

Session du 2 février 2026

Rapport d'Orientations Budgétaires 2026



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 2026, nos possibilités financières sur les années suivantes.

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

CONTEXTE

La situation de l'Etat

- **Un déficit public estimé à 5,4 % du PIB en 2025 (25^{ème} rang de l'UE)**
- **Une dette publique qui atteint 115 % du PIB (25^{ème} rang de l'UE)**
- **Le coût du financement de la dette à 3,44 % supérieur à celui de la Grèce**

Une volonté de ramener les déficit public à 4,7% du PIB en 2026 et atteindre 3% du PIB en 2029



Un effort sur la durée

La situation des Départements

- Sur l'année 2024, une chute de l'épargne brute de 22,7% et de 39% pour l'épargne nette en moyenne
- L'épargne brute a été divisée par 2 entre 2022 et 2024.
- Le taux moyen s'élève à 7,6% à la fin de l'exercice avec 35 Départements en dessous du seuil d'alerte de 7% dont 12 avec une épargne nette négative.



Une dégradation des finances
de tous les Départements

La situation de notre Collectivité

- Avec un taux d'épargne à presque 11% en 2024 en recul de 18%, notre Département a un peu mieux résisté que la moyenne des Départements.
- En 2025, malgré le gel des recettes de TVA et la hausse des cotisations CNRACL, notre Collectivité a réussi à freiner très sensiblement l'érosion de l'épargne brute avec un taux d'épargne qui devrait avoisiner les 10% grâce à des efforts sur les dépenses de fonctionnement et un fort dynamisme des DMTO et de la TSCA.



Le Département a perdu 16 M€ de capacité d'autofinancement entre 2022 et 2024

Ce rapport se décline en 5 points :

- I. Dans la première partie nous aborderons la loi de finances 2026.
- II. Dans un deuxième temps, je vous présenterai trois scénarii envisagés et leurs conséquences sur nos indicateurs de gestion.
- III. Dans la troisième partie, nous aborderons les orientations budgétaires.
- IV. Ensuite, un point sera fait sur le Plan Pluriannuel d'Investissement (A) et sur la gestion de la dette départementale (B).
- V. Enfin, conformément aux dispositions de la loi Notre, notre rapport sur les orientations budgétaires abordera la question de la gestion des ressources humaines au sein de notre Collectivité.

I- La loi de finances 2026

La loi spéciale

- Faute d'accord entre les deux chambres sur le budget 2026, le Président de la république a promulgué une loi spéciale pour assurer la continuité du financement de l'État. Cet outil législatif, déjà mobilisé en 2024, doit permettre de tenir jusqu'à l'adoption d'un budget.
- Les collectivités locales continueront de percevoir la DGF, les recettes fiscales, le FCTVA et les différentes dotations de l'Etat dans les conditions fixées par la loi de finances pour 2025.
- En revanche, dans l'attente de loi de finances, l'attribution des dotations de soutien à l'investissement telles que la DSID, le fonds vert ou encore le FNADT sera suspendue. Les crédits de paiement nécessaires à la couverture des engagements antérieurs seront néanmoins mobilisables dès le début de l'année 2026.

- Il est donc difficile de prévoir précisément quelle sera la teneur de la loi de finances pour 2026. La situation des finances de l'Etat évoquée préalablement et la volonté de réorienter une partie de son budget sur les enjeux de défense ne laissent pas augurer une croissance soudaine des ressources des Départements.
- **Une reprise des principales mesures concernant les Départements figurant dans le PLF initial prenant en compte tout ou partie des modifications apportées par le sénat semble le scénario le plus probable.**

Pour mémoire, les chiffres du PLF initial

- **Au niveau du budget de l'Etat, le projet de loi de finances (PLF) déposé le 14 octobre dernier par le gouvernement LECORNU prévoit des économies budgétaires d'un peu plus de 30 milliards d'euros.**
- **Ces économies se traduisent par 17 milliards d'euros de dépenses en moins et 14 milliards d'euros de recettes en plus pour le budget de l'Etat.**
- **La participation des collectivités locales à cet effort est fixée à 4,6 milliards d'euros dont environ 310 millions pour les Départements soit 7%.**

Les principales mesures concernant les Départements

- Fonds de sauvegarde de 300 M€ (porté à 600 M€ par le sénat)

condition d'éligibilité :

- taux d'épargne brut moyen 2023-2024 < 12%
- Indice de fragilité sociale 2025 > 95% (80%) de l' Indice de fragilité sociale moyen 2025.

Passage de 30 Départements potentiellement éligibles à 58

CD 43 non éligible à cause du 1^{er} critère

Les principales mesures concernant les Départements

- Un DILICO à 280 M€ (ramené à 140 M€ par le sénat)

condition de contribution :

- Faire partie des 50 Départements ayant l'Indice de fragilité sociale le plus faible
- Ne pas être bénéficiaire du fonds de sauvegarde

Passage de 50 départements contributeurs à un nombre compris entre 24 et 27 suite à l'assouplissement de l'éligibilité au fonds de sauvegarde

CD 43 non contributeur (62^{ème} rang)

- Réduction de 30 M€ de la DCRTP

Le CD 43 devrait perdre 170 K€ en 2026

- Limitation de la progression de TVA en défalquant l'inflation n-1 (supprimée par le Sénat)

La mesure n'aurait pas eu d'impact sur 2026 (baisse de 0,48% de la TVA en 2025 par rapport à 2024) mais potentiellement sur les années suivantes

- Fin du FCTVA en fonctionnement (supprimée par le Sénat)

Le manque à gagner aurait été de l'ordre de 100 K€ par an



Pas de très mauvaises nouvelles
mais aucune de bonne

II- LES SCENARII ENVISAGES

Les éléments présentés dans le I- laissent à penser que la loi de finances définitive 2026 ne devraient pas modifier substantiellement les modalités de financement du Département de la Haute-Loire.

Scénario 1 :

- Les dépenses de fonctionnement sont égales au budget proposé par les directions au 15 décembre 2025 (282 M€) réalisé à 98%, puis elles croissent de 2,6% par an (hors intérêts des emprunts).
- En investissement, ce scénario est basé sur les crédits de paiements du PPI actuel proposés par les directions (180 M€ de 2026 à 2028) **sans nouveaux crédits de paiements en 2028 au titre du PPI suivant** avec une réalisation annuelle de 80% et report sur l'exercice suivant soit **une réalisation de 168 M€.**

Scénario 2 :

- En fonctionnement : identique au scénario 1
- En investissement : Réduction de 50 M€ des crédits de paiements par rapport au scénario 1 soit **une réalisation de 118 M€**

Scénario 3 :

- En fonctionnement : **Réduction des dépenses de fonctionnement de 5 M€ en 2026 par rapport au scénario 1** puis croissance de 2,6% par an (hors intérêts des emprunts).
- En investissement : Réduction de 33 M€ des crédits de paiements par rapport au scénario 1 soit **une réalisation de 135 M€**

Recettes

Comme chaque année, les estimations ont été réalisées avec **Ressources Consultants Finances** (cabinet-conseil qui œuvre notamment pour Départements de France) sur la base de leur modèle d'évolution des recettes.

Au global, selon ces prévisions, les recettes évolueraient de 1,01% en 2026 et 2027 et de 0,74% en 2028.

Les principales hypothèses retenues communes au 3 scénarii :

- DGF + 0.5% par an ;
- TVA (ex TFB et ex CVAE) : Baisse de 0.78% en 2026 puis stabilité par la suite
- Perception de la fraction de TVA supplémentaire de 1,36 M€ par an (taux de pauvreté > 12%)
- Progression de la TSCA de 5% en 2026 puis 3% les années suivantes ;
- Hausse des DMTO de 3% en 2026, puis 2% les années suivantes ;
- Stabilité de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ;

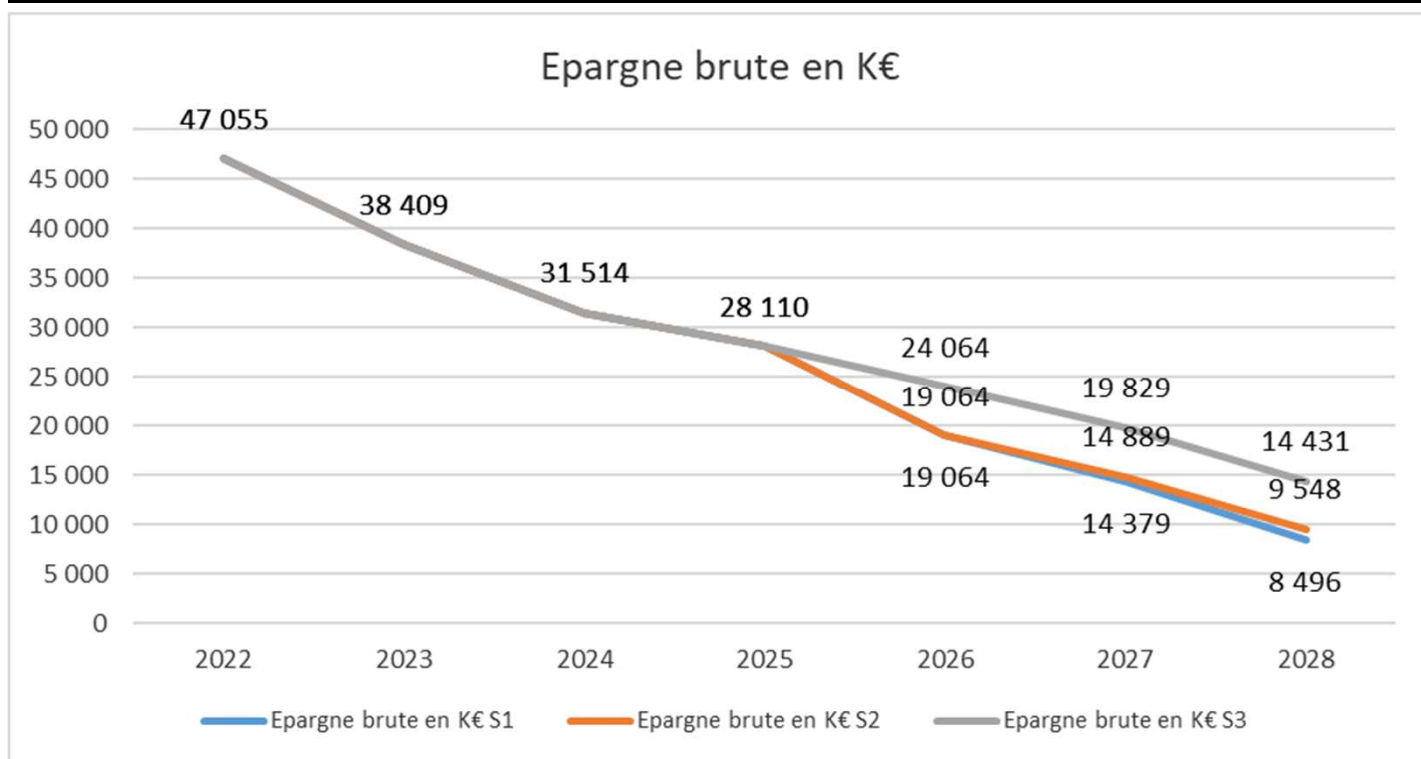
- Stabilité de la taxe d'électricité ;
- Hausse de la taxe d'aménagement de 60% par rapport au niveau du CA anticipé 2025 puis stabilité les années suivantes ;
- Fonds globalisé de péréquation des DMTO : +4,6 % en 2026, puis +4,1% en 2027 et +1.2% en 2028 ;
- Dispositif de compensation péréquée : quasi stabilité sur les 3 ans à venir ;
- DCRTP : - 2,5% en 2026, - 6% en 2027 et - 9,1% en 2028 ;
- Compensations fiscales : stabilité en 2026, - 5% en 2027 et - 9% en 2028 ;
- Augmentation de 2% par an des contributions CNSA (APA et PCH) ;
- Stabilité des récupérations sur les bénéficiaires de l'aide sociale et leurs obligés alimentaires.

Les produits et les charges des 3 scénarii

	2022	2023	2024	2025*	2026	2027	2028
Produits de fonctionnement en K€ S1,S2 et S3	277 324	281 100	290 183	292 351	295 302	298 287	300 492
Evolution	4,80%	1,36%	3,23%	0,75%	1,01%	1,01%	0,74%

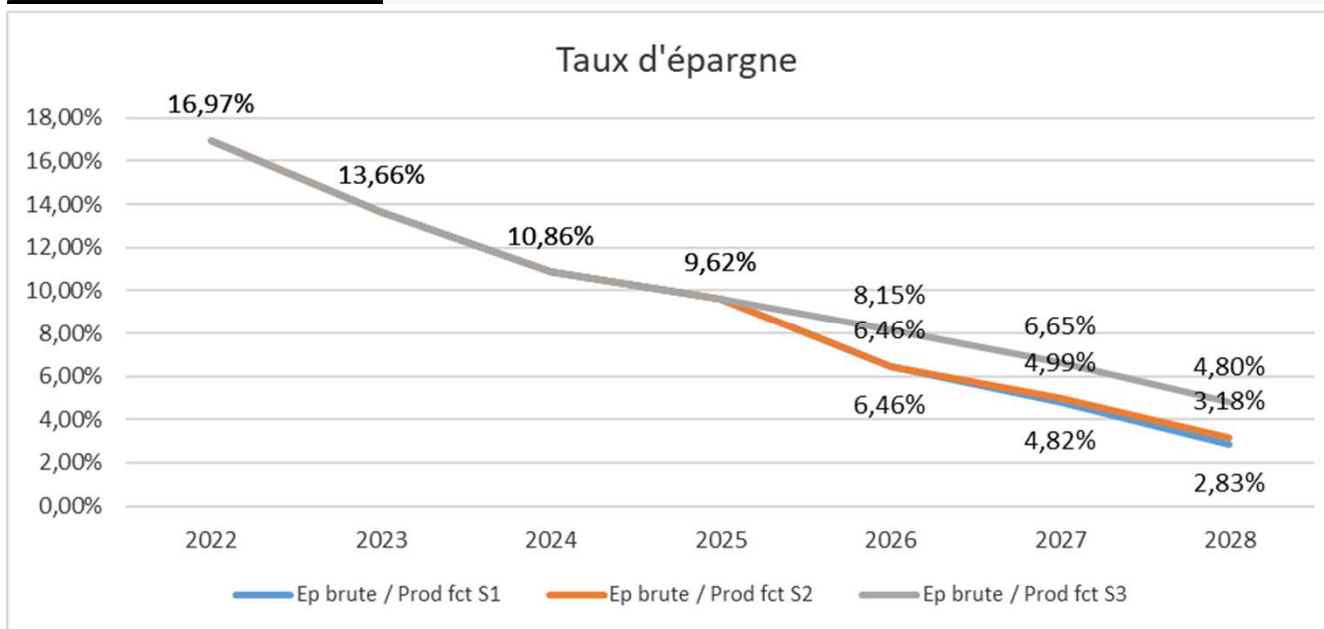
	2022	2023	2024	2025*	2026	2027	2028
Charges de fonctionnement en K€ S1	230 269	242 691	258 669	264 241	276 238	283 908	291 996
Evolution	5,74%	5,39%	6,58%	2,15%	4,54%	2,78%	2,85%
Charges de fonctionnement en K€ S2	230 269	242 691	258 669	264 241	276 238	283 398	290 943
Evolution	5,74%	5,39%	6,58%	2,15%	4,54%	2,59%	2,66%
Charges de fonctionnement en K€ S3	230 269	242 691	258 669	264 241	271 238	278 458	286 060
Evolution	5,74%	5,39%	6,58%	2,15%	2,65%	2,66%	2,73%

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Epargne brute en K€ S1	47 055	38 409	31 514	28 110	19 064	14 379	8 496
Epargne brute en K€ S2	47 055	38 409	31 514	28 110	19 064	14 889	9 548
Epargne brute en K€ S3	47 055	38 409	31 514	28 110	24 064	19 829	14 431



L'épargne brute diminue très fortement en 2026 dans les scénarii 1 et 2 (la différence entre les 2 scénarii s'explique par les charges d'intérêts) et mécaniquement de manière moindre dans le scénario 3.

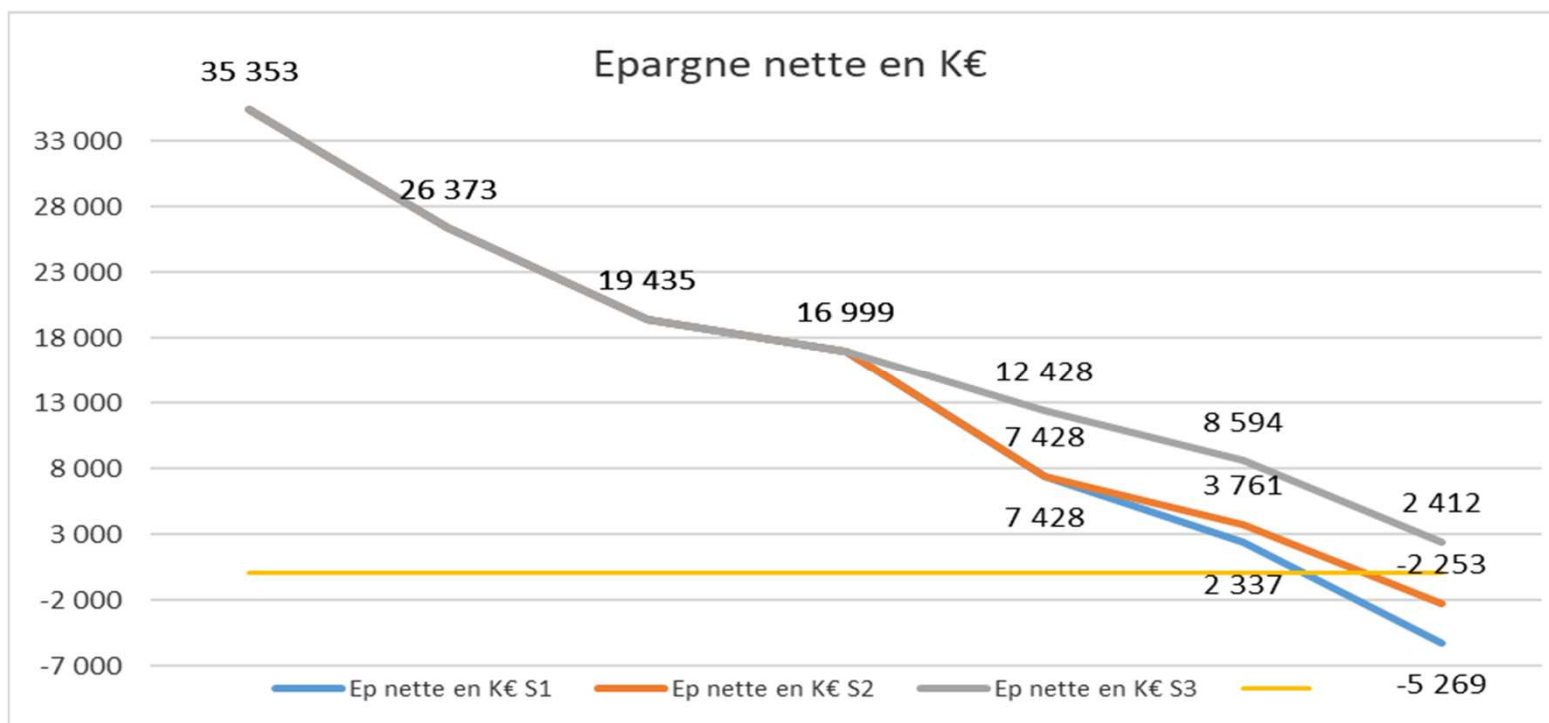
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Ep brute / Prod fct S1	16,97%	13,66%	10,86%	9,62%	6,46%	4,82%	2,83%
Ep brute / Prod fct S2	16,97%	13,66%	10,86%	9,62%	6,46%	4,99%	3,18%
Ep brute / Prod fct S3	16,97%	13,66%	10,86%	9,62%	8,15%	6,65%	4,80%



Dans les scénarii 1 et 2, le taux d'épargne passe en dessous de 7% dès 2026 et en dessous de 5% en 2027.

Pour le scénario 3, la chute est plus lente, le taux d'épargne passe néanmoins en dessous de 7% en 2027.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Ep nette en K€ S1	35 353	26 373	19 435	16 999	7 428	2 337	-5 269
Ep nette en K€ S2	35 353	26 373	19 435	16 999	7 428	3 761	-2 253
Ep nette en K€ S3	35 353	26 373	19 435	16 999	12 428	8 594	2 412



En 2028, l'épargne nette devient négative dans les scénarii 1 et 2 et de manière très importante dans le scénario 1 en raison de l'importance du remboursement du capital des emprunts souscrits. Dans le scénario 3, l'épargne nette reste positive mais il semble difficile de s'endetter davantage.

Investissement :

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Total 2026-2028
Dépenses d'investissement S1	52 666	44 342	49 716	62 783	63 300	58 500	46 250	168 050
Dépenses d'investissement S2	52 666	44 342	49 716	62 783	45 200	38 500	34 350	118 050
Dépenses d'investissement S3	52 666	44 342	49 716	62 783	53 000	47 000	35 000	135 000

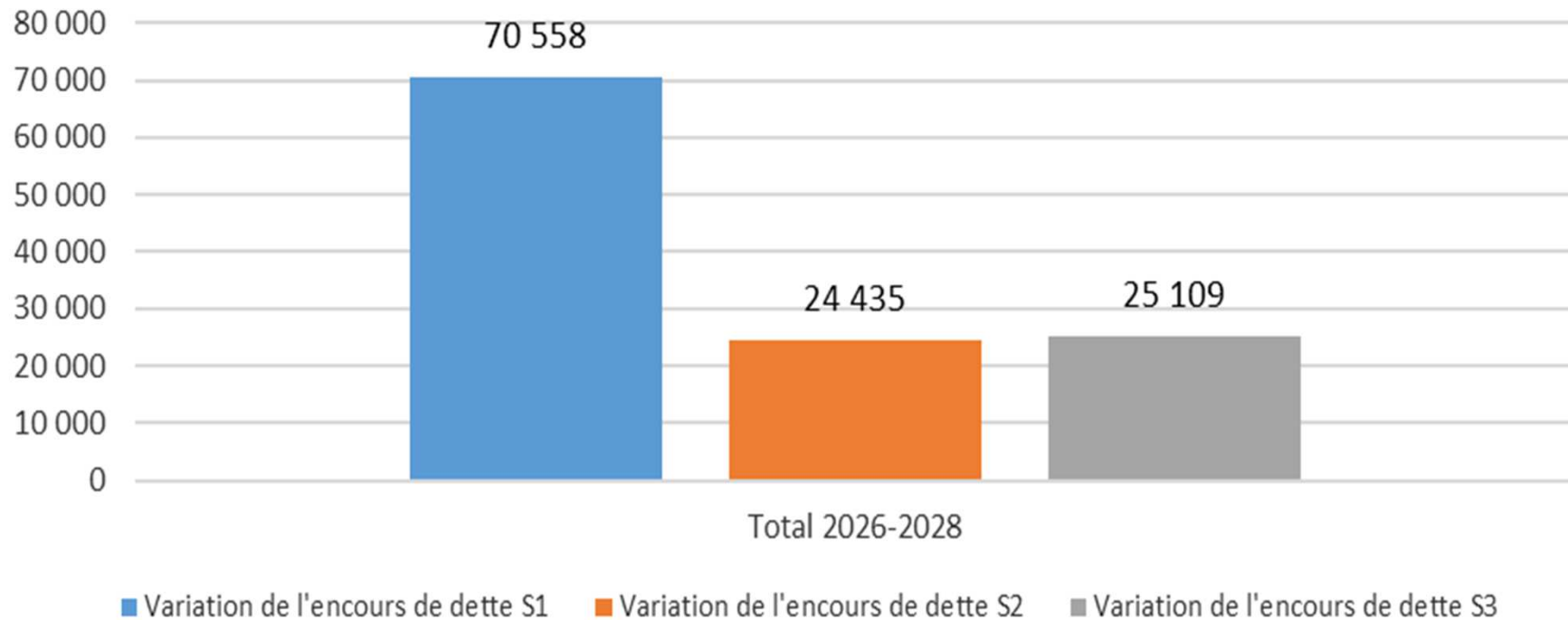
Nouveaux emprunts :

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Total 2026-2028
Emprunt en K€ S1	10 000	5 000	10 000	20 000	30 000	37 000	41 000	108 000
Emprunt en K€ S2	10 000	5 000	10 000	20 000	13 000	18 000	28 000	59 000
Emprunt en K€ S3	10 000	5 000	10 000	20 000	15 000	20 000	25 000	60 000

Remboursements du capital des emprunts :

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Total 2026- 2028
Remboursement annuité en K€ S1	11 701	12 035	12 079	11 111	11 636	12 042	13 764	37 442
Remboursement annuité en K€ S2	11 701	12 035	12 079	11 111	11 636	11 128	11 801	34 565
Remboursement annuité en K€ S3	11 701	12 035	12 079	11 111	11 636	11 236	12 020	34 891

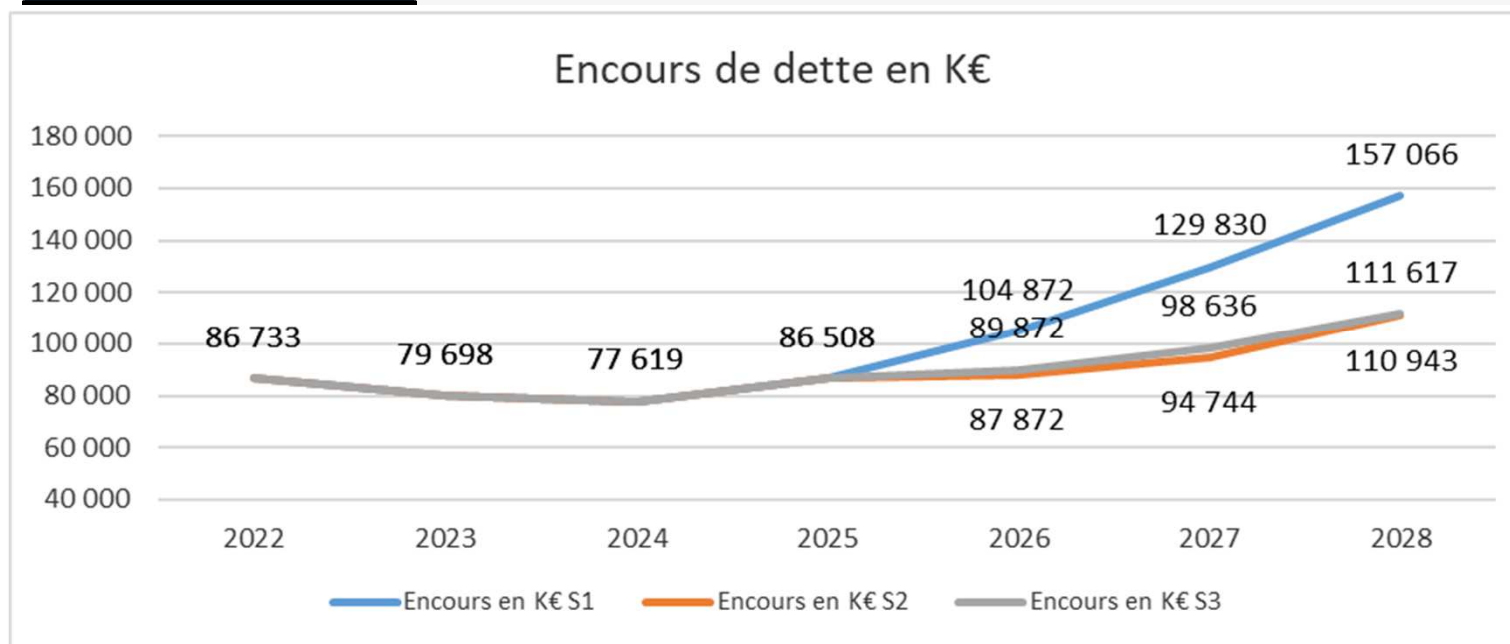
Variation de l'encours de dette en K€ entre 2025 et 2028



Dans le scénario 1, l'endettement augmente de 70,56 M€ entre 2025 et 2028. Il s'agit bien évidemment d'un exercice théorique car il est très peu probable que les banques consentent un tel volume de prêts au regard des comptes administratifs 2026 et 2027.

Encours de la dette

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Encours en K€ S1	86 733	79 698	77 619	86 508	104 872	129 830	157 066
Encours en K€ S2	86 733	79 698	77 619	86 508	87 872	94 744	110 943
Encours en K€ S3	86 733	79 698	77 619	86 508	89 872	98 636	111 617

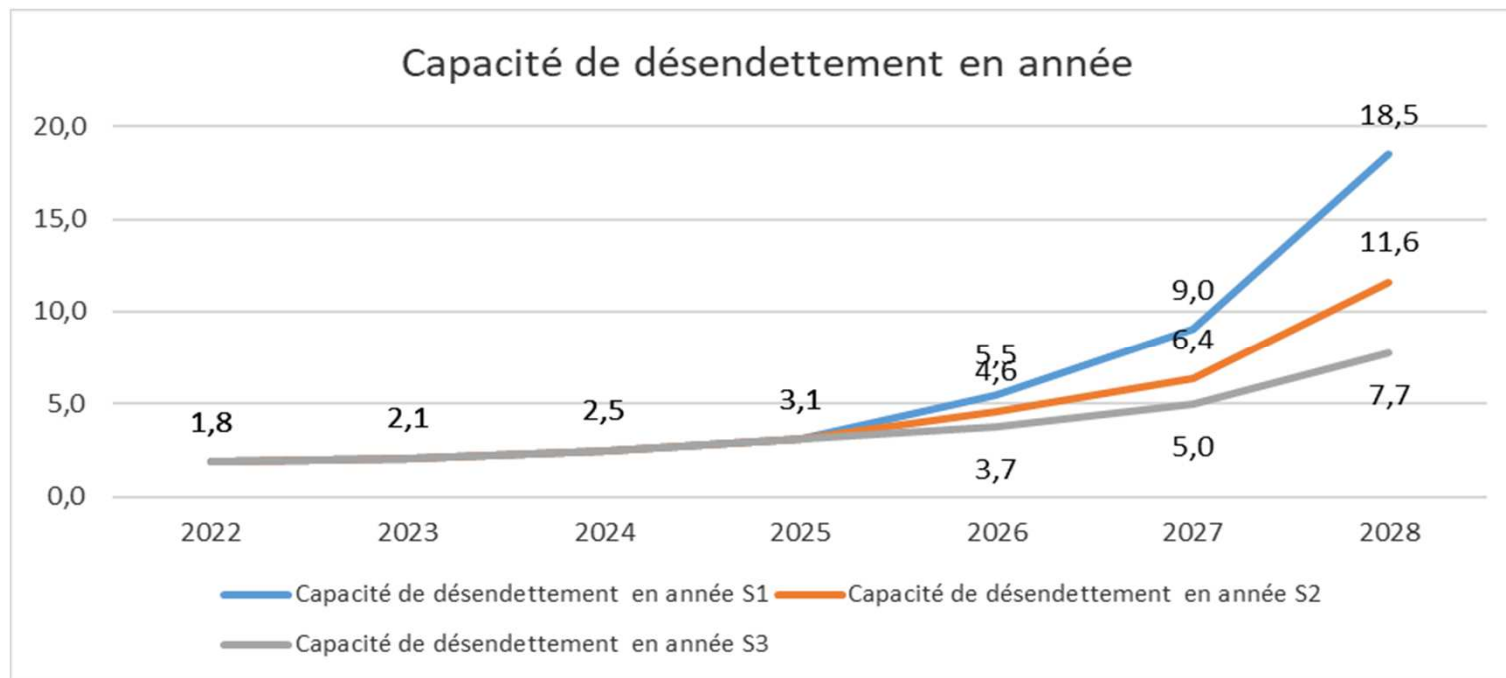


L'endettement reprend de manière conséquente.

L'encours de dette atteint 157 M€ fin 2028 pour le scénario 1 et un peu plus de 110 M€ pour les scénarii 2 et 3.

Capacité de désendettement

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Capacité de désendettement en année S1	1,8	2,1	2,5	3,1	5,5	9,0	18,5
Capacité de désendettement en année S2	1,8	2,1	2,5	3,1	4,6	6,4	11,6
Capacité de désendettement en année S3	1,8	2,1	2,5	3,1	3,7	5,0	7,7



Seul le scénario 3 présente une capacité de désendettement acceptable.

Synthèse

Le **scénario 1** montre clairement qu'au regard des règles actuelles de financement des Départements, la réalisation du budget et du PPI telle qu'elle a été envisagée par les services au 15 décembre 2025 n'est pas viable à court terme.

Le **scénario 2** illustre le fait que la seule réduction des crédits de paiements en investissement, même importante (50 M€), ne suffit pas à une viabilité à moyen terme.

Le **scénario 3** évalue les efforts minimaux nécessaires pour une viabilité à moyen terme à **une réduction de 5 M€ de dépenses de fonctionnement par rapport au scénario 1 et à une réduction de 33 M€ de crédits de paiements soit un volume d'investissement moyen de l'ordre de 45 M€ par an.**

III- LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES

- **Au regard de la partie précédente nous devons maîtriser les dépenses sur lesquelles nous avons un pouvoir d'agir pour garantir l'équilibre de notre section de fonctionnement et pouvoir réaliser une grande partie de notre PPI.**
- **Les efforts envisagés sont indispensables à préserver l'autonomie financière de la collectivité à court terme mais ne suffiront pas à la pérennité de nos équilibres à moyen terme sans une refonte profonde du mode de financement des Départements.**

IV-A. LA RÉALISATION DU PPI

Pour mémoire, nous avons adopté, lors de notre session de juin 2022, le PPI 2022-2027 de notre collectivité et nous l'avons modifié à la marge lors des sessions budgétaires des exercices 2023, 2024 et 2025.

Les autorisations de programmes (AP) ouvertes dans ce cadre s'élèvent à ce jour à 352,767 M€.

A l'issue de l'année 2025, ces AP sont affectées à hauteur de 239,919 M€ (68%) et ont donné lieu à paiements à hauteur de 162,213 M€ (46%).

Dans l'hypothèse où le PPI serait réalisé en totalité, ce sont donc **190,554 M€ de crédits de paiement qu'il conviendrait d'inscrire sur les exercices futurs.**

Parallèlement à cela, nous devons encore honorer environ 20 M€ d'engagements sur les AP de l'ancien PPI dont une prévision de 10 M€ d'ici 2028 (dont 7,5 M€ de THD) et 10 M€ les années suivantes (fin du THD).

Une première estimation laisse entrevoir un besoin de crédits de paiement de l'ordre de 180 M€ entre 2026 et 2028 pour réaliser les projets prévus au PPI et maintenir nos dispositifs d'aide aux partenaires à un niveau identique.

Comme nous l'avons vu précédemment notre capacité à investir sur les 3 prochains exercices se situe autour de 135 M€.

Il faudra nécessairement prioriser les dépenses d'investissement afin d'étaler le PPI au-delà de 2028 et sans doute, malheureusement, renoncer à certains projets ou dispositifs d'aide.

IV-B. La gestion de la dette départementale

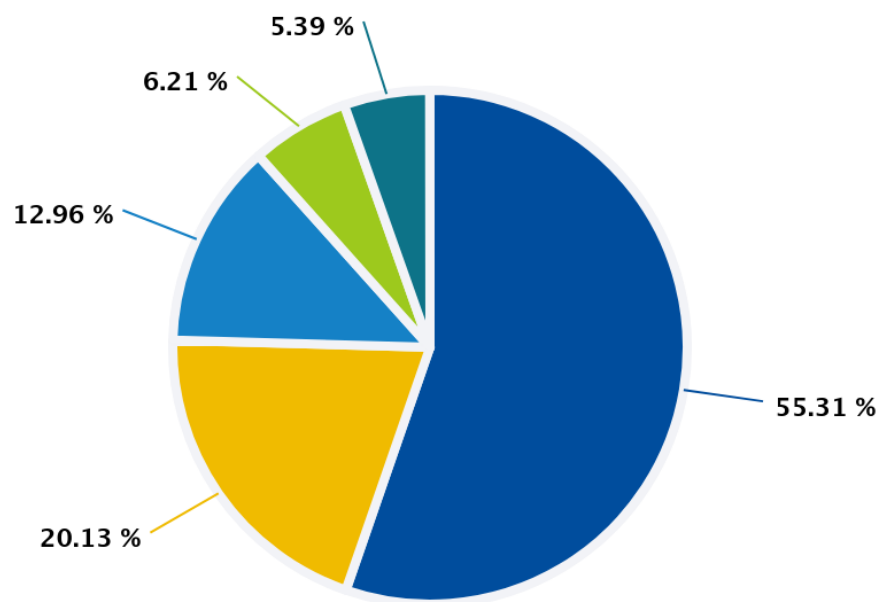
La Loi Notre prévoit que lors de l'examen des orientations budgétaires, **une présentation de la structure de la dette de la collectivité est réalisée.**

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

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

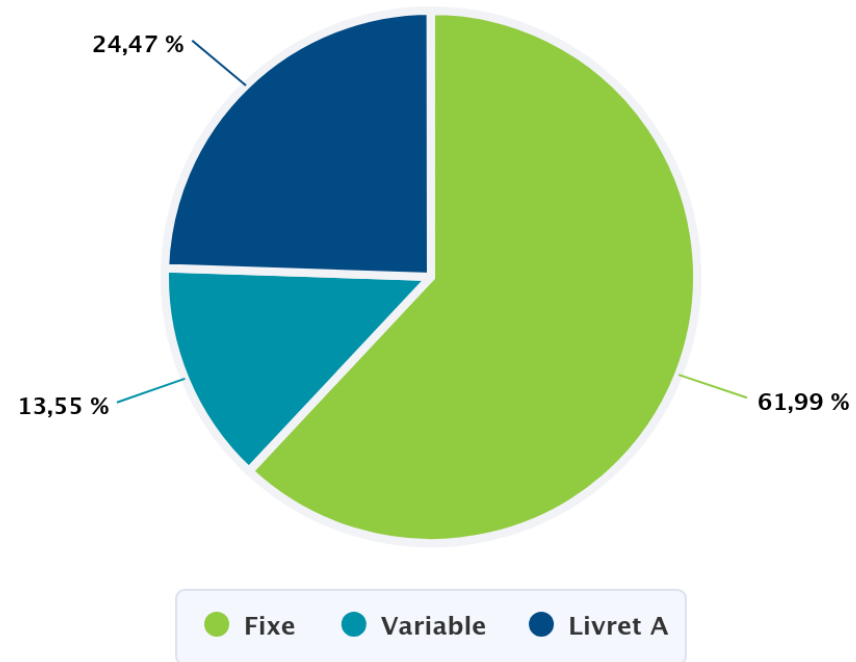
Notre encours de dette culminait à 127 M€ fin 2010, il est descendu jusqu'à 83 M€ fin 2019, et nous sommes remontés à un peu plus de 92 M€ fin 2020. **Après 4 années consécutives de désendettement, notre encours de dette repart à la hausse pour atteindre au 31 décembre 2025 86,51 M€ contre 77,62 M€ en 2024.**

Cet encours se répartit en 20 contrats d'emprunt mobilisés auprès de 5 banques : la SFIL/CFFL, la structure qui a remplacé Dexia, la Caisse d'Épargne, le Crédit Agricole, le Crédit Coopératif et le Crédit Foncier de France.



● CAISSE D'EPARGNE ● CACIB ● SFIL ● C.C.C.COOP ● CREDIT FONCIER

Il est composé à 62% d'emprunts à taux fixe, 24% sur livret A et 14% à taux variable



La durée de vie résiduelle de notre dette est de 10 années et 3 mois (contre 9 années et 4 mois au 31/12/2024) et la durée de vie moyenne est de 5 années et 3 mois (contre 4 années et 10 mois au 31/12/2024).

En termes de niveau de taux d'intérêt, la dette départementale se situe à un équivalent taux fixe de 2.39% (contre 2.58% au 31/12/2024).

En 2025, nous avons contracté un montant total d'emprunt de 20 M€, contre 10 M€ en 2024.

Les deux emprunts de 10 M€ chacun, ont été contractés, dans une optique de diversification de notre encours, le premier à taux indexé sur le livret A + 0.79%, soit 2.49% (2,29% au 1^{er} février 2026) et le deuxième à taux fixe de 3,49%, tous les deux sur une durée de 15 ans.