

Session du 30 janvier 2023

# Rapport d'orientations budgétaires 2023



Haute-Loire  
**Cap 2030**

RESSOURCES ET  
STRATÉGIES



Défi 05 > Faire du Conseil départemental une collectivité de référence

Objectif 10 > Optimiser nos ressources

## Introduction

- L'organisation d'un débat sur les orientations budgétaires dans un délai de deux mois précédant le vote du Budget Primitif permet de décliner nos engagements dans une dimension pluriannuelle qui intègre, outre l'exercice 2023, nos possibilités financières sur les années suivantes.
- Après une forte récession de 7,9% en 2020 liée à la pandémie du COVID, l'année 2021 avec une croissance du PIB de 6,8% du fait du rattrapage, nous laissait espérer une stabilisation de la conjoncture économique.
- Le conflit Ukrainien a déjoué ces prévisions avec un tassement de la croissance et une reprise massive de l'inflation partout dans le monde. Pour la France, le taux de croissance prévisionnel pour 2022 est de 2.7% tandis que l'inflation devrait avoisiner les 6%. Cela s'accompagne bien évidemment d'une forte remontée des taux d'intérêt.

- La loi de finances a été votée avec le recours au 49.3. Elle ne comporte pas de mesures susceptibles de modifier substantiellement l'économie générale des budgets Départementaux. Elle est basée sur une prévision de croissance à 1% (jugé optimiste pour la plupart des organismes de prévisions) et une inflation à 4,3%.
- Nous ne disposons plus de ressources avec un pouvoir de taux et nos principales recettes sont très corrélées à la conjoncture économique. Nous avons bénéficié sur les exercices 2021 et 2022 d'un dynamisme des DMTO sans précédent. Nous pouvons légitimement craindre que les transactions immobilières chutent sensiblement en 2023 avec la hausse des taux et le tassement du marché immobilier.
- En outre, l'évolution du taux de pauvreté sur notre territoire, nous fait perdre le bénéfice de la 1<sup>ère</sup> tranche du fonds de sauvegarde (1.72 M€ en 2022).
- **Les perspectives de croissance envisagées et leurs impacts sur nos produits font que de toute évidence, le niveau de recettes de 2023 sera inférieur à celui de 2022.**

- L'impératif d'équilibre de nos finances nous conduit à continuer d'encadrer strictement nos dépenses de fonctionnement et cela d'autant plus que les dépenses nouvelles imposées par l'Etat (hausse du point d'indice, Ségur, Loi Taquet, hausse de l'allocation RSA) qui pesaient 6,2 M€ en 2022 (4.4 M€ nets des compensations) s'élèveront en 2023, en année pleine, à plus de 8.5 M€ (7.1 M€ nets des compensations).
- En outre, un arrêté vient d'ouvrir plus largement le bénéfice de la PCH aux personnes atteintes d'un handicap psychique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023. Le coût de cette mesure est difficile à estimer précisément mais il devrait de toute évidence dépasser le million d'euros.

## **Les éléments présentés**

I. La loi de finances 2023.

II. Les orientations budgétaires.

A – La stratégie financière proposée

B- L'impact du scénario envisagé sur nos indicateurs de gestion

III. Le Plan Pluriannuel d'Investissement et la gestion de la dette départementale

## I. LA LOI DE FINANCES 2023

- **Absence d'indexation de la DGF à l'inflation**
- **La CVAE et le fonds de péréquation de la CVAE sont remplacés** en totalité, dès 2023, **par une part de la TVA nationale** (cette suppression s'étale sur 2 ans pour les entreprises)
- **Le filet de sécurité énergie** s'élargi à l'ensemble des collectivités, départements compris, les moins favorisées (potentiel financier inférieur à 2 fois la moyenne de son groupe de collectivités), et qui connaissent une perte d'épargne brute de 15%
- **L'amortisseur « électricité »** entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023 pour aider notamment les collectivités à faire face aux hausses des prix de l'énergie. Seules celles qui payent leur électricité plus de 180€/MWh (hors taxe et hors CSPE (Contribution au service public de l'électricité)) en bénéficient. Au-delà de ce seuil, l'Etat prend en charge 50% du montant, et ce jusqu'à un prix plafond de 500 €/MWh, l'aide étant intégrée directement dans la facture, l'Etat compensant les fournisseurs.

- **Le fonds vert** créé afin d'accélérer la transition écologique dans les territoires. **Les enveloppes de ce fonds seront à la main des préfets de Région.**
- **Du côté des dépenses**, le projet de loi de finances publiques 2023 prévoyait de limiter la progression annuelle des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales au taux d'inflation réduit de 0.5% soit pour 2023 à 3.8% (4.3% d'inflation prévue). Cette disposition (contrat de confiance) ne figure plus dans la loi de finance adoptée. **Il semblerait que le gouvernement ait renoncé, au moins temporairement, à l'encadrement des dépenses des collectivités territoriales.**

## **II. LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES**

### **A- La stratégie financière proposée**

La prospective présentée ci-dessous est établie dans l'objectif de **réaliser les défis de notre feuille de route CAP 2030 et le PPI que nous avons adopté en juin dernier tout en maintenant les indicateurs normatifs de bonne gestion :**

- **Un taux d'épargne supérieur à 10%**
- **Un recours à l'emprunt qui engendre une capacité de désendettement inférieure ou égale à 6 années en fin de mandat.**



Pour atteindre ces objectifs nous avons fixé, dans la lettre de cadrage budgétaire, les grands axes de progression de nos **dépenses de fonctionnement** par rapport au budget total voté en 2022 comme suit :

### **Solidarités territoriales :**

- Reconstitution du budget au même niveau à l'exception de la subvention de fonctionnement au SDIS qui augmentera de 9.4% en 2023 et qui sera indexée sur l'évolution de la TSCA (article 53) estimée à 3% les années suivantes

### **Solidarités humaines :**

- Allocation RSA : + 2% chaque année
- APA : + 2% chaque année
- Aide sociale à l'hébergement des personnes âgées : - 5% en 2023, puis + 2% chaque année
- PCH : + 15% en 2023, puis + 3% chaque année
- Aide sociale à l'hébergement des personnes handicapées : + 3% en 2023, puis + 2% chaque année
- Autres dépenses sociales : reconstitution du budget voté 2022

## **Haute-Loire ouverte :**

- Reconduction du budget au même niveau sur la durée du mandat

## **Attractivité territoriale :**

- Reconduction du budget au même niveau sur la durée du mandat

## **Ressources et stratégies :**

- Masse salariale : + 3.5% en 2023, puis + 2% chaque année
- Autres dépenses : reconduction du budget au même niveau sur la durée du mandat

## **Enfance Jeunesse :**

- Protection de l'enfance : + 3% en 2023, puis + 2% chaque année
- Dotations de fonctionnement des collèges : + 2% au regard des décisions prises en 2022 puis + 2% chaque année
- Autres dépenses : reconduction du budget au même niveau sur la durée du mandat

## **Environnement et développement durable :**

- Reconduction du budget au même niveau sur la durée du mandat

Compte tenu de ces hypothèses, la **progression du budget de fonctionnement s'élève à +1.31% par rapport au budget total voté en 2022 et à + 3.41% par rapport au CA anticipé. A partir de 2024, les dépenses évoluent d'environ 2% par an.** Cette évolution permet de respecter les différents ratios que s'est fixé notre Assemblée.

**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, Dotation de compensation péréquée 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 2022 sur la durée du mandat;
- Progression de 5% de la recette liée à la TVA (remplacement de la TFPB) sur 2023 puis 3% sur les années suivantes ;
- Plus de perception de la 1<sup>ère</sup> tranche du fonds de sauvegarde en raison du taux de pauvreté passé sous la barre des 12% (1.72 M€ perçus en 2022) ;
- Retour des DMTO à un niveau normal et stable sur la durée du mandat à 25 M€ ce qui semble être l'hypothèse la plus favorable ;

- Maintien de la TIPCE au niveau du CA anticipé 2022 sur la durée du mandat ;
- Progression annuelle de la taxe d'électricité de 1.5% ;
- Stabilité de la taxe d'aménagement au niveau du CA anticipé 2022 pour les années à venir malgré la hausse du taux voté en 2022 ;
- Progression annuelle de 3% de la TSCA sur la durée du mandat ;
- Progression de 6% de la recette liée à la TVA (remplacement de la CVAE et du fonds de péréquation de la CVAE) sur 2023 puis 3% sur les années suivantes ;
- Quasi stabilité du fonds globalisé de péréquation des DMTO sur la durée du mandat ;

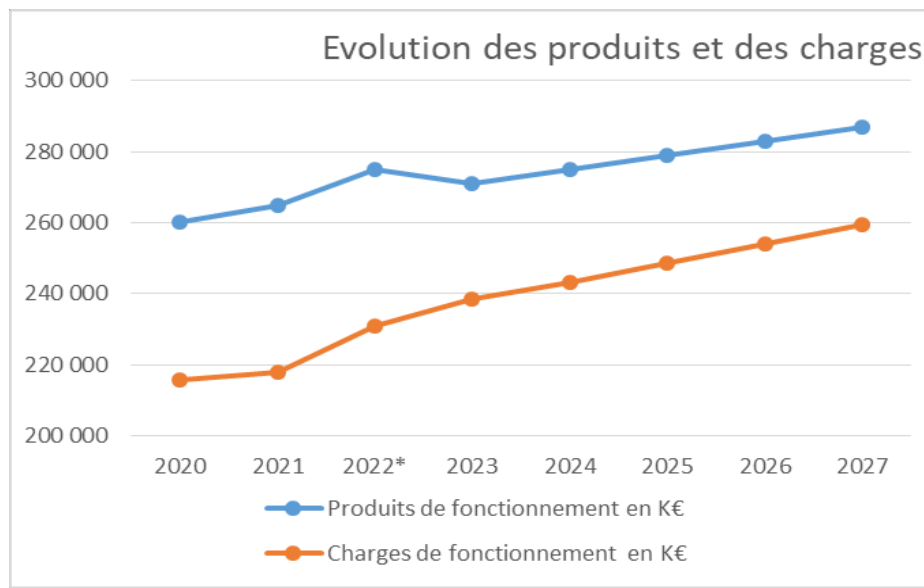
- Stabilité de la DCRTP sur la durée du mandat ;
- Progression annuelle moyenne de l'ordre de 2% de la dotation de compensation péréquée sur la durée du mandat
- **De cette prospective, il résulte une évolution des produits de +2.77% en 2023 par rapport au budget voté en 2022, - 1.35% par rapport au CA anticipé. A partir de 2024, les produits évoluent d'environ 1.5% par an.**

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

	2020	2021	2022*	2023	2024	2025	2026	2027
<b>Produits de fonctionnement en K€</b>	260 339	264 797	274 841	271 135	274 976	279 090	282 883	286 808
<b>Evolution</b>		1,71%	3,79%	-1,35%	1,42%	1,50%	1,36%	1,39%
<b>Charges de fonctionnement en K€</b>	215 573	217 910	230 740	238 618	243 261	248 518	253 896	259 602
<b>Evolution</b>		1,08%	5,89%	3,41%	1,95%	2,16%	2,16%	2,25%

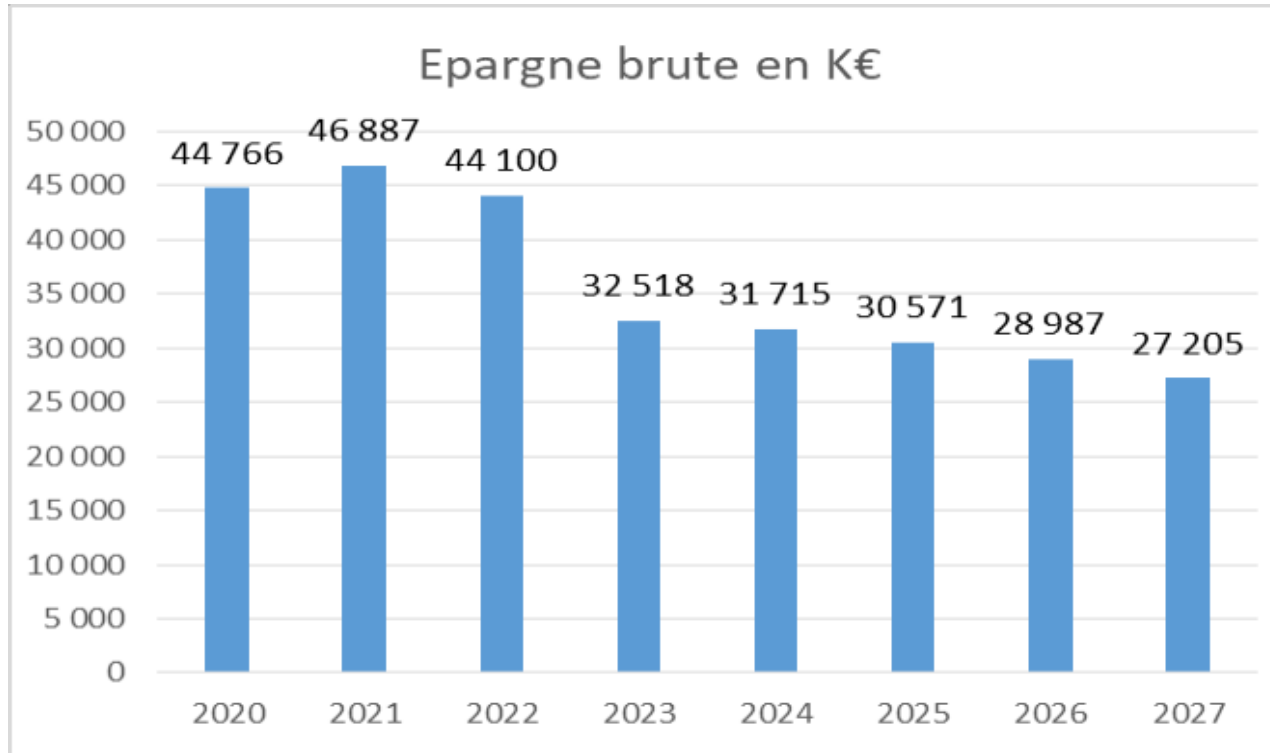
Le montant de charges de fonctionnement prévisionnel sur 2023 est en hausse de 3.41% par rapport au CA anticipé 2022. A partir de 2024, les dépenses évoluent d'environ 2% par an.

L'évolution des produits en 2023 est de - 1.35% par rapport au CA anticipé 2022. A partir de 2024, les produits évoluent d'environ 1.5% par an.



- **Épargne brute en K€**

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Épargne brute en K€	44 766	46 887	44 100	32 518	31 715	30 571	28 987	27 205

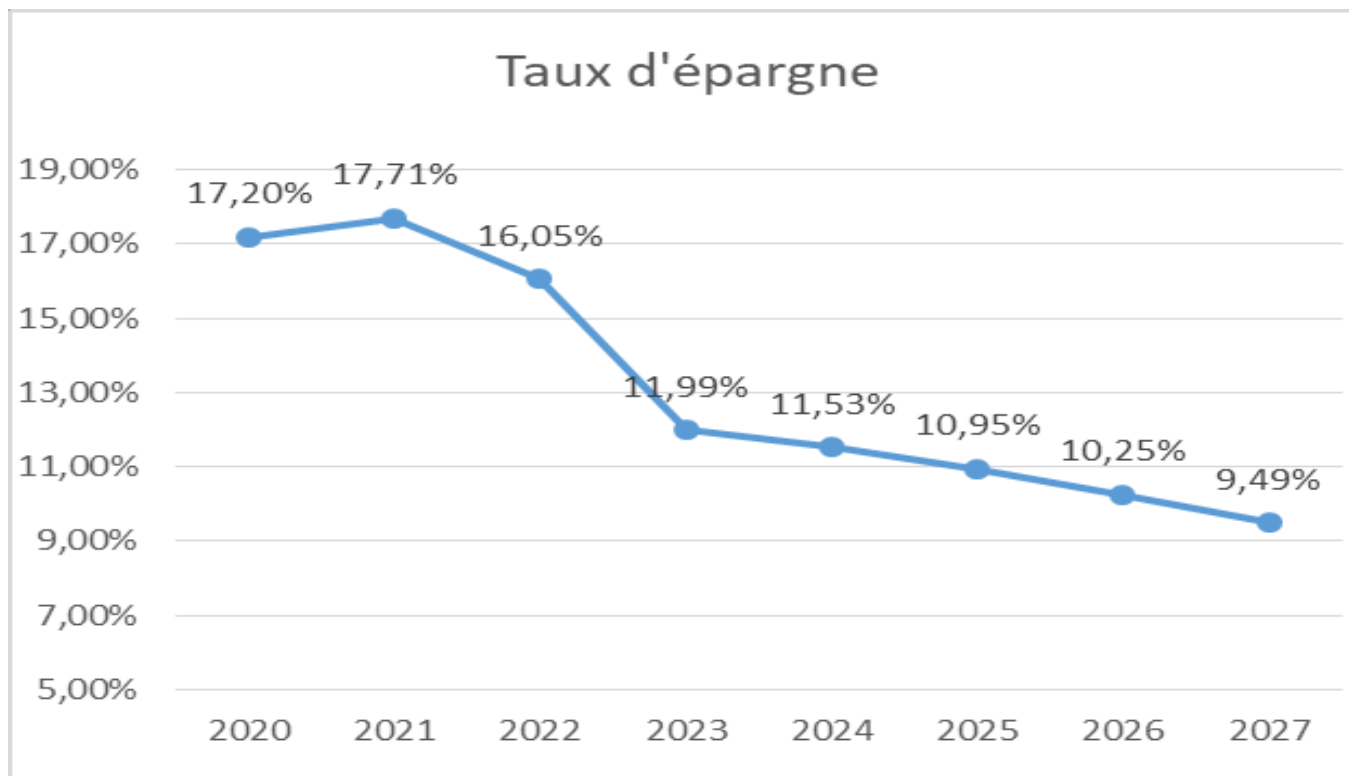


**Mécaniquement le niveau d'épargne brute diminue mais reste à un niveau convenable.**



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

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ep brute / Prod fct	17,20%	17,71%	16,05%	11,99%	11,53%	10,95%	10,25%	9,49%



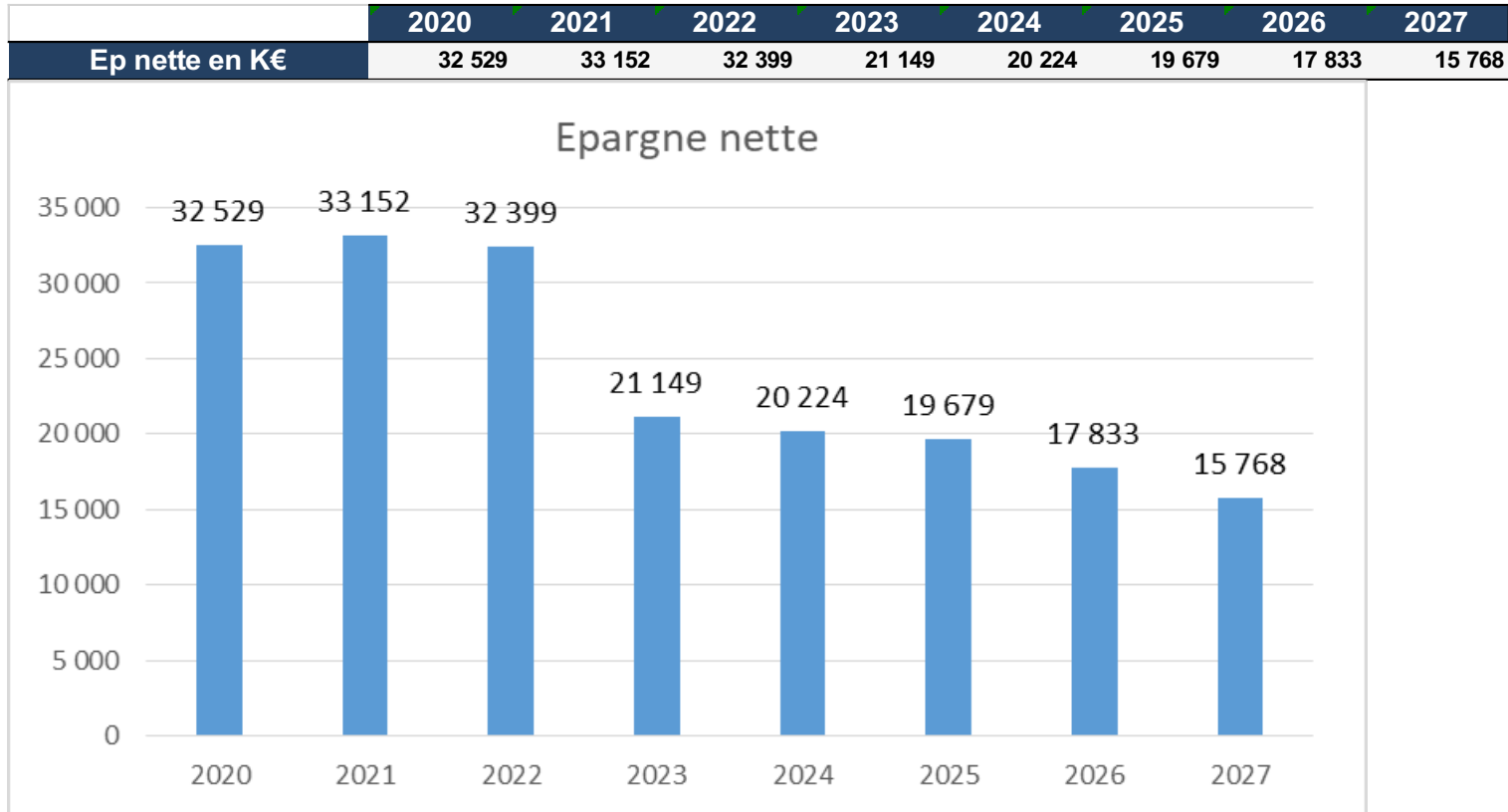
**Le taux d'épargne diminue fortement en 2023 puis plus lentement entre 2023 et 2027. Il passe très légèrement en dessous des 10% à compter de 2027.**

## - Niveau d'investissement

Dans cette prospective, le niveau d'investissement retenu est de 338 M€ sur la période 2022-2027. Il a été fixé de telle sorte que notre capacité de désendettement atteigne fin 2027 le plafond de l'indicateur normatif de 6 ans.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2022-2027
Dépenses d'investissement hors Dette	58 859	57 627	53 000	55 000	55 000	55 000	60 000	60 000	338 000

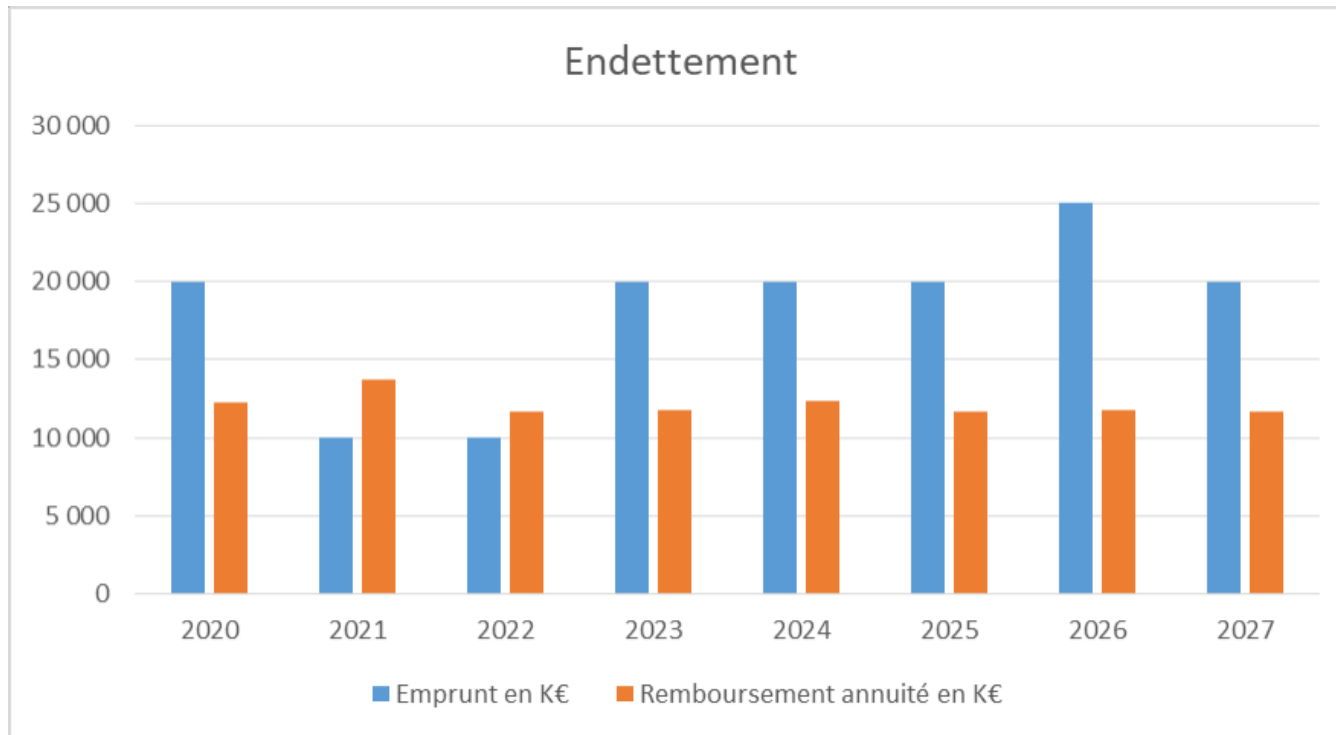
- **Epargne nette (autofinancement)** en K€ (Epargne brute – remboursement des emprunts)



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

## - Le recours à l'emprunt

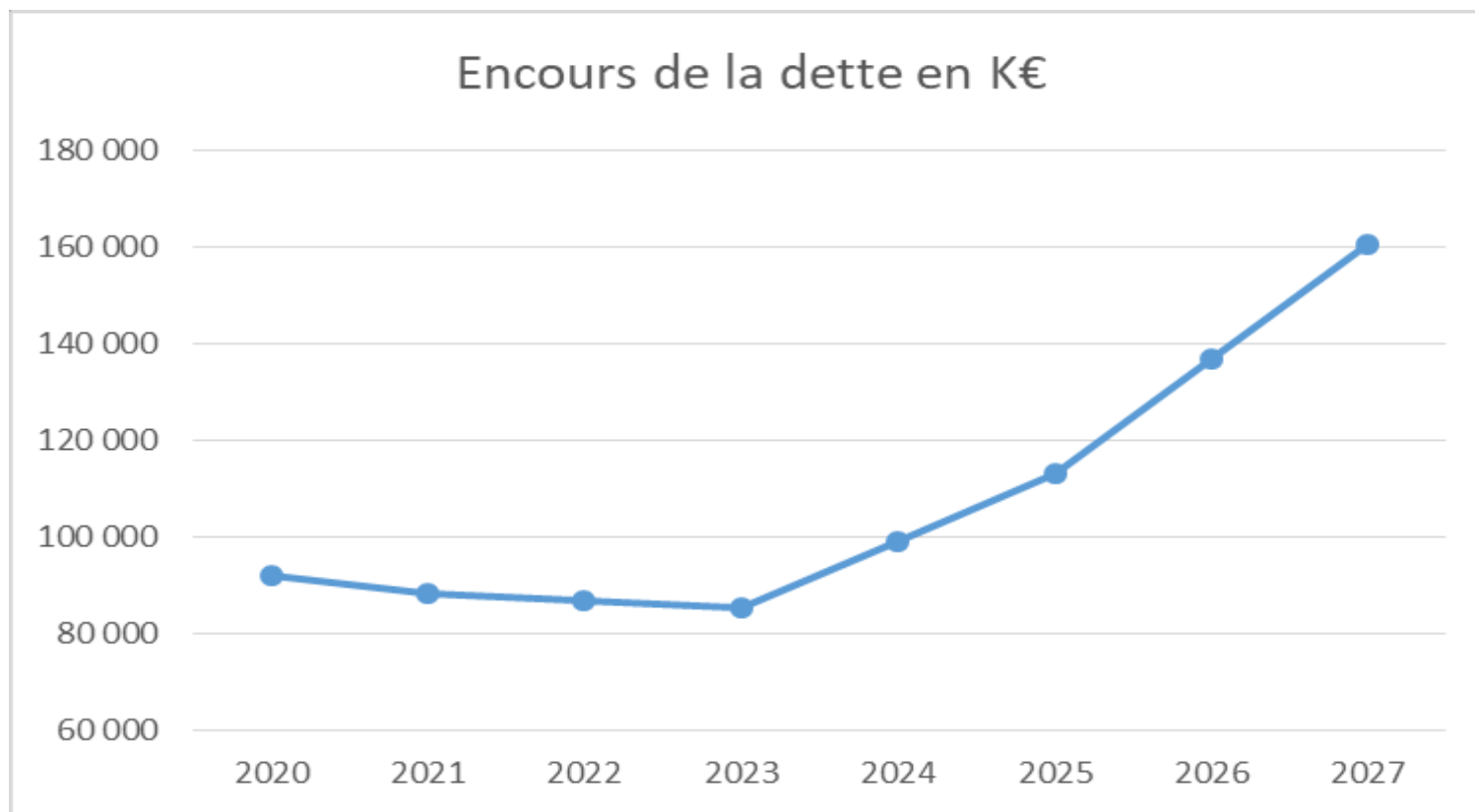
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2022-2027
<b>Emprunt en K€</b>	20 000	10 000	10 000	10 000	25 000	25 000	35 000	35 000	140 000
<b>Remboursement annuité en K€</b>	12 238	13 735	11 701	11 369	11 490	10 893	11 154	11 437	68 044
<b>Variation de l'encours de dette</b>	7 762	-3 735	-1 701	-1 368	13 509	14 107	23 846	23 563	71 956



**La prospective développée prend comme hypothèse un niveau d'investissement de 338 M€ sur la période 2022 – 2027. Compte tenu de la dégradation prévisible de notre épargne brute, ce niveau d'investissement, nous conduirait à emprunter 140 M€ de 2022 à 2027 alors que dans le même temps, nous ne rembourserions que 68 M€. Notre encours de dette augmenterait donc de 72 M€ (81%) entre fin 2021 et fin 2027.**

## - Encours de la dette

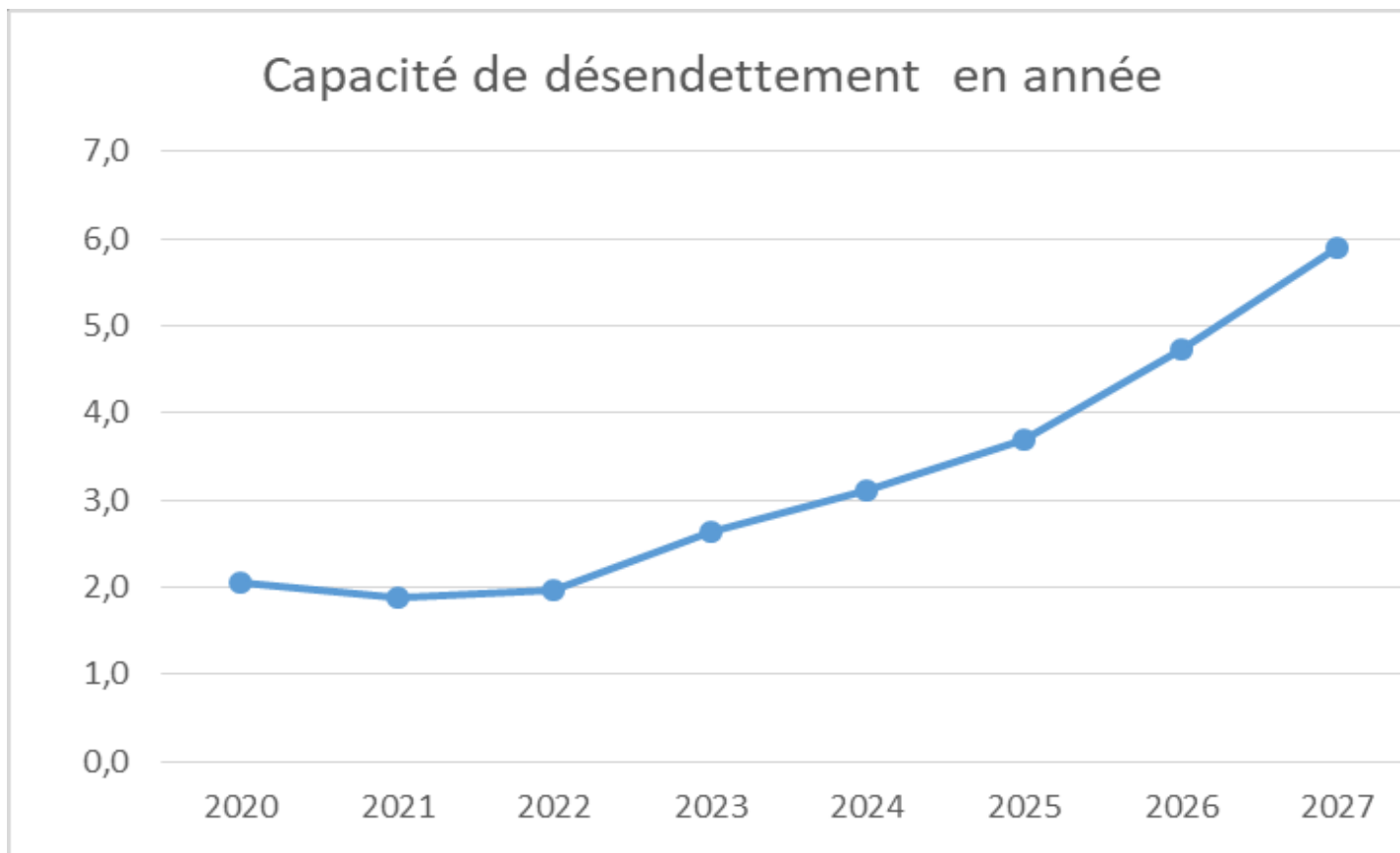
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Encours en K€	92 169	88 434	86 733	85 365	98 874	112 981	136 828	160 391



**L'endettement reprend de manière conséquente à partir de 2024.  
Notre encours de dette serait de 160 M€ fin 2027.**

## - Capacité de désendettement

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Capacité de désendettement en année	2,1	1,9	2,0	2,6	3,1	3,7	4,7	5,9



**Notre capacité de désendettement atteint la barre de l'indicateur normatif de 6 ans en 2027.**

## II. LE PPPI ET LA GESTION DE LA DETTE

### A- Le plan pluriannuel d'investissement (PPI)

Pour mémoire, nous avons adopté, lors de notre session de juin dernier, le PPI 2022-2027 de notre collectivité.

**Les autorisations de programmes (AP) ouvertes dans ce cadre s'élèvent à 336 M€.**

Parmi les nouveautés de ce PPI, il convient de noter sur le budget principal les AP :

- CAP 43 (communes et interco) : 33,5 M€
- Ponts de Bas en Basset et de Langeac : 36,8 M€
- Mobilité douce : 6,7 M€
- Aide à la pierre : 36,6 M€
- Travaux collèges : 25 M€
- Travaux Foyer départemental de l'enfance : 2 M€

et sur les budgets annexes :

- Travaux villages de vacances des Estables : 12.36 M€
- Travaux domaine du Sauvage : 2.2 M€

**Parallèlement à cela, la conclusion du CPER 2021 – 2027 et l'avenant à la convention sur le Très Haut Débit (THD) vont nous conduire à accroître notre PPI de l'ordre 4 M€ pour la première et 8 M€ (à affiner) pour le second.**

**Enfin, nous devons honorer sur cette période près de 55 M€ d'engagements sur les AP de l'ancien PPI.**

**Au final, c'est potentiellement 403 M€ d'engagements pris sur cette mandature et la précédente qu'il faudra honorer.**

**Comme le montre la prospective (cf. II), sans cofinancements supplémentaires (CPER Mobilité, Fonds vert...), c'est environ 65 M€ de crédits de paiement qu'il faudrait reporter sur les exercices 2028 et suivants.**



## **B. La gestion de la dette départementale**

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

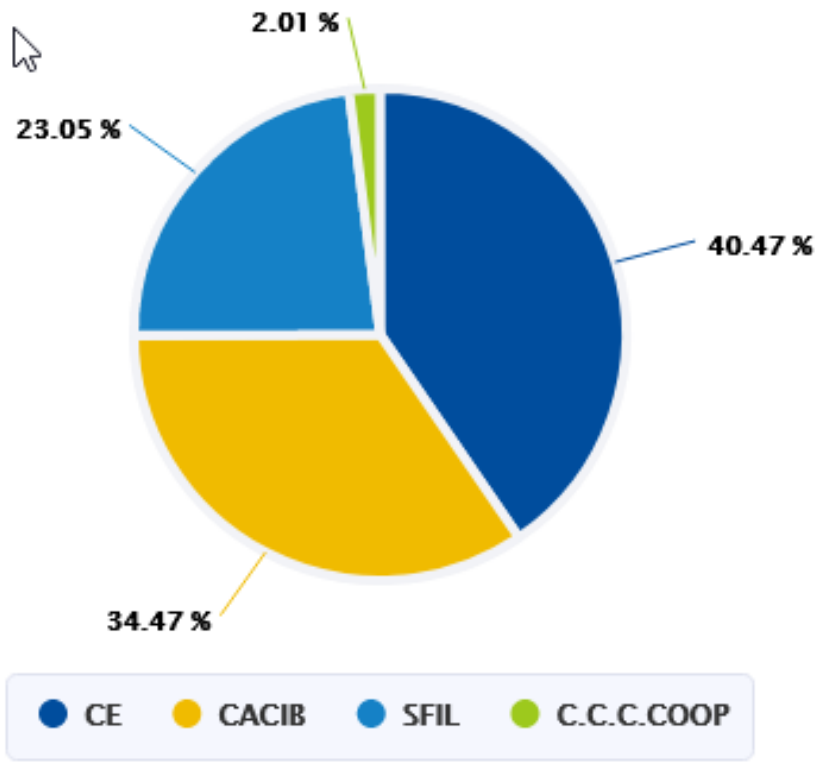
Ceci s'est traduit par une augmentation du poids de l'encours sécurisé, tout au long de la période passée, d'autant plus, qu'en parallèle le Département a procédé, entre 2010 et 2014, à une sécurisation complète des emprunts structurés précédemment mobilisés. Aujourd'hui, l'encours de la dette départementale est en totalité classé 1 selon la charte Gissler, soit parmi les produits présentant le plus faible niveau de risque.

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

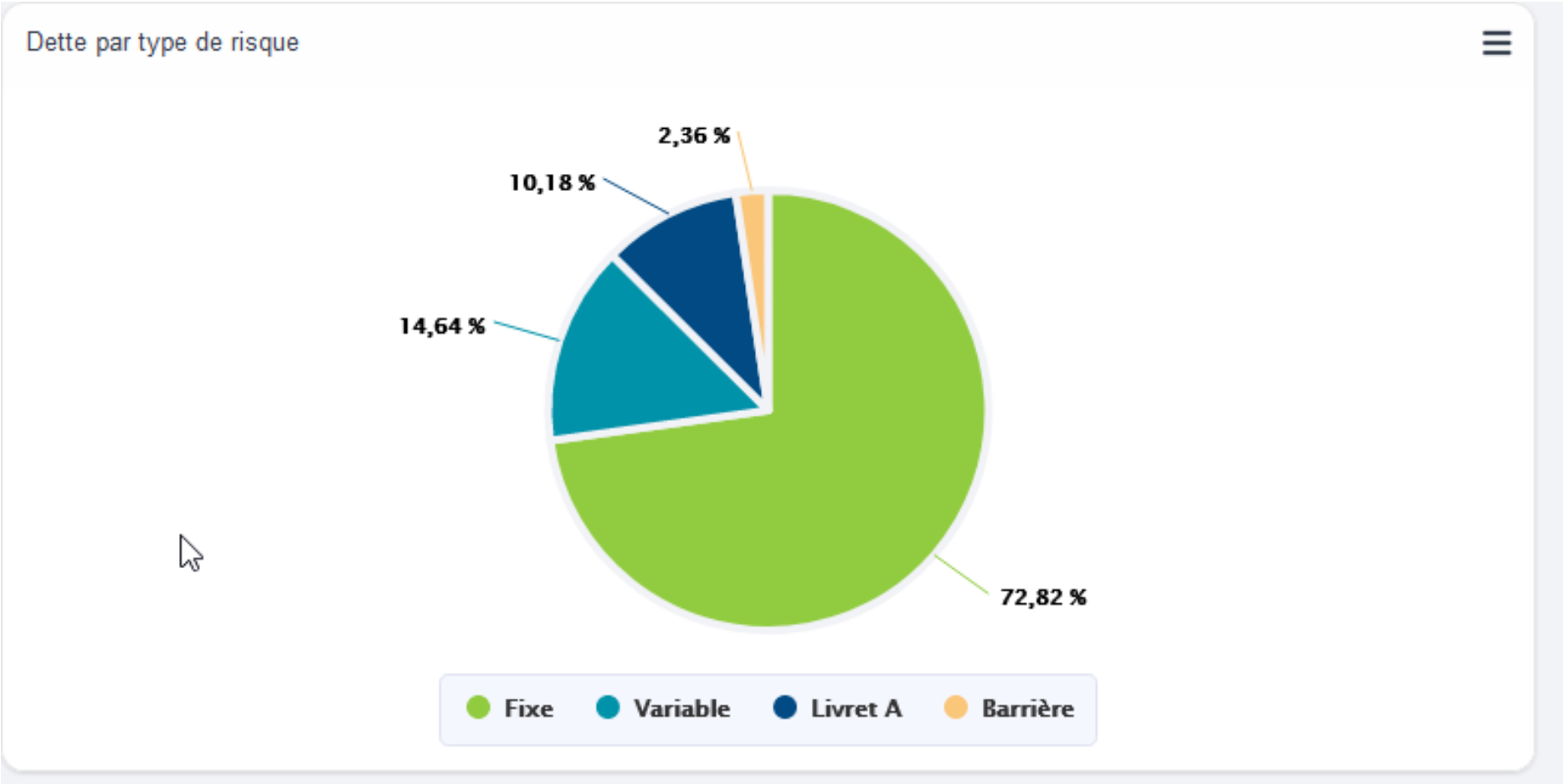
Nous nous sommes désendettés de 5.44 M€ sur 2021 et 2022, notre encours au 31 décembre 2022 est de 86,73 M€.

Cet encours se répartit en 20 contrats d'emprunt mobilisés auprès de 4 banques : la SFIL/CFFL, la structure qui a remplacé Dexia, la Caisse d'Epargne, le Crédit Agricole et le Crédit Coopératif.

Répartition par prêteur



Il est composé à 72.82% d'emprunts à taux fixe.



La durée de vie résiduelle de notre dette est de 9 années et 3 mois (contre 9 années et 1 mois au 31/12/2021) et la durée de vie moyenne est de 4 ans et 9 mois.

En termes de niveau **équivalent taux fixe de 2.01%** de taux d'intérêt, la dette départementale se situe à un (contre 1.54% au 31/12/2021).

**En 2022, nous avons contracté un emprunt de 10 M€ au taux fixe de 2.75% sur une durée de 15 ans auprès de la Caisse d'Épargne.**

NB : Dans la prospective développée dans la partie II, nous avons pris comme hypothèse des un taux moyen de 3% sur les nouveaux emprunts.