

Session  
du 20 décembre 2021

# Rapport d'orientations budgétaires 2022

# Introduction

L'organisation d'un débat sur les orientations budgétaires dans un délai de deux mois précédant le vote du Budget Primitif permet de décliner nos engagements dans une dimension pluriannuelle qui intègre, outre l'exercice 2022, nos possibilités financières sur les années suivantes. Compte tenu, d'une part du manque de visibilité généré par les futures élections présidentielle et législative et d'autre part, de l'attente de l'adoption de notre plan de mandat CAP 2030, il vous est proposé de limiter la prospective aux exercices 2022 – 2023.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 ne comporte pas de mesures susceptibles de modifier substantiellement l'économie générale des budgets Départementaux.

Pour l'instant, les collectivités territoriales ne sont pas mises à contribution pour la réduction de la dette publique comme ce fut le cas précédemment.

## Introduction (suite)

Avec le transfert de la part départementale de la taxe sur le foncier bâti (TFB) aux communes pour compenser la perte de la taxe d'habitation, nous ne disposons plus de ressources avec un pouvoir de taux .

Nos principales recettes sont très corrélées à la conjoncture économique (Fraction de TVA national, CVAE, DMTO, TSCA, TIPCE).

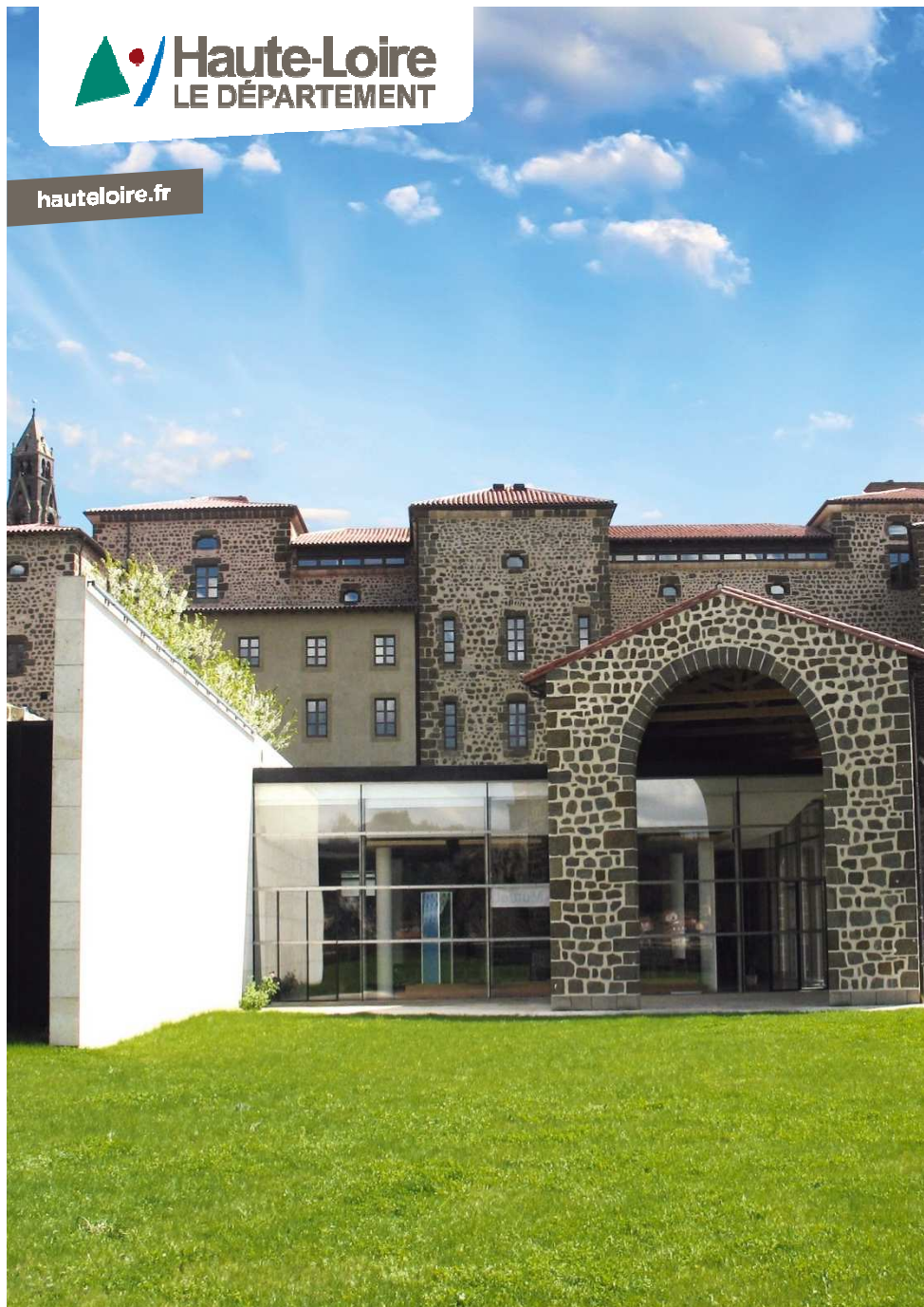
L'impératif d'équilibre de nos finances nous conduit donc à continuer d'encadrer strictement nos dépenses de fonctionnement et cela d'autant plus, que des dépenses nouvelles nous sont imposées dans le domaine de l'autonomie avec la forte revalorisation des salaires des intervenants à domicile.

# Les éléments présentés

**I. L'IMPACT DES DERNIERES LOIS DE FINANCES ET LES PRINCIPALES EVOLUTIONS SUSCEPTIBLES D'ETRE APPORTEES PAR LA LOI DE FINANCES 2022**

**II. LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES**

**III. LE PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT ET LA GESTION DE LA DETTE**



# I - L'IMPACT DES DERNIERES LOIS DE FINANCES ET LES PRINCIPALES EVOLUTIONS SUSCEPTIBLES D'ETRE APPORTEES PAR LA LOI DE FINANCES 2022



# I- A- L'impact des dernières lois de finances

## Les fonds de péréquation

Les **lois de finances pour 2019 et pour 2020** ont respectivement créé et pérennisé un fonds de péréquation horizontale sur les DMTO d'un montant de 250 millions d'euros. Ce fonds constitue depuis 2019 un apport supplémentaire net annuel d'environ 5 M€ pour notre budget.

## La fraction de TVA nationale

**La loi de finances pour 2020 porte la réforme de la fiscalité locale qui impacte nos recettes à compter de 2021.** La part départementale de la taxe sur le foncier bâti (TFB) a été transférée aux communes pour compenser la perte de la taxe d'habitation. A la place, il est affecté aux Départements une fraction de TVA nationale.

# I- A- L'impact des dernières lois de finances

## La fraction de TVA nationale (suite)

Pour la 1<sup>ère</sup> année de mise en œuvre en 2021, le montant de TVA a été égal aux bases nettes de 2020 multipliées par le taux de 2019. En d'autres termes, 2021 a été **une année blanche avec un manque à gagner pour notre Collectivité de l'ordre de 1.2 M€** (calculé sur une hausse moyenne des bases de 2.1%).

Pour les exercices suivants, il était prévu de faire évoluer le montant de TVA proportionnellement à la TVA nationale collectée en n-1. **La loi de finances pour 2021** fait évoluer le dispositif afin de supprimer l'effet d'aubaine lié à la crise sanitaire. En effet, anticipant une forte reprise en 2021, un tel calcul aurait engendré une forte augmentation du produit de TVA redistribué en 2022.

# I- A- L'impact des dernières lois de finances

## La fraction de TVA nationale (fin)

Le montant de TVA versé aux Départements évoluera proportionnellement à la TVA nationale collectée en année n et non en n-1 comme initialement prévu.

Cette disposition a de lourdes conséquences. Si la fraction de TVA avait été calculée comme c'était initialement prévu dans la loi de finances pour 2020, nous serions assurés d'une croissance de cette ressource de l'ordre de 7% sur 2022. **Avec la formule adoptée dans la loi de finances pour 2021, nous n'avons aucune certitude. C'est seulement dans le courant de l'année 2023 que nous connaissons la ressource définitive qui nous est attribuée pour 2022. Les versements seront basés sur le montant prévisionnel de la TVA collectée et une régularisation interviendra dans le courant de l'année n+1.**



# I- A- L'impact des dernières lois de finances

## Le fonds de stabilisation

**Enfin dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale, la loi de finances pour 2020**, attribuée aux Départements, à compter de 2021, **une fraction supplémentaire de TVA égale à 250 M€**. La fraction étant fixe, le produit évoluera au gré du montant global de TVA collecté. Un montant figé de 250 M€ sera réparti en fonction de critères de ressources et de charges dont les règles de répartition ont été fixées par décret. Une deuxième part (montant excédant les 250 M€ par application de la fraction initiale) appelé « fonds de sauvegarde » sera utilisé en cas de dégradation de la situation financière des Départements. Cette disposition constitue un **apport supplémentaire prévisionnel d'environ 1.7 M€ pour notre budget sur l'exercice 2021 et de 1.9 M€ sur l'exercice 2022.**

## I- B- Le projet de loi de finances pour 2022

**Le projet de loi de finances pour 2022 (PLF 2022) a relativement peu de conséquence pour les budgets des Départements sur l'exercice 2022.**

Il confirme notamment l'absence de baisse de la DGF. Pour l'instant, les collectivités territoriales ne sont pas mises à contribution pour la réduction de la dette publique comme ce fut le cas précédemment (baisse de la DGF au début de la décennie 2010 puis contrat de Cahors à compter de 2018 interrompu par la crise COVID). Il est très probable que des contraintes de ce type réapparaissent dès 2023.

Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit toutefois une modification sur la **dotation de soutien à l'investissement des départements** (DSID). Il offre par ailleurs aux Départements volontaires la possibilité d'expérimenter la **recentralisation de l'allocation RSA**.

## I- B- Le projet de loi de finances pour 2022

### La DSID

Le PLF 2022 prévoit le « basculement » de la DSID part « péréquation » sur la DSID part « projets ».

La part « péréquation » qui représente environ 700 000 € est allouée en fonction de critères péréquateurs (notamment le potentiel fiscal). Cette part est libre d'emploi, non affectée comptablement et versée chaque année

La part « projets » est destinée à soutenir les projets d'investissement éligibles portés par les Départements, dans un objectif de cohésion des territoires. Les projets sont instruits par le Préfet de la Haute-Loire et proposés au Préfet de la Région qui est chargé de la répartition de l'enveloppe régionale.

## I- B- Le projet de loi de finances pour 2022

### La DSID (suite)

Il s'agit d'une très mauvaise nouvelle pour les Départements. Si le PLF 2021 était voté en l'état, la part libre d'emploi de la DSID s'effacerait au profit d'une part orientée sur les thématiques choisies par l'Etat.

**Sur le plan financier, dans le meilleur des cas, ce « basculement » occasionnerait un décalage dans le temps du paiement de la DSID et dans le pire des cas, une perte de recettes, si les projets sur lesquels est fléchée la DSID sont revus à la baisse ou abandonnés.**

## I- B- Le projet de loi de finances pour 2022

### La recentralisation du RSA

**L'Etat propose de reprendre**, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, **la totalité de la gestion administrative des allocations RSA** (instruction, décision d'attribution, examen des éventuels recours, contrôle administratif) **et le financement de ces prestations**. L'expérimentation a une durée de 5 ans.

Le droit à compensation de l'Etat sera calculé sur la base de la moyenne des dépenses consacrées à l'allocation sur la période 2018-2020.

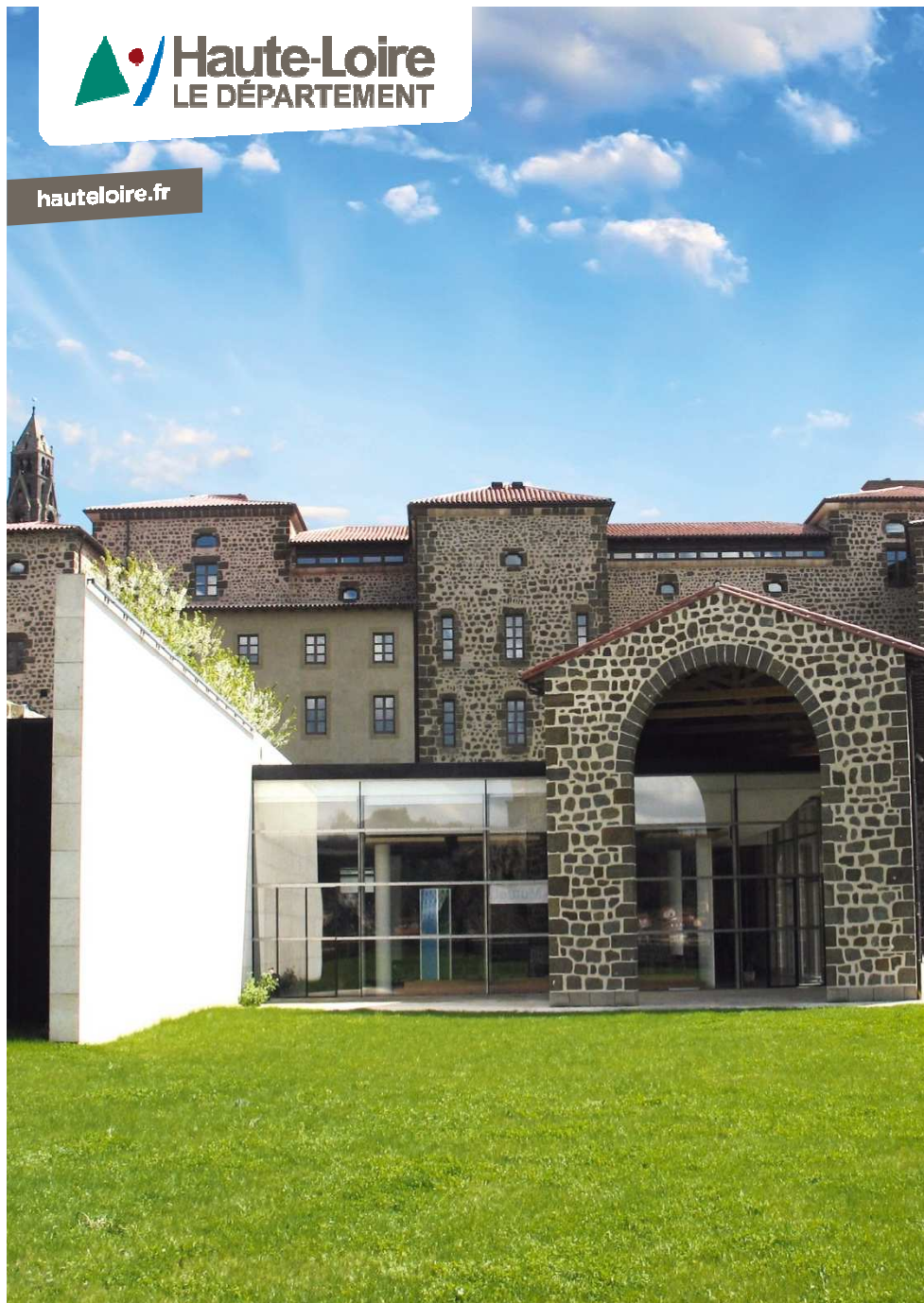
## I- B- Le projet de loi de finances pour 2022

### **La recentralisation du RSA (suite)**

Cette compensation se traduira par la suppression de la TIPCE RMI, de la TIPCE RSA, du fonds de mobilisation pour l'insertion départementale (FMDI) et du dispositif de compensation péréquée. Si ces suppressions ne suffisent pas, une part des produits de DMTO ne pouvant excéder 20% sera également prélevée. Enfin, si ce n'est encore pas suffisant, c'est un montant de DGF qui sera enlevé.

Les Départements qui veulent entrer dans l'expérimentation doivent se porter candidat par délibération de leur assemblée délibérante avant le 15 janvier 2022.





## II- LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES

## II- A- La stratégie financière proposée

Dans l'attente de la validation de notre plan de mandat CAP 2030, afin de remplir pleinement notre rôle de chef de file en matière de solidarité sociale et territoriale, je vous propose d'établir notre prospective sur les hypothèses suivantes :

- **Un maintien de nos investissements à un niveau relativement élevé : 45 M€ par an**
- **Un recours à l'emprunt qui engendre une capacité de désendettement inférieure à 6 années en fin de mandat.**
- **Un taux d'épargne supérieur à 10%**

## II- A- La stratégie financière proposée

Pour atteindre ces objectifs nous avons fixé les grands axes de progression de nos dépenses de fonctionnement par rapport au budget total voté en 2021 comme suit :

### **Solidarités territoriales :**

Reconduction du budget au même niveau déduction faite des crédits consacrés aux aides ponctuelles liées à la période de pandémie (aide aux loyers et aux organismes de l'économie sociale et solidaire) sur la durée du mandat

## II- A- La stratégie financière proposée

### **Solidarités humaines :**

Allocation RSA : + 0.5% (+3% par rapport au CA anticipé) en 2022, puis + 2% en 2023

APA : reconduction du budget voté 2021 (+3% par rapport au CA anticipé) + impact de l'avenant 43 en 2022, puis + 2% en 2023

Aide sociale à l'hébergement des personnes âgées : reconduction du budget voté 2021 (+ 10% par rapport au CA anticipé) en 2022, puis + 2% en 2023

PCH : + 2.5% en 2022, puis + 2% en 2023

Aide sociale à l'hébergement des personnes handicapées : reconduction du budget voté 2021 (+ 4% par rapport au CA anticipé) en 2022, puis + 2% en 2023

Autres dépenses sociales : reconduction du budget voté 2021

## II- A- La stratégie financière proposée

### **Haute-Loire ouverte :**

Reconduction du budget au même niveau

### **Attractivité territoriale :**

Reconduction du budget au même niveau

### **Ressources et stratégies :**

Masse salariale : + 2% (+2.5% par rapport au CA anticipé) en 2022, puis + 2% en 2023 même si nous pouvons légitimement penser qu'il y aura sur la période une revalorisation du point d'indice et donc de la masse salariale.

Autres dépenses : reconduction du budget au même niveau

## II- A- La stratégie financière proposée

### **Enfance Jeunesse :**

- Protection de l'enfance dont mineurs non accompagnés : + 2% (+2.4% par rapport au CA anticipé) en 2022, puis + 2% en 2023
- Dotations de fonctionnement des collèges : + 6.50% au regard des décisions prises par l'Assemblée le 18 octobre 2021 pour 2022 puis reconduction du budget au même niveau en 2023
- Autres dépenses : reconduction du budget au même niveau

### **Environnement et développement durable :**

Reconduction du budget au même niveau



## II- A- La stratégie financière proposée

Compte tenu de ces hypothèses, la **progression de notre budget de fonctionnement s'élève à – 0.42% par rapport au budget total voté en 2021 et à + 2.41% par rapport au CA anticipé**. Cette évolution permet de respecter les différents ratios que s'est fixé notre Assemblée (cf. II-B).

## II- A- La stratégie financière proposée

**Concernant les recettes**, les services ont travaillé avec **Ressources Consultants Finances** (cabinet–conseil qui travaille notamment pour l’ADF) en particulier sur l’évolution des recettes dont l’estimation est complexe (Fonds de péréquation notamment) et sur le décryptage du projet de loi de finances.

Les principales hypothèses de cette prospective sont les suivantes :

- Maintien de la DGF au niveau du CA anticipé 2021;
- Progression de 3% de la recette liée à la TVA sur 2022 puis 2.5% en 2023;
- Perception de 1.9 M€ sur le fonds de TVA de 250 M€, créé par la loi de finances pour 2020 (1.55 M€ en 2021) ;

## II- A- La stratégie financière proposée

### Les Recettes

- Retour des DMTO à un niveau normal et stable à 20.5 M€ ;
- Maintien de la TIPCE au niveau du CA anticipé 2021 ;
- Progression annuelle de la taxe d'électricité de 1.5% ;
- Stabilité de la taxe d'aménagement au niveau du CA anticipé 2021 ;
- Progression annuelle de 2% de la TSCA ;
- Baisse de 8% de la CVAE en 2022 par rapport au CA anticipé 2021 puis reprise de 10% en 2023 ;

## II- A- La stratégie financière proposée

- Stabilité autour de 11.1 M€ du fonds globalisé de péréquation des DMTO;
- Maintien de la DCRTP en 2022 puis légère baisse de 0.8% en 2023 ;
- Progression annuelle de 2% la dotation de compensation péréquée ;

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

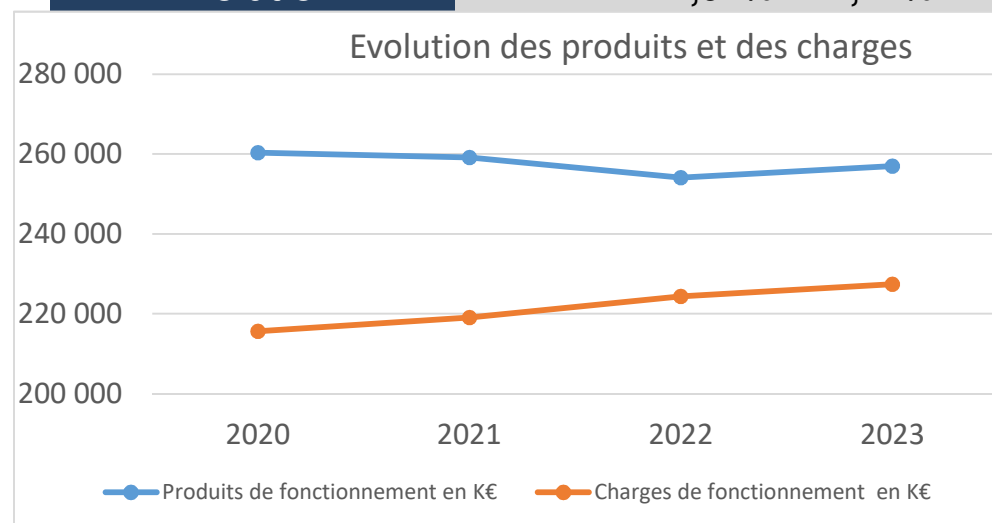
**+ 0.70% en 2022 par rapport au budget voté en 2021,**

**(- 1.95% par rapport au CA anticipé)**

**+1.12% en 2023**

## II- B- L'impact de ce scénario sur nos indicateurs de gestion

	2020	2021	2022	2023
<b>Produits de fonctionnement en K€</b>	260 339	259 179	254 127	256 970
<b>Evolution</b>		-0,45%	-1,95%	1,12%
<b>Charges de fonctionnement en K€</b>	215 573	219 066	224 340	227 362
<b>Evolution</b>		1,62%	2,41%	1,35%

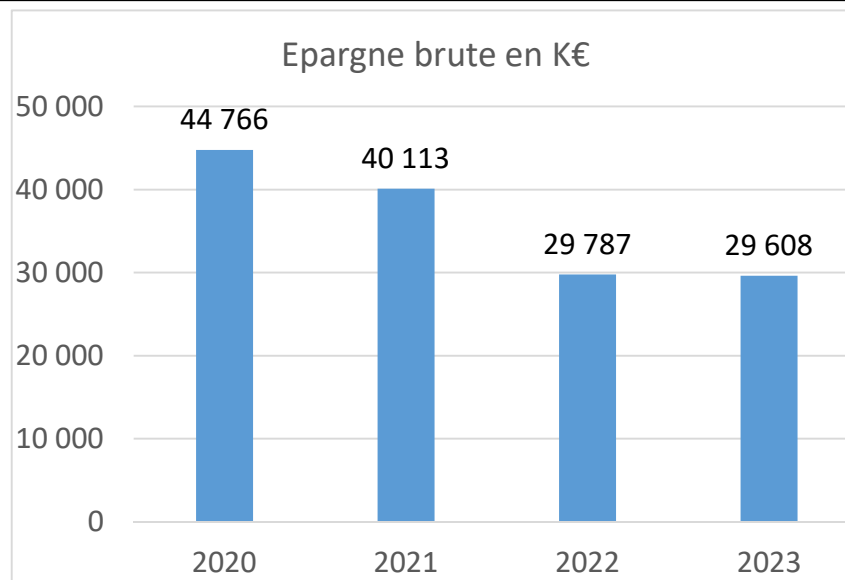


**Un fort effet ciseau est constaté en 2022. Il se poursuit en 2023 mais de façon moins prononcée. Les recettes croissent légèrement moins vite que les dépenses.**

## II- B- L'impact de ce scénario sur nos indicateurs de gestion

### - Epargne brute en K€

	2020	2021	2022	2023
<b>Epargne brute en K€</b>	<b>44 766</b>	<b>40 113</b>	<b>29 787</b>	<b>29 608</b>



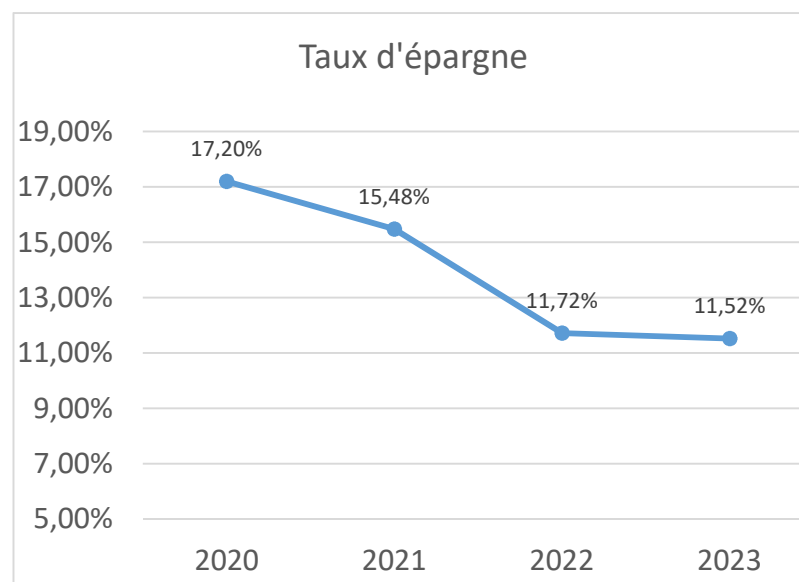
**Mécaniquement le niveau d'épargne brute diminue mais reste à un niveau convenable.**



## II- B- L'impact de ce scénario sur nos indicateurs de gestion

- **Taux d'épargne : Epargne brute / produits de fonctionnement**

	2020	2021	2022	2023
<b>Ep brute / Prod fct</b>	<b>17,20%</b>	<b>15,48%</b>	<b>11,72%</b>	<b>11,52%</b>

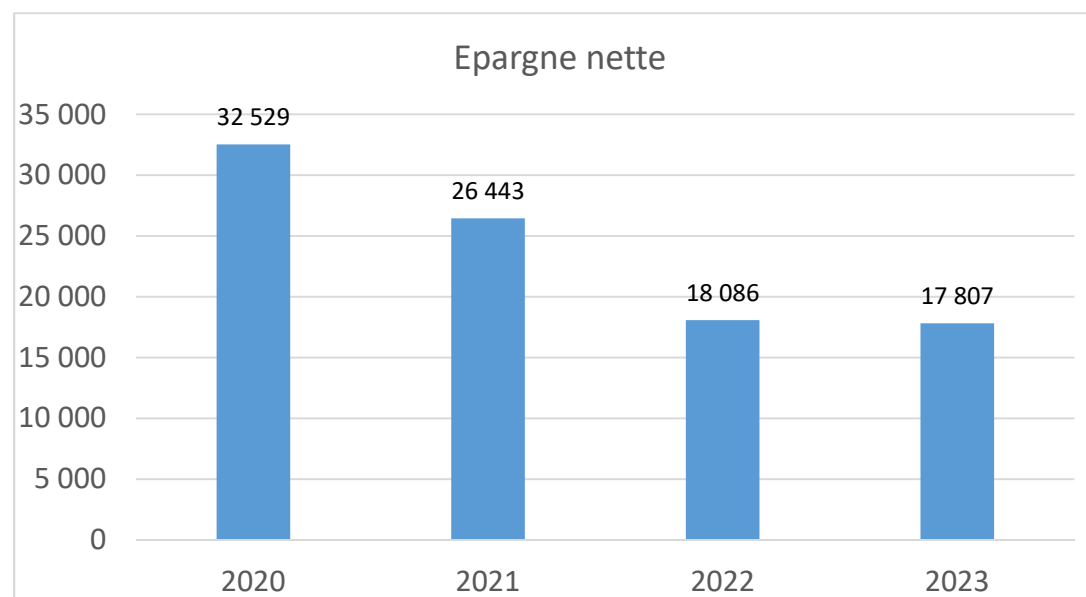


**Le taux d'épargne diminue fortement en 2021 et 2022 puis plus lentement en 2023.**

## II- B- L'impact de ce scénario sur nos indicateurs de gestion

- **Epargne nette (autofinancement)** en K€ (Epargne brute – remboursement des emprunts)

	2020	2021	2022	2023
Ep nette en K€	32 529	26 443	18 086	17 807

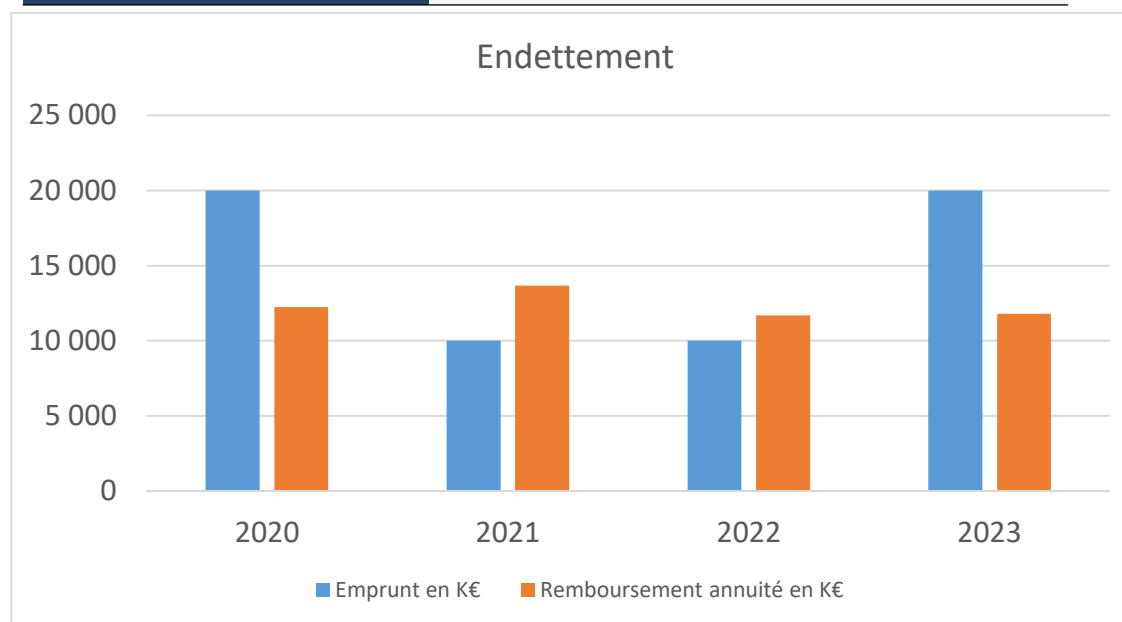


**L'épargne suit la même courbe que l'épargne brute réduisant notre capacité d'autofinancer l'investissement.**

## II- B- L'impact de ce scénario sur nos indicateurs de gestion

### - Le recours à l'emprunt

	2020	2021	2022	2023
<b>Emprunt en K€</b>	20 000	10 000	10 000	20 000
<b>Remboursement annuité en K€</b>	12 238	13 669	11 701	11 801

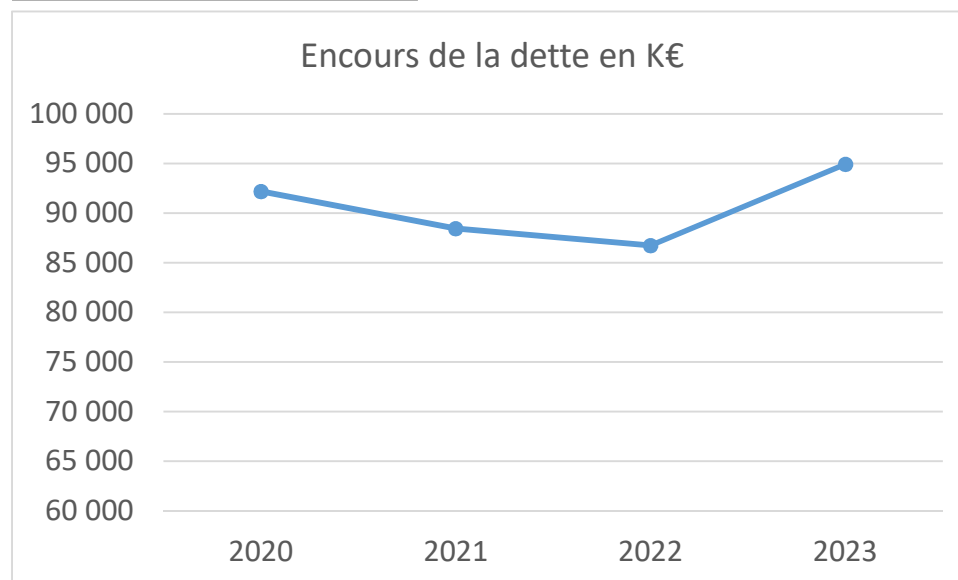


**La prospective développée prend comme hypothèse un niveau élevé d'investissement de 45 M€ par an. Dans cette hypothèse, nous nous désendettions légèrement en 2022 et nous nous endettons de manière plus conséquente en 2023.**

## II- B- L'impact de ce scénario sur nos indicateurs de gestion

### - Encours de la dette

	2020	2021	2022	2023
Encours en K€	92 169	88 434	86 733	94 932

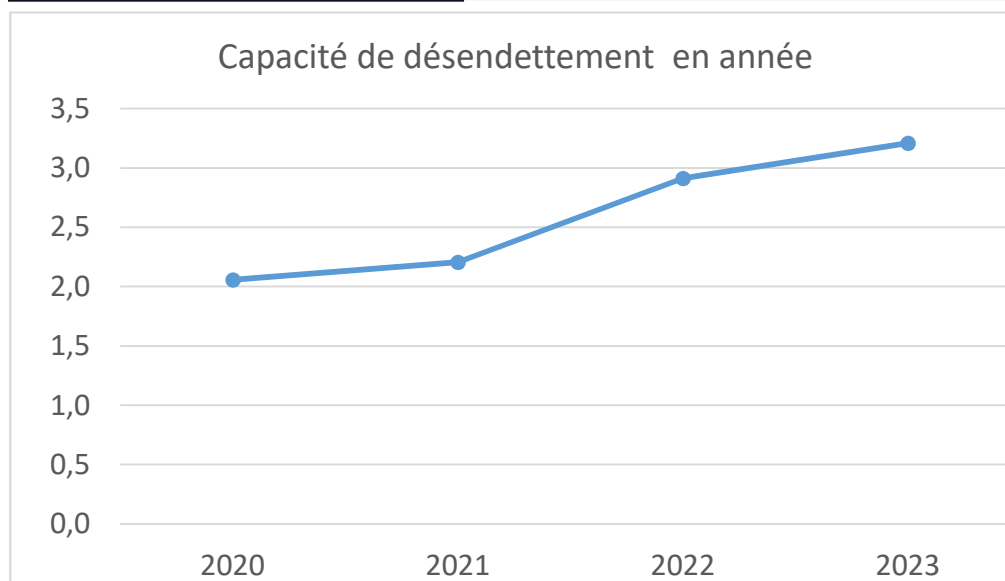


**L'endettement reprend en 2023. Notre encours de dette approcherait 95 M€.**

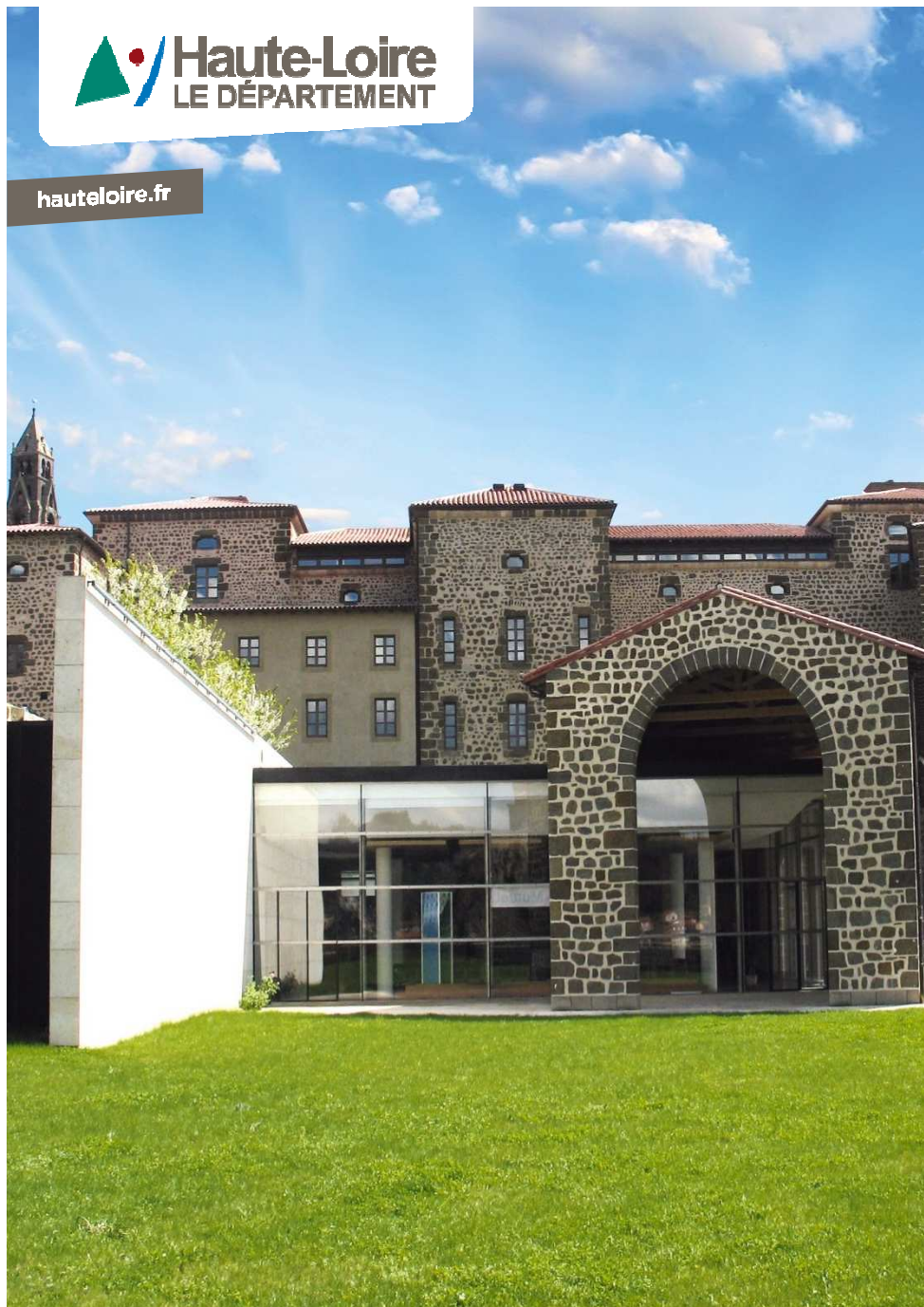
## II- B- L'impact de ce scénario sur nos indicateurs de gestion

### - Capacité de désendettement

	2020	2021	2022	2023
Capacité de désendettement en année	2,1	2,2	2,9	3,2



**Notre capacité de désendettement demeure très bonne à légèrement plus de 3 années.**



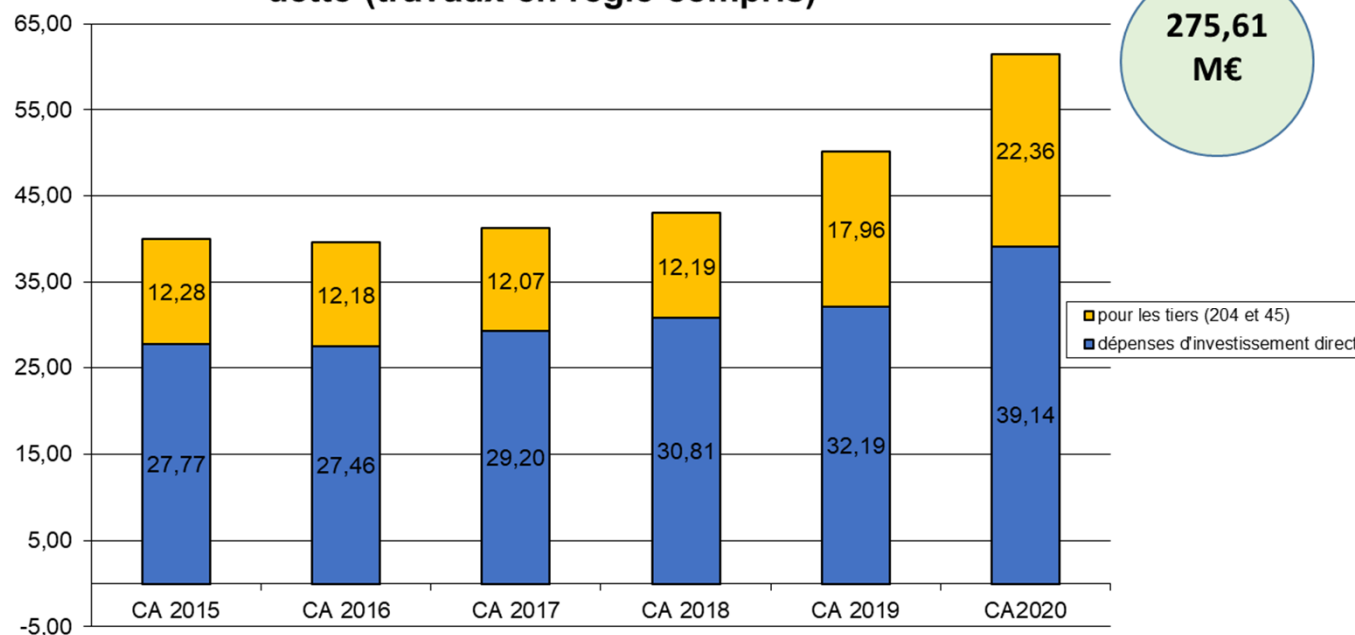
### III- LE PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT ET LA GESTION DE LA DETTE



## III- A- Le plan pluriannuel d'investissement

### Le PPI 2015 - 2020

Dépenses d'investissement en M€ hors remboursement de la dette (travaux en régie compris)



Nous avons investi plus de 275 M€ (travaux en régie compris) soit 35 M€ de plus que prévus dans la feuille de route. Le dynamisme de nos recettes (DMTO et TSCA notamment) et la création du fonds de péréquation horizontale, nous ont ouvert de nouvelles possibilités sur les exercices 2019 et 2020.

## III- A- Le plan pluriannuel d'investissement

### Une période de transition avant l'adoption d'un PPI 2022 – 2027 en juin 2022

L'année 2021 est un exercice de transition entre le PPI du précédent mandat et notre nouveau PPI qui sera finalisé une fois le plan de mandat CAP 2030 adopté.

En 2021, nous avons inscrits les crédits de paiements (CP) nécessaires à honorer les engagements pris sur l'ancien PPI. **Le CA 2021 anticipé s'élève à plus de 60 M€.**

Parallèlement à ça, sur nos compétences obligatoires (routes essentiellement), nous avons créé, lors des dernières sessions budgétaires, de nouvelles autorisations de programme (AP) afin de pouvoir engager des opérations qui seront réalisés sur l'exercice 2022. Ces AP seront incluses dans notre PPI 2022-2027.

## III- A- Le plan pluriannuel d'investissement

### Une période de transition avant l'adoption d'un PPI 2022 – 2027 en juin 2022 (suite)

**Lors de la présente session de notre Assemblée, un rapport est consacré à la modification de notre PPI.** Il vous sera proposé d'inscrire sur les exercices futurs, les CP nécessaires à honorer les engagements pris sur l'ancien PPI et de créer sans attendre de nouvelles AP sur les champs qui relèvent de nos compétences obligatoires ou d'investissements incontournables (bâtiments, Collèges, informatique...) avec des montants provisoires.

**Le calibrage de ces AP sur la durée du mandat ainsi que la définition des autres AP à créer en application des choix opérés dans le cadre de CAP 2030 interviendront lors de la DM1 2022.**

Le nouveau PPI se déclinera en programmes et en opérations. Les programmes seront composés d'autorisations de programme (A.P.) qui représentent la limite supérieure d'engagement de la collectivité sur la période.

## III- B- LA GESTION DE LA DETTE

### **L'endettement.**

Après 9 exercices consécutifs de baisse de notre encours de dette, une légère reprise de l'endettement est intervenue en 2020. Nous culminions à 127 M€ fin 2010, nous sommes descendu jusqu'à 83 M€ fin 2019, et nous sommes remontés à un peu plus de 92 M€ fin 2020.

**En 2021, nous nous désendettions de 3.74 M€ et notre encours au 31 décembre sera de 88,43 M€.**

## III- B- LA GESTION DE LA DETTE

### Les caractéristiques de notre encours de dette

- **Un encours de 88,43 M€** au 31/12/2021, classé en totalité parmi les produits présentant le plus faible niveau de risque.
- **21 contrats** auprès de 4 établissements.
- 70,09% d'emprunts à taux fixe
- Un **équivalent taux fixe** sur sa durée de maturité à **1,54%** au 31/12/2021 (contre 1,65% au 31/12/2020).
- Une **durée résiduelle de 9 années et 1 mois** (contre 8 années et 8 mois au 31/12/2020) et la **durée de vie moyenne est de 4 ans et 9 mois**.