227 542	51 614 203	65 010 312
Taux de réalisation	65,26 %	66,66 %	60,16 %	50,12 %	65,79 %	67,61 %
Réalisations Dépenses d'équipement (20-21-23)	48 846 225	64 053 989	66 581 408	65 685 165	64 659 641	64 863 617
Vote Dépenses d'équipement (20-21-23)	69 175 602	83 355 827	104 276 519	93 051 272	92 826 836	103 303 492
Taux de réalisation	70,61 %	76,84 %	63,85 %	70,59 %	69,66 %	62,79 %
Réalisations Autres Dépenses d'investissement (13-26-27-458)	7 498 804	2 398 111	2 490 635	151 521	22 096 594	412 900
Vote Autres Dépenses d'investissement (13-26-27-458)	9 542 900	2 410 751	2 883 496	2 448 688	22 764 988	1 124 000

Tableau 21 L'évolution du taux de réalisation, source CD66

Entre 2017 et 2022, il a été voté en moyenne un montant de 152,9 M€ de crédits budgétaires d'investissement (hors dette).

Dans le même temps, il a été réalisé pour 102,6 M€ de dépenses d'investissement, ce qui porte le taux de réalisation moyen à près de 67 %.

Sur la période, 3 exercices (2018, 2019 et 2022) enregistrent des taux d'exécution supérieurs à 70% (pour un taux maximal de 73,3% en 2019). Le dernier exercice 2023 affiche un taux de 64,5%.

Dans le détail, les dépenses d'équipement s'exécutent à 69% pour un volume moyen de 62,5 M€. Les subventions d'investissement présentent un taux d'exécution supérieur à 62%, représentant 34,2 M€ de dépenses.

L'analyse doit également rendre compte des taux d'exécution avec les restes à réaliser (RAR = dépenses engagées et non mandatées en fin d'exercice) pour refléter la réalité des consommations de crédits budgétaires.

En intégrant les RAR, le taux de réalisation en investissement ressort en moyenne à 81,2% sur la période.

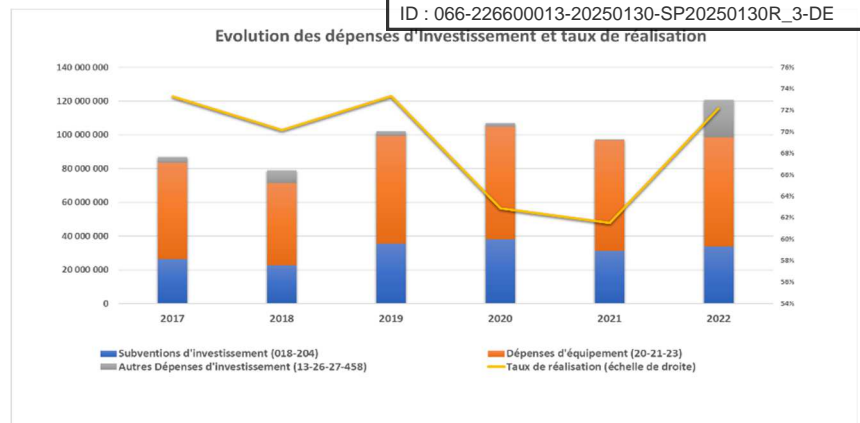


Figure 28 L'évolution des DRI, source CD66

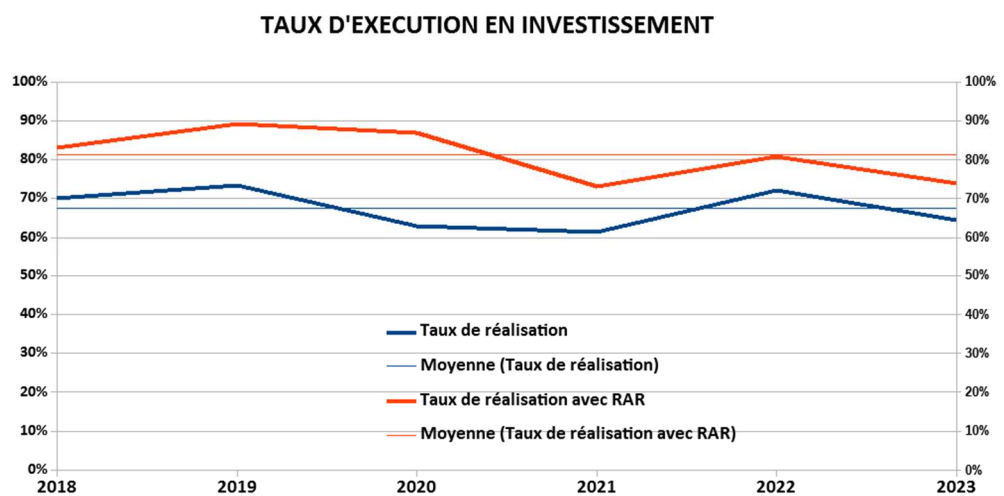


Figure 29 L'évolution des taux d'exécution

4.3 Le financement de l'investissement

Entre 2018 et 2023, l'investissement moyen retraité des annuités de l'emprunt obligataire (103 M€) a été financé prioritairement par l'épargne nette (57,3 M€), ensuite par les recettes réelles d'investissement (24,3 M€), dont 9,5 M€ de FCTVA et 8.9 M€ de subventions.

Montants en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Moynne annuelle
Dépenses d'investissement hors remboursement de dette	79 517 735	101 999 492	107 138 215	97 022 091	120 712 504	109 229 118	102 603 193
Anticipation du remboursement de l'emprunt obligataire	490 000	490 000	490 000	490 000	490 000	0	408 333
Dépenses d'investissement directes retraitées	80 007 735	102 489 492	107 628 215	97 512 091	121 202 504	109 229 118	103 011 526
Financement de l'investissement	76 629 745	112 281 349	115 833 453	128 497 594	83 754 444	92 098 869	101 515 909
Epargne nette	45 490 520	58 144 538	57 322 739	83 538 041	30 586 821	68 655 135	57 289 632
FCTVA	9 468 767	7 473 639	10 219 316	9 524 438	9 966 792	10 264 813	9 486 294
Subventions d'investissement	10 876 928	12 069 471	9 216 004	5 084 536	7 604 086	8 844 151	8 949 196
Autres recettes d'investissement (hors emprunts)	10 793 530	7 593 701	9 075 394	1 930 578	1 596 745	4 334 769	5 887 453
dont produit des cessions	659 099	2 337 850	5 159 366	554 531	253 011	561 403	1 587 543
Emprunts	0	27 000 000	30 000 000	28 420 000	34 000 000	0	19 903 333

Tableau 22 Le financement de l'investissement, source CD66

Il a été par ailleurs mobilisé en moyenne pour 19,9 M€ d'emprunts. Cette somme dépasse le besoin de financement moyen qui s'élève à 21,4 M€, ce qui explique une mobilisation du fonds de roulement.

Financement de l'investissement

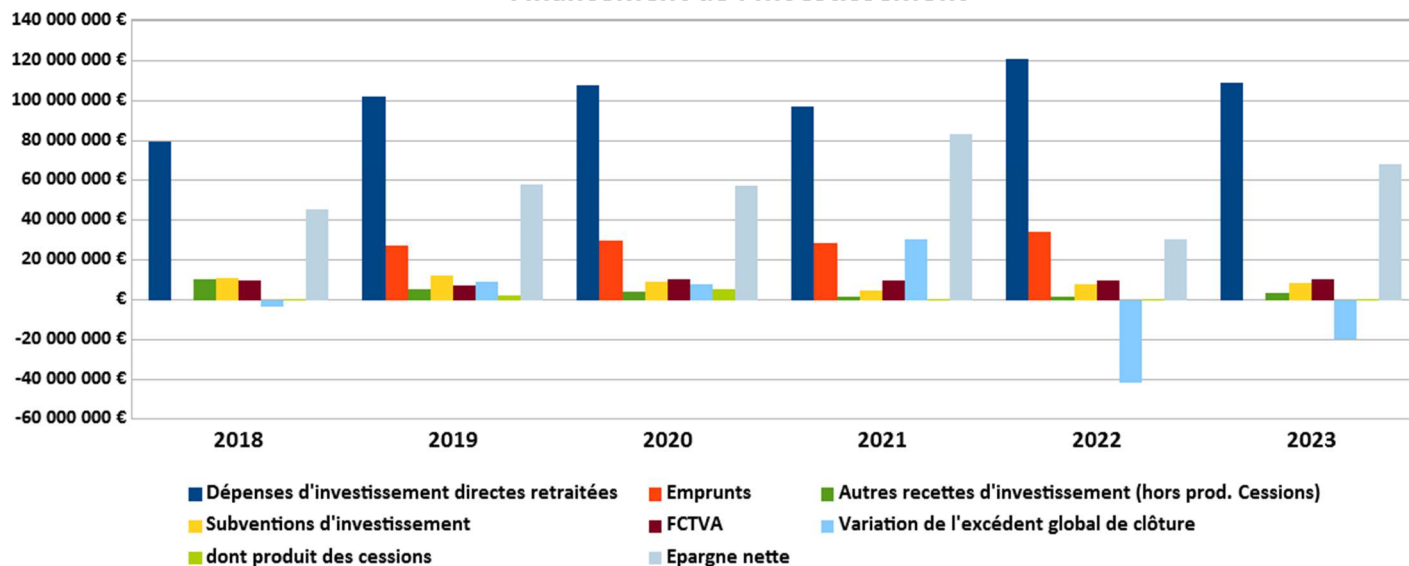


Figure 30 Le financement de l'investissement, source CD66

Depuis 2018, l'épargne nette finance plus de la moitié (56%) des dépenses d'investissement, ce qui atteste de l'indépendance préservée de la collectivité à l'égard des institutions bancaires ou des financeurs externes. L'emprunt prend part pour 19% dans la structure du financement de l'investissement. Le reste étant porté par le FCTVA pour 9 %, les subventions pour 8% et les autres recettes (8%).

Le cycle d'investissement

Un cycle d'investissement constitue une planification des dépenses d'équipement de la collectivité. Les analystes des finances locales constatent un profil d'investissement en lien avec le cycle électoral.

Pour les Départements, et singulièrement pour les PO, l'échelle et la nature des investissements (notamment les routes et collèges et les opérations cofinancées des partenaires) peuvent induire des ruptures. Cette arhythmie dans l'exécution s'est considérablement accentuée avec la période Covid : il a été constaté en 2020, même plus encore en 2021, des reports de paiement liés aux aléas, aux décalages, à tout incident propre aux opérations d'investissement.

Au niveau national, après avoir perdu plus du tiers de leur niveau en 8 ans, les Départements ont relancé leurs politiques d'équipement avec une progression de +7,4% en 2022 et de +2,6% en 2023.

La situation du Département des PO est corrélée à cette évolution nationale avec deux spécificités :

- le niveau moyen d'investissement direct par exercice a toujours été supérieur dans les PO comparativement aux autres Départements de la strate et national.

Depuis 2018, la moyenne annuelle des investissements directs se situe à 102,6 M€.

- la collectivité est entrée dans un nouveau cycle d'investissement lié à la mise en œuvre du plan de mandat.

L'investissement est reparti avec une intensité inédite par rapport aux autres Départements en 2022 (120,7 M€ et en 2023 (109,2 M€).

5 LA DETTE

5.1 L'encours de dette

Montants en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
Dettes au 01/01/N	160 923 998	145 235 992	159 399 741	175 031 475	184 059 272	143 724 372	161 395 808
- Remboursements du capital	15 688 006	12 836 251	14 368 266	19 392 203	74 334 900	16 392 074	25 501 950
+ Emprunts souscrits	0	27 000 000	30 000 000	28 420 000	34 000 000	0	19 903 333
Dettes au 31/12/N	145 235 992	159 399 741	175 031 475	184 059 272	143 724 372	127 332 298	155 797 192
Besoin de financement (nouveaux emprunts-remboursements)	-15 688 006	14 163 749	15 631 734	9 027 797	-40 334 900	-16 392 074	-5 598 617

Tableau 23 L'encours de dette, source CD66

L'encours moyen annuel de la dette se situe à 155,8 M€ sur la période.

Le stock au 31 décembre 2023 s'élève à 127,3 M€, en diminution de 17,9 M€ par rapport à 2018. Le besoin de financement²⁰, qui mesure le flux de dette, a été positif sur 3 exercices (2019, 2020, 2021) traduisant un cycle d'endettement. Ce flux a été négatif sur 3 autres exercices (2018, 2022, 2023).

Le point haut de l'encours correspond à l'exercice 2021 avec 184,1 M€ reflétant un besoin de financement accru du fait de la mise en œuvre du PPI 2019-2023.

Le flux de dette moyen sur la période ressort à -5,6 M€.

Le montant moyen de l'emprunt s'élève à 19,9 M€ sur la période. Il n'a pas été souscrit d'emprunts sur 2 exercices (2018, 2022), les dépenses étant couvertes par l'épargne nette et la mobilisation du fonds de roulement.

5.2 La structure de la dette

Au 31 décembre 2023, la dette du Département des Pyrénées Orientales est composée de 24 emprunts pour un capital restant dû de 127,3 M€.

Le taux moyen est de 2,79% (en hausse de 49 points de base par rapport à fin 2022) pour une durée résiduelle de 17 ans et 3 mois. Sur la base des anticipations de marché de 2024, le taux moyen devrait diminuer pour atteindre 2,51% à échéance 2032.

Le taux est réparti de la manière suivante :

- La dette à taux fixe représente 63.20% de l'encours. Cette proportion de taux

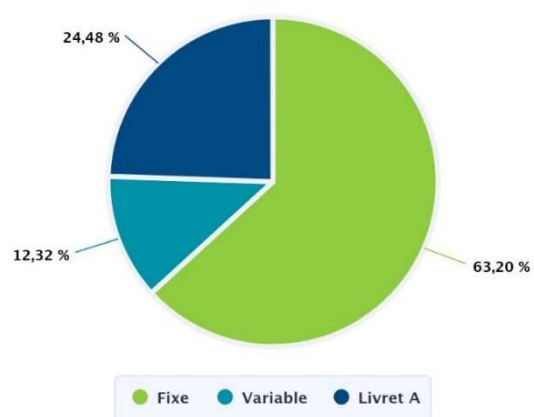


Figure 31 La structure de la dette en 2023, source Finance Active

²⁰Selon la définition du besoin de financement introduite dans la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Lecture : un besoin de financement négatif correspond à un flux de dette négatif sur l'exercice concerné, à savoir que les remboursements de dette sont supérieurs aux nouvelles dettes. On parle alors de désendettement. A l'inverse, un besoin de financement positif correspond à un flux de dette positif. On parle alors d'endettement

fixe conduit à une forme de rigidité de la dette, les taux fixes ne permettant que des arbitrages ou réaménagement coûteux.

▪ La dette à taux variable représente quant à elle 36,80% de l'encours (dont 24,48% de Livret A). Cette part permet de dynamiser le taux moyen de la dette globale et apporte de la souplesse de gestion.

La dette compte 24 emprunts, contractés auprès de 9 groupes bancaires.

Le principal prêteur, la CDC, représente près de la moitié du volume des financements (46,5%).

La SFIL CAFFIL (emprunté contracté auprès de la Banque postale), avec plus de 16,9% des financements, dispose également d'une part importante de l'encours. Arkéa, avec 14,4% des financements, occupe la troisième position. Viennent ensuite le groupe Caisse d'Epargne 8,6%, le Groupe Crédit Agricole (Crédit Agricole Corporate Investment Bank) : 6 %.

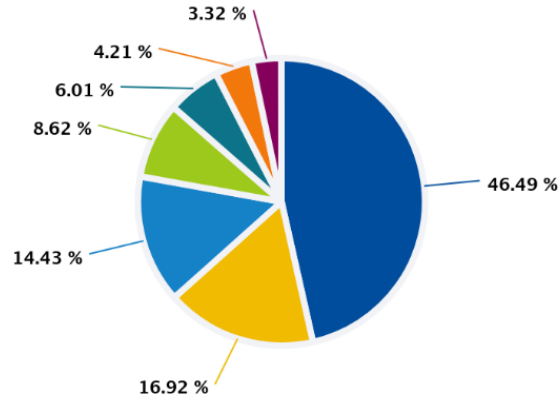


Figure 32 La répartition des prêteurs en 2023, source Finance Active

L'encours de dette du Département est très peu exposé au risque. En effet la proportion de taux fixe offre à la collectivité un niveau de risque parmi les plus bas (catégorie 1-A, 2-A selon la Charte Gissler²¹).

5.3 La dette comparée

Le stock de dette par habitant au 31 décembre 2023 s'élève à 264 € pour le Département des PO, soit un niveau inférieur à la moyenne des Départements de la strate de comparaison (498€)²².

Le Département est historiquement moins endetté que les autres Départements et se situe même dans le premier quintile (parmi les 20%) des Départements les moins endettés de France.

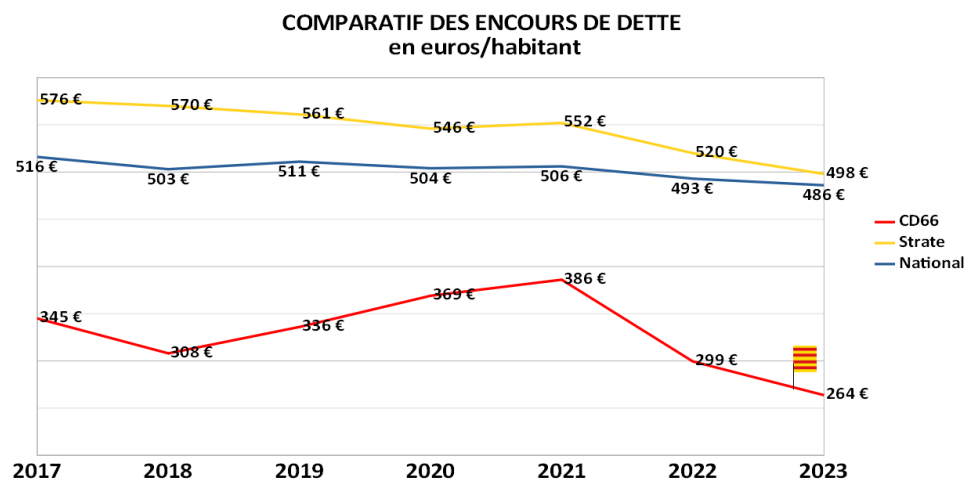


Figure 33 L'évolution de l'encours de dette par habitant, source CD66

²¹ La charte de bonne conduite dite Charte « Gissler » signée par les principaux prêteurs et les associations d'élus locaux, définit une grille de classification des emprunts. Ils sont classés par degré de risque de « 1A » risque le moins élevé à « 6F » risque le plus élevé.

²² DGCL, Comptes financiers des Départements, CA 2023

5.4 L'annuité de la dette

L'annuité de la dette comprend le remboursement du capital (débit net des comptes de refinancement de dette et des opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie) et le remboursement des intérêts.

Montants en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Remboursement du capital	15 688 006	12 836 251	14 368 266	19 392 203	74 334 900	16 392 074
Intérêts de dette	3 114 481	3 379 252	3 402 074	3 226 086	8 081 517	3 132 462
Annuité de dette	18 802 488	16 215 503	17 770 340	22 618 288	82 416 417	19 524 536
Poids dans DRF	3,63 %	3,04 %	3,29 %	4,15 %	15,50 %	4,12 %

Tableau 24 L'évolution de l'annuité de la dette, source CD66

Après avoir atteint un point bas en 2019 avec 16,2 M€, l'annuité de dette augmente à nouveau en 2021 et connaît une évolution atypique en 2022. Cette hausse correspond à la couverture des charges financières et des sommes versées en capital liés au remboursement anticipé d'une partie des emprunts indexés sur l'inflation et sur le livret A. L'annuité de la dette retrouve un profil de tendance à 19,5 M€ en 2023.

L'annuité de dette s'établit en moyenne à 29,6 M€ sur la période. En opérant un retraitement de l'exercice 2022 qui apparaît atypique, l'annuité de la dette représente 19 M€ en moyenne ; 15,7 M€ pour le remboursement en capital et 3,2 M€ pour les charges d'intérêt.

Le poids de l'annuité de la dette rapporté aux DRF est stable, se situant entre 3 % et 4,2% entre 2018 et 2023.

5.5 Le délai de désendettement

Le délai de désendettement (appelé également capacité de désendettement, représente le rapport entre l'encours de dette et l'épargne brute, exprimé en nombre d'années) affiche une moyenne annuelle de 2 années du fait de la bonne tenue de l'épargne brute (82 M€ en moyenne) et de la baisse de l'encours de dette en fin de période (155,8 M€ en moyenne).

Le délai de désendettement se situe entre 2,4 années en 2018 et 1,4 année en 2022, puis 1,5 en 2023.

Le ratio mesurant la capacité de désendettement

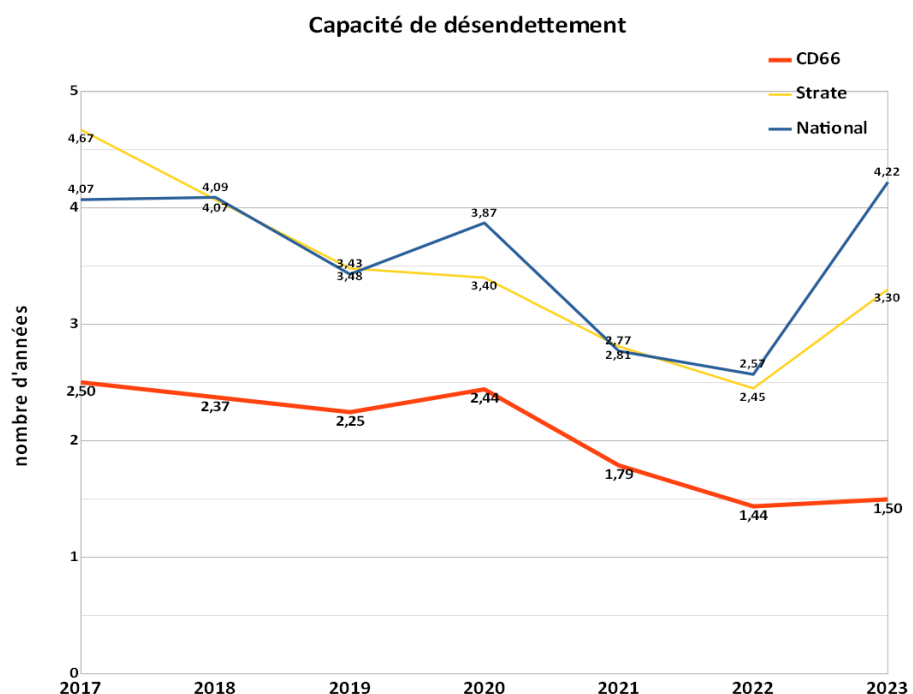


Figure 34 L'évolution comparative de la capacité de désendettement, source CD66

est, en tendance, toujours inférieur aux ratios nationaux (strate ou tous Départements).

Comme indiqué sur le graphique ci-contre, les ratios de comparaison sont tous orientés à la baisse entre 2018 et 2023.

Au 31 décembre 2023, le délai de désendettement atteint 1,5 année pour le Département des PO, 3,3 années pour la strate et 4,2 années pour le national.

6 LA RENATIONALISATION DU RSA

Sur le fondement de l'article 43 de la loi de finances initiale 2022, le Département a décidé par délibérations du 16 décembre 2021 et du 28 février 2022 d'expérimenter pour une durée de 5 ans la renationalisation de la gestion et du financement du RSA.

À compter du 1^{er} janvier 2022 et jusqu'au 31 décembre 2026 (hors période dérogatoire de transition), l'ensemble des actes de gestion et des décisions individuelles afférents à l'allocation RSA et relevant de l'instruction administrative, de l'attribution du droit, du contrôle administratif, du recouvrement des indus et le financement de ces prestations relèvent de la compétence de l'État. Pour autant l'organisation des parcours des bénéficiaires du RSA ainsi que les actions d'insertion restent de la compétence du Département.

Pour l'État et le Département, la renationalisation du RSA doit permettre de changer en profondeur les objectifs des politiques d'insertion conduites sur le territoire des Pyrénées-Orientales. Grâce aux moyens financiers dégagés par l'expérimentation, le Département s'engage à augmenter ses dépenses cumulées d'insertion de 24,7 M€ sur la période 2022-2026.

Concernant les modalités financières de la renationalisation, il est prévu un schéma spécifique établi selon plusieurs étapes. Sur le volet dépenses, est nationalisée au niveau des comptes de l'État une nouvelle charge calculée (moyenne actualisée de montants de l'allocation RSA historique augmentée du montant de la valorisation des ETP des agents affectés)²³ appelée droit à compensation (DAC). Les services de l'État ont évalué le DAC à 135,9 M€. Pour financer cette charge, il est prévu une reprise des recettes perçues à l'origine par le Département au titre du financement du RSA (TICPE, FMDI, DCP). Afin d'assurer une compensation financière intégrale, le solde (appelé « reste à financer RSA ») entre le droit à compensation RSA et les 4 recettes visées est déterminé selon l'ordre de reprise suivant :

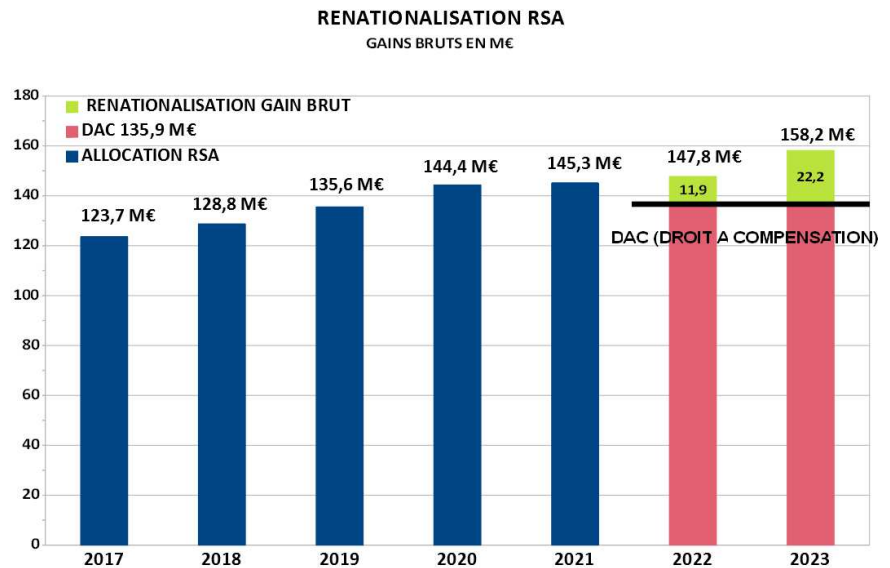


Figure 35 Les gains budgétaires bruts de la renationalisation du RSA, source CD66

1. la reprise du produit des DMTO dans la limite de 20% du produit actualisé (variable),
2. une réfaction d'un montant fixe sur la dotation de compensation de DGF (fixe),
3. une réfaction d'un montant fixe sur la dotation forfaitaire de DGF (fixe),
4. une reprise d'un montant fixe de son produit de TVA (fixe et non activée).

²³Rapport annexé à la délibération n°34 de l'Assemblée départementale du 16 décembre 2021

Le principal effet financier de la renationalisation du RSA est lié à l'évolution de la dépense RSA dans le temps.

Ainsi, toute augmentation de la dépense RSA au-delà de la dépense RSA évaluée au moment de la renationalisation (135,9 M€) constitue un gain financier pour le Département qui n'a plus à en

SCHÉMA FINANCIER DE LA RENATIONALISATION DU RSA (€)	2021	2022	2023
DROIT A COMPENSATION RSA (DAC) AU PROFIT DE L'ÉTAT			
DAC actualisée valeur 2020 (moyenne des montants allocation RSA 2018 2019 2020) Avec valorisation des ETP	135 927 121	135 927 121	135 927 121
TICPE-RMI	57 149 941	57 149 941	57 149 941
TICPE-COMPLEMENT RSA	11 111 198	11 111 198	11 111 198
FONDS DE MOBILISATION DÉPARTEMENTALE POUR L'INSERTION FMDI	6 608 527	6 608 527	6 608 527
DISPOSITIF DE COMPENSATION PÉRÉQUÉE DCP	12 033 437	12 033 437	12 033 437
RECETTES DÉDIÉES AU FINANCEMENT DU RSA	86 903 103	86 903 103	86 903 103
POUR INFO RESTE A FINANCER RSA	49 024 018	49 024 018	49 024 018
REPRISE VARIABLE PRODUIT DES DMTO-LIMITE DE 20% DU PRODUIT ANNUEL	26 982 958	28 816 437	23 758 867
REFACTION MONTANT FIXE SUR LA DOTATION DE COMPENSATION DE SA DGF	12 470 128	12 470 128	12 470 128
REFACTION MONTANT FIXE SUR LA DOTATION FORFAITAIRE DE SA DGF	9 570 933	9 570 933	9 570 933
REPRISE MONTANT FIXE DE SON PRODUIT DE TVA	-	-	-
TOTAL FINANCEMENT CD66	135 927 121	137 760 600	132 703 031
ALLOCATION RSA AU RÉEL (RECONSTITUTION CD66 AVEC CAF ET MSA)	145 250 865	147 779 409	158 161 439
IMPACT TRANSITOIRE DE LA MISE EN OEUVRE SUR LA SEULE ANNÉE 2022		-4 088 066	
recettes exceptionnelles gestion transitoire RSA (+)		73 294 737	
restitution des avances historiques CAF/MSA (+)		7 505 160	
dépenses transitoires gestion RSA (-)		-84 887 963	
SOLDE BUDGETAIRE		5 930 743	25 458 408

Tableau 25 le schéma financier de la renationalisation du RSA, source CD66

supporter le dynamisme. À l'inverse, dès lors que la dépense RSA est inférieure au point de base, le gain financier lié à la baisse profite à l'État et non au Département²⁴. Pour dresser un bilan financier complet de l'expérimentation, il conviendra de prendre en compte d'autres facteurs comme l'évolution du produit des DMTO sur la période.

Au titre des deux premières années d'expérimentation (2022 et 2023), il peut être établi le bilan financier suivant qui affiche un solde positif de plus de 5,9 M€ en 2022 et plus de 25 M€ en 2023.

En 2024, le différentiel en faveur du Département devrait encore augmenter du fait de la conjonction de deux phénomènes : la hausse de l'allocation RSA attendue autour de 165 M€ en 2024 et la baisse significative des DMTO.

²⁴ Le montant de l'allocation RSA a progressé à un rythme moyen de +3,6 % entre 2014 et 2021

III – L'exercice 2023 : la disparité des situations

1 RETOUR SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS EN 2023

1.1 Les collectivités locales

La situation financière des différentes catégories de collectivités territoriales (Communes, Départements et Régions) et de leurs groupements a divergé en 2023.

Les collectivités du « bloc communal » ont affiché une bonne santé financière. A l'inverse, la situation des Régions s'est repliée, tandis que celle des Départements s'est dégradée.

Les dépenses de fonctionnement ont progressé de +6,2 %, soit plus que l'inflation constatée pour l'année (+4,9 %). Ces dépenses ont été portées par la revalorisation de la masse salariale, le dynamisme des achats (+9,1%) ou encore celui des dépenses d'action sociale.

En parallèle, les recettes (+3,9 %) ont bénéficié de la forte revalorisation des bases fiscales (+7,1 %) en lien avec l'inflation.

Le retournement du marché immobilier a fait chuter les recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) après plusieurs années de hausse.

Les dépenses ont progressé plus vite que les recettes provoquant un recul de l'épargne brute (-6,4 %). Dans le détail, la bonne tenue de l'épargne du bloc communal (+5 %) n'a pas compensé les baisses constatées pour les Régions (-5 %) et les Départements (-38 %). L'investissement est resté toutefois dynamique, puisque les dépenses d'investissement (hors dette) ont progressé (+7,5 %), portées par l'effet prix.

Le recours à l'endettement est resté modéré (-2,6 % d'emprunts nouveaux, progression de +1,2 % de l'encours de dette).

Pour la première fois en 10 ans, les collectivités ont puisé dans leur trésorerie (-3,4 milliards d'euros, dont - 2,9 milliards d'euros pour les seuls Départements) pour couvrir les besoins de financement.

1.2 La situation des Départements

En 2023, la situation financière s'est dégradée sous l'effet des trajectoire opposées des dépenses et des recettes de fonctionnement.

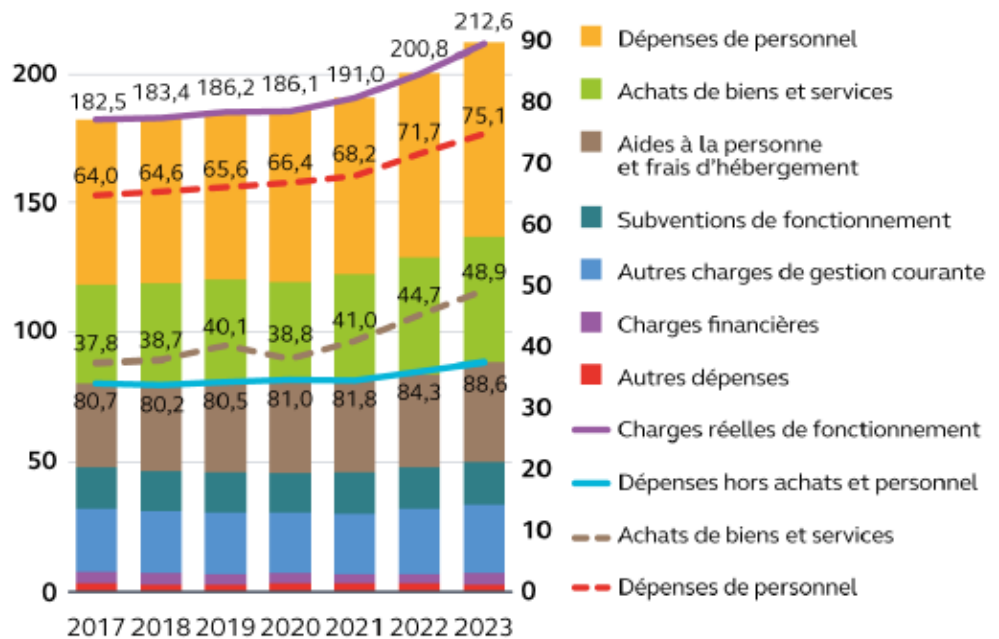


Figure 36 L'évolution des DRF des collectivités, source Cour des comptes

Les recettes ont diminué de -1 % du fait de la baisse des DMTO. Après avoir atteint un niveau record en 2022, le produit de DMTO a perdu 22% en 2023. La TVA, première ressource des Départements, a été moins dynamique qu'attendue.

De l'autre côté, les dépenses de fonctionnement ont augmenté plus vite que l'inflation (+5,7 % contre 4,9%).

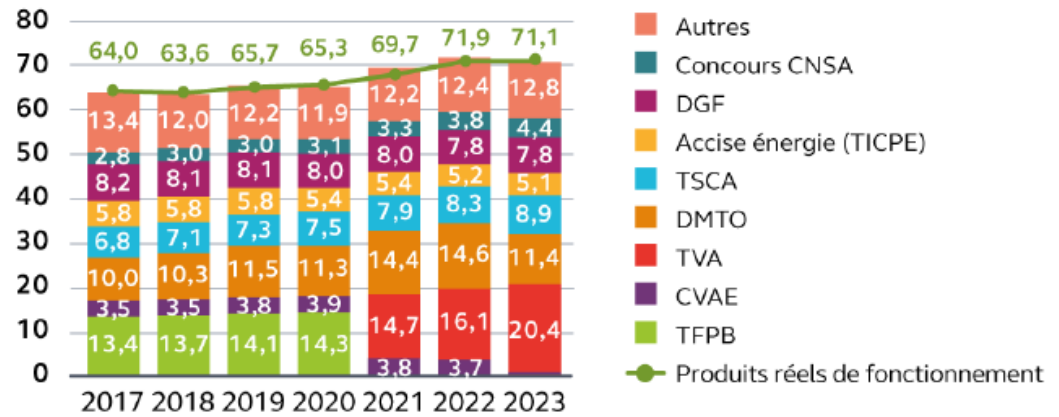


Figure 37 L'évolution des RRF des Départements, source Cour des comptes

Ces dépenses reflètent la dynamique des dépenses de frais d'hébergement en établissements médico-sociaux et en famille d'accueil, des dépenses relatives à deux allocations de solidarité (APA et PCH), des dépenses de personnel et des achats de biens et services. Le domaine de l'aide sociale à l'enfance (ASE) est celui qui a le plus augmenté (+ 9,0 %) en 2023. Comme le détaille l'édition 2024 de la lettre de l'ODAS, « cette progression résulte de l'incidence des revalorisations salariales des personnels des Départements et des établissements et services sociaux et médico-sociaux prévues dans le cadre des accords « Ségur » et « Laforcade ». Elle traduit également une forte augmentation du nombre de jeunes concernés par le dispositif de l'aide sociale à l'enfance ».

En conséquence, l'épargne brute des Départements a baissé en 2023, soit -38 %, niveau le plus bas depuis 2016.

Pour autant, les Départements ont poursuivi leur politique de développement territorial en augmentant les dépenses d'investissement (+2,6 %).

Ces dépenses ont été financées sans augmenter la dette, les Départements mobilisant prioritairement leur trésorerie.

En dépit de la dégradation de l'épargne brute, le ratio de désendettement des Départements reste soutenable à 4,4 années en moyenne en 2023.

1.3 Le Département des Pyrénées-Orientales en 2023

En M €	2021	2022	2023	évolution
Dépenses réelles de fonctionnement*	544	527,6	471,7	-10,6%
Recettes réelles de fonctionnement*	647,5	627,9	557,3	-11,2%
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	97	120,7	109,2	-9,5%
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt)	16	18,9	22,9	21,1%
Encours de la dette	184,1	143,7	127,3	-11,4%

*Dépenses réelles de fonctionnement n'intégrant pas les dotations semi-budgétaires. Recettes réelles de fonctionnement n'intégrant pas les reprises sur amortissements et provisions.

		2022	2023	évolution
Dépenses réelles de fonctionnement*	Rebasé sans allocation RSA 2022	442,7	471,7	6,6%
Recettes réelles de fonctionnement*		547,1	557,3	1,9%
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)		120,7	109,2	-9,5%
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt)		18,9	22,9	21,1%
Encours de la dette		143,7	127,3	-11,4%

Tableau 26 L'évolution des DRF/RRF, source CD66

Les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) s'élèvent à 471,7 M€ (-10,6% par rapport à 2022) et représentent 78% des dépenses totales de la collectivité. Toutefois, en retraitant la base de comparaison de l'exercice 2022, il apparaît une hausse des dépenses de fonctionnement de l'ordre de +6,6% en 2023²⁵.

Les charges de personnel et frais assimilés (chapitre 012) s'élèvent à 120,8 M€ (+4,9 M€, +4,3% par rapport à 2022) sous l'effet conjugué de la hausse du point d'indice de 1,5% au 1^{er} juillet 2023 (+0,7 M€), de la revalorisation du régime indemnitaire, de la revalorisation « Segur » pour les agents de la filière médico-sociale (+1,7 M€), de la hausse de la masse salariale relative aux agents affectés à la politique d'insertion (+1.1 M€), du relèvement du minimum de traitement (+0,3 M€) de la progression tendancielle de la masse salariale et du GVT.

Les dépenses d'action sociale (279,6 M€ avec l'intégration des dépenses de personnel) constituent la majorité des dépenses de fonctionnement (60 %). Ces dépenses diminuent toutefois de 65,2 M€ (-19%) par rapport à 2022.

Si la renationalisation du RSA (l'allocation passant de 84,9 M€ en 2022 à 0 € en 2023) concourt à la baisse généralisée, d'autres dépenses connaissent des évolutions à la hausse (aide sociale à l'enfance +17,5 M€ ; personnes handicapées +2,8 M€ ; personnes âgées +5,1 M€).

La section de fonctionnement du Département est notamment mobilisée pour le paiement des allocations individuelles de solidarité (APA, PCH). Ces deux dispositifs, au cœur de l'action du Département, symbolisent son rôle de chef de file en matière sociale avec 18 % des dépenses de fonctionnement pour un montant total de 86,6 M€ (en baisse de 48 % suite aux effets de la renationalisation de l'allocation du RSA).

Les recettes réelles de fonctionnement (RRF) atteignent 557,3 M€ (-11,2%) et représentent 92 % des recettes totales du budget du Département. En rebasant l'exercice 2022, l'évolution de recettes ressort toutefois à +2% entre 2022 et 2023. La fraction de TVA qui se substitue au produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (ex TFPB) affiche 160,4 M€ en 2023 (+2,7%). Ce produit de TVA a notamment bénéficié de l'effet prix lié à l'inflation.

A compter de 2023, il est enregistré la fraction de TVA pour un montant de 22 M€ venant en substitution du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (ex CVAE).

Le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) affiche 95,8 M€ contre 116,1 M€ en 2022. Le Département a perdu 20,3 M€ de produit DMTO en comparaison à l'exercice 2022 (-17,5%). Le produit des DMTO est désormais la 3^{ème} recette du Département après la fraction de TVA et la TSCA. La taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) à 84,3 M€ augmente de +6,8 %. Cette taxe est affectée au financement des transferts de compétence de l'acte II de la décentralisation et au remplacement partiel de la taxe professionnelle (TP).

En section d'investissement, les remboursements d'emprunts se sont élevés à 16,4 M€ et représentent 13 % de la section d'investissement.

Les dépenses d'investissement direct (109,2 M€, -9,5%) sont composées des dépenses d'équipement, des subventions et des autres dépenses d'investissement, hors remboursement de l'emprunt.

Ces dépenses ont été couvertes par l'épargne nette à hauteur de 68,7 M€, puis par les recettes d'investissement pour 22,9 M€. Le Département n'a pas souscrit des nouveaux emprunts en 2023, mobilisant son fonds de roulement.

Au 31 décembre 2023, l'encours de la dette s'élève à 127,3 M€ ce qui correspond à un flux net de dette négatif de 16,4 M€.

²⁵ Cf le tableau en partie bleu

Une lecture au réel, en retraitant au préalable les écritures liées à la revalorisation du RSA, fait apparaître une autre tendance.

A périmètre constant, les dépenses de fonctionnement sont en hausse entre 2022 et 2023 de plus de +6%. Les recettes enregistrent le même mouvement avec toutefois une augmentation plus faible proche des +2%.

Les recettes augmentant moins vite que les dépenses, il apparaît alors un effet de ciseau qui préfigure un retournement de cycle avec des difficultés pour équilibrer la section de fonctionnement.

2 LA DÉGRADATION GÉNÉRALISÉE DES FINANCES LOCALES

2.1 La situation des collectivités en 2024

En 2024 la dynamique des dépenses reste forte, tant en fonctionnement qu'en investissement. Les recettes marquent un ralentissement.

En conséquence, l'autofinancement est attendu en baisse (-8 %) pour toute catégorie de collectivités.

En 2024, les recettes de fonctionnement (RRF) progressent de +2 %, après +3,9 % en 2023.²⁶

Les recettes fiscales subissent d'abord une moindre évolution de la revalorisation des bases de taxes foncières (+3,9 % après +7,1 % en 2023).

Ensuite, le produit de TVA perçu par les collectivités augmente de (+1,3 %), beaucoup moins qu'anticipé en loi de finances pour 2024 (+4,5 %) et au Programme de stabilité (+3,2 %). Cette perte de dynamique est la

conséquence du ralentissement de l'inflation conjugué à une consommation atone. Enfin, le produit des DMTO enregistre de nouveau une baisse conséquente estimée à -18,0 % en 2024, après -22% en 2023.

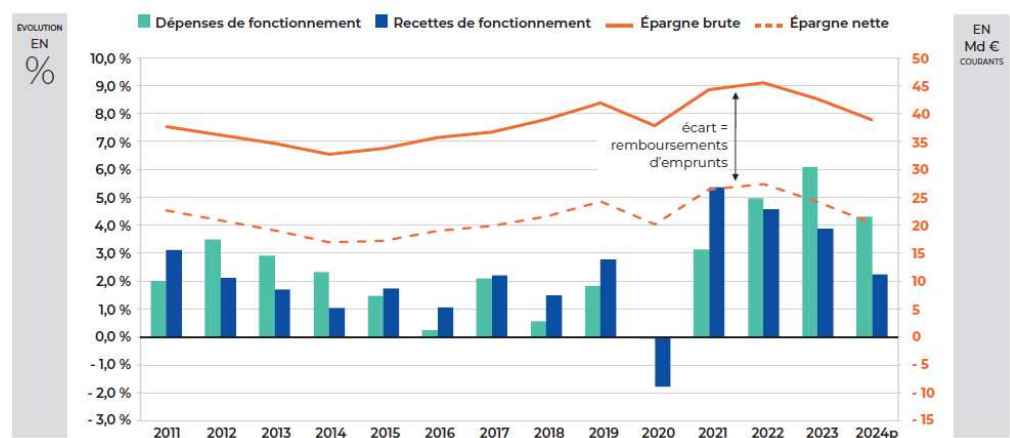


Figure 38 L'évolution des DRF/RRF et épargnes des collectivités source La Banque Postale

La hausse des prix de l'immobilier et le niveau des taux d'intérêt continuant de peser sur les transactions immobilières.

Les dépenses de fonctionnement sont en hausse de +4,4 % sous l'effet des charges à caractère général qui progressent de +4,4 % (après +9,1 % en 2023), soit plus que l'inflation anticipée pour l'année (+2,5 %). Les collectivités locales subissent d'autant plus les effets de la crise inflationniste de 2022-2023 que leur panier de dépenses les expose davantage (énergie, services, etc.).

Les dépenses de personnel sont attendues en hausse de +4,8 % (après +4,6 % en 2023). Ces dépenses enregistrent notamment la revalorisation du point d'indice de la fonction publique de 1,5 % au 1^{er} juillet 2023 et l'attribution de 5 points d'indice supplémentaires à l'ensemble des agents publics au 1^{er} janvier 2024 (soit environ 25 euros par mois par agent).

Les dépenses d'action sociale augmentent de +4,5 % en 2024.

Le revenu de solidarité active (RSA), est attendu en hausse par l'effet « prix » (revalorisation de +3,6 % de l'allocation) partiellement compensé par la baisse du nombre d'allocataires. L'APA et la prestation

²⁶ La Banque Postale, Note de conjoncture, septembre 2024

de compensation du handicap (PCH) restent dynamiques du fait de la montée en charge de la PCH parentalité et de la poursuite des revalorisations salariales.

Les dépenses dans le secteur de l'aide sociale à l'enfance (ASE) affichent une nouvelle augmentation liée à la hausse du nombre des bénéficiaires.

Les dépenses progressant plus vite que les recettes en 2024, l'épargne brute diminue de -9% (après -6% en 2023) pour toute catégorie de collectivités.

Les dépenses d'investissement sont en hausse à +7 % et sont financées par le recours à l'emprunt (+18%, 25 Mds d'euros) et par une forte mobilisation de fonds de roulement (8 Mds d'euros).

2.2 La situation des Départements en 2024²⁷

La situation financière des départements continue à se dégrader en 2024 en raison de la poursuite de la baisse des recettes de DMTO (-17% ?) et du faible dynamisme de la TVA. Le ralentissement de la dynamique des dépenses de fonctionnement (+4% après +5,7% en 2023) ne compense pas ces baisses de recettes.²⁸

Du côté des recettes, en 2024 les Départements bénéficient de la hausse des recettes de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), soutenue par les tarifs des assureurs et de la croissance des concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

En revanche, l'évolution des recettes des départements sera freinée par une légère baisse des recettes de l'accise sur l'énergie à périmètre constant (ex TICPE), par une moindre progression qu'attendu des recettes de TVA et, plus encore, par la poursuite de la baisse des recettes de DMTO.

Si la hausse des dépenses de fonctionnement ralentie par rapport à 2023, elles sont toutefois attendues en augmentation de +4%.

En 2024, les dépenses d'allocations individuelles de solidarité augmentent sous l'effet de revalorisations des prestations. S'ajoute à cet effet « prix » l'effet « volume » lié à l'évolution du nombre de bénéficiaires. À la différence de l'APA, le nombre de bénéficiaires de la PCH est en croissance.

Au titre de l'aide sociale aux personnes âgées, les Départements financent notamment l'aide sociale à l'hébergement en établissement et des aides ménagères. Le nombre de bénéficiaires stagne depuis 2022.

S'agissant de l'aide sociale aux personnes handicapées, les Départements prennent en charge l'aide sociale à l'hébergement en établissement, les accueils de jour, l'intervention d'un auxiliaire de vie ou d'une aide-ménagère à domicile et l'allocation compensatrice pour tierce personne pour des personnes handicapées. Après avoir diminué en 2020, dans le contexte de crise sanitaire, le nombre de bénéficiaires augmente depuis 2022.

Les Départements financent par ailleurs l'aide sociale à l'enfance (ASE).

Les dépenses d'ASE sont très dynamiques : entre 2016 et 2022, elles ont augmenté de +26 %, soit 13% en volume. Cette hausse traduit celle du nombre des bénéficiaires : si le nombre d'actions éducatives évoluent peu, celui des enfants accueillis par l'ASE est en progression.

Les dépenses de frais de séjour et d'hébergement à la charge des départements pourraient augmenter en 2024 de +2 % au titre des facteurs démographiques.

En 2024, la croissance des dépenses de personnel Départements est alimentée par 2 mesures principales : l'effet en année pleine de la revalorisation de 1,5 % du point d'indice au 1^{er} juillet 2023 ; et l'attribution au 1^{er} janvier 2024 de 5 points d'indice à tous les agents. Ces dépenses sont attendues en hausse de +4,1% en 2024 (après +6,9% en 2023).

Les dépenses d'achats de biens et de services augmentent de +4,5% en 2024 après +9,5% en 2023 suivant la courbe d'infléchissement de l'inflation depuis quelques mois.

²⁷ Bulletin d'information statistique de la DGCL, n° 176, septembre 2023

²⁸ Regard financier sur les Départements, novembre 2024

L'évolution comparée des dépenses de fonctionnement et des recettes anticipe une nouvelle dégradation de l'épargne brute des Départements.

L'épargne brute, calculée par différence entre les recettes et dépenses de fonctionnement, se contracte de manière significative (-32 %, après -38% en 2023), touchée par la perte importante de produit de DMTO. Une

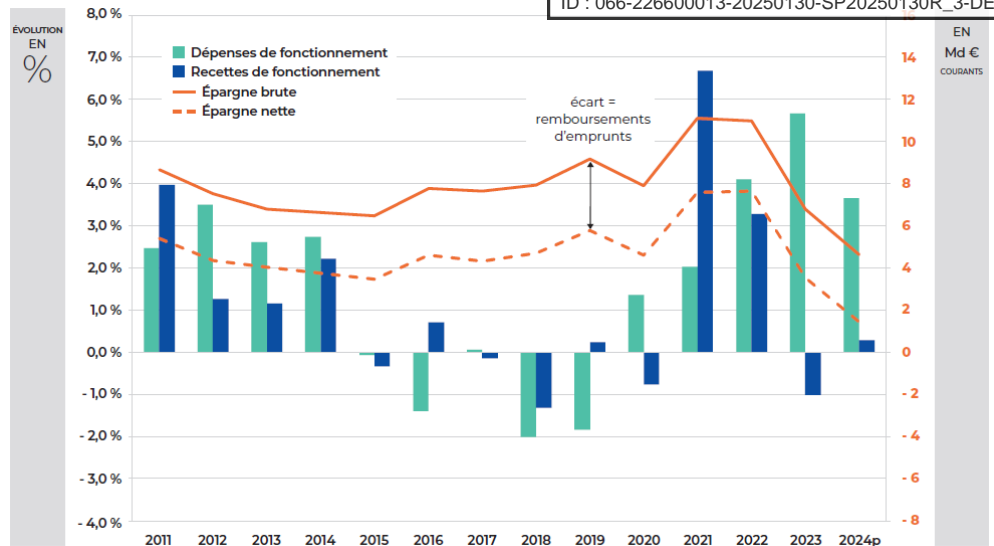


Figure 39 L'évolution des DRF/RRF et épargnes des collectivités source La Banque Postale

fois retranchés les remboursements d'emprunts, l'épargne nette permet le financement de 10 % des investissements (contre 35 % en 2023).

La baisse de l'épargne pèse sur l'évolution globale des dépenses d'investissement estimées à +2,5% (après +2,5% en 2023).

Dans le détail, il apparaît deux mouvements de sens contraire : d'un côté une forte hausse des dépenses d'équipement sous maîtrise d'ouvrage départemental et d'un autre côté une baisse, pour la 2^{ème} année consécutive, des subventions d'investissement versées aux communes et aux intercommunalités (-1,0 % après -5,4 % en 2023).

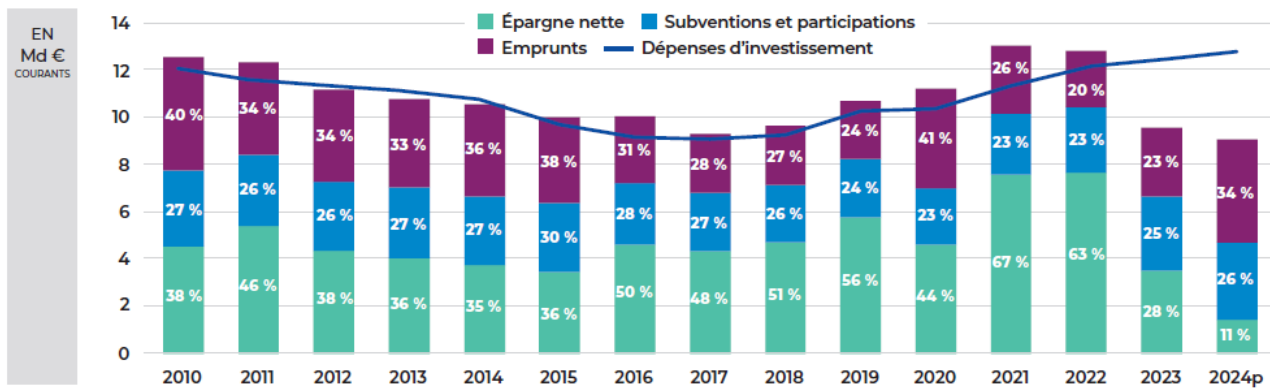


Figure 40 Le financement des investissements des Départements, source La Banque Postale

Confrontés à une nouvelle baisse de leur épargne, les Départements maintiennent leur effort d'investissement en le recentrant sur les projets qui concernent leur propre patrimoine. Ces dépenses sont financées par un prélèvement de trésorerie, ainsi que par un recours à l'emprunt.

La situation financière de nombreux Départements apparaît fragilisée. Ainsi, une vingtaine pourraient avoir en 2024 une épargne brute, avant remboursement des emprunts, inférieure à 7 % des recettes de fonctionnement (seuil d'alerte). Afin de continuer à investir, malgré la réduction de leur épargne, les Départements vont accroître leur recours à l'emprunt (+40% d'emprunts nouveaux par rapport à 2023) et effectuer un nouveau prélèvement sur leur trésorerie disponible.

La dégradation des fondamentaux de gestion et la faiblesse de l'épargne des Départements fragilisent la situation financière d'une trentaine de Départements.

L'analyse dynamique de l'épargne brute²⁹

Les services de l'Etat produisent tous les mois une situation mensuelle comptable des collectivités locales (SMCL). Dans la dernière version à jour du mois d'octobre 2024, la DGFIP compile l'évolution mensuelle des mouvements de comptabilité des collectivités.

Ces éléments sont éclairants à plusieurs titres :

- les RFF des collectivités (+3,8%) augmentent moins vite que les DRF (+5,9%) en tendance actualisée ;
- l'épargne brute constatée sur une année glissante (octobre 2023- octobre 2024) est en baisse de -6,4% pour l'ensemble des collectivités ;
- l'épargne brute des Départements affiche une baisse de -39%.

Epargne brute (CAF brute) en M€	Exécution 2022 au 31 octobre 2022	Exécution 2023 au 31 octobre 2023	Exécution 2024 au 31 octobre 2024	Evolution sur la période 2022-2024	Évolution 2023/2022	Evolution 2024/2023
Communes	5 171	6 493	6 920		25,6%	6,6%
GFP	3 736	4 846	4 887		29,7%	0,9%
Départements	9 993	6 077	3 233		-39,2%	-46,8%
Régions	3 405	3 460	3 359		1,6%	-2,9%
Total	22 304	20 876	18 399		-6,4%	-11,9%

2.3 Les faits majeurs pour le Département des PO en 2024

2.3.1 Les dépenses de personnel (DRF)

L'exercice 2024 a vu la mise en œuvre de plusieurs mesures qui ont produit un impact direct à la hausse sur la masse salariale départementale, anticipée à un montant proche de 134 M€ (+6%). Les effets des dispositions sont évalués dans le tableau suivant.

	COÛT ESTIMATIF 2024
Mesures liées à des facteurs exogènes (contexte économique, nouvelles mesures réglementaires)	
Effet année pleine revalorisation du point d'indice + 1,5 % (1 ^{er} juillet 2023)	1 300 000 €
Effet année pleine ajout de points d'indice aux bas de grille Catégories C et B (1 ^{er} juillet 2023)	100 000 €
Ajout de 5 points d'indice à tous les agents (1 ^{er} janvier 2024)	1 000 000 €
Mesures liées à des facteurs endogènes (nouvelles mesures internes)	
Effet année pleine recrutements liés au plan de renationalisation du RSA (30 postes)	1 300 000 €
Cotation des métiers (prise d'effet au 1 ^{er} juillet 2024)	1 500 000 €
Recrutements (hors insertion) non prévus au BP 2024 (créations de postes + remplacements)	n.d.
	5 200 000 €

Tableau 27 Impact des mesures RH sur la masse salariale, source CD66

2.3.2 La hausse des dépenses ASE/IDEA (DRF)

Les dépenses relatives à la politique de l'aide sociale à l'enfance affichent en 2024 une hausse significative à la mesure des évolutions constatées au niveau national. Les dépenses d'hébergement sont attendues à plus de 37,5 M€. Les dépenses de l'opérateur principal IDEA seraient également orientées à la hausse. La subvention d'équilibre du budget annexe IDEA devrait être supérieur à 26 M€ en 2024 (+2,5 M€).

²⁹DGFIPP, SMCL, situation au 31 septembre 2024

2.3.3 La contribution au SDIS (DRF)

Le Département a décidé de donner au SDIS les moyens d'exercer ses missions opérationnelles dans les meilleures conditions. La contribution annuelle a donc été portée à 34,9 M€ en 2024 (+4 M€), conformément au plan prévisionnel de financement. Par ailleurs, le Département a procédé en 2024 au versement d'une subvention en investissement au SDIS pour un montant proche de 12 M€.

2.3.4 La baisse des DMTO (RRF)

Comme évoqué plus haut, la « dépression » du marché de l'immobilier dans le département des PO se confirme, et s'accroît, en 2024. Le produit des DMTO est à nouveau attendu à la baisse proche de -18% par rapport à 2023, correspondant à une baisse de près de -20 M€ en 2024.

2.3.5 La perte de dynamique de la fraction de TVA (RRF)

L'exercice 2024 est marqué par un rendement atone du produit tiré de la fraction de TVA. Sur la base de la dernière notification connue, le Département doit percevoir une recette de 160,4 M€. La notification initiale connue en janvier 2024 anticipait une recette de 167,7 M€. Ce montant correspond à une évolution de +0,8% (+1,3M€) par rapport à 2023.

2.3.6 La hausse significative des dépenses directes d'investissement (DRI)

La collectivité a engagé depuis 2019 une politique ambitieuse d'investissement qui s'est traduit dans des documents programmatiques tels que le plan de mandat et le plan pluriannuel d'investissement (PPI). L'exécution de ces outils de programmation prend sa pleine mesure en 2024 avec une évolution significative de mobilisation des crédits d'investissement. L'année 2024 enregistre une marque historique en matière de dépenses d'investissement (hors remboursement de la dette), estimées à plus de 142 M€.

2.4 La situation financière du Département des PO en 2024³⁰

Les données présentées pour l'exercice 2024 correspondent à une prévision d'exécution. Les éléments chiffrés sont produits sur la base d'extrapolations réalisées par la Direction des Finances.

³⁰ L'analyse 2024 s'appuie sur des données arrêtées au cours du mois de décembre 2023. Par conséquent, ce travail est incomplet et ne préjuge pas de la parfaite exécution comptable de l'exercice.

2.4.1 La trajectoire 2024 en fonctionnement³¹

en M€	CA 2021	CA 2022	CA 2023	CA 2024 Extrapolé	évolution 2023/2024
Dépenses de fonctionnement	544,76	531,85	474,47	497,12	4,8%
Dont masse salariale	113,04	119,99	126,02	133,80	6,2%
Dont charges générales	25,45	28,05	31,31	32,53	3,9%
Dont APA	52,19	57,63	61,55	66,26	7,7%
Dont RSA	145,25	84,89	0,00	0,00	-%
Dont PCH	21,27	23,01	25,08	26,93	7,4%
Dont autres dépenses sociales	108,49	118,27	131,09	137,91	5,2%
Dont subventions et participations	48,57	58,16	58,32	62,65	7,4%
Recettes de fonctionnement	647,51	628,23	557,36	555,44	-0,3%
Dont DGF	50,71	28,95	29,34	29,73	1,3%
Dont DMTO	135,66	116,08	95,81	77,36	-19,3%
Dont TFPB puis TVA	142,50	156,16	160,42	160,37	0,0%
Dont CVAE puis TVA	18,50	18,98	22,00	21,99	0,0%
Dont TSCA	74,85	78,90	84,26	89,20	5,9%
Dont Fiscalité Acte II (APA, TICPE)	100,52	36,38	40,83	36,32	-11,0%
Dont péréquation	41,82	20,80	31,07	31,37	1,0%
Dont Compensations	32,43	32,43	32,34	32,14	-0,6%

Tableau 28 L'évolution des dépenses et recettes de fonctionnement, source CD66

Les dépenses

La projection du CA 2024 anticipe une augmentation des charges de fonctionnement de +4,8% (+22,6 M€) pour atteindre 497,1 M€.

Par ordre d'importance des évolutions, les dépenses relatives à l'APA et la PCH affichent respectivement une hausse de +7,7% (à 66,2 M€) et +7,4% (à 26,9 M€).

Les subventions et participations qui reflètent l'intensité de l'intervention du Département auprès d'opérateurs ou d'associations s'élèvent à 62,6 M€ (+7,4%). Cette hausse s'explique notamment par l'augmentation de la contribution au SDIS de +4 M€ en 2024.

Les charges à caractère général, orientées à la hausse de +3,9% (+1,2 M€) à 32,5 M€, enregistrent les effets inflationnistes.

Les dépenses de personnel subiraient une progression nominale marquée en 2024 (+7,8 M€) en lien avec les différentes revalorisations salariales et les effets de périmètre.

Enfin, les charges financières évaluées à près de 3,7 M€ sont en hausse de +0,6 M€ par rapport à 2023.

L'allocation de RSA en 2024

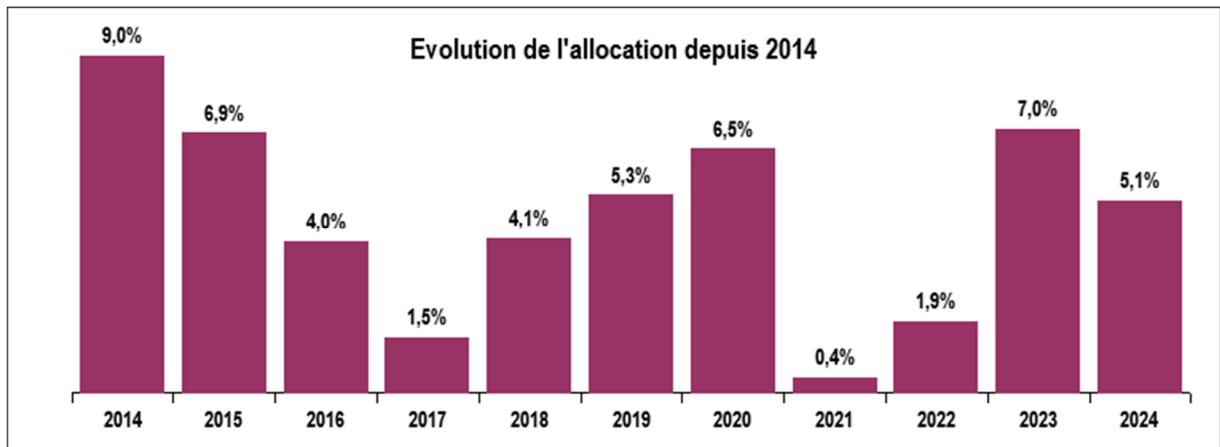
L'allocation RSA n'est plus enregistrée dans les comptes du Département. Pour autant, il est opéré un suivi régulier de l'évolution de l'allocation ainsi que ses composantes. Au-delà de l'information actualisée du contexte socio-économique du département, le montant de l'allocation détermine aussi les équilibres du schéma financier de la renationalisation.

Après une hausse contenue en 2021 (+0,4% à 145 M€), l'allocation de RSA a augmenté de +1,9% en 2022 pour un montant de 147,8 M€, puis a connu une augmentation rapide à 7% en 2023.

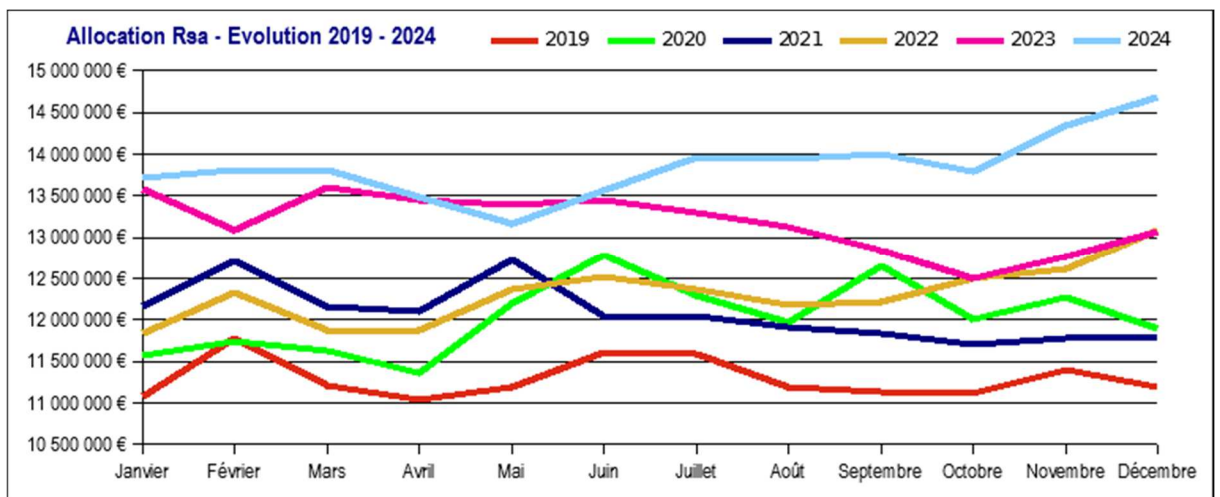
³¹ Les données d'atterrissage 2024 sont provisoires et sont susceptibles d'évoluer avec les flux comptables de la journée complémentaire (janvier 2025) et l'application de la procédure des rattachements.

Si les années 2021 et 2022 affichent des taux d'évolution parmi les plus faibles sur la période 2014-2022, les exercices 2023 et 2024 enregistrent une nette accélération de la dépense d'allocation.

Il est en effet prévu en 2024 une hausse de plus de +5% pour atteindre 166,2 M€.



L'allocation RSA évolue selon deux facteurs : la revalorisation annuelle de l'allocation (effet prix) indexée sur l'inflation et l'évolution physique du nombre de foyers allocataires du RSA (effet volume).



Les recettes

Les recettes notifiées confirment, pour l'essentiel, les prévisions budgétaires (fiscalité directe, dotation et péréquation).

Les recettes de fonctionnement présentent une légère diminution par rapport à 2023, -0,3% à 555,4 M€.

Les principales variations par rapport au CA 2023 seraient les suivantes :

- Fraction TVA (en substitution de la TFPB) 160,4 M€ (stable)
- TSCA 89,2 M€ (+4,9 M€)
- DMTO 77,4 M€ (-18,4 M€)
- DGF 29,7 M€ (+0,4 M€)
- Reversement du fonds de péréquation DMTO 26,5 M€ (+0,2 M€) ;
- Fraction TVA (en substitution de la CVAE) 22 M€ (stable) ;

2.4.2 La trajectoire 2024 en investissement

Les dépenses d'investissement devraient atteindre une marque historique en 2024.

En retraçant les dépenses de remboursement en capital pour un montant de 12,7 M€, les DRI sont attendues à 142,2 M€, soit 30% d'augmentation, représentant +33 M€ par rapport à 2023.

Dépenses réelles d'investissement (DRI) en M€	CA 2021	CA 2022	CA 2023	CA 2024 p.
Travaux	50,6	53,1	46,3	64,4
Subventions d'investissement	31,2	34	43,9	51,3
Études	4,4	3,7	5	4,9
Acquisitions	10,7	7,9	13,6	15,0
Divers	0,1	22,1	0,4	6,6
Dépenses imprévues	0	0	0	0,0
Remboursement emprunts	19,9	69,9	16,4	12,7
TOTAL	116,9	190,7	125,6	154,9
INVESTISSEMENTS DIRECTS	97,0	120,8	109,2	142,2

Dans le détail, excepté pour les

Tableau 29 L'évolution des dépenses d'investissement, source CD66

études (-2%), tous les postes de dépenses évoluent à la hausse :

- + 18,1 M€, +39% pour les travaux,
- +1,4 M€, +10% pour les acquisitions,
- + 7,4 M€, +17% pour les subventions.

2.4.3 Les équilibres et la stratégie financière

En fonctionnement, les dépenses sont constatées en hausse de +4,8% alors que les recettes évoluent à la baisse -0,3% en 2024.

Par conséquent, l'épargne brute, agrégat fondamental de gestion, se réduit considérablement à la mesure des tendances observées dans les autres Départements.

Le montant de l'épargne brute devrait se situer à un montant proche de 60 M€ en 2024 (soit une dégradation du montant de l'épargne brute de -25 M€ par rapport à 2023).

Une fois déduits les remboursements du capital des emprunts (12,7 M€), l'épargne nette atteindrait près de 43 M€ (par rapport à 68,6 M€ en 2023).

L'autofinancement ne couvrant pas intégralement les dépenses d'investissement, de nouvelles ressources sont levées auprès des partenaires bancaires pour 40 M€. Le fonds de roulement serait mobilisé pour un montant supérieur à 30 M€.

En dépit de la pression qui pèse sur les équilibres des finances départementales et de l'intensité de l'effort d'investissement produit, le principal ratio de solvabilité constitué par la capacité de désendettement (dette/épargne brute) resterait à un niveau sécurisé en 2024 proche de 2,5 années, toujours sous le seuil d'alerte situé à 5 années.

La stratégie financière du Département est robuste. Elle vise un double objectif :

rendre budgétairement soutenable la réponse à toutes les situations de fragilité sociale et concrétiser les projets d'investissement par l'optimisation du niveau d'épargne brute qui passe nécessairement, dans un contexte de raréfaction de la ressource publique, par une maîtrise des dépenses de gestion.

IV – Les orientations budgétaires pour l'exercice 2025

1 LES COLLECTIVITÉS EN 2025

L'année 2025 se présente comme une période de grandes inconnues pour les finances publiques locales : l'instabilité politique produit des effets néfastes sur la stabilité et la garantie des prévisions budgétaires des collectivités.

LES POINTS D'ATTENTION

Le flou concernant les mesures financières applicables en 2025

Les mesures prévues dans le projet de loi de finances (PLF) pour redresser les comptes publics sont restées en l'état de la discussion de la navette parlementaire. Initialement, les collectivités devaient contribuer à hauteur de 5 milliards d'euros en 2025. Le Sénat au cours de la discussion parlementaire a ramené cet effort global à 2 milliards d'euros.

La loi spéciale a été promulguée à la fin du mois de décembre 2024 pour assurer la continuité des services de l'Etat.

Pour autant, il persiste de nombreuses zones d'ombre pour les collectivités.

D'abord, le répit pourrait être de courte durée. Il est attendu qu'un projet de loi de finances soit présenté début 2025 intégrant tout ou partie des mesures sujettes à discussion.

Par ailleurs, la reconduction du budget 2024 engendre de nombreuses interrogations. La question est désormais de savoir si les concours financiers et les prélèvements sur recettes (PSR) sont comptabilisées comme recettes ou dépenses de l'Etat. De deux choses l'une : soit les 45,1 milliards de PSR sont inscrits dans la partie recettes, auquel cas elles suivront leur évolution naturelle. Soit, elles sont recensées comme des dépenses par la loi spéciale, alors elles seront gelées.

Certains dispositifs qui représentent 13 milliards d'euros de ressources pour les collectivités, restent en effet traités en dépenses, dans la seconde partie, et émargent soit dans une mission dédiée, intitulée « Relations avec les collectivités territoriales », soit au sein d'autres missions (comme le fonds vert par exemple).

C'est également en seconde partie que se trouvent les arbitrages effectués au sein de la DGF et les mesures techniques adoptées chaque année en matière de dotations.

Réduction des dépenses de fonctionnement

La loi de programmation des finances publiques 2023-2027 prévoit toujours le dispositif de réduction au réel des dépenses de fonctionnement de 0,5 % en moyenne chaque année entre 2023 et 2027.

Fiscalité

L'évolution des recettes nettes de la TVA serait ralentie, au regard de l'évolution du PIB en valeur en 2025. Pour rappel, les recettes de TVA ont été particulièrement dynamiques en 2022 (+9,6 % avant reprise en cours d'année 2022), et ont commencé à ralentir en 2023.

Or, la TVA constitue désormais le principal impôt local, puisqu'elle représente un quart des recettes départementales, environ un tiers des recettes intercommunales et plus de la moitié des recettes régionales. Sa moindre progression relative va donc peser sur les budgets des collectivités.

Quant aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO), ils continueront d'être influencés par les conditions d'évolution des transactions immobilières qui s'inscrivent en baisse continue depuis le début 2023.

Taux d'intérêt

L'absence de budget peut pousser les marchés financiers à la défiance vis-à-vis de la signature française. Comme les notes des collectivités sont calées sur celles de l'Etat, il est à craindre que celles des collectivités se dégradent et que les taux d'intérêt proposés au secteur local augmentent. Sans toutefois entamer forcément le niveau d'investissement : les « coups partis » dans l'optique de la fin de mandat se réaliseront. Les taux d'intérêt fixes se situent autour de 3,20 à 3,40 %.

2 LES DÉPARTEMENTS IMPACTÉS EN 2025³²

L'AVENIR DES DÉPENSES D'ACTION SOCIALE DES DÉPARTEMENTS

La dernière enquête de l'Observatoire de l'action sociale (ODAS) évoque la nature de la demande sociale³³:

« [...] Les dépenses sociales et médico-sociales augmentent plus rapidement que le rythme de l'inflation. Une telle progression ne s'était pas produite depuis la période 2009-2011. Or, parallèlement, les recettes des départements ne progressent pas, avec notamment une forte baisse des droits de mutation à titre onéreux provoquant un recul très net de l'autofinancement.

Les augmentations les plus importantes concernent les dépenses dans trois domaines : aide sociale à l'enfance, personnes en situation de handicap et personnel départemental. Les dépenses des autres domaines augmentent aussi, y compris celles relatives à l'insertion. Rappelons qu'en 2022, la baisse de la dépense d'insertion avait partiellement compensé les hausses dans les autres domaines.

[...]

La plus forte sollicitation du dispositif d'aide sociale à l'enfance pour un accompagnement voire une prise en charge d'un nombre croissant d'enfants constitue un baromètre de l'état des familles dans notre pays. Elle témoigne de la difficulté la plus importante des parents à assumer leurs enfants.

Cette évolution concerne également les personnes vieillissantes, dans une société qui de surcroît ne les considère plus comme potentiellement utiles à la société. Ces fragilités, qui ont un impact sur la santé mentale, s'ajoutent à celles liées à la pauvreté. Il s'agit bien là d'une crise structurelle qui ne pourra pas seulement être résorbée par le recours aux politiques réparatrices de l'action sociale. Un doublement voire un triplement des moyens - inatteignable dans la situation actuelle des finances publiques - ne pourra suffire. La prégnance des actions réparatrices est un puits sans fond. La seule voie est la reconstruction et l'entretien des solidarités de proximité. Une perspective atteignable par la mobilisation conjointe des services de l'État, des départements, des communes, des acteurs locaux

Évolution des dépenses nettes d'action sociale par domaines de 2004 à 2023

En milliards d'euros

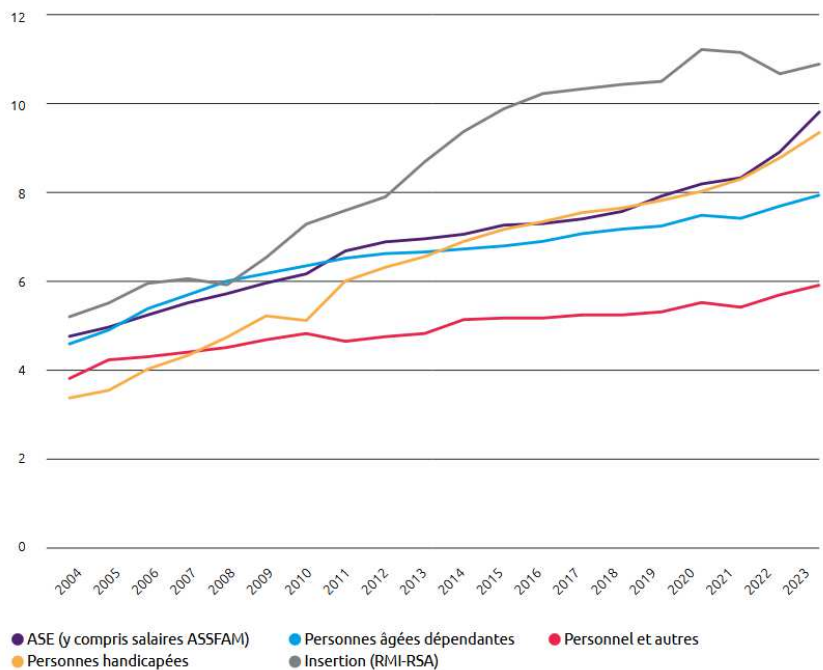


Figure 41 L'évolution des dépenses sociales, source ODAS

³² Départements de France, Résolution finale, 15 novembre 2024

³³La lettre de l'ODAS, Dépenses sociales et médico-sociales des Départements en 2023, juin 2024

et des habitants, sans omettre la nécessité de changer de regard sur les personnes accompagnées, en ne les réduisant pas à leurs difficultés et en s'appuyant davantage sur leurs potentialités. »

LA FRAGILITÉ STRUCTURELLE DES DÉPARTEMENTS³⁴

A l'issue du 93^{ème} congrès des Départements de France en novembre 2024, ses représentants ont adopté une résolution visant à dénoncer le caractère insoutenable de la situation financière.

« Les Départements sont les acteurs majeurs de la protection sociale. À ce titre, le financement de pans entiers de la solidarité nationale (protection de l'enfance, personnes âgées, personnes porteuses de handicap, insertion...) ne peut dépendre de recettes volatiles liées au marché. Les Départements demandent donc de co-construire la définition d'un socle de recettes pérennes et évolutives. Elles doivent permettre de garantir le bon exercice de leurs missions décentralisées via des ressources dédiées, comme tout organisme de sécurité sociale. Il faut assurer l'autonomie financière des Départements, seuls garants de l'égalité et de l'universalité de la protection sociale. Les Départements de France refusent la logique du coup de rabet comptable qui consiste en réalité à dégrader le niveau de service des prestations et missions mis en œuvre, pour éviter de débattre, devant la Nation, des choix que la situation financière ou l'incapacité de l'État à se réformer, leur imposent.

La solidarité a un coût. Le nier, c'est mentir aux Français. »

3 LES LIGNES DIRECTRICES DU BUDGET PRIMITIF 2025

La préparation du budget primitif 2025 se réalise dans un environnement instable faisant ainsi émerger de nouveaux enjeux pour le Département.

D'abord, le contexte politique produit une période d'incertitudes qui affecte l'ensemble des collectivités dont le Département. La loi des finances initiale a été suspendue alors qu'elle était toujours en cours d'examen au Sénat. Pour éviter tout blocage, une loi spéciale a été promulguée prorogeant pour une période transitoire les règles financières en vigueur en 2024.

La nouvelle loi de finances que doit déposer le Gouvernement en janvier 2025 prévoira-t-elle les mesures ajournées (taux FCTVA, fraction TVA figée, déplafonnement taux DMTO, mécanisme de solidarité, etc.) ? Si oui, lesquelles ? Avec quels effets rétroactifs au 1^{er} janvier 2025 ?

Dans ce climat d'instabilité, le Département a décidé de s'appuyer sur les dispositions du texte telles qu'elles préexistaient au moment de la discussion devant le Sénat, à savoir un taux de FCTVA qui diminue moins fortement, un taux de DMTO déplafonné, un mécanisme de solidarité revu et plus favorable pour les collectivités, une fraction de TVA gelée, etc.

Le Département porte comme toute organisation de la République, une et décentralisée, un enjeu de légalité, en dépit de l'absence de règles financières dont il doit faire application.

Ensuite, ce contexte politique pèse sur les décideurs locaux alors même que la trajectoire des finances des collectivités et des Départements subit une rupture de tendance depuis 2023.

Les dépenses augmentent plus vite que les recettes. Les dépenses d'action sociale et les dépenses de personnel connaissent des taux d'évolution significatifs quand, dans le même temps, les principales recettes constituées des fractions de TVA et des DMTO sont déprimées.

Considérant cette tendance, le Département entend poursuivre son rôle de chef de file des solidarités, en mobilisant les moyens d'intervention à destination des personnes les plus vulnérables.

³⁴ Assises des Départements de France, 15 novembre 2024

Le traitement de la section de fonctionnement, aussi bien en dépenses qu'en recettes, devient par conséquent le pivot de toute stratégie financière.

Il ressort un enjeu de responsabilité pour le Département des PO vis-à-vis des usagers du service public départemental.

Le Département prévoit d'actionner le levier « dépenses de fonctionnement » à partir de 2025 compte tenu de nouvelles contraintes potentiellement contenues dans les futurs textes financiers (préfigurés par le PLF 2025), et de son panier de recettes fiscales conjoncturelles (TVA et DMTO) dont la dynamique ne permet plus de soutenir le format d'évolution de sa structure de charges.

Il s'agit dans un premier temps d'engager un travail sur les charges transversales avant d'interroger, dans un second temps, le périmètre des politiques publiques qui en l'état actuel des défis sociaux (protection de l'enfance et vieillissement de la population) et territoriaux (sécheresse et externalités climatiques) ne permettent pas de répondre pleinement aux besoins de la population (fragilité sociale et forte exposition aux risques naturels).

Malgré tout, la collectivité est mobilisée depuis de longue date sur sa capacité à dégager des marges de manœuvre sur le périmètre des dépenses ainsi que son aptitude à proposer des services et biens publics à la hauteur des attentes de la population (cf expérimentation de la recentralisation du RSA et de la fusion des sections soin et dépendance). La gestion de la dette a aussi permis d'optimiser les charges financières en les contenant malgré la hausse des taux d'intérêt et de l'encours de dette.

Le travail sur la section de fonctionnement est global : il porte aussi bien sur le volet « dépenses » que sur le volet « recettes ».

Pour la construction du Budget primitif 2025, la ressource doit être davantage optimisée.

Il sera proposé aux élus de faire progresser les principaux tarifs appliqués par la collectivité ou de valoriser certaines activités aujourd'hui gratuites (pistes envisagées : parking rendus payants, hausse des tarifs des entrées des sites historiques, actualisation des tarifs figés dans le temps tels que les permissions de voirie, etc.). Il sera engagé par ailleurs un travail de refonte du suivi des subventions avec le déploiement du module « e-subvention reçue » du logiciel financier. L'objectif étant à terme de piloter avec plus de dextérité la comptabilisation et l'encaissement des sommes attendues pour chaque dossier de subvention.

Il convient de trouver les ressources nécessaires visant d'abord à financer les missions de service public qui incombent au Département et, ensuite, « sanctuariser » un autofinancement suffisant pour assumer les dépenses d'investissement du plan de mandat.

C'est l'enjeu de crédibilité que porte le Département à l'égard du citoyen et de l'utilisateur.

Le Département assume un projet de mandat qui dans sa version initiale anticipait une dépense globale d'investissement de 870 M€ entre 2024 et 2028.

Les critères d'élaboration du budget 2025 sont soumis à de nouvelles contraintes qu'elles soient d'ordre politique, juridique, financière ou opérationnel.

En conséquence le projet de mandat, puisqu'il sera préservé, doit être revu dans sa phase d'exécution.

La volumétrie des dépenses d'investissement est amenée à être significativement réduite sur la période 2025-2028.

Un travail de recensement des dépenses d'investissement est en cours visant à produire sous forme de fiche synthétique une maquette d'arbitrage à destination des élus. Il leur sera proposé de décider de maintenir, de réduire, de décaler voire d'ajourner des opérations d'investissement pour le reste de la durée du mandat (2028).

En matière de prospective, le calibrage de l'autofinancement net (25 M€ par an) et des recettes externes d'investissement (25 M€ hors dette) permet au Département d'anticiper une capacité d'investissement de l'ordre de 100 M€ par an.

Le travail désormais, jusqu'à l'adoption du budget 2025, sera de déterminer les dépenses d'investissement éligibles qui seront engagées sur la période renvoyant les autres dépenses au-delà de la fin du mandat.

La préparation budgétaire 2025 est soumise à de nombreux aléas. La période dans laquelle elle se déroule est trouble, inédite.

Pour autant, les décideurs publics locaux doivent donner un cap, une ligne de conduite et donner les gages d'une gestion responsable en adéquation avec les objectifs politiques visés.

Les élus départementaux ont pris très tôt conscience de la difficulté à préparer ce budget 2025.

Deux mots d'ordre sont avancés :

- protéger
- anticiper

Les choix budgétaires 2025 traduisent cette ambition renouvelée à la fois pour produire un service public départemental en protection des plus fragiles et pour anticiper les changements en cours.

4 LES PRINCIPALES RECETTES³⁵

Les montants relatifs au BP 2025 contenus dans ce chapitre sont à prendre avec les précautions d'usage et ne préjugent pas de la réalité des inscriptions définitives.

4.1 La fraction de TVA TFPB

Le Département perçoit depuis 2021 une fraction de TVA en remplacement du produit de la TFPB. L'évolution de l'assiette dépend du niveau d'activité et de la structure de la consommation des ménages et des entreprises en 2025.

Le rendement futur sera donc déterminé par :

- l'évolution des volumes de consommation ;
- et la variation des prix à la consommation.

L'évolution anticipée de la TVA nette totale est de 2,9% en 2025.³⁶

Il est donc retenu pour le BP 2025 une inscription identique à celle de 2024.

4.2 La fraction de TVA CVAE

La recette CVAE est « réformée » dès 2023 et devient une fraction de TVA nationale. La simulation de l'évolution se base sur les mêmes caractéristiques que celles mises en avant pour la fraction TVA TFPB. En 2025, le BP enregistre le même montant qu'en 2024.

4.3 Les DMTO

La dégradation de l'environnement économique (évolution erratique des taux, baisse de la solvabilité des ménages, etc.), comme l'évolution du marché immobilier (baisse de la demande, donc des prix) ont pesé sur le produit des DMTO entre 2023 et 2024. Eu égard aux prévisions économiques, il est anticipé une légère reprise, à champ constant, du rendement du produit de l'ordre de +3 %³⁷.

³⁵Toutes les prévisions d'inscription sont faites à date (15 janvier 2025) et ne préjugent pas de l'inscription définitive du BP 2025 qui sera déterminée tant par les informations en provenance de l'Etat que par les arbitrages que seront amenés à prendre les élus départementaux.

³⁶PLF 2025, Annexe Evaluation des voies et moyens, Tome1 recettes

³⁷FCL, simulations et prospectives

Il demeure aussi une inconnue au sujet de la possibilité pour les Départements d'augmenter le taux de 0,5 point pour atteindre 5%, contre 4,5 % actuellement. Cette disposition doit être discutée dans le cadre du nouveau PLF présenté en début d'année 2025.

Dans ce contexte d'incertitude, la collectivité se veut prudente en inscrivant un montant de 80 M€ (net de la reprise RSA) au BP 2025.

4.4 La TSCA

Depuis 2005, la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) est transférée aux Départements pour financer des transferts de compétences. Une fraction de cette recette est affectée au financement des SDIS. L'assiette correspond aux montants des sommes versées dans l'exécution de toutes les conventions d'assurances.

Dans la lignée de la tendance haussière de 2024 tirée par l'inflation sur les primes d'assurance, le produit de TSCA est attendu à 91 M€ (+7 M€) en 2025.

5 LA STRATÉGIE DE LA DETTE

Le Département a toujours assumé une politique maîtrisée de son endettement. Sur la période de 2010 à 2021 l'encours de dette a connu une phase de stabilité avec un encours moyen annuel de l'ordre de 148,8 M€. En 2022, l'encours a diminué sensiblement pour atteindre 143,7 M€ en fin d'exercice. Après une phase de restructuration stratégique de l'encours avec les remboursements anticipés en 2022, la collectivité n'a pas eu recours au financement bancaire en 2023.

La programmation des investissements prévoit pour l'exercice 2024 une montée en charge significative des dépenses d'investissement à la mesure de la réalisation des opérations contenues dans le PPI et le Plan de mandat (PDM). Un niveau historique est attendu sur l'exercice 2024 avec près de 142 M€ de mandats réalisés, hors remboursement de la dette. Ces dépenses sont financées par une recette d'emprunt d'un montant de 40 M€ en 2024. Dans le même temps, le Département a remboursé le capital des emprunts passés pour un montant de 12,7 M€.

En conséquence, l'encours de dette est estimé à 154,6 M€ à fin 2024.

En matière de gestion de la dette, les objectifs pour 2025 s'appuient sur les fondamentaux suivants :

- financer les investissements de l'exercice avec un tirage calibré aux besoins ;
- limiter les frais financiers par une gestion active de la dette (arbitrages, opportunités de marché) afin que le taux moyen départemental reste proche des taux moyens du marché (équivalent taux du swap sur maturité similaire) ;
- ne pas augmenter l'exposition au risque de notre encours en maintenant 80% de l'encours dans la limite de « 1A et 1B » et en s'interdisant de souscrire des emprunts dont le risque le classerait dans la catégorie supérieure à « 3C » (Charte Gissler) ;
- maintenir une répartition taux fixe/taux variable équilibrée (50% fixe/50% variable).

Budget annexe Très Haut Débit

Pour le déploiement du réseau Très Haut Débit, activité portée par un budget annexe, le Département des Pyrénées-Orientales a notamment sollicité la Caisse des Dépôts et Consignations « Banque des Territoires » dans le cadre d'un partenariat avec un financement de 50 M€.

Deux emprunts ont été souscrits en 2024 : un auprès du Crédit Coopératif pour un montant de 10 M€ à taux variable sur 20 ans. L'autre auprès d'Arkea Banque pour un montant de 10 M€ à taux variable sur 20 ans. La dette est constituée de 9 emprunts taux fixe/taux variable et d'un emprunt obligataire de 5 M€.

L'encours au 31 décembre 2024 s'élève à 101,8 M€.

La dette départementale ramenée au nombre d'habitants est inférieure à la moyenne nationale. Au 1^{er} janvier 2024, la dette départementale représentait 264€/habitant pour le Département, contre 486€/habitant³⁸ en moyenne au niveau national et 498€/habitant pour la strate.

6 LES DÉPENSES DE GESTION

Les montants relatifs au BP 2025 contenus dans ce chapitre sont à prendre avec les précautions d'usage et ne préjugent pas de la réalité des inscriptions définitives.

La maîtrise des dépenses de gestion présente un enjeu majeur dans un contexte politique et économique instable. Cette maîtrise permet d'abord de dégager des ressources suffisantes pour assumer la bonne exécution du PPI et d'en garantir l'équilibre et la soutenabilité budgétaires. Cette stratégie doit aussi répondre aux mesures réglementaires, actuelles ou à venir, visant à contraindre la dépense publique et celles des collectivités.

C'est la pierre angulaire de la stratégie financière de la collectivité.

6.1 Les charges à caractère général

Concernant les charges à caractère général (chapitre 011) qui regroupent les achats, les prestations et les services extérieurs, la collectivité amplifie, dans un contexte inflationniste marqué entre 2022 et 2024, le pilotage de cette dépense. Les crédits du chapitre 011 sont inscrits au BP 2025 pour un montant supérieur à 36 M€. Les derniers éléments de comparaison³⁹ indiquent une structure de charge inférieure à la moyenne sur le poste des achats (64 euros par habitant contre 73 euros en moyenne pour la strate).

6.2 Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention regroupent notamment les dépenses d'allocations aux personnes, les dépenses d'hébergement et les subventions.

6.2.1 L'APA

Les dépenses liées à l'APA font l'objet d'une prévision BP 2025 d'environ 68 M€, en hausse de près de 2 M€ et sont évaluées globalement dans l'attente de la mise en œuvre de la fusion des sections soins et dépendance. Cette réforme est suspendue faute d'adoption du PLFSS 2025. Depuis 2020, les établissements et services sociaux et médico-sociaux ont dû faire face successivement à la crise sanitaire, puis en 2022 à l'émergence du contexte inflationniste.

Une majorité des établissements sont en grande difficulté financière, notamment dans le secteur des personnes âgées où d'importants déficits structurels sont constatés.

La collectivité entend poursuivre son effort en 2025 en faveur des établissements :

- en appliquant sur le secteur des personnes âgées un taux directeur de 4 % appliqué sur la base des dépenses nettes 2024 ;
- en reprenant dans la tarification d'une partie des déficits des établissements PA induisant une augmentation de 1,00 € du prix de journée.

Par ailleurs, les actions favorisant le maintien à domicile (tarif plancher) et celles orientées vers les professionnels du domicile et des établissements et services (Avenant 43 BAD, Ségur de la Santé SAAD CCAS, Ségur de la Santé et « accords Laforcade Etablissements PH », revalorisation de l'indemnité kilométrique), se poursuivent et s'amplifient en 2025 avec le financement de l'Avenant 54 BAD et du Ségur pour tous.

³⁸Source : DGFIP, fiche AEF 2023

³⁹Source : DGFIP, fiche AEF 2023

Expérimentation de la fusion des sections Soins et Dépendance dans les établissements accueillant des personnes âgées dépendantes

Les inscriptions des dépenses d'APA en établissement en 2025 sont liées à la mise en œuvre de l'expérimentation en faveur de la création d'un forfait unique relatif aux soins et à l'entretien de l'autonomie dans les établissements pour personnes âgées dépendantes (EHPAD, USLD et PUV)⁴⁰. La réforme vise à fusionner les sections Soins et Dépendance en un seul forfait financé intégralement par l'Agence Régionale de Santé (ARS). Par délibération du 23 mai 2024⁴¹, le Département collectivité s'est porté candidat à cette expérimentation pour la période 2025-2028.

A ce jour, si la candidature du Département semble avoir été retenue dans la liste des 27 Départements volontaires, l'expérimentation reste toutefois suspendue aux décisions définitives d'un nouveau Gouvernement. La suspension des discussions du PLFSS 2025 fait peser un risque sur la pérennité du dispositif pour les Départements.

Si le Département devait mettre en œuvre l'expérimentation, l'impact financier serait le suivant :

- **transfert vers l'Etat des charges liées aux dépenses d'APA en établissement** pour l'ensemble des bénéficiaires qu'ils soient accueillis dans les établissements des Pyrénées-Orientales ou dans les établissements hors département, la règle du domicile de secours prévalant ;
- pour financer cette nouvelle charge, l'Etat opérerait un **prélèvement sur les recettes du Département** : d'abord en reprenant le concours APA versé par la CNSA (au prorata de la dépense APA établissement dans la dépense APA globale, soit 30 %) puis des recettes fiscales n'entrant pas dans le potentiel fiscal des Départements (ex. TSCA).

Une enquête a été conduite par la CNSA pendant l'été visant à établir le montant des charges transférées dans le cadre de la rétro-compensation par l'État. A ce stade, il s'agit d'estimations établies à partir des données 2021-2023. Les montants définitifs arrêtés au titre de 2025 seront fixés sur la base des données réelles 2022-2024, avec une régularisation a posteriori (dans les Lois de Finances 2026).

Pour rappel, selon les dispositions III de l'article 79 de la LFSS pour 2024, la rétro-compensation à l'entrée est égale à « *la moyenne des dépenses relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie pour les personnes accueillies dans un établissement mentionné au I de l'article L.232-8 du code de l'action sociale et des familles, exposées par le département concerné au cours des trois années précédant l'entrée en vigueur de l'expérimentation (...) après application le cas échéant, d'une valeur individuelle maximale fixée par décret* ».

A date, la rétro-compensation se décompose ainsi :

Montant de rétro-compensation à l'entrée	18 812 132,48 €
Montant imputé sur le concours APA	9 853 397,24 €
Solde de rétro-compensation après imputation sur concours APA :	8 958 735,24 €
<i>Dont part assise sur recettes fiscales dynamiques (30%)</i>	<i>2 687 620,57 €</i>
<i>Dont part assise sur recettes fiscales fixes (70%)</i>	<i>6 271 114,67 €</i>

Un gain dès l'entrée dans le dispositif de fusion est attendu à près de **816 K€**.

Il s'agit du différentiel existant entre les dépenses réelles et le futur transfert de ressources attendues du CD66.

⁴⁰ Loi n°2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024, article 79

⁴¹ Délibération n°SP20240523R_26 du 23 mai 2024

6.2.2 La PCH

Le montant des dépenses prévues pour la PCH en 2025 s'élève à 30 M€, soit une hausse de +10% par rapport au BP 2024.

Cette augmentation s'explique par les réformes tarifaires et par l'élargissement du périmètre de la prestation :

- réformes tarifaires : Avenant 43 BAD, Ségur SAAD CCAS, indemnité kilométrique et évolution des tarifs PCH emploi direct et mandataires ;
- augmentation du tarif plancher ;
- réformes sur le périmètre de la prestation : forfait surdicécité, PCH psy (soutien à l'autonomie), PCH préparation des repas et aide à la vaisselle.

Il est par ailleurs constaté une augmentation significative du nombre des bénéficiaires (+8% en juin 2023 et juin 20223) liée notamment aux effets des nouvelles réformes.

6.2.3 La politique Enfance

Les moyens dédiés à la politique Enfance du Département (hors masse salariale) font l'objet d'une inscription BP 2024 d'un montant de 77,8 M€ (+5,4 M€ par rapport au BP 2024).

La hausse des crédits s'explique principalement par l'augmentation des frais hébergement (MECS, AFD, etc.) de +3 M€ en 2025. L'abondement supplémentaire du financement départemental à l'IDEA est évalué à +1,6 M€.

6.2.4 Les subventions, participations et contributions⁴²

Les dispositifs d'intervention (hors fonction 421 Famille et Enfance) du Département auprès de ses partenaires s'élèvent à 76,6 M€ au BP 2025, soit une augmentation de +2M€ par rapport au BP 2024.

La hausse des besoins de crédits s'explique notamment par la subvention au SDIS qui passe à 36,1 M€ (+1,2 M€).

6.3 Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel en 2024 sont anticipées à hauteur de 134 M€ de crédits (+7,7 M€ par rapport au CA 2023) comptabilisées sur 3 chapitres budgétaires (012-017-6586) de la section de fonctionnement. L'inscription 2025 est prévue à montant proche de 140 M€.

Les dépenses de personnel représenteraient 27% des charges de fonctionnement. En opérant le retraitement des DRF suite à la renationalisation, le ratio tombe à 20,2 %. La moyenne de la strate ressort à 23 % en 2023.⁴³

Le Département utilise tous les leviers à sa disposition (plan de formation, mobilités internes, etc.) pour ne pas éviter de rendre rigide la structure de ses dépenses de fonctionnement.

⁴² Au chapitre 65, les articles 655, 656 et 657 hors fonction 421

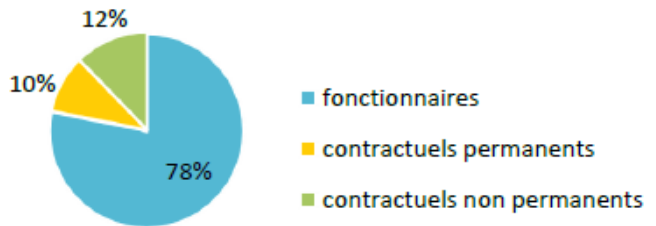
⁴³Fiche AEF 2023, DGFIP

6.3.1 La structure des effectifs ⁴⁴

Effectifs

➔ 2 606 agents employés par la collectivité au 31 décembre 2023

- > 2 036 fonctionnaires
- > 250 contractuels permanents
- > 320 contractuels non permanents



➔ 16 % des contractuels permanents en CDI

➔ 5 agents sur emploi fonctionnel dans la collectivité

➔ Précisions emplois non permanents

- ⇒ 5 contractuels non permanents recrutés dans le cadre d'un emploi aidé
- ⇒ 7 % des contractuels non permanents recrutés comme saisonniers ou occasionnels
- ⇒ Personnel temporaire intervenu en 2023 : 40 agents du Centre de Gestion et aucun intérimaire

6.3.2 Les dépenses de personnel

Pour l'année 2023, les dépenses de personnel comportent les éléments sur la rémunération pour les agents sur postes permanents et non permanents. Les éléments de rémunération du personnel sont répartis sur différents postes. Les avantages en nature (79 966€) déclarés à l'administration fiscale et figurant sur les bulletins de paie concernent des dépenses liées au

Les dépenses de personnel	
Traitements indiciaires	87 927 899 €
Régime indemnitaire	14 093 528 €
Nouvelle bonification indiciaire NBI	743 832 €
Supplément familial de traitement SFT	582 973 €
Heures supplémentaires rémunérées	612 089 €
Indemnité de résidence	427 791 €
Avantages en nature	79 966 €

Tableau 30 Les dépenses de personnel 2023, source CD66

logement, au stationnement et à la mobilité par l'usage d'un véhicule pour nécessité de service. Sur les 87 agents bénéficiant d'avantages en nature, 83 agents sont titulaires, 4 sont contractuels.

Parmi les avantages principaux déclarés :

- « parking » pour 30 318€ ;
- « logement » pour 36 973€ ;
- avantages en nature « véhicule » pour 12 675€.

Outre les traitements et charges, il convient d'y inclure les dépenses réalisées au titre de la protection sociale des agents (titre-restaurant, mutuelle) et la médecine du travail. Comptabilisés hors masse salariale, les frais de formation et de déplacement constituent aussi des charges liées à l'activité des agents du Département.

6.3.3 La durée effective du travail

Des contraintes particulières affectent le temps de travail d'une partie des agents occupant un emploi permanent (qu'ils travaillent à temps plein ou à temps partiel). Ces agents travaillent le plus souvent en horaires décalés, la nuit ou le week-end.

Contraintes particulières concernant le temps de travail	Hommes	Femmes	Total agents
Sujétions particulières	21	49	70
Horaires décalés	171	0	171
Travail de nuit	11	0	11
Travail le week-end	19	15	34
Forfait	0	0	0
Astreintes	288	9	297
Bénéficiaire d'un temps de travail réduit du fait de sujétions particulières	21	49	70
Bénéficiaire d'un repos compensateur au cours de l'année	171	0	171
Total	702	122	824

Tableau 31 Les contraintes particulières, source CD66

6.3.4 La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences

La démarche de GPEEC mobilise plusieurs leviers.

Le suivi des effectifs

La structure des effectifs exige la prise en compte de plusieurs paramètres dans la méthode d'anticipation des besoins. Pour les prochains départs à la retraite par exemple, il convient de travailler sur ce périmètre et de définir le meilleur calibrage du poste (filière, catégorie). En termes de maintien dans l'emploi, il convient de poursuivre la mise en œuvre du dispositif de reclassement. Par ailleurs, il est prévu un travail de recensement des mobilités internes. L'étude des potentiels internes doit permettre de mieux identifier les agents susceptibles de bénéficier d'une mobilité interne.

Le recrutement

La réussite d'une opération de recrutement repose sur la clarté du besoin et le choix des outils adaptés. A chaque étape, il convient d'identifier précisément le besoin :

- le ciblage des principales attentes permettant aux agents recrutés d'être opérationnels rapidement.
- la mobilisation du vivier interne : avec le développement du dispositif statutaire de la Période de Préparation au Reclassement, les agents reconnus inaptes aux fonctions de leur ancien cadre d'emploi et qui suivent un parcours d'accompagnement constituent un vivier de remplacement.
- la collectivité a développé le recours à des plateformes spécialisées pour cibler les candidats potentiels. La participation à des salons emplois permet d'atteindre un plus large vivier de potentiels candidats, dans des domaines très variés. Cette présence régulière sur le terrain et une collaboration renforcée avec les acteurs du marché de l'emploi (France travail, Cap emploi, organismes de formations, centre de gestion...) viennent renforcer le positionnement de la collectivité.
- pour garantir des recrutements durables dans le temps, le développement d'outils d'aide au recrutement est en cours. Pour certains postes bien identifiés pour lesquels l'opération de recrutement s'annonce complexe, le recours à des prestations d'accompagnement est prévu dans le cadre d'un marché multi-attributaire. Dans une optique de professionnalisation du

recrutement, le recours à des tests de comportement professionnel est prévu pour accompagner les directions dans l'étape de la sélection.

La formation

Le développement des compétences concourt à l'accompagnement aux changements de la collectivité. La collectivité développe des actions de formation complémentaires :

- des actions de formations collectives pour les besoins futurs des agents occupant des postes avec une exposition élevée au risque d'usure professionnelle - Exemple des formations collectives aux outils bureautiques pour les agents polyvalents des collèges ;
- des actions de formations collectives pour des compétences métiers ou individuelles sur certaines thématiques métier ;
- des actions de formation visant à accompagner les agents exposés à un fort risque d'usure : supervision individuelle et collective, formation méthode globale de nettoyage, gestion des relations usagers, cohésion d'équipe etc. ;
- des actions de formation visant à l'accompagnement des cadres dans l'exercice du rôle de manager : co-développement, coaching individuel.

6.3.5 La stratégie RH en 2025

Les orientations budgétaires pour l'année 2025 s'inscrivent, aussi en matière RH, dans une trajectoire de pilotage de la dépense. Le Département entend poursuivre les mesures volontaristes engagées en 2024 : la refonte du système d'attribution de l'indemnité de fonction, de sujétions et d'expertise (IFSE) qui sera supportée en année pleine en 2025 ainsi que l'intégration des agents de la RD66.

En parallèle, l'évolution des effectifs en 2024 (créations de postes et remplacements) aura un impact important sur la masse salariale en 2025.

Enfin, bien qu'incertaines à ce jour au regard du contexte politique national, les dispositions inscrites initialement au PLF et PLFSS pourraient en cours d'exercice 2025 impacter les dépenses (hausse du taux de cotisation employeur à la CNRACL de 3 points, relèvement du taux employeur URSSAF d'un point).

6.3.6 L'évolution prévisionnelle des dépenses

Les orientations budgétaires pour l'année 2025 traduisent une volonté de pilotage de la dépense RH.

Les dépenses de personnel sont prévues à près de 140 M€ en 2025 (134,6 M€ au BP 2024).

La hausse constatée s'explique par les mouvements suivants :

- augmentation du taux de cotisation CNRACL (+3 points) : +1,6 M€
- cotisation des métiers en année pleine : +1,5 M€
- recrutements sur postes vacants RD66 : +1,1 M€
- intégration agents RD66 : +1 M€
- augmentation du taux URSSAF (+1 point) : +0.6 M€

6.3.7 La structure des effectifs

Filière	Catégorie	ETPR	
		Hommes	Femmes
Administrative	A	38,14	78,12
	B	16,4	131,76
	C	45,93	324,61
Culturelle	A	0	2,79
	B	3,4	8,02
	C	8,58	6,95
Médico-technique	A	0	8,25
	B	0	0,45
	C	0	0
Sociale	A	21,57	192,64
	B	0	0
	C	0	0
Animation	A	0	0
	B	0	0
	C	0	0
Médico-sociale	A	3,5	101,92
	B	0	0
	C	0	0
Police municipale	A	0	0
	B	0	0
	C	0	0
Incendie secours	A	0	0
	B	0	0
	C	0	0
Sportive	A	0	0
	B	0	0
	C	0	0
Technique	A	37,39	21,57
	B	104,97	22,06
	C	506,89	226,29
Totaux		786,77	1125,43

Tableau 32 Nombre de fonctionnaires en ETPR, source CD66

Filière	Catégorie	ETPR	
		Hommes	Femmes
Administrative	A	8,5	20,68
	B	7,67	9,04
	C	4,17	18,22
Culturelle	A	0	1
	B	0,33	0
	C	0,17	0,33
Médico-technique	A	0	1
	B	0,5	0
	C	0,17	0,42
Sociale	A	2,33	38,69
	B	0	0
	C	0	0
Animation	A	2,33	38,69
	B	0	0
	C	0	0
Médico-sociale	A	2,09	12,04
	B	0	0
	C	0	0
Police municipale	A	0	0
	B	0	0
	C	0	0
Incendie secours	A	0	0
	B	0	0
	C	0	0
Sportive	A	0	0
	B	0	0
	C	0	0
Technique	A	0	0
	B	0	0
	C	0	0
Totaux		28,26	140,11

Tableau 33 Nombre de contractuels sur emploi permanent en ETPR, source CD66

7 LES ÉQUILIBRES DU BP 2025

Le budget 2025 en section de fonctionnement est construit sur les bases suivantes :

En dépenses

Il est donc prévu d'inscrire plus de 520 M€ au BP 2025 contre 507,6 M€ au BP 2024.

Il ressort en conséquence une enveloppe de crédits supplémentaires entre 2024 et 2025 répartis comme suit :

- les dépenses de personnel affichent une progression de plus de 5 M€ par rapport au BP 2024 ;
- les dépenses liées à la politique de la protection de l'enfance (fonction 421 hors masse salariale des assistantes familiales), dont le financement IDEA, sont en hausse plus de 76 M€ (+6 M€ par rapport au BP 2024) ;
- les dépenses APA sont évaluées à 68 M€ contre 65,6 M€ en 2024.
- les dépenses PCH évoluent en hausse à 30 M€, +2,2 M€ du fait des revalorisations des allocations et des besoins sociaux exprimés ;
- la contribution au SDIS 66 augmenterait de +1,2 M€ par rapport au BP 2024 à 36,1M€ ;
- les crédits sur le chapitre 011 (charges générales) augmentent de plus de 1M€ à 36 M€ ;
- les charges financières sont inscrites à 6,1 M€ (+1,2 €).

En recettes

Le budget 2025 enregistre plus de 540 M€ contre 533,8 M€ en 2024.

Les principales évolutions des recettes se présentent ainsi :

- Fraction de TVA (ex TFPB) (stable)
- Fraction de TVA (ex CVAE) (stable)
- DMTO (80 M€, stable)
- TSCA (91 M€, +7 M€)
- Reversement Fonds de péréquation DMTO (22,3 M€, -3,7 M€)

La contrainte qui pèse sur la collectivité pour la construction du budget 2025 est liée à la nécessité de trouver des ressources pérennes pour couvrir les dépenses relatives aux nouveaux besoins sociaux, tout en sécurisant le niveau d'épargne brute autour de 25 M€ pour assurer le financement, donc l'exécution du PPI.

L'évolution des textes financiers et dispositifs réglementaires sera susceptible de faire évoluer le cadrage des recettes et des dépenses.

V – La politique d’investissement du Département

1 LA POLITIQUE D’INVESTISSEMENT POUR 2025

Les conditions d’autofinancement déterminées par la trajectoire des recettes issues de la TVA et des DMTO couplée à l’objectif d’une capacité de désendettement de 8 années à fin 2028 (le ratio est estimé à 2,5 ans au 31 décembre 2024) rendent nécessaire un arbitrage politique des engagements pluriannuels.

Il faudrait soit rétablir l’épargne brute de 25 M€ en 2028 (5 à 6 M€ de marges à générer par an en fonctionnement) soit réduire les réalisations envisagées en investissement de 100 M€ entre 2025 et 2028 (soit une baisse des engagements pluriannuels de 140 M€ considérant un taux de réalisation de 70%).

En investissement, il sera proposé aux élus de prolonger les échéanciers de crédits de paiement de l’ensemble des autorisations de programme (AP) ou de réviser les enveloppes d’AP à la baisse, voire d’abandonner certaines opérations. Les arbitrages seront conditionnés par leur impact en fonctionnement (bâtiments administratifs, véhicules, transformation numérique de l’organisation), par le besoin d’une nouvelle génération d’équipements publics (établissements médico-sociaux, collèges, routes, logements sociaux, infrastructure portuaire, sécurité civile, etc.) et par l’impératif d’adaptation de l’aménagement du territoire au changement climatique (investissements propres et financements externes).

Entre 2022 et 2024 le Département aura réalisé près de 373 M€ d’investissement (soit au CA2023 229€/habitant contre une moyenne de la strate de 208€/habitant ; source DGCL), affichant un niveau record en 2024 (142.2 M€).

En 2023 s’est achevé le PPI « Imagine les PO 2019-2023 » et une trajectoire 2028 a été définie (il manque encore le vote d’une stratégie « eau » en réponse à la situation extrême à laquelle le territoire est confronté et en lien avec la Région et l’Etat). Le plan de mandat prévoyait en 2021 un volume de réalisations de 870 M€ à horizon 2028 pour un niveau d’engagements prévu à hauteur de 1 240 M€ (avec un taux de réalisation cible de 70%). A fin 2024 il reste un niveau de réalisations potentielles de 500 M€ sur la trajectoire initiale 2025-2028 qui devra être revu à la baisse d’environ 100 M€ et 710 M€ d’engagements à réduire de 140 M€ à conditions d’autofinancement constantes.

En 2024 le Département a engagé une démarche de réflexion autour d’experts reconnus afin d’exposer les éléments scientifiques documentant la vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique (sécheresses, inondations, submersions marines, incendies).

L’Assemblée départementale devrait prochainement définir la stratégie découlant de l’ensemble de ces constats. Il est possible que lors de ce vote, les élus décident de réviser le PPI de la collectivité pour intégrer les principes d’actions consécutifs aux travaux de LABO PO.

2 LA GESTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS D’INVESTISSEMENT

Le Département a initié depuis 2021 de nouvelles modalités de mise en œuvre et de suivi de la gestion pluriannuelle.

Toutes les AP/AE sont aujourd’hui interfacées dans le logiciel financier ce qui a pour effet d’en optimiser la gestion quotidienne. Par ailleurs, s’agissant des dépenses de subventions d’investissement gérées en AP, le module e-subvention déployé depuis 2023 est venu sécuriser la gestion des engagements juridiques et comptables.

Le suivi de gestion des AP/CP est gagé par la formalisation de nouveaux documents de synthèse présentés en session lors du vote de chaque compte administratif.

Depuis 2023, il est ainsi proposé aux élus d'approuver un bilan général de l'exécution des AP/AE du dernier exercice clos. Ce document informe les élus de l'état des consommations détaillées des enveloppes pluriannuelles.

Il est également présenté au vote une révision générale des AP/AE intégrant l'ensemble des modifications relatives à l'intitulé, au montant d'enveloppe ainsi qu'au lissage des échéanciers de CP. Un travail de contrôle est ensuite réalisé par la direction des finances pour s'assurer que les montants de CP des échéanciers trouvent leur parfaite transcription dans l'architecture budgétaire au niveau de chaque ligne d'exécution.

La volonté de la collectivité est d'améliorer la qualité de gestion pluriannuelle qui requiert une technicité nouvelle.

Depuis 2023 la collectivité a progressivement appliqué les principes de la gestion pluriannuelles à la section de fonctionnement avec la création d'AE pour le financement du SDIS, la maintenance des photocopieurs ou la téléphonie. Le recours à la gestion pluriannuelle est systématiquement interrogé et le déploiement doit se poursuivre sur de nouveaux périmètres en section de fonctionnement (subventions, aides sociales, dotations, etc.).

Ce déploiement de la gestion pluriannuelle se poursuivra en 2025 avec le projet de basculer au 1^{er} janvier 2026 l'ensemble des subventions de fonctionnement et d'investissement versées dans un cadre de gestion pluriannuelle selon des modalités à définir (périmètre et architecture de gestion, millésime, volume d'AP/AE, prévisions CP, etc.).

La montée en charge de la gestion pluriannuelle se traduit par l'augmentation significative depuis 2021 du nombre d'AP/AE en gestion et des volumes financiers exécutés au sein de la section d'investissement comme l'illustre le tableau ci-joint.

EXERCICE	DRI HORS DETTE	DONT CP EN EXECUTION D'AP	NOMBRE D'AP EN EXECUTION	POIDS DES AP/CP SUR LES DRI EN%
2022	120 712 504 €	36 182 588 €	16	30%
2023	109 905 372 €	34 532 132 €	18	31%
2024 (p.)	142 195 000 €	76 203 000 €	38	54%

Tableau 34 L'évolution de la gestion des AP, source CD66

LIBELLÉ	STOCK AP
MOY6972-ACQUISITION VEHICULES	3 700 000 €
AIDE AUX COMMUNES 2023	12 000 000 €
DEC6741-LNMP Phase 1	9 200 000 €
ENV6447-AEP ASSAINISSEMENT 2023	4 000 000 €
MOY6976-BATIMENT DES ARCHIVES DEPARTEMENTALES	23 000 000 €
ASO6524 – AIDE A LA PIERRE 2023	6 077 000 €
ENS6229-CITE DE L'EXCELLENCE SPORTIVE DE FONT-ROMEUE	3 213 833 €
VOI6154-PPI 2016-2022 AMÉNAGEMENT ROUTES DÉPARTEMENTALES	114 000 000 €
VOI6153-PPI MOBILITÉS DOUCES, VÉLOROUTES...	48 000 000 €
DEC6732-PPI 2018-2024 DD PORT DE PV/REQUALIFICATION DU QUAI DEZOUIMS	43 200 000 €
ENS 6223-PPI COLLÈGES 2019-2024	82 000 000 €
ENS6225-UDSIS MILLAS 2	8 851 315 €
ASO6499-PPI ÉTABLISSEMENTS PROTECTION DE L'ENFANCE	8 000 000 €
ASO6503-ÉTABLISSEMENTS PA PH	18 500 000 €
ENV6055-AEP ASSAINISSEMENT 2019	2 143 477 €
ENV6056-AEP ASSAINISSEMENT 2020	2 514 100 €
ENV6057-AEP ASSAINISSEMENT 2021	3 710 144 €
ENV6445-AEP ASSAINISSEMENT 2022	3 839 941 €
AEP ASSAINISSEMENT 2024	4 000 000 €
LO – AIDE A LA PIERRE 2024	8 200 000 €
AAC – AIDE AUX COMMUNES 2024	12 100 000 €
AAC - REPRISE AIDE AUX COMMUNES	9 800 000 €
ASO - ÉTABLISSEMENTS PA PH 2024	15 000 000 €
AP 2024 - AIDE A L'INVESTISSEMENT SDIS	65 000 000 €
AAP2024 -APPELS À PROJETS ET SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT	17 000 000 €
ACVC2024 -COLLÈGES - PERFORMANCE ET QUALITÉ DU BÂTI SCOLAIRE	32 400 000 €
MAT2024 -ACQUISITION MATERIEL 2024 (ROUTES)	6 000 000 €
AP 2024 – TABLETTES NUMÉRIQUES (DSI)	12 500 000 €
PPICOL - PPI COLLÈGES 2024-2029	100 000 000 €
OPEMANDAT - OPÉRATIONS MANDATURES	72 000 000 €
OPEPERF - OPÉRATIONS DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DU BÂTI ET STRATÉGIE DE DESIMPERMEABILISATION	34 130 000 €
VALORISATION ET AMELIORATION DES ORGANISATIONS TERRITORIALES ET FONCTIONNELLES	30 100 000 €
TVXPAT - PATRIMOINE/TRAVAUX GROS ENTRETIEN	10 950 000 €
RD66 - ROUTE DÉPARTEMENTALE 66	60 000 000 €
MULTIFONC – ACQUISITION DE PHOTOCOPIEURS MULTIFONCTIONS	1 500 000 €
MICROVINCA - MICROCENTRALE AVAL VINCA (BA HYDRO HT)	2 250 000 €
BARVINCA - VANNE D'ISOLEMENT AVAL BARRAGE VINCA (BP)	800 000 €
DATACENTER – DATACENTER	700 000 €
	890 379 810 €

Tableau 35 Stock d'AP au 31 décembre 2024, source CD66

Conclusion

L'environnement économique est instable, le contexte socio-économique se dégrade. Le Département est aujourd'hui de plus en plus exposé. Les dépenses sociales augmentent et les recettes diminuent ou perdent en dynamique.

Pour autant, nous poursuivrons, avec l'ensemble des élus de la Majorité départementale, notre engagement à destination des habitants du territoire.

En 2025, nous entendons rendre concret le projet de mandat qui porte une double ambition :

- d'abord protéger et accompagner les personnes les plus fragiles, les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les enfants en situation de danger, les travailleurs pauvres, confrontés aux effets de la crise socio-économique ;
- ensuite continuer à agir pour construire le territoire durable de demain favorisant l'émancipation des citoyens.

Les orientations budgétaires pour l'exercice 2025 traduisent cette ambition renouvelée.

00000

Le rapport d'orientations budgétaires contient des éléments objectifs participant à la sérénité et à la sincérité de nos échanges.

Sur la base de cet exposé, j'ouvre les discussions sur les orientations budgétaires pour l'exercice 2025.

À l'issue de ce débat, je vous demanderai de prendre acte de la tenue de celui-ci.

La Présidente du Conseil Départemental

Hermeline MALHERBE

Liste des abréviations

AE.....	Autorisation d'engagement
AIS.....	Allocations individuelles de solidarité
APA.....	Allocation personnalisée d'autonomie
APUL.....	Administration publique locale
ASE.....	Aide sociale à l'enfance
ASSO	Administration de sécurité sociale
CGCT.....	Code général des collectivités territoriales
CNSA.....	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CP.....	Crédits de paiement
CRF.....	Charges réelles de fonctionnement
CSG.....	Contribution sociale généralisée
CVAE.....	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DCRTP.....	Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGD.....	Dotation générale de décentralisation
DGF.....	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DMTO.....	Droits de mutation à titre onéreux
DSID	Dotation de soutien à l'investissement des départements
DSIL.....	Dotation de soutien à l'investissement local
EPCI	Établissements publics de coopération intercommunale
ESMS.....	Établissements sociaux et médico-sociaux
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FNGIR.....	Fonds national de garantie individuelle des ressources
FNPDMTO..	Fonds national de péréquation des DMTO
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations

IFER..... Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux
INSEE Institut national de la statistique et des études économiques
IPCH Indice des prix à la consommation harmonisé
LFI.....Loi de finances initiale
MNA Mineurs non accompagnés
PCH..... Prestation de compensation du handicap
PIB Produit intérieur brut
PLPFP Projet de loi de programmation des finances publiques
PRF Produits réels de fonctionnement
PRIC..... Pacte régional d'investissement dans les compétences
PSR Prélèvements sur recettes
RCT..... Mission Relations avec les collectivités territoriales
RSA.....Revenu de solidarité active
SAAD..... Services d'aide à domicile
SDIS..... Service départemental d'incendie et de secours
TCAM Taux de croissance annuel moyen
TEOM..... Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TF.....Taxes foncières
TFPB.....Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB.....Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH Taxe d'habitation
THRP Taxe d'habitation sur les résidences principales
THRS Taxe d'habitation sur les résidences secondaires
TICPETaxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TLV.....Taxe sur les logements vacants
TSCATaxe spéciale sur les conventions d'assurances
TVATaxe sur la valeur ajoutée
VLC..... Valeur locative cadastrale