

DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE 2024

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I. La situation financière de la collectivité

- I.1 Evolution du fonctionnement
- I.2 Evolution de l'épargne nette
- I.3 Evolution de l'investissement

II. Le contexte

- II.1 Une inflation prévisionnelle qui diminue
- II.2 Nouvelles mesures nationales introduites par les lois de finances et la loi de programmation des finances publiques 2023-2027
- II.3 De plus en plus de Départements en difficulté, soumis à des recettes volatiles liées à la conjoncture et des dépenses structurelles en augmentation
 - II.3.1 Des Départements en difficulté
 - II.3.2 Les tendances sur notre collectivité

III. Les orientations budgétaires et les engagements pluriannuels

- III.1 Des dépenses de fonctionnement qui augmentent
 - III.1.1 Les dépenses de structure : une maîtrise nécessaire, mais non suffisante à elle seule pour garantir la santé financière
 - III.1.2 Les dépenses sociales : un poids budgétaire toujours plus important
- III.2 En investissement
 - III.2.1 Des capacités d'emprunter sans dégrader notre encours de dette de 2022
 - III.2.2 Perspectives d'évolution des dépenses sur notre patrimoine
 - III.2.3 Perspectives d'évolution des dépenses de soutien à l'investissement : ne pas augmenter les AP, le Plan avenir Lourdes, et les politiques territoriales
 - III.2.4 Les dépenses d'investissement (PPI)
 - III.2.4.1 Les dépenses du PPI en AP/CP
 - III.2.4.2 Les dépenses suivies hors AP/CP

**

Annexe 1 – Les données RH

I. La structure des effectifs

II. Les dépenses de personnel

II. Evolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel :
démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines

Annexe 2 – L'état de la dette

I. Etat de la dette propre

I.1 Evolution des annuités

I.2 Répartition de l'encours par prêteur

I.3 Stratégie de sécurisation de la dette

II. Etat de la dette garantie

II.1 Etat des garanties accordées sur l'exercice

II.2 Les ratios légaux en matière de dette garantie

II.2.1 Ratio n°1 : le plafonnement global (ratio budgétaire)

II.2.2 Ratio n°2 : la division du risque entre débiteurs

II.2.3 Ratio n°3 : le plafonnement par opération

II.3 Etat de la dette garantie par type de bénéficiaire

II.4 Etat de la dette garantie par bénéficiaire

INTRODUCTION

Conformément à l'article L3312-1 du code général des collectivités territoriales, le Président du Conseil départemental, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget primitif 2024, présente au Conseil départemental les orientations budgétaires pour l'exercice 2024. Le rapport relatif au Débat d'Orientations Budgétaires porte sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement, permettant d'évaluer le niveau d'épargne et l'équilibre budgétaire pour le Département. Ce rapport comporte également les orientations en matière d'engagements pluriannuels avec les estimations des autorisations de programme, la présentation de la structure et de l'encours de dette, ainsi que les informations relatives aux ressources humaines. La préparation budgétaire est guidée, non seulement par le souci de l'action publique efficace au travers de la mise en œuvre de nos différentes politiques départementales, mais aussi par une recherche constante d'efficience et d'optimisation budgétaire, afin de maintenir la capacité financière de notre collectivité.

Dans la lignée des exercices précédents, en raison des besoins en investissement nécessaires pour concrétiser nos projets, maintenir le patrimoine de nos infrastructures et développer notre territoire, la priorité demeurera la préservation de notre capacité d'investissement. Car c'est bien le monde local qui porte les investissements publics, et assure un rôle majeur pour la croissance et l'emploi.

Comme en 2023, la construction budgétaire 2024 est facilitée par un excédent reporté important, mais comme pour l'ensemble des Départements la situation se dégrade sur la section de fonctionnement avec des dépenses et des recettes qui réagissent inversement en raison de la conjoncture, provoquant un effet ciseaux :

- Les dépenses augmentent pour une grande part en raison de mesures décidées nationalement (de l'ordre de + 20 M€ entre 2021 et 2023) :

Dépenses réelles de fonctionnement (DRF) 2021 : 278 M€

DRF 2022 : 289 M€ (+11 M€)

DRF 2023 : 306,3 M€ (+17,3 M€)

- Des dotations qui n'augmentent pas (DGF gelée depuis 2017) et des recettes conjoncturelles (DMTO, Part de TVA...) dont la dynamique ralentit :

Recettes réelles de fonctionnement (RRF) 2021 (hors résultat reporté) : 339,4 M€

RRF 2022 (hors résultat reporté) : 351 M€ (+ 11,6 M€)

RRF 2023 (hors résultat reporté) : 356,8 M€ (+ 5,8 M€)

Cet effet ciseaux entre dépenses et recettes en fonctionnement devrait s'accroître en 2024 :

- Les dépenses subies sont pour la plupart structurelles et impactent donc les budgets suivant leur mise en place (mesures salariales, revalorisation de l'allocation RSA...)
- Les prévisions de recettes conjoncturelles sont, soit à la baisse (DMTO), soit ont une dynamique qui ralentit (fraction de TVA).

En conséquence, **les niveaux d'épargne se dégradent** et cette trajectoire, sans décision nationale sur une évolution du panier de recettes, va se poursuivre dans les exercices à venir, se traduisant par des difficultés futures à équilibrer le budget :

- Le niveau d'épargne brute reste élevé mais diminue significativement en 2023 (-11,5 M€). Il passe de 62 M€ en 2022 à 50,5 M€ en 2023, ce qui illustre l'effet ciseaux en fonctionnement ;
- Par conséquent, après déduction du remboursement en capital, le niveau d'épargne nette (autofinancement des investissements) se réduit encore plus significativement en 2023 (-13,1 M€). Il passe de 44,7 M€ en 2022 à 31,6 M€ en 2023.

Un nombre important de départements sont déjà dans une situation plus que difficile, et doivent trouver des économies pour équilibrer leur budget 2024.

Nous sommes confrontés aux mêmes problèmes, mais notre résultat antérieur (63,8 M€) nous permet pour l'instant d'amortir ces difficultés. Si cette trajectoire se confirme, la totalité de ce résultat, déjà diminué de l'ordre de 20 M€ en 2023, devrait être réduit à néant à très court terme, entraînant une incapacité à équilibrer le budget, sans revenir sur le niveau de nos politiques publiques à l'horizon 2026.

En investissement, pour le budget 2024, je souhaite maintenir un niveau de prévision à 85 M€, créant une dynamique importante dans les réalisations. Nous avons ainsi soutenu l'économie du territoire avec un volume record d'investissement de près de 70 M€ en 2023 :

- Pour l'instant, la baisse de notre capacité d'autofinancement peut être compensée par les marges de manœuvre dégagées par notre gestion de dette ces dernières années. Il nous est possible d'emprunter autour de 70 M€ sur les 4 prochains exercices sans dégrader la référence de la loi de programmation des finances d'encours de dette du 1^{er} janvier 2022 (126,8 M€ hors PPP). Le périmètre à prendre en considération sera consolidé dans le cadre du budget primitif ;
- Compte-tenu des projets importants sur notre patrimoine, notamment routier, une priorisation des opérations dans le PPI est nécessaire, et dans ce cadre, je vous proposerai de ne pas augmenter les AP millésimées de la solidarité territoriale (FAR, Développement territorial et communes urbaines, tourisme, eau et assainissement) qui, au total, sont passées de 12,5 M€ en 2020 à 15,8 M€ en 2023. Ces AP sont en effet traduites budgétairement par un lissage de CP sur les 4 (voire 5 ou 6) années suivantes ce qui risque, vu le contexte évoqué précédemment, de nous limiter dès 2026 dans le financement des investissements sur notre patrimoine.

Afin d'anticiper les difficultés à venir, et de ne pas se retrouver comme d'autres départements à réaliser des économies brutales, je vous propose de lancer, dès ce début d'année, des feuilles de route de suivis d'indicateurs par DGA, afin de repérer et de préparer les décisions éventuelles d'économies (notamment en fonctionnement), qui seront nécessaires à l'équilibre de notre budget, tout en préservant une section d'investissement importante.

A ce titre, la maîtrise des dépenses de la masse salariale demeure essentielle, mais elle ne sera pas suffisante pour garantir durablement l'équilibre budgétaire, d'autant que si nous devons accentuer cette maîtrise de la masse salariale, elle serait difficile à mettre en œuvre au regard du gain attendu (pour baisser la dépense de 1 M€, il faudrait baisser de 30 ETP). En réalité, le nombre d'ETP dépend des politiques publiques que nous décidons de mettre en œuvre, et de leur niveau de service.

Vu le volume de nos dépenses sociales, c'est dans ce domaine, en priorité, qu'il faudra porter notre effort.

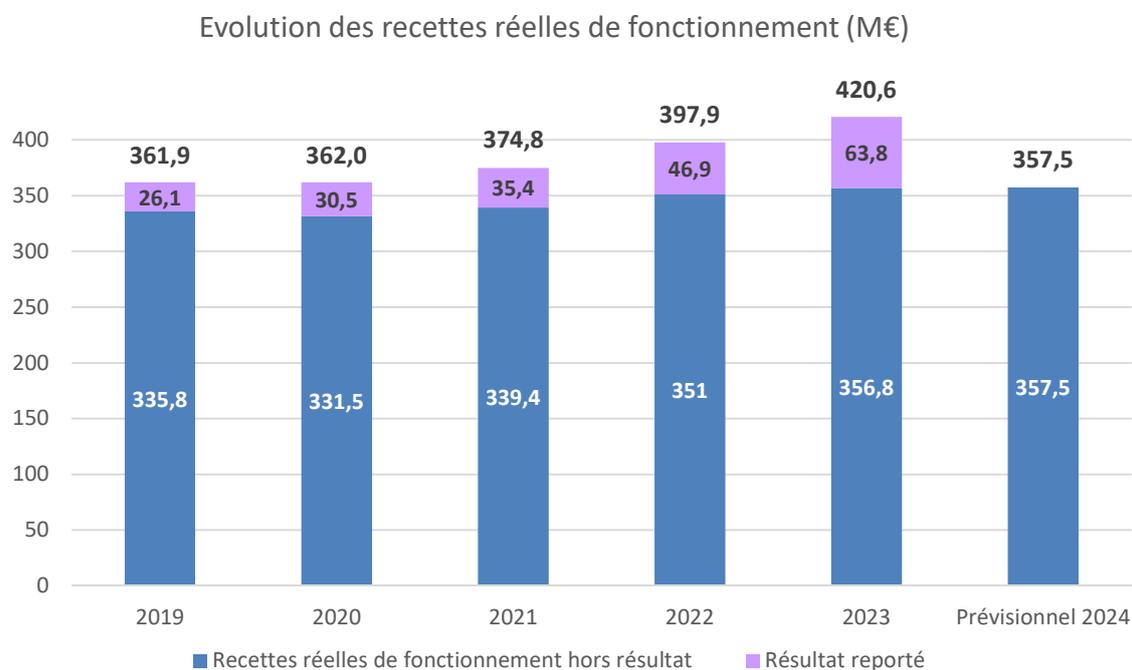
Comme en 2023, le Département restera de nouveau mobilisé et :

- Exercera pleinement ses compétences sociales : acteur majeur en première ligne des solidarités humaines, au plus près des plus fragiles de nos concitoyens, jeunes, personnes âgées, personnes souffrant d'un handicap ou de situation de précarité ;
- Mettra tout en œuvre pour faire face aux dépenses supplémentaires : revalorisations salariales, dotations de fonctionnement aux collèges, contribution au Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS) ;
- Conservera une politique d'investissements fondée sur l'innovation, les transitions énergétiques, la cohésion territoriale et l'attractivité de son territoire.

Ces orientations budgétaires préfigurent le budget qui sera présenté, avec comme ligne de forces les solidarités humaines et territoriales consolidées, et une politique d'investissement toujours très ambitieuse, rendue possible par une gestion rigoureuse de nos dépenses de fonctionnement.

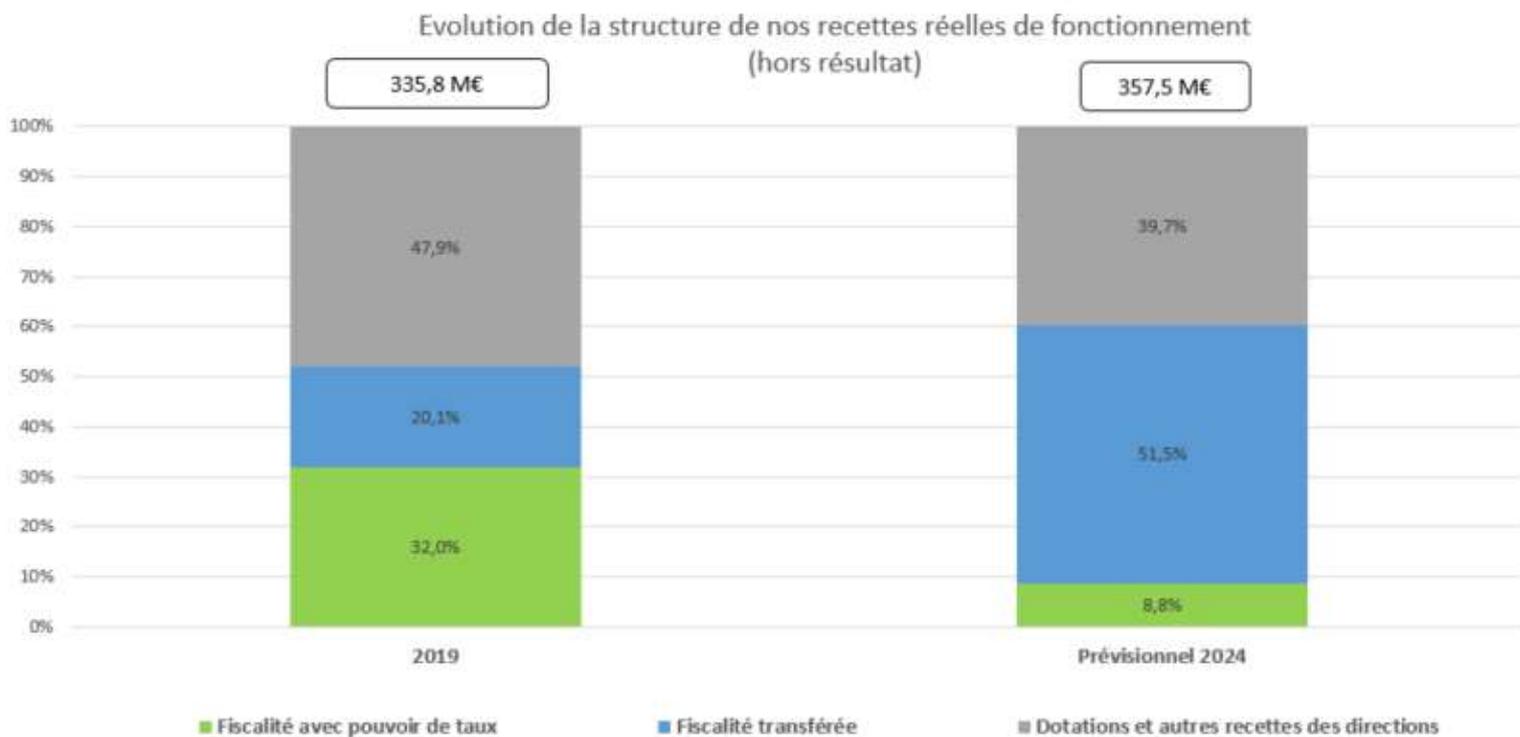
I. La situation financière de la collectivité

I.1. Evolution du fonctionnement



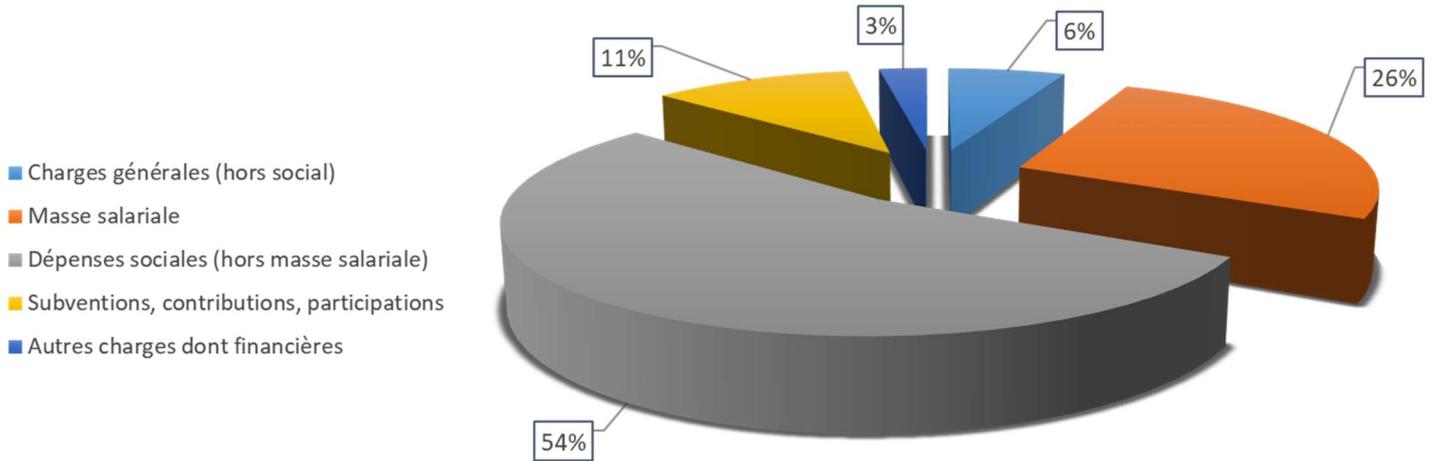
L'augmentation des recettes réelles de fonctionnement hors résultat de 2020 à 2021 (+ 7,9 M€) s'explique principalement par la forte dynamique des DMTO (+10,7 M€). En 2022, nos recettes réelles de fonctionnement de l'exercice (hors résultat reporté) progressent de 11,6 M€ par rapport à 2021. Cette progression est principalement due au produit de DMTO qui se maintient à un niveau record (41,4 M€) et à notre part définitive du produit important de TVA nationale (83,7 M€ contre 77 M€ en 2021).

Entre 2022 et 2023, si nos recettes augmentent toujours (5,8 M€), cette augmentation est moindre : elle reflète la perte de dynamique du produit de la fraction de TVA (+ 2,1 M€ contre + 6,5 M€ en 2022) et la baisse des DMTO (- 6,4 M€ contre + 1,2 M€ en 2022). En 2024, au regard de la conjoncture économique, nos recettes réelles de fonctionnement resteraient stables (+0,7 M€) par rapport à 2023, pour se situer autour de 357,5 M€.



Désormais, la part de recettes sur laquelle nous pouvons exercer un pouvoir de taux (DMTO et taxe d'aménagement), c'est-à-dire celle sur laquelle nous pourrions agir, ne représenterait plus que 8,8 % de notre panier de recettes en 2024. Or, pour la recette essentielle DMTO, nous sommes déjà au taux maximum de 4,5 % comme la quasi-totalité des Départements. En d'autres termes, le seul pouvoir de taux qu'il reste aux Départements est la possibilité de le baisser. Cela signifie que nous n'avons plus aucune prise sur nos recettes de fonctionnement. C'est pourquoi, notre attention doit se porter sur le pilotage de nos dépenses de fonctionnement.

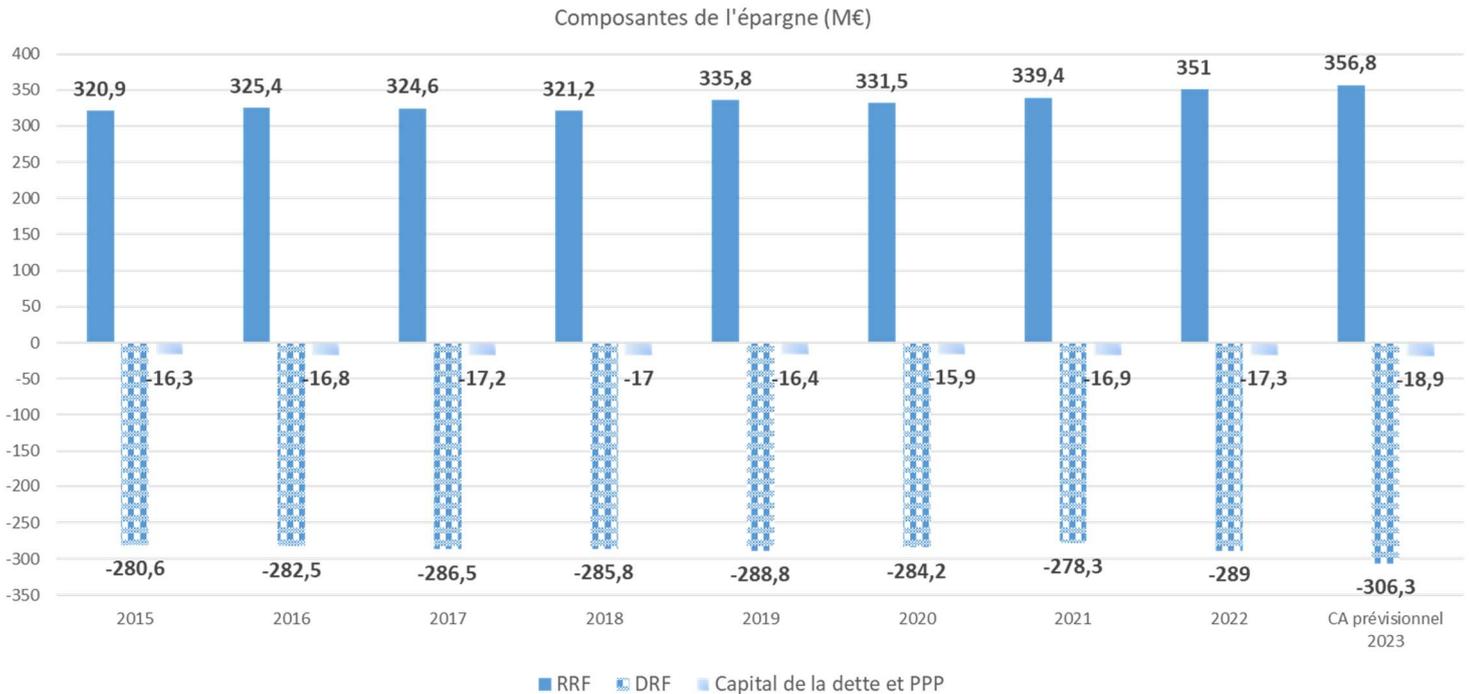
Structure des dépenses réelles de fonctionnement



En fonctionnement, la représentation graphique de nos dépenses 2023 par chapitre nature, montre que près de 54% de nos dépenses concernent des dépenses sociales hors masse salariale.

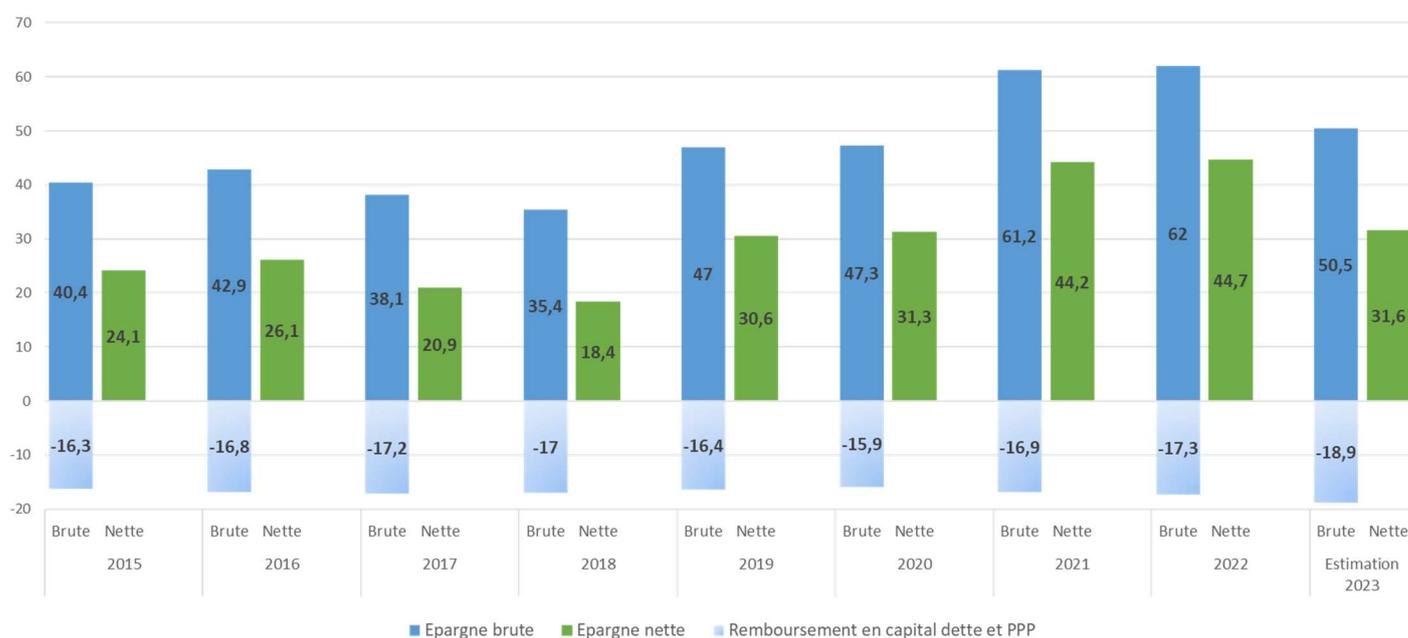
Les dépenses liées à la masse salariale (y compris les assistants familiaux) représentent quant à elles 26% de nos dépenses de fonctionnement.

I.2 Evolution de l'épargne nette



Le graphique ci-dessus illustre le mécanisme de calcul de l'épargne nette. Elle équivaut à la différence entre les recettes et les dépenses de la section de fonctionnement (= épargne brute) à laquelle on vient soustraire le remboursement en capital de la dette (hors remboursement anticipé, le cas échéant) et le remboursement en capital du PPP routier. Entre 2022 et 2023, nos dépenses ont augmenté, principalement en raison des mesures imposées par la loi Tacquet, la revalorisation du tarif horaire des SAAD et les revalorisations salariales impactant également les ressources humaines. D'un autre côté, comme vu précédemment, la dynamique de certaines de nos recettes a ralenti, et d'autres recettes ont baissé (DMTO), ce qui a pour conséquence une baisse de notre épargne brute et donc nette (respectivement -11,5 M€ et -13,1 M€). Ces deux soldes sont à surveiller avec attention sur les prochaines années : ils pourraient en effet se dégrader rapidement si nos recettes, très liées à la conjoncture, ne permettaient plus d'absorber suffisamment la hausse de nos dépenses subies, et traduiraient donc un effet de ciseaux marqué. La plus grande des vigilances reste donc de mise sur nos dépenses de fonctionnement.

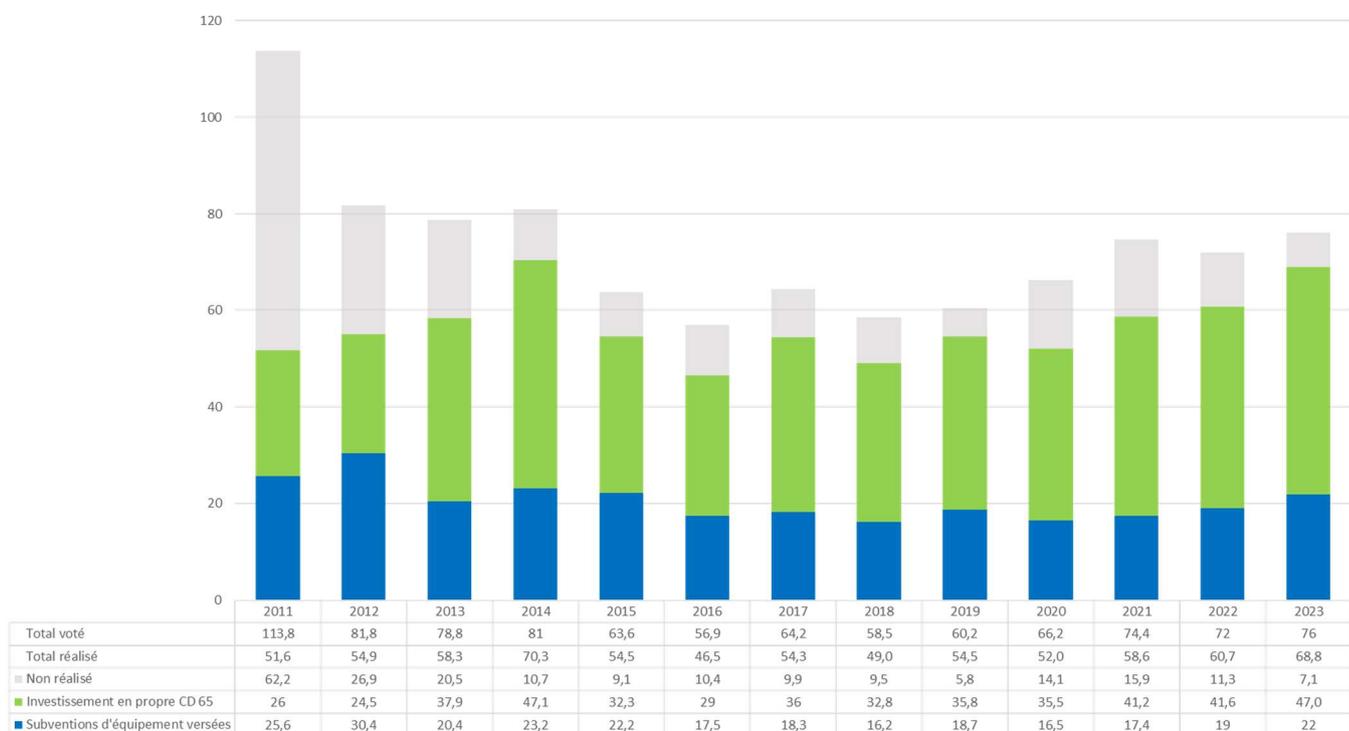
Evolution épargnes brute et nette (en M€)



On peut observer que le remboursement en capital de la dette a augmenté entre 2022 et 2023, en raison du niveau d'emprunt réalisé (18 M€ en 2023).

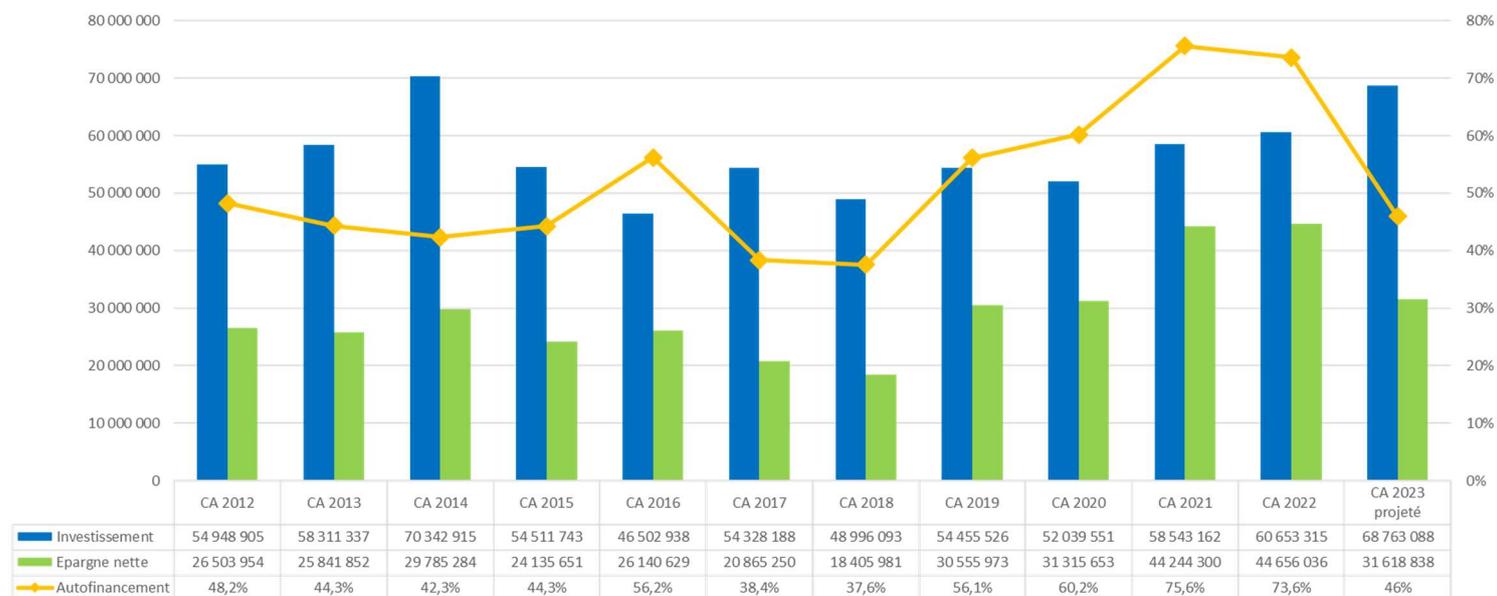
I.3 Evolution de l'investissement

Réalisation des dépenses d'investissement



Au fil des exercices, on peut observer les effets de l'optimisation de nos dépenses d'investissement. D'une part, elles ont fait l'objet d'une « réorientation » vers le financement d'opérations sur notre propre patrimoine, et d'autre part, elles témoignent de l'effort entrepris quant à la capacité de réalisation de notre collectivité. A noter, l'important volume d'investissement réalisé en 2023 de 68,8 M€ contre 60,7 M€ en 2022.

Investissement, épargne nette et part d'autofinancement



L'investissement est financé par l'épargne nette, le recours à l'emprunt, les subventions et dotations d'investissement.

Ce graphique illustre notre situation financière actuellement saine, puisque nous avons une part d'autofinancement en 2023 supérieure au ratio théorique de 25%. Par contre, le début d'effet de ciseaux évoqué précédemment se traduit par une baisse marquée de notre épargne nette qui diminue de 29% (soit de 44,7 M€ à 31,6 M€).

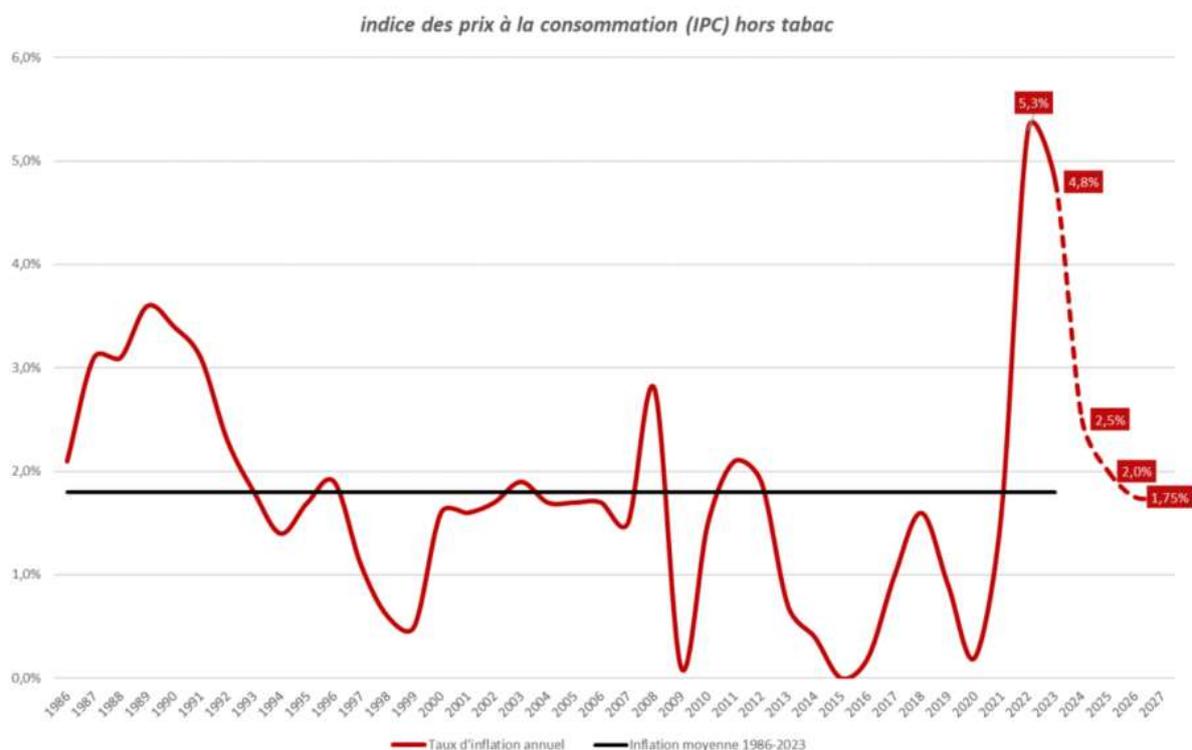
II. Le contexte

II.1. Une inflation prévisionnelle qui diminue

L'année 2023 est marquée par une tendance à la baisse de l'inflation (indice des prix à la consommation hors tabac) qui devrait se situer autour de 4,8% contre +5,3% en 2022.

Cette tendance à la baisse est confirmée par les hypothèses du Gouvernement qui projette +2,5% en 2024, +2% en 2025 et +1,75% en 2026 et 2027 (retour à la moyenne de l'inflation 1986-2023).

Ces prévisions sont tout de même à prendre avec prudence puisque le Haut conseil des finances publiques estime que les hypothèses formulées « sont plausibles mais qu'elles se situent dans une fourchette des prévisions disponibles, dont l'amplitude témoigne néanmoins d'un degré d'incertitude élevé, en raison notamment de la dynamique des prix énergétiques et alimentaires et des évolutions récentes du prix du pétrole dépendant fortement du contexte international ».



Source : Ressources Consultants Finances

Cette baisse de l'inflation va venir normalement diminuer nos dépenses, notamment de viabilité et d'index sur les marchés, mais aura également, même si ce n'est pas le seul facteur

de variation, un effet de réduction de la dynamique d'évolution de notre recette liée au produit national de TVA.

II.2 Nouvelles mesures nationales introduites par les lois de finances et la loi de programmation des finances publiques 2023 – 2027 (LPFP)

La loi de finances pour 2024 contient peu de mesures concernant les Départements. Nous pouvons toutefois souligner le début de la mise en œuvre progressive de la réforme du potentiel fiscal et financier (cette réforme sera totale en 2027). La fraction de correction du potentiel fiscal, introduite dans le calcul du potentiel fiscal/financier en 2022, suite au transfert de la taxe sur le foncier bâti aux communes, est supprimée. Cette fraction est remplacée par un indice synthétique qui vient pondérer le produit TVA perçu par le Département. Cet indice synthétique tient compte du rapport à la moyenne des trois critères suivants : le revenu par habitant, la TVA/CVAE par habitant et les DMTO par habitant (moyenne des 5 dernières années).

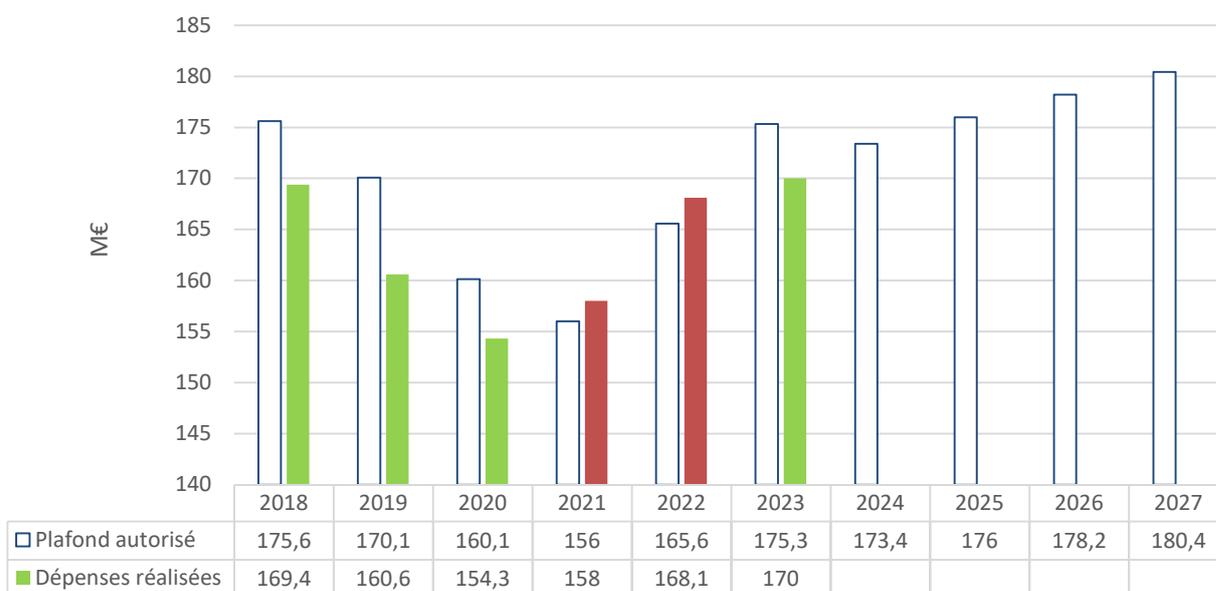
Cette modification sera transparente pour notre Département, et n'aura que très peu d'impact sur nos dotations et nos fonds de péréquation.

Par contre, la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 introduit une trajectoire de retour progressif des comptes publics dans des limites définies (déficit public de 3% en 2027). Cet objectif central conduit à définir un certain nombre de valeurs cibles pour les principaux agrégats financiers publics (déficit, niveau des dépenses publiques, taux de prélèvements obligatoires...) pour les années 2023 à 2027. Dans ce cadre, une mesure nous concerne directement (encadrement des dépenses de fonctionnement), une autre reste à être détaillée (participation des collectivités à la réduction de la dette publique) :

➤ **Encadrement des dépenses de fonctionnement**

Ce texte fixe une trajectoire d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (hors allocations AIS et hors dépenses ASE) limitée à l'inflation - 0,5%. Contrairement aux « contrats de Cahors » cette trajectoire est aujourd'hui indicative et non assortie de sanction.

Dépenses de fonctionnement soumises à encadrement d'évolution



Si ce nouveau dispositif s'était appliqué à partir de 2018, l'évolution de nos dépenses aurait respecté la trajectoire définie jusqu'en 2020, mais l'aurait dépassée en 2021 et 2022, à hauteur de 2 et 2,5 M€.

➤ Participation des collectivités à la réduction de la dette publique

La LPFP 2023-2027 définit également une trajectoire de désendettement avec pour objectif de diminuer le ratio de dette publique de 111,8 % du PIB en 2022 à 108,1 % en 2027.

Même si cette trajectoire est annoncée à ce jour sans détailler la part de chaque type d'administration (centrale, locale et de sécurité sociale) dans cet effort de diminution de la dette publique (et non de la seule dette de l'Etat), nous sommes concernés.

Néanmoins, notre gestion de dette ces dernières années (emprunts importants quand les taux étaient bas et aucun d'emprunt en 2023, année caractérisée par des taux élevés) et l'extinction d'un emprunt important en 2023, nous permettent d'avoir des marges de manœuvre sans dégrader notre encours de dette du 1^{er} janvier 2022 (126,8 M€).

Si le respect de ces trajectoires n'est pas aujourd'hui assorti de sanction, je vous propose de construire le budget 2024 en conséquence, de façon à anticiper dès à présent toute évolution contraignante pour les futurs exercices.

II.3 De plus en plus de départements en difficulté, soumis à des recettes volatiles liées à la conjoncture et des dépenses structurelles en augmentation

II.3.1 Des Départements en difficulté

Ce début d'année 2024 est également marqué par un nombre grandissant de Départements en difficulté, voire en grande difficulté. Dans un article du Monde publié le 18 décembre 2023, des Présidents de Départements font part de leur impossibilité de boucler leur budget 2024. Avec des recettes pour partie volatiles, une hausse des dépenses et notamment de nouvelles dépenses décidées par l'Etat, et des compensations insuffisantes, les collectivités les moins riches doivent puiser dans leurs réserves ou envisager de sérieuses économies, et s'inquiètent pour 2025.

Ainsi, les Départements de la Loire-Atlantique, du Maine-et-Loire et de la Charente-Maritime, dans l'impossibilité d'équilibrer le budget 2024, en ont repoussé le vote au printemps, afin d'avoir plus de visibilité sur les recettes.

Pour 2024, beaucoup de Départements vont mobiliser l'intégralité de leurs réserves, d'autres vont s'astreindre à faire des économies, comme en Maine-et-Loire, où le Président annonce devoir trouver entre 25 et 30 M€ et pour ce faire, « moins de kilomètres de route que prévu seront rénovés et moins de spectacles pour les festivals et événements culturels seront programmés ».

Même si les Départements ne sont pas tous logés à la même enseigne, ils sont tous aujourd'hui confrontés à la même problématique, entre des dépenses, notamment sociales, qui s'envolent, et des recettes très volatiles dont les dynamiques s'essoufflent.

Dans ce contexte, et pour atténuer ces difficultés, le **fonds de sauvegarde** a été abondé par l'Etat de 51 M€ pour atteindre 104 M€.

Ce fonds a été créé suite à la réforme fiscale de 2021, et les Départements se sont vu attribuer une fraction supplémentaire de TVA, dont une partie évoluera comme la dynamique de la TVA nationale. Cette fraction supplémentaire est divisée en deux enveloppes :

- Une enveloppe figée de 250 M€/an répartie selon des critères de ressources et de charges ;

- Une enveloppe dite « fonds de sauvegarde », dotée d'un montant évolutif égal à la croissance cumulée de la fraction supplémentaire TVA assise sur les 250 M€ initiaux, destinée aux Départements les plus en difficulté.

En 2024, 14 Départements (l'Aisne, les Ardennes, la Creuse, le Gers, la Gironde, la Marne, la Meuse, la Nièvre, le Nord, le Territoire de Belfort, la Seine Saint-Denis, le Val de Marne, la Guadeloupe et la Martinique) sont éligibles, selon les critères cumulatifs suivants :

- Indice de fragilité sociale / Moyenne > 80% ;
- Taux d'épargne brute moyen 2021 – 2022 du département < 12%.

Notre Département n'est pas éligible du fait du niveau de la moyenne de taux d'épargne brute 2021-2022 qui s'élève à 17,8%.

II.3.2 Les tendances sur notre collectivité

Pour ce qui nous concerne plus spécifiquement, les dépenses subies complémentaires en 2022 et 2023 s'élèvent en cumulé, à plus de 20 M€ (14,3 M€ pour les mesures sociales et 5,7 M€ pour la RH) compensées seulement à 5,7 M€.

Alors qu'en 2022, la dynamique des recettes DMTO et fraction de la TVA ont permis d'y faire face sans dégrader le résultat de l'exercice, en 2023, les mesures supplémentaires décidées par l'Etat, conjuguées à la baisse du produit DMTO et la perte de dynamique de la fraction de TVA (en progression ajustée en septembre à + 3,7% au lieu de + 6% prévu initialement dans la loi de finances) déclenchent un effet ciseaux qui, au regard des projections de ces 2 recettes, devrait s'accroître sur les exercices à venir.

Concernant les DMTO, si la baisse de l'activité du marché immobilier est unanimement partagée, l'analyse de l'ampleur et de la durée de cette baisse est fortement disparate : dans le rapport économique, social et financier 2024, le Gouvernement table sur une stabilité des DMTO en 2024 « en cohérence avec la stabilisation des taux directeurs de la Banque Centrale Européenne » hypothèse non partagée par le Haut Conseil des Finances Publiques. Ce dernier considère en effet que l'hypothèse d'une stabilité des DMTO est plutôt optimiste. Sans se risquer à donner une prévision, il met en avant la « tendance actuelle de baisse des prix et des volumes de transactions immobilières ».

Pour leur part, les professionnels du secteur immobilier estiment que la tendance 2023 devrait encore se prolonger en 2024. Deux facteurs cumulatifs seraient à l'œuvre :

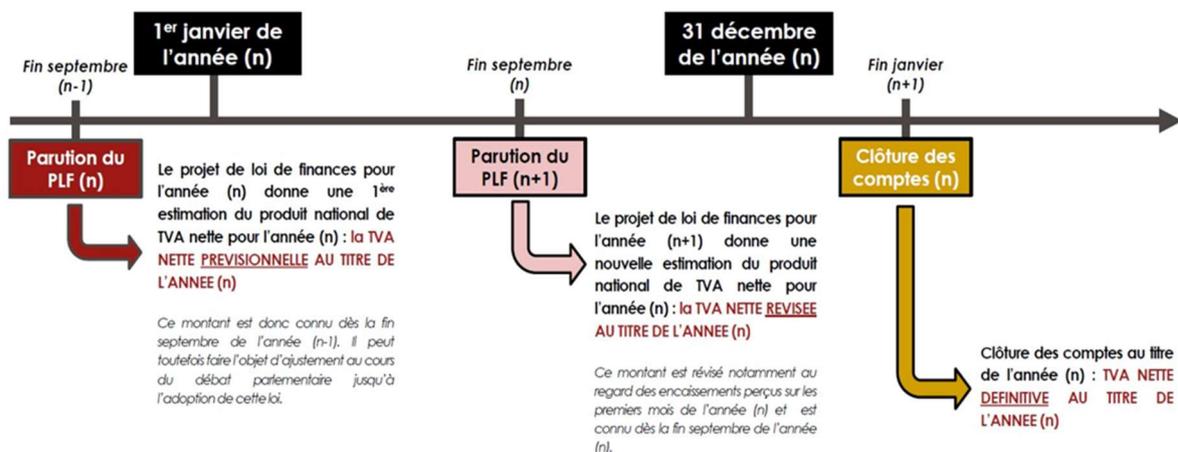
- La baisse des prix de l'immobilier devrait se poursuivre voire s'accroître en 2024, avec une baisse moyenne de -4% ;
- Les volumes de transactions devraient continuer à diminuer à hauteur de -10%.

Ces deux effets cumulés pourraient donc entraîner une baisse des DMTO de l'ordre de 15% en 2024. Vu le produit perçu en 2023 (près de 35 M€), je vous proposerai au BP, une inscription de 30 M€ (soit - 14,3%).

L'évolution du produit net de TVA nationale, et donc le produit de la fraction qui nous est attribuée, est projeté selon plusieurs hypothèses prenant en compte les évolutions de la consommation, de l'inflation mais également les remboursements et dégrèvements de TVA accordés aux entreprises. Ces progressions annoncées ne sont que des estimations, et je vous proposerai au BP de ne prévoir que la moitié de ces évolutions, au cas où une réévaluation à la baisse interviendrait en cours d'année, comme ce fut le cas en 2023. Bon nombre de collectivités qui avaient inscrit le montant annoncé se sont retrouvées en grande difficulté en septembre dernier, et pour certaines, ont dû faire des ajustements budgétaires à la baisse dans la précipitation pour finir l'exercice.

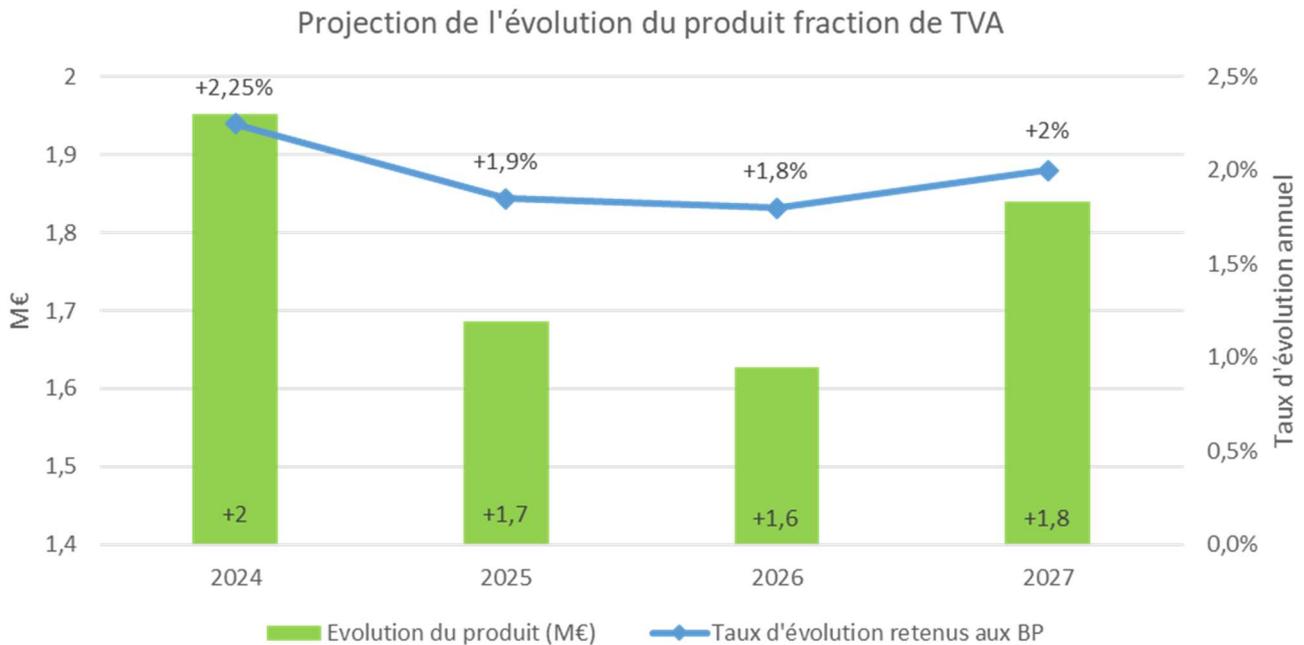
Pour rappel, voici le cycle d'évolution de l'estimation qui débouche systématiquement sur une régularisation du produit au cours du premier trimestre de l'année suivante :

3 montants de TVA nette pour une année donnée : TVA nette prévisionnelle, TVA nette révisée et TVA nette définitive



Source Ressources Consultants Finances

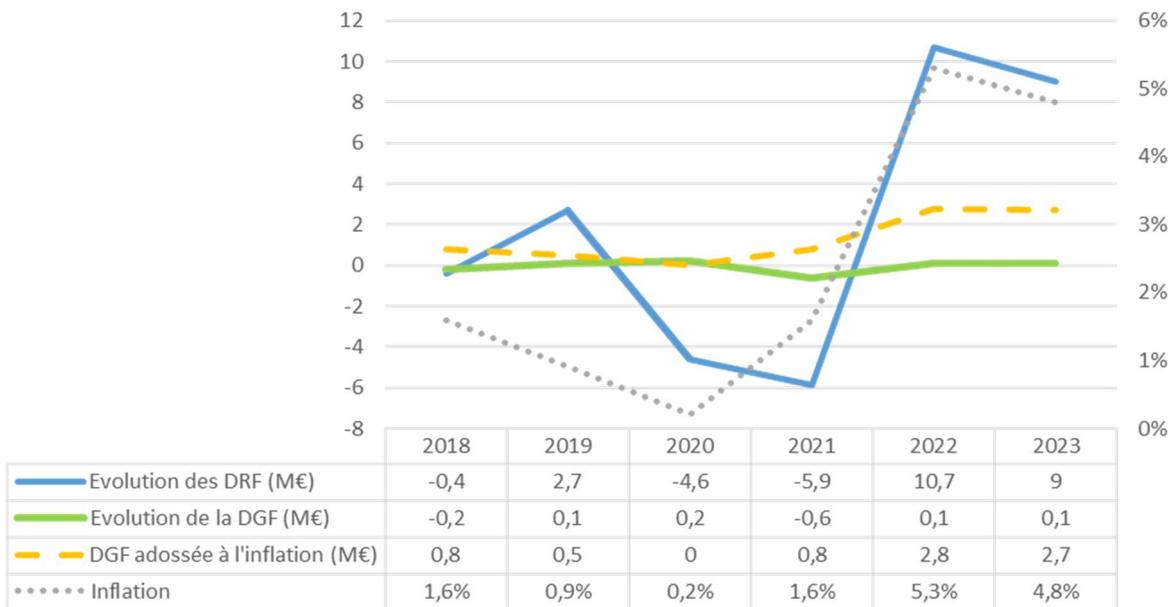
La loi de finances pour 2024 estime une évolution du produit national de TVA de +4,5% par rapport à 2023 et la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 projette une progression de +3,7% en 2025, +3,6% en 2026 et +4% en 2027, ce qui donnerait, en ne prenant que la moitié comme évoqué ci-avant, la progression de notre recette suivante :



Les dotations étant égales par ailleurs (avec une DGF stable à hauteur de 50M€ depuis 2017), la perte de la dynamique de ces recettes volatiles adossée à une augmentation des dépenses, que ce soient les nouvelles dépenses qui s'imposent à nous ou l'évolution des dépenses structurelles (AIS, Glissement Vieillesse et Technicité...), font apparaître dès 2023 un effet ciseaux, mis en avant par l'ensemble des Départements, qui vont réduire très rapidement notre capacité d'autofinancement, nécessaire au maintien du niveau de notre section d'investissement.

Le graphique suivant montre que si la DGF avait été adossée à l'inflation (demande récurrente de l'ADF), le gain pour notre collectivité sur la période 2017 à 2023 se serait élevé à près de 8M€.

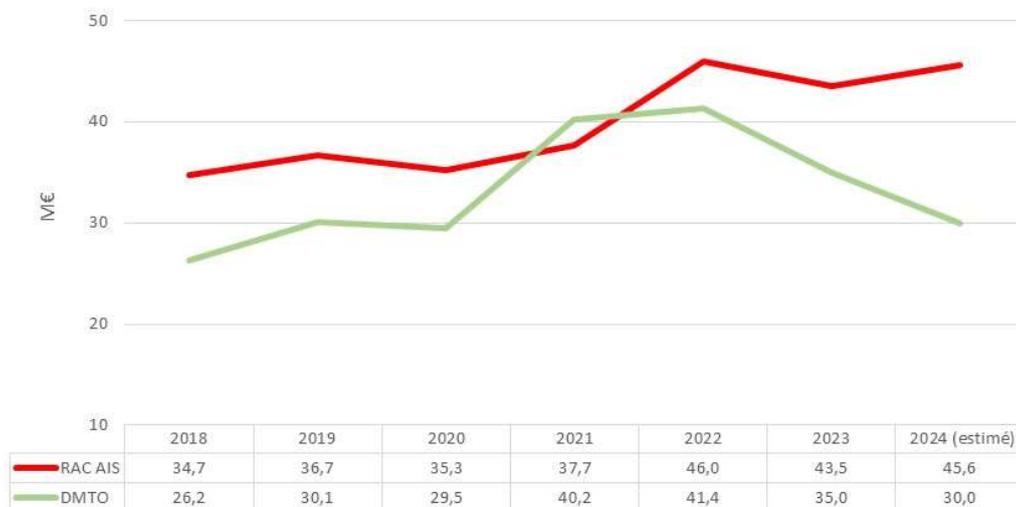
Evolution des dépenses réelles de fonctionnement et de la DGF



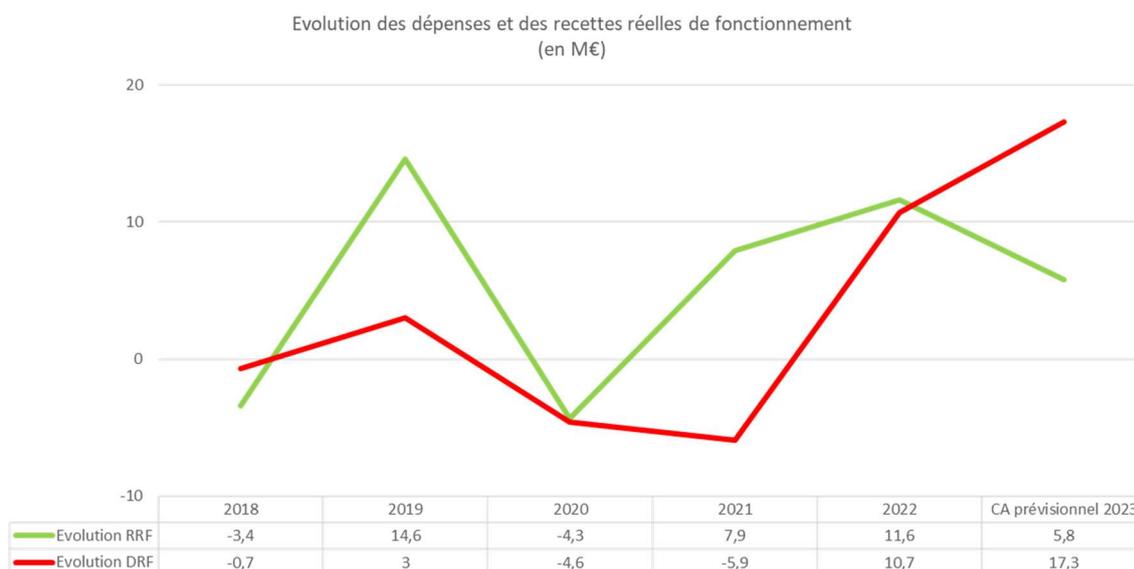
Cet effet ciseaux entre nos dépenses et nos recettes peut être illustré en prenant quelques exemples :

- Comparaison de l'évolution du reste à charge AIS et du produit DMTO.
Le RAC AIS est estimé en appliquant le même % que le RAC 2023

Effet ciseaux entre le RAC AIS et le produit DMTO



- Comparaison de l'évolution annuelle de l'ensemble des dépenses et recettes réelles de fonctionnement



Même si les recettes ne sont pas affectées, ces 2 graphiques montrent l'inversion de tendance entre des recettes volatiles liées à la conjoncture, et des dépenses de fonctionnement.

De plus, comme énoncé plus haut, la DGF reste gelée pour les Départements, et les près de 300 M€ complémentaires votés dans la loi de finances pour 2024, ne concernent que le bloc communal.

Nous faisons partie des Départements dont le résultat cumulé (63,8M€ en 2022) permet aujourd'hui d'amortir ces difficultés, mais une hypothèse réaliste entre une augmentation des dépenses sociales de 5% sur les deux prochains exercices, et un produit DMTO qui baisserait à 30 M€, montre que notre résultat cumulé serait entièrement utilisé en moins de 4 ans, et que nous serions en déficit à partir de 2026.

Sans anticiper, la conséquence serait inévitablement une réduction importante de notre capacité d'autofinancement et donc de notre section d'investissement, puisque les seuls fonds propres que nous arriverions à dégager seraient obligatoirement (au regard des règles budgétaires) affectés au remboursement de l'annuité d'emprunt et non au financement de nouveaux investissements.

Résultats de l'exercice et cumulé (hors reports)



	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Résultat exercice	-4,4	4,8	4,9	11,5	16,9	-22	-16,8	-18,4	-13,7
Excédent antérieur	29,7	26,1	30,4	35,4	46,9	63,8	41,8	25	6,5
Résultat cumulé	25,3	30,2	35,4	46,9	63,8	41,8	25	6,5	-7,1

Si la construction budgétaire 2024 semble facilitée, force est de constater qu'il se pourrait (même si les hypothèses restent fragiles notamment sur l'évolution des recettes), que nous soyons à relativement court terme confrontés aux mêmes difficultés que d'autres Départements. Aussi, je vous propose, dès cette année, de repérer dans nos orientations budgétaires les dépenses significatives qui pourraient être réétudiées en priorité, si nous étions contraints de réduire le volume de nos dépenses, afin d'équilibrer les budgets des exercices à venir.

III. Les orientations budgétaires et les engagements pluriannuels

III.1 Des dépenses de fonctionnement qui augmentent

Comme nous n'avons que peu de moyens d'optimiser nos recettes de fonctionnement les plus significatives, il nous faut piloter finement les dépenses de fonctionnement, afin d'assurer l'équilibre de la section de fonctionnement et au-delà, de dégager suffisamment d'autofinancement pour la section d'investissement.

III.1.1 Les dépenses de structure : une maîtrise nécessaire, mais non suffisante à elle seule pour garantir la santé financière

⇒ DSIN : évolution de la stratégie, les impacts de l'externalisation progressive subie

Depuis plusieurs années, le schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) s'appuyait sur une part importante d'ingénierie interne.

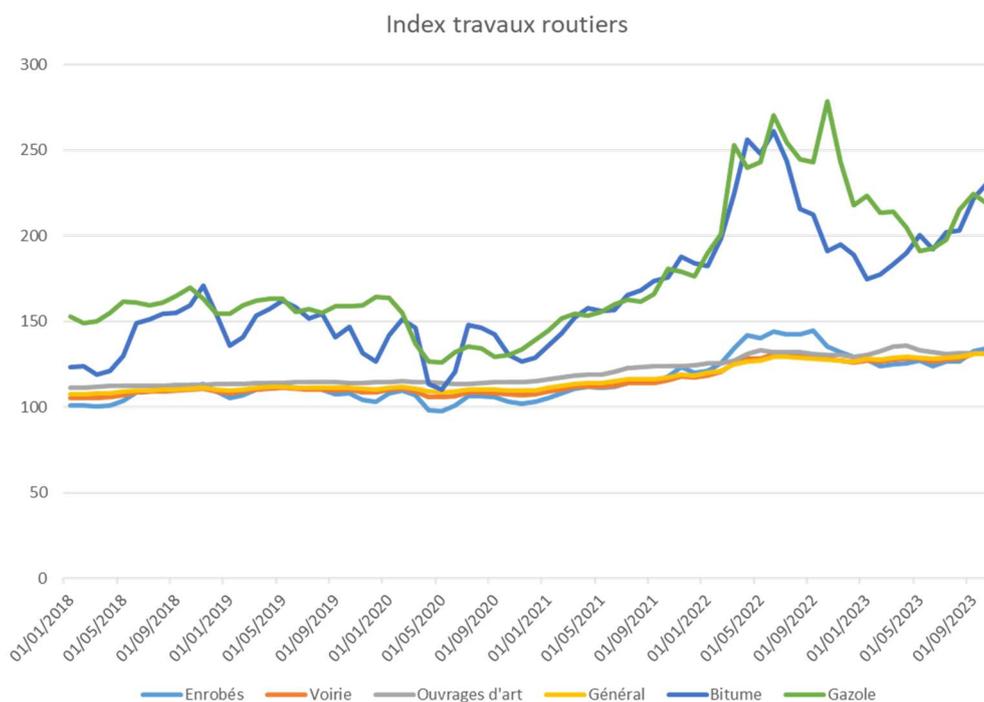
La digitalisation exponentielle des activités et services, cumulée avec le développement du télétravail et la cyber sécurité, ont exacerbé la tension sur le secteur et notamment sur les recrutements.

Ce phénomène va nous obliger à adapter notre stratégie. En effet, nous allons devoir faire appel, selon les priorités, à des prestataires externes. Cela va se traduire par une augmentation, à la fois des dépenses d'investissement (lors de l'installation des progiciels), mais aussi et surtout à des augmentations des dépenses de fonctionnement, pour tout ce qui concerne la maintenance de ces outils.

Le travail de priorisation (technique et financier) et les synergies entre les outils disponibles sont essentiels, afin que les développements internes portent sur les chantiers stratégiques et structurants. Pour cela, nous pourrions nous appuyer sur le socle de travail constitué par le schéma directeur des systèmes d'information. Enfin, nous travaillons également sur un projet de formation et d'accompagnement des ressources humaines en interne, pour continuer à disposer des capacités techniques nécessaires au maintien d'un niveau de maîtrise d'œuvre indispensable.

⇒ DRM : les dépenses des routes sont affectées par des augmentations des coûts des matières premières

Les index qui jouent en matière de travaux de voirie ont significativement augmenté depuis 2021, notamment le carburant et le bitume.

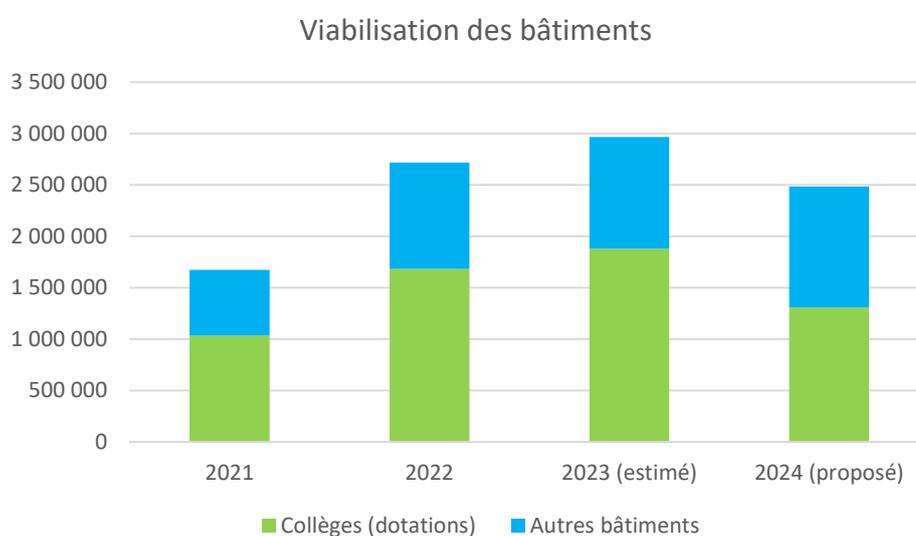


	Enrobés	Voirie	Ouvrages d'art	Général	Bitume	Gazole
Augmentation 2018 - 2023	33%	25%	18%	22%	87%	43%
Moyenne annuelle	6%	4%	3%	4%	14%	7%

Les répercussions se font sentir à la fois dans les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

⇒ DCBN : les dépenses de viabilisation des bâtiments sont marquées par l'augmentation des coûts de l'énergie

Après une très forte augmentation en 2022 et 2023, les tarifs obtenus par le SDE (Syndicat départemental d'électricité) sont à la baisse pour 2024 (-16% sur l'électricité et -25% sur le gaz). Au-delà, il est difficile de prévoir les évolutions des coûts de l'énergie pour les années à venir, d'autant que le dispositif régulateur énergie ARENH (Accès régulé à l'électricité nucléaire historique) se termine fin 2025.



Des efforts continus ont été menés pour maîtriser les consommations, avec notamment des travaux de rénovation, de modernisation des systèmes de chauffage et d'installations photovoltaïques sur une partie de notre patrimoine.

⇒ Les dépenses de masse salariale

Pour 2024, les dépenses de masse salariale devraient atteindre 83,2 M€ soit une augmentation de l'ordre de +3,5% (2,8M€) par rapport au réalisé 2023 :

- 1,6 M€ : Nouvelles dépenses décidées au niveau national :

Mesures nationales	Coût supplémentaire au BP 2024
Revalorisation point d'indice de 1,5%	440 000 €
Revalorisation des grilles de rémunération des premiers grades des cadres d'emploi	55 000 €
Attribution de 5 points d'indice à tous les agents	640 000 €
Monétisation du compte épargne temps : augmentation de la valeur d'un jour	40 000 €
Augmentation cotisation patronale CNRACL	380 500 €
Augmentation du SMIC de 1,13%	10 000 €
Total	1 565 500 €

- 0,3 M€ : Evolution mécanique du « glissement vieillesse et technicité » (GVT) ;
- 0,2 M€ : Rémunération des assistants familiaux ;
- 0,3 M€ : réintégration des CLIC pour 0,3 M€, compensée en contrepartie par une baisse des subventions équivalente aux structures ;
- 0,4 M€ : marge habituelle entre le compte administratif et le BP, afin de garder une certaine souplesse dans l'exécution budgétaire. Ce montant n'est pas destiné a priori à être utilisé.

Si on enlève la marge de manœuvre d'exécution budgétaire et la réintégration des CLIC, la véritable augmentation devrait être de l'ordre de 2,1 M€. Ainsi, les dépenses subies représenteraient 76% de cette augmentation et le GVT 14%.

Ces augmentations sont décidées au niveau national et s'imposent à nous. Le Département mène déjà une politique de maîtrise de ses dépenses de masse salariale, au moyen d'une maîtrise de ses effectifs. Et effectivement, ces derniers sont globalement stables depuis plus de 5 ans (cf. annexe 1 La structure des effectifs).

Au-delà, pour diminuer les dépenses de masse salariale en réduisant les effectifs, il faudrait supprimer 30 ETP pour baisser la dépense de 1 M€. Si l'effort apparaît important à niveau de service égal, c'est que les ressources humaines sont la résultante des politiques menées. Cela implique qu'une fois les mesures d'optimisation appliquées, ce sont les orientations en matière de politiques publiques, et de niveau de service, qui détermineront si les effectifs baissent ou augmentent. Cela rend d'autant plus cruciales les orientations qui seraient retenues dans les politiques publiques nécessitant des ressources humaines pour leur mise en œuvre.

⇒ Le SDIS

L'augmentation récente de la contribution de fonctionnement au SDIS s'explique par le fait que les dépenses réelles du SDIS sont constituées à plus de 80% par des dépenses de personnel, et que ces dernières ont été marquées, comme l'est notre collectivité, par l'augmentation de dépenses RH subies.

La subvention d'investissement de 195 143 € versée en 2023 et de 430 357 € prévue pour 2024, correspond à la part départementale du financement de la caserne de Lourdes.

Financements au SDIS	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Proposé 2024
Contribution en fonctionnement	10 470 992	10 470 992	10 652 992	10 871 992	11 002 492	11 059 049	11 232 981	11 771 510	12 371 000	13 042 000
Subvention en investissement						250 000	0	0	195 143	430 357
<i>soit une variation de...</i>	<i>1,5%</i>	<i>0,0%</i>	<i>1,7%</i>	<i>2,1%</i>	<i>1,2%</i>	<i>2,8%</i>	<i>-0,7%</i>	<i>4,8%</i>	<i>6,8%</i>	<i>7,2%</i>
Prime de fidélisation et de responsabilité	420 000	420 000	238 000	238 000	238 000	238 000	238 000	238 000	238 000	238 000
Dotation Globale d'Equipeement	71 000	71 000	71 000	71 000	71 000	71 000	71 000	71 000	71 000	71 000
Total	10 961 992	10 961 992	10 961 992	11 180 992	11 311 492	11 618 049	11 541 981	12 080 510	12 875 143	13 781 357

Le dialogue de gestion entre le SDIS et le Département a été récemment renforcé pour optimiser le panachage entre les financements venant du Département et le financement de l'investissement par l'emprunt.

Le renforcement d'un dialogue de gestion budgétaire avec les organismes associés au Conseil Départemental des Hautes-Pyrénées revêt une importance cruciale pour assurer une gestion

efficace et transparente des ressources financières. Un tel dialogue permet d'établir une communication étroite entre le Conseil Départemental et les organismes partenaires, favorisant ainsi une compréhension mutuelle des objectifs, des contraintes et des priorités de chacun. Ce partage d'informations permet aussi d'optimiser l'allocation des ressources budgétaires en fonction des besoins réels de chaque entité, garantissant ainsi une utilisation judicieuse des fonds publics. De plus, le dialogue de gestion budgétaire favorise la responsabilisation des organismes associés en les impliquant activement dans le processus décisionnel. Enfin, cette démarche consolide les relations fructueuses et pérennes au service du développement du territoire des Hautes-Pyrénées.

III.1.2 Les dépenses sociales : un poids budgétaire toujours plus important

Comme les années précédentes, de nombreuses dépenses réglementaires et pérennes vont encore venir alourdir le budget de la DSD :

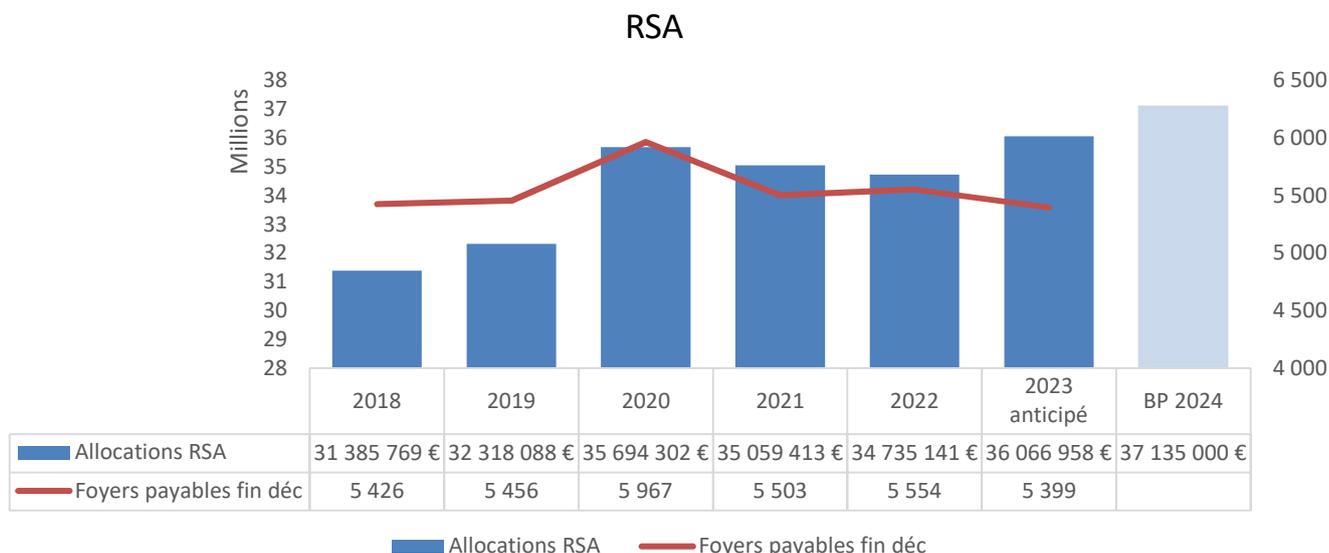
- Les dépenses des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) avec l'avenant 43 en 2021, et l'avenant 54 en 2023 ;
- Les dépenses des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) ;
- Les dépenses liées aux assistants familiaux, avec la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, dite loi Taquet, et avec les hausses successives du SMIC ;
- Les dépenses liées au RSA.

L'année 2024 sera encore marquée par des dispositions nationales faisant augmenter nos dépenses sociales :

- Nouvelle revalorisation du RSA annoncée à +4,6 % ;
- Hausse du tarif plancher pour l'APA et la PCH ;
- Nouveau dispositif « heures lien social » sur l'APA à domicile.

Si certaines dispositions sont compensées, d'autres ne le sont que partiellement ou pas du tout.

➤ Evolution du RSA

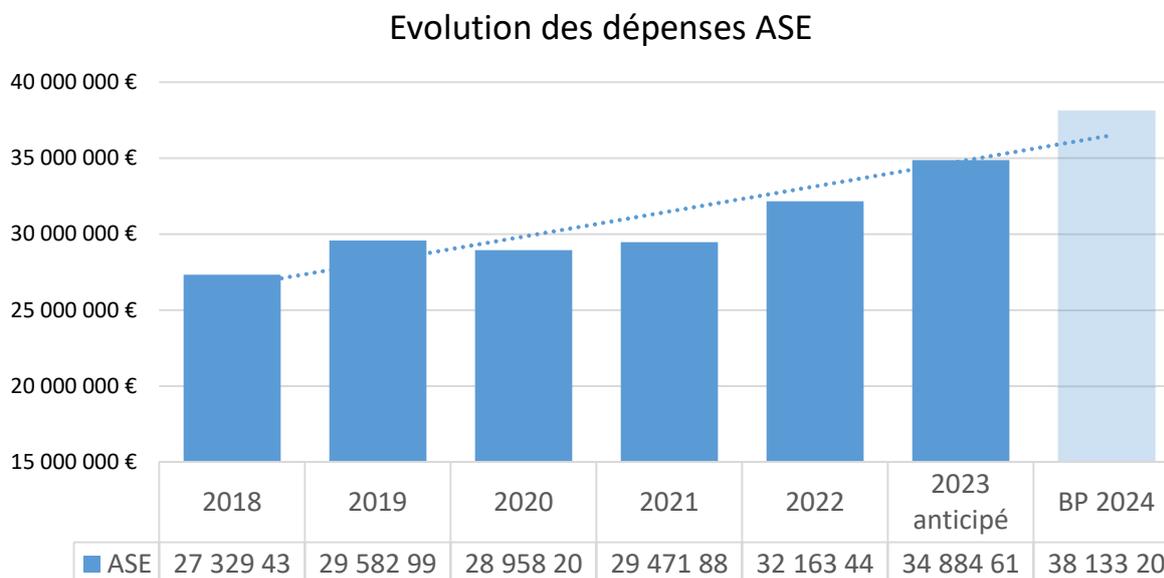


Après la baisse de l'allocation constatée sur 2021 (-2%) et sur 2022 (-1%), l'allocation RSA repart à la hausse en 2023. En 2023, la dépense de RSA s'est élevée à 36,1 M€, en hausse de +1,3 M€, soit +3,8% par rapport à l'année précédente.

Alors que le nombre de foyers bénéficiaires est en baisse (-1,6% de septembre 2022 à septembre 2023), la revalorisation exceptionnelle du 1^{er} juillet 2022 (+4%) et celle du 1^{er} avril 2023 (+1,5%) vont peser en année pleine, entraînant une hausse du budget de l'allocation RSA. Et la loi de financement de la sécurité sociale 2024 indique que « *la forte inflation constatée en 2023 conduit à prévoir une revalorisation des prestations légales au 1^{er} avril 2024 de 4,6 %* ». Ainsi, en appliquant cette hausse à la dépense 2023, pour un nombre stable de bénéficiaires, on obtiendrait une augmentation de 1,1 M€, soit +3,3%, pour atteindre 37,1 M€ en 2024.

En matière de RSA, le Département consacre des crédits budgétaires en plus de l'allocation au travers du programme départemental d'insertion (PDI) et ce pour favoriser le retour à l'emploi. Malgré tous ces efforts, le nombre de bénéficiaires reste stable et l'allocation augmente mécaniquement.

➤ Dépenses Aide Sociale à l'Enfance (ASE) et Mineurs Non Accompagnés (MNA)



Sur la période 2018-2023, les dépenses ASE augmentent en moyenne chaque année de 5%, et entre 2022 et 2023 de près de 8% (+2,7 M€) pour atteindre 34,9 M€.

Cette forte augmentation se concentre principalement sur les dépenses d'hébergement, que ce soit en établissement ou en accueil familial, et leur progression est liée à la fois aux revalorisations salariales en faveur des assistants familiaux (loi Taquet, revalorisations du SMIC) et à la création de places en établissements, pour faire face à l'augmentation continue des jeunes pris en charge.

A fin août 2023, 611 enfants bénéficiaient d'une mesure judiciaire de placement contre 590 en 2022, soit une hausse de 3,5%. L'accueil des MNA vient également peser sur cette tendance : chaque année, ce sont près de 45 MNA qui sont confiés à l'ASE. En 2023, ils étaient 62.

En 2024, les crédits consacrés à l'enfance devraient atteindre 38,1 M€, soit une augmentation de 9% par rapport à 2023.

D'une part, 2 M€ de crédits seront inscrits pour faire face au financement de mesures déjà validées : ouverture d'un lieu de vie, augmentation de places en MECS, création d'une équipe

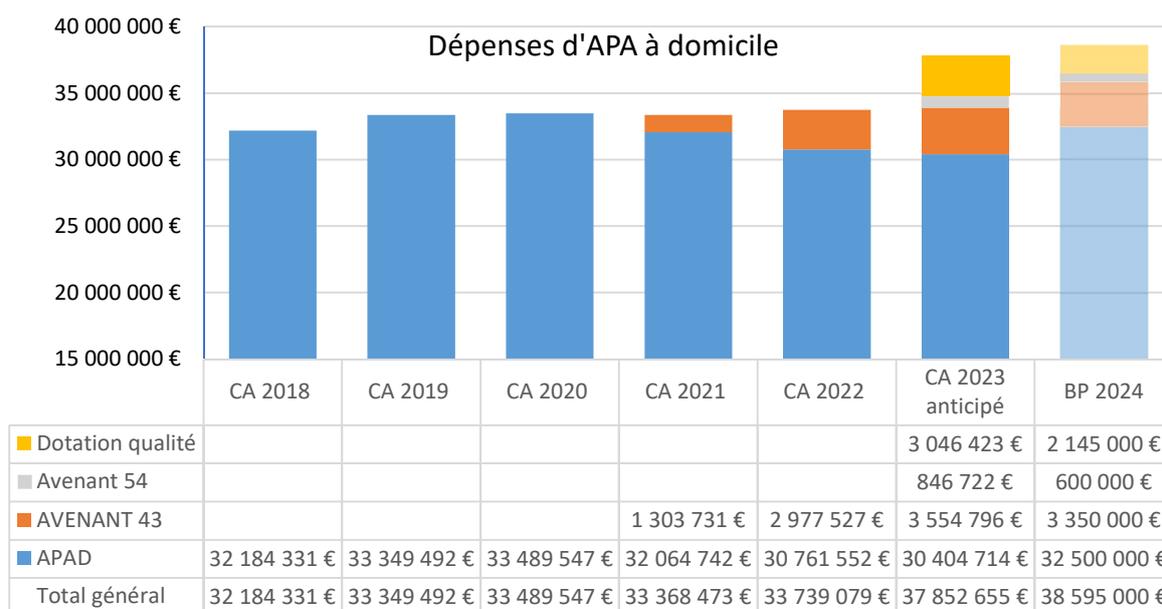
de suivi de placement familial complexe, suractivité du dispositif SAMADE qui permet la mise à l'abri, l'accueil, l'évaluation et l'orientation des MNA.

D'autre part, les objectifs d'évolution des dépenses pour les établissements et services médico-sociaux fixés à 3,5% pour 2024, impactent le budget à hauteur de près de 500 000 €. Le Département poursuit une politique de prévention pour éviter les mesures de placement. Récemment, le Département a mis en place des mesures alternatives, comme le placement avec hébergement à domicile (PHD), qui est moins couteux que l'hébergement en établissement.

Au-delà, 2024 sera l'occasion d'approfondir et d'arbitrer les différentes pistes d'actions proposées par une étude menée en 2023 sur l'ensemble de l'ASE. En résumé, il s'agirait de consolider la protection de l'enfance, de la diversifier, et d'expérimenter. Pour faire face aux difficultés diagnostiquées (les établissements sont sur-occupés, les délais d'attente pour l'entrée s'allongent, une tendance haussière des cas à traiter), une réflexion sur les politiques publiques de protection de l'enfance s'avère nécessaire au vu des situations des budgets consacrés en constante augmentation.

➤ Situation des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et le financement de l'autonomie

❖ La dépendance à domicile



Remarque : les dépenses d'APA à domicile sont retraitées sur la période 2018 à 2021 pour être sur le même périmètre de dépenses (mise en œuvre télétransmission)

Entre 2022 et 2023, les dépenses d'APA à domicile ont augmenté de 12 % pour s'établir à 37,8 M€. La hausse des allocations est surtout la conséquence des revalorisations salariales (avenant 43, avenant 54) et de la mise en œuvre de la dotation qualité. Depuis 2020, hors revalorisations salariales et dotation qualité, la dépense d'APAD est stable.

Pour 2024, la dépense d'APA à domicile devrait encore augmenter de près de 2% pour s'établir à 38,6 M€.

Le nombre de bénéficiaires de l'APAD est relativement stable depuis quelques années. Mais, compte tenu de la démographie, une augmentation importante du nombre de bénéficiaires de l'APAD est attendue dans les prochaines années. En conséquence, les dépenses vont continuer à croître fortement dans les années à venir.

Pour mettre en œuvre le nouveau « dispositif heures de lien social à domicile », prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, ce sont 3,15 M€ de crédits supplémentaires qui seraient nécessaires. Ce dispositif permet d'attribuer dans le plan d'aide un temps (maximum 9 heures par mois) consacré au lien social. Tous les bénéficiaires de l'APA vivant à domicile qui souhaitent bénéficier de cette prestation, sont éligibles. Ce dispositif vise à lutter contre l'isolement des personnes âgées, à repérer les fragilités des personnes accompagnées et à ralentir la perte d'autonomie.

Une entrée dans ce dispositif est prévue jusqu'au 31 décembre 2028, date à laquelle toutes les personnes âgées bénéficiaires de l'APA à domicile devront avoir eu une proposition. A terme, ce dispositif pourrait représenter jusqu'à 17,6 M€ de dépenses maximum, sur la base de 6 800 bénéficiaires, d'un nombre d'heures maximum rémunérées et d'un tarif horaire à 24 €.

Mais comme les SAAD peinent déjà à recruter suffisamment pour mettre en œuvre les plans d'aide eux-mêmes, il serait préférable de ne pas budgéter les 3,15 M€ dès 2024. Si une partie de ce montant devait être mobilisé dès 2024, l'enveloppe de réserve des « augmentations prévisionnelles de dépenses sociales » serait ponctionnée d'autant.

De plus, une attention particulière doit être portée sur la sous-effectivité des plans d'aide de l'APA à domicile. En effet, sur la période de janvier à septembre 2023, les plans d'aide sont effectués à 72% en moyenne (contre 83% avant COVID). Ce constat est également observé au niveau national, et s'explique principalement par les difficultés de recrutement auxquelles

sont confrontés les SAAD. Ainsi, la dépense d'APA à domicile pourrait fortement augmenter si les recrutements s'amélioraient.

Le Département a déjà mis en place des améliorations de la gestion (télétransmission, tiers payant pour les cotisations sociales, forfaitisation de certaines dépenses...).

Au-delà, les améliorations complémentaires que le Département pourrait décider devront tenir compte la réforme 2024-2025 consistant en la transformation des services d'accompagnement et d'aide à domicile (SAAD) et des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) en services d'autonomie à domicile (SAD).

❖ La dépendance en établissement

Le Département finance la dépendance en établissement :

- Par l'allocation APAE (allocation personnalisée d'autonomie en établissement) pour les résidents en USLD (unité de soins longue durée) et surtout en EHPAD hors du Département (2,7 M€ en 2022), mais dont le domicile de secours est dans le département. Le Département paye sur factures, sur la base d'un tarif journée dépendance, le cas échéant sur un tarif fixé par d'autres Départements ;
- Par l'attribution directe aux EHPAD d'un forfait global dépendance (environ 10,1 M€ en 2022), basé sur une équation tarifaire en lien avec le point GIR dépendance, fixé par le Président du Conseil départemental.

Le point GIR servant de calcul pour le forfait global dépendance est fixé à 7,53 €. En 2017, lors de la réforme issue la loi adaptation de la société au vieillissement (ASV), qui a institué les financements ci-dessus de la dépendance en établissement, cette valeur du point GIR était parmi les plus élevées au niveau national, et la première de la Région. Elle n'a pas évolué depuis. En 2023, le Département des Hautes-Pyrénées se situe légèrement en-dessous de la moyenne régionale (7,55) et est dans la médiane (7,53). Si le point GIR n'a pas été revalorisé, les coûts liés à l'accompagnement des personnes dépendantes ont augmenté. Les principales charges des EHPAD sur la dépendance sont des charges de personnel. Or, les salaires ont enregistré de fortes hausses ces dernières années (plusieurs hausses de la valeur du point,

notamment +3.5% pour l'ensemble des conventions collectives en 2022). Afin de ne pas pénaliser les EHPAD et ne pas les mettre davantage en difficulté financière, il semblerait opportun d'engager une réflexion sur la réévaluation du point GIR. Il est à noter que l'augmentation de la valeur du point concernera l'ensemble des EHPAD.

❖ Difficultés financières des EHPAD

Elles s'expliquent par plusieurs facteurs :

- le taux d'occupation ;
- les difficultés de recrutement ;
- l'inflation.

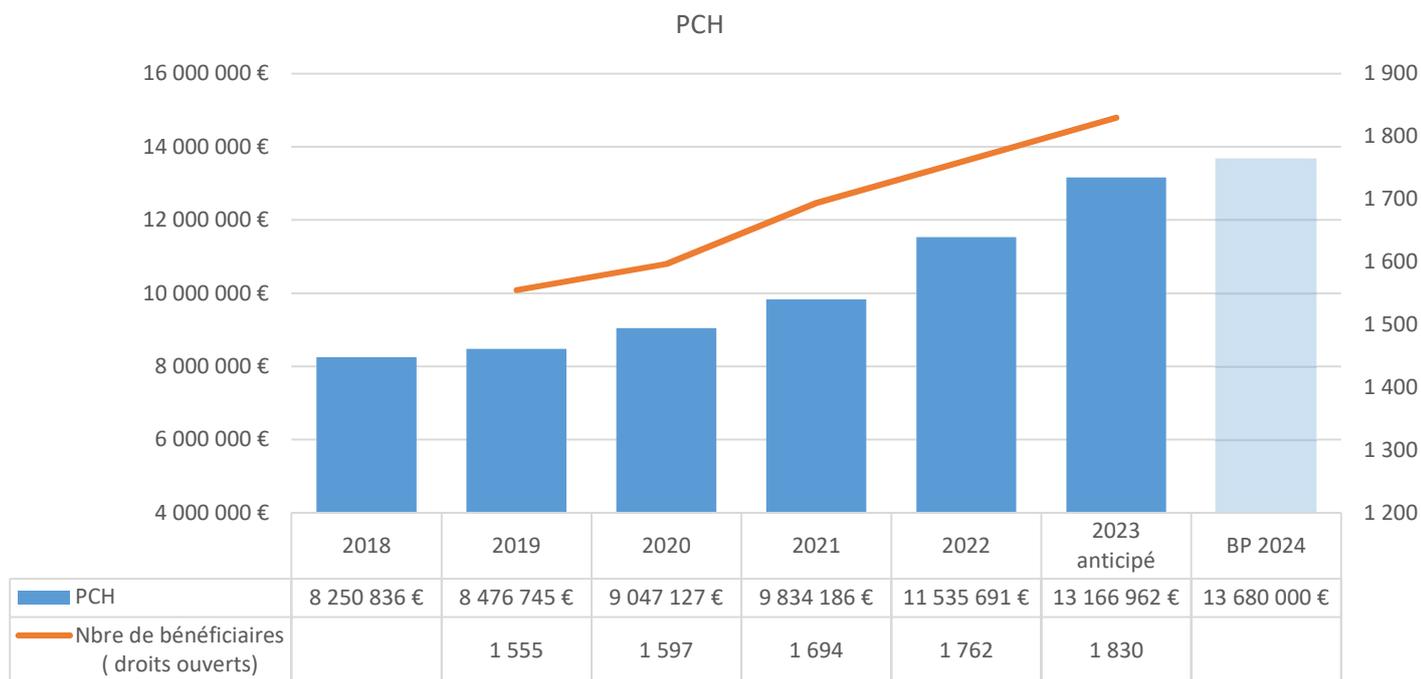
Sur les 27 EHPAD habilités à l'aide sociale du département, 15 étaient en déficit en 2022, soit 56 %. Les déficits cumulés de ces EHPAD s'élèvent à 3M€ en 2022. Même si aucun établissement n'est en rupture de paiement, certains établissements sont en grande difficulté, et la situation ne s'est pas améliorée en 2023.

Pour faire face à cette situation, le Département a fixé des objectifs d'évolution des dépenses relativement élevés pour 2023 (+4,5%) et 2024 (+3,5%) et a également autorisé les EHPAD signataires de CPOM à déroger exceptionnellement au taux d'évolution du tarif prévu dans le CPOM en 2023, dérogation reconduite en 2024 uniquement pour ceux qui n'en avaient pas bénéficié en 2023. Le conventionnement à l'aide sociale permettra aux EHPAD qui le souhaitent de mettre en place un tarif différencié leur permettant de dégager de nouvelles sources de financement.

De plus, le Département est membre de la commission départementale de suivi des établissements et services médico-sociaux en difficulté financière, pour gérer le fonds d'urgence national de 100 M€ mis en place au 4^{ème} trimestre 2023.

Au-delà, nous devons engager une réflexion sur le soutien de nos établissements, de façon à préserver un accompagnement de qualité pour nos aînés.

➤ Evolution de la PCH



En 2023, la dépense de PCH continue d’augmenter, comme chaque année depuis sa création en 2006, pour atteindre 13,2 M€ en 2023. Elle progresse de près de 1,6 M€ entre 2022 et 2023, soit près de 14%. Sur les cinq dernières années, le taux de croissance annuel moyen de la PCH est de 10% (6% au niveau national sur 2018-2022).

L’augmentation de la dépense s’explique jusqu’ici par :

- La hausse du nombre de bénéficiaires ;
- La revalorisation des tarifs horaires (augmentation du tarif plancher de 22 € à 23 € en 2023) ;
- Les revalorisations du tarif de l’emploi direct et des aidants ;
- La compensation des revalorisations salariales dans les SAAD (avenants 43 en 2021 puis avenant 54 en 2023) ;
- La dotation qualité à destination des SAAD, toutefois entièrement compensée par la CNSA ;
- Une bonne effectivité des aides, en raison notamment du poids important des aidants familiaux « rémunérés » (63% des heures accordées pour l’aide humaine en 2022).

Pour 2024, la dépense de PCH devrait encore être en hausse avec notamment l'augmentation du tarif plancher (indexé sur l'inflation) et l'augmentation du nombre des bénéficiaires.

Comme évoqué plus haut au titre de l'APAD, la dotation qualité, qui aide aussi au titre de la PCH, devrait voir son nombre contractualisé d'heures augmenter.

Comme indiqué plus haut au sujet de l'APAD, le Département a mis en place des améliorations techniques (télétransmission, tiers payant pour les cotisations sociales, CESU pour l'emploi direct...).

Pour l'avenir, compte tenu des élargissements de droits observés ces dernières années (PCH parentalité en 2021, élargissement aux personnes en situation de handicap psychique en 2023) et à des politiques nationales du handicap prônant une société de plus en plus inclusive, il faut s'attendre à une poursuite de l'augmentation de cette dépense. C'est pourquoi une réflexion doit être engagée sur le sujet.

➤ Les objectifs d'évolution des dépenses (OED)

Les OED constituent un plafond de dépenses (et non une trajectoire) applicable à tous les établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) relevant de la compétence du Département. Compte tenu du contexte inflationniste et de la situation financière fragile des ESMS, le Département a fixé, le 15 décembre 2023, les OED suivants :

- Personnes âgées, handicap et enfance : +3,5 % (sur un volume de dépenses de 43,5 M€ en 2023) ;
- Aide à domicile : 0 %.

Ainsi, pour 2024, l'impact budgétaire est évalué à + 1,5 M€ par rapport au réalisé 2023.

➤ Aide à la vie partagée (AVP)

Depuis fin 2022, le Département s'est engagé dans l'aide à la vie partagée (AVP). L'AVP s'inscrit dans le cadre du développement de l'habitat inclusif, à destination des personnes en situation de handicap et des personnes âgées. Elle est destinée à financer l'animation, la coordination du projet de vie sociale ou encore la régulation du « vivre ensemble ».

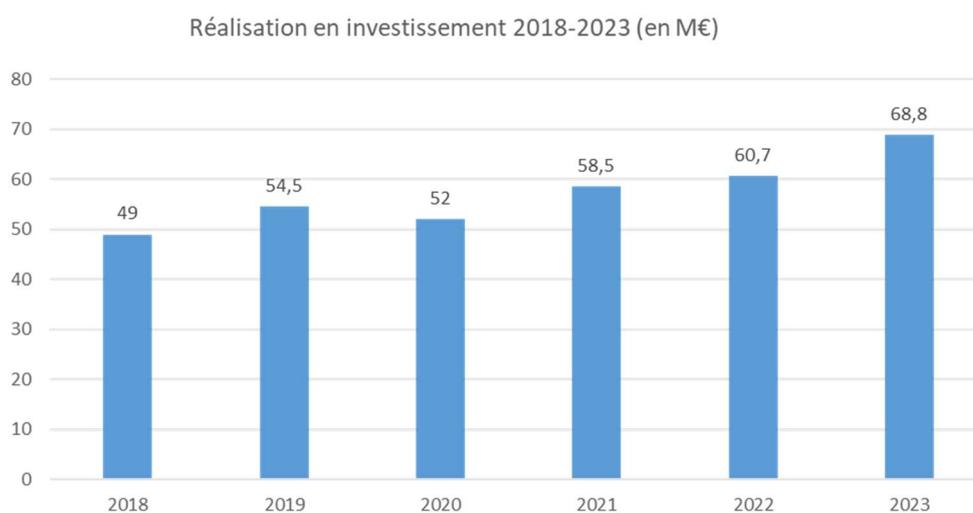
23 projets d'habitats inclusifs ont été retenus. Chaque porteur de projet reçoit une aide annuelle comprise entre 5 000 € et 10 000 € par place. Ainsi, en 2024, 1,1 M€ est prévu, soit +0,6 M€ par rapport à 2023.

En contrepartie, des recettes CNSA sont attendues à hauteur de 0,8 M€ au titre de 2024, soit une dépense nette de 0,3 M€ pour le Département. Le financement de la CNSA qui était de 80% pour la première programmation de 2022, courant jusqu'en 2029, se réduira et se maintiendra à 50% pour les programmations à compter de 2024.

Compte tenu de ce financement de la CNSA et des besoins identifiés par rapport à l'offre déjà existante sur le territoire, le Département aura à statuer sur les prochaines programmations, voire à définir un schéma départemental d'aménagement et d'accompagnement à la vie partagée.

III.2 En investissement

Notre politique volontariste depuis plusieurs années, ainsi que la mobilisation de nos équipes pour optimiser la réalisation des chantiers, nous a permis de faire progresser de 40% l'exécution de nos dépenses d'investissement, en passant de 49 M€ (2018) à 68,8 M€ (2023). Je souhaite continuer sur cette trajectoire dynamique, afin de soutenir le tissu économique de notre territoire.



III.2.1 Des capacités d'emprunter sans dégrader notre encours de dette de 2022

Le recours à l'emprunt pèse sur les deux sections de notre budget :

- D'une part, en fonctionnement avec les intérêts d'emprunt ;
- Et d'autre part, en investissement avec le remboursement en capital de l'emprunt.

Pour rappel, une des conditions essentielles de l'équilibre budgétaire consiste dans l'obligation de rembourser le capital de la dette par des ressources propres (conférer graphique dans la partie I.2 Evolution de l'épargne nette). Toute augmentation de l'emprunt en année N impacte le budget en année N+1 et donc la capacité d'autofinancement.

➤ Stratégie d'emprunt de ces dernières années

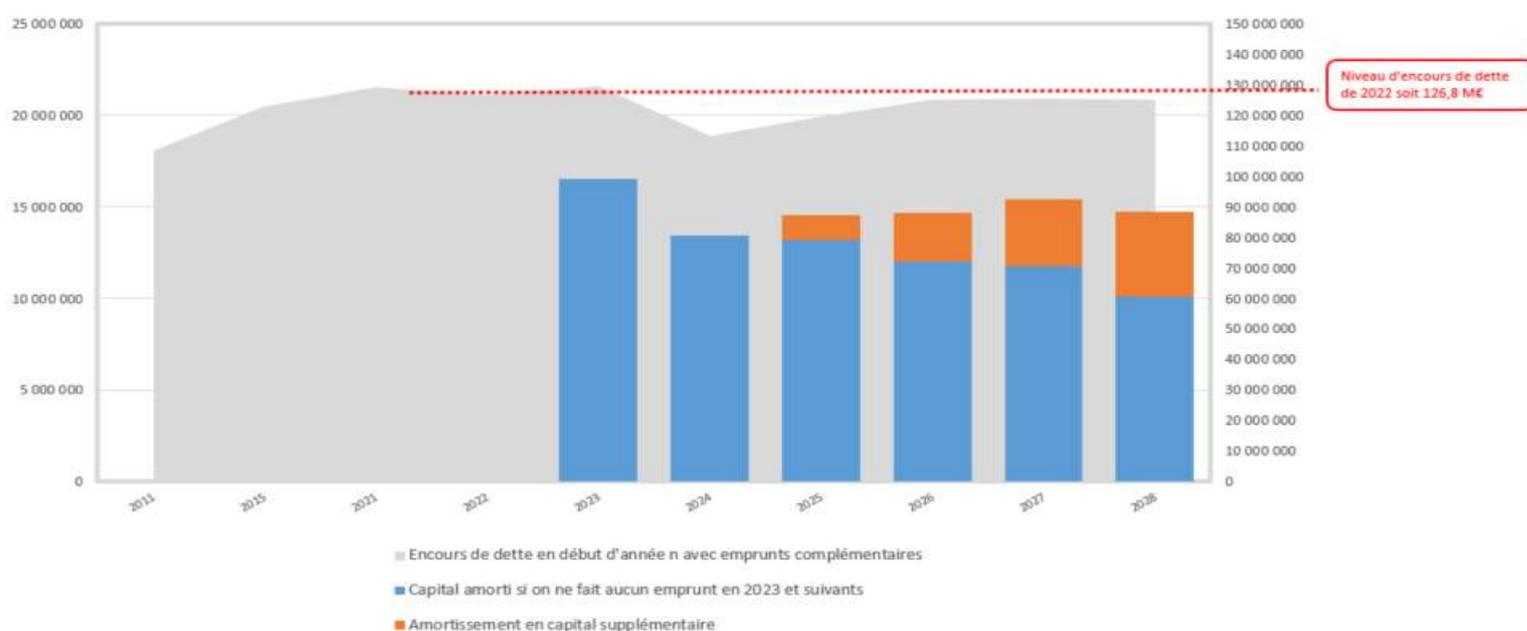
Jusqu'en 2021, nous nous étions fixé comme règle de réaliser un emprunt d'équilibre chaque année d'un montant équivalent au remboursement en capital de la dette propre (hors PPP et emprunt Pyrenia), de façon à ne pas augmenter notre encours de dette propre. Le PPP routier et l'emprunt Pyrenia s'éteignant quant à eux progressivement, on pouvait observer au global une baisse régulière de notre encours. En 2022, en anticipation d'une remontée des taux, nous avons eu l'opportunité d'emprunter 18 M€, soit 1,4 M€ au-delà du capital remboursé à un taux moyen compétitif de 1,36%.

➤ Le particularisme de l'année 2023

En 2023, les taux ont atteint des niveaux que l'on n'avait pas connus depuis près de 11 ans de l'ordre de 4,5%. La collectivité avait dans un premier temps prévu un emprunt maximum de 10 M€, puis finalement, au regard de l'évolution des taux, de sa trésorerie et de son niveau d'épargne a décidé de ne pas emprunter sur cet exercice de façon à ne pas augmenter le taux moyen de notre dette qui est très bas (2,23%) par rapport au contexte actuel. Cette décision a été rendue possible en partie grâce à l'emprunt conséquent réalisé en 2022.

➤ Capacité d'emprunt sur les années futures, à compter de 2024

Le fait de ne pas avoir emprunté en 2023, conjugué à l'extinction d'un emprunt conséquent à la Société Générale fin 2023 (3,2 M€ de capital annuel), nous permet aujourd'hui d'emprunter d'autant plus les années suivantes, sans dégrader l'encours de dette au cours de la mandature. Au final, les marges de manœuvre dégagées par notre gestion de dette nous octroient une capacité d'emprunt de plus de 70 M€ sur les 4 prochaines années. Le graphique ci-dessous illustre ces marges de manœuvre supplémentaires (et ne modélise que l'encours propre de la collectivité hors PPP routier et l'emprunt Pyrenia qui s'éteignent progressivement chaque année).



	Encours de dette en début d'année n (hors PPP routier et Pyrenia)	Hypothèse de tirage en cours d'année	Capital amorti au cours de l'année n (hors PPP routier et Pyrenia)
2023	129 818 384		16 555 557
2024	113 262 827	20 000 000	13 469 764
2025	119 793 062	20 000 000	14 537 917
2026	125 255 145	15 000 000	14 702 631
2027	125 552 514	15 000 000	15 444 063
2028	125 108 451		14 741 734

➤ Rétrospective 2023 relative à l'augmentation des taux d'intérêts, et perspectives 2024

La forte augmentation des taux d'intérêts en 2022 s'est répercutée en 2023 sur nos dépenses de fonctionnement. En effet, la charge des intérêts de la dette a connu une hausse de 370 000 €. Cette augmentation est tout de même contenue, grâce à une structure de dette plus que majoritairement fixe (83%) et donc sûre, nous préservant de la volatilité des marchés. En 2024, la charge de nos intérêts d'emprunt devrait encore progresser de 175 000 €.

En termes de remboursement en capital, l'annuité 2024 se situe autour de 13,5 M€, en-dessous des annuités antérieures, en raison de l'absence d'emprunt d'équilibre en 2023.

➤ Le niveau de recours à l'emprunt est fortement dépendant de notre capacité d'autofinancement net

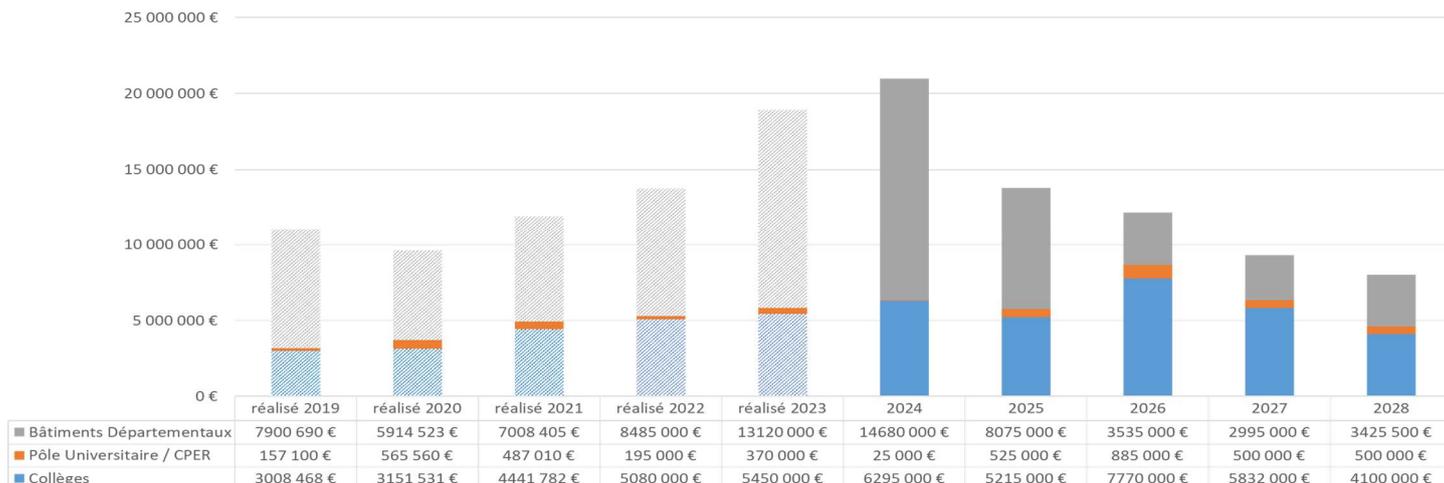
A ce jour, grâce au très bon résultat de l'année antérieure et à la vigilance pour contenir nos dépenses de fonctionnement, nous dégageons un niveau d'épargne brute qui reste important (autour de 50,5 M€) mais qui se dégrade par rapport à fin 2022 (62 M€), conséquence des premiers effets ciseaux entre nos recettes et nos dépenses de fonctionnement. Ce niveau d'épargne brute nous permet de rembourser les annuités en capital des emprunts passés, tout en préservant une épargne nette en baisse par rapport à fin 2022 (44,7 M€) mais qui reste encore significative (autour de 31,6 M€) permettant encore cette année de financer une grande part de nos investissements.

III.2.2 Perspectives d'évolution des dépenses sur notre patrimoine

⇒ Direction des collèges, des bâtiments et du numérique : PPI des travaux bâtiments et collèges

Avec la fin des grands travaux de nos bâtiments administratifs, les crédits d'investissement en immobilier devraient redescendre autour de 8 à 10 M€, ce qui pourrait faciliter l'inscription des projets routiers évoqués ci-après.

PPI Travaux



- De 2023 à 2025, on voit l'impact de l'opération de construction des Archives Départementales dans le budget Bâtiments du Département.
- Maintien d'un niveau constant d'investissement dans les collèges – avec 2 opérations significatives à venir (collèges Massey et Lourdes).

⇒ Direction des routes et des mobilités : 106,9 M€ d'enjeux financiers sur les années futures

De nombreuses opérations sont à venir en termes d'infrastructures départementales routières. Principalement :

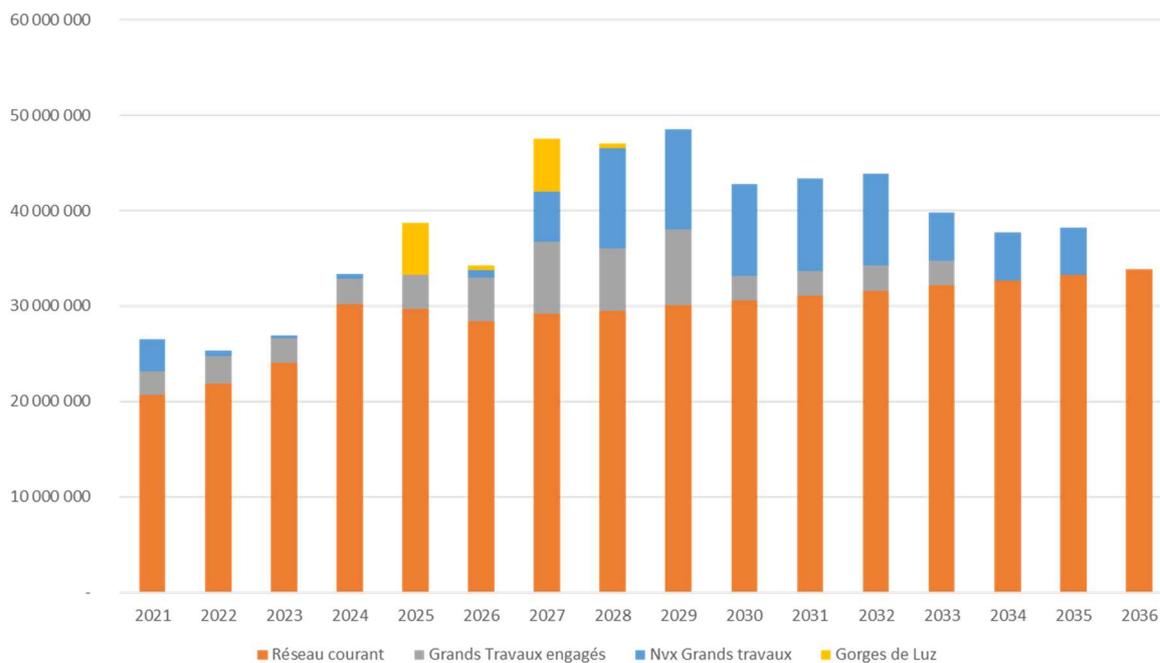
- RN21 sous maîtrise d'ouvrage Etat pour 17,45 M€ ;
- Rocade nord de Tarbes pour 28,15 M€ ;
- RD8 pour 12 M€ ;
- Déviation Ouest de Vic-en-Bigorre pour 11,9 M€ ;
- Déviation de St-Lary-Soulan pour 11,8 M€.

Ces opérations restent à prioriser, notamment en fonction de nos capacités à les financer.

Egalement, notre contribution à l'opération GPSO (grand projet ferroviaire du sud-ouest) se déroulera sur près de 40 ans et reviendra au département à près de 25,6 M€.

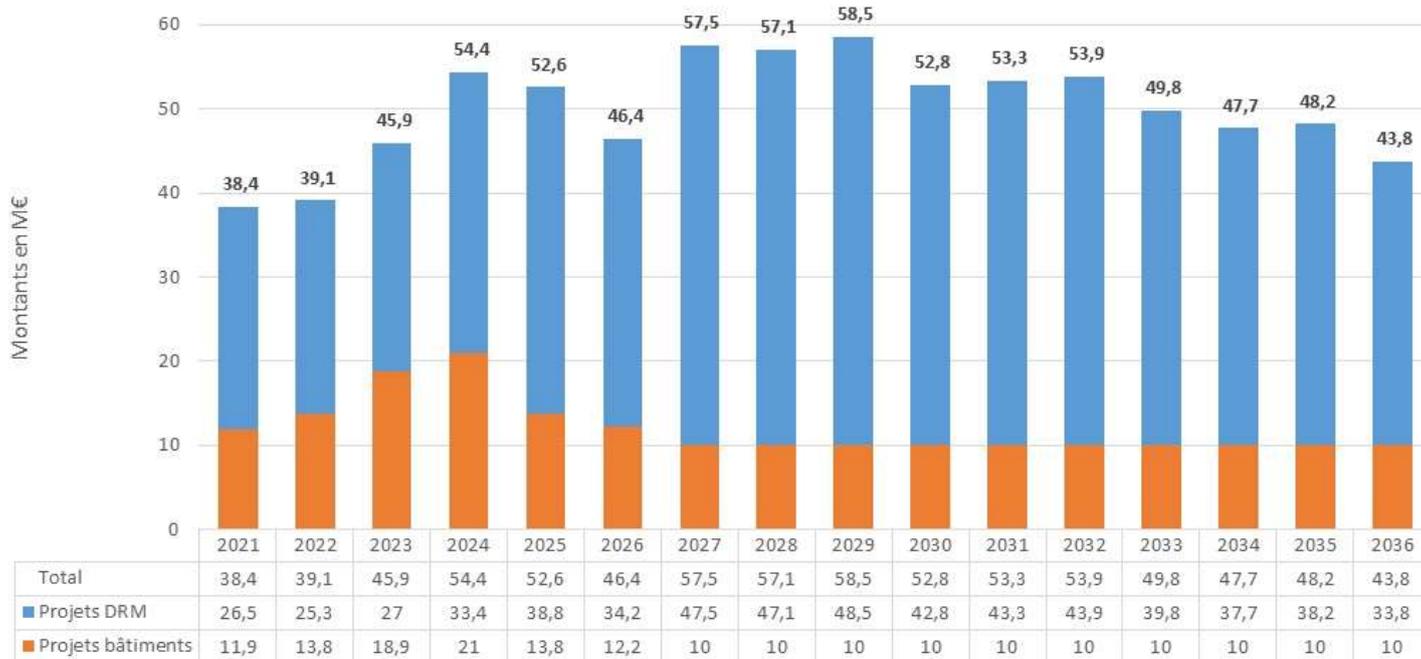
A cela, il faut rajouter une contribution prévisionnelle à Pyrénia toutes sections confondues de 12,4 M€, sur la période 2024 – 2029.

Ce graphique est une hypothèse de programmation qui reste à arbitrer.



La baisse des dépenses bâtementaires compenserait en partie les nouveaux investissements routiers, mais il faudra tout de même articuler la programmation du PPI en fonction des subventions votées ou à venir sur les politiques territoriales.

Hypothèse d'investissements sur le patrimoine bâtementaire et routier



III.2.3 Perspectives d'évolution des dépenses de soutien à l'investissement : ne pas augmenter les AP, le Plan Avenir Lourdes et les politiques territoriales

⇒ Plan Avenir Lourdes

Montant de l'AP votée	Engagé AP	CA 2022-2024	CA 2025	CA 2026	CA 2027	CA 2028	CA 2029	CA 2030	Total
2 735 000	750 000	0	400 000	400 000	400 000	500 000	500 000	535 000	2 735 000

Le Plan Avenir Lourdes comprend plusieurs actions dans lesquelles le département est directement partie prenante. Au total, ceux sont 8 M€ en AP/CP que la collectivité va consacrer à ce plan, à savoir notamment :

- 3,2 M€ pour l'opération NPNRU ;
- 2,7 M€ pour le projet des places, le centre des congrès et le Pont Peyramale, (à ce jour, seuls 750 000 € ont été engagés pour la reconstruction du pont) ;
- 1 M€ pour l'axe routier attenant ;
- 600 000 € pour le financement du centre de secours du SDIS.

Le Département participe au comité de pilotage de Plan qui se réunit tous les 2 mois en Préfecture, pour le suivi de ce projet qui impacte notre budget sur plusieurs années. Ce suivi technique et budgétaire s'avère indispensable, notamment en terme de soutenabilité pluriannuelle des engagements de l'ensemble des parties.

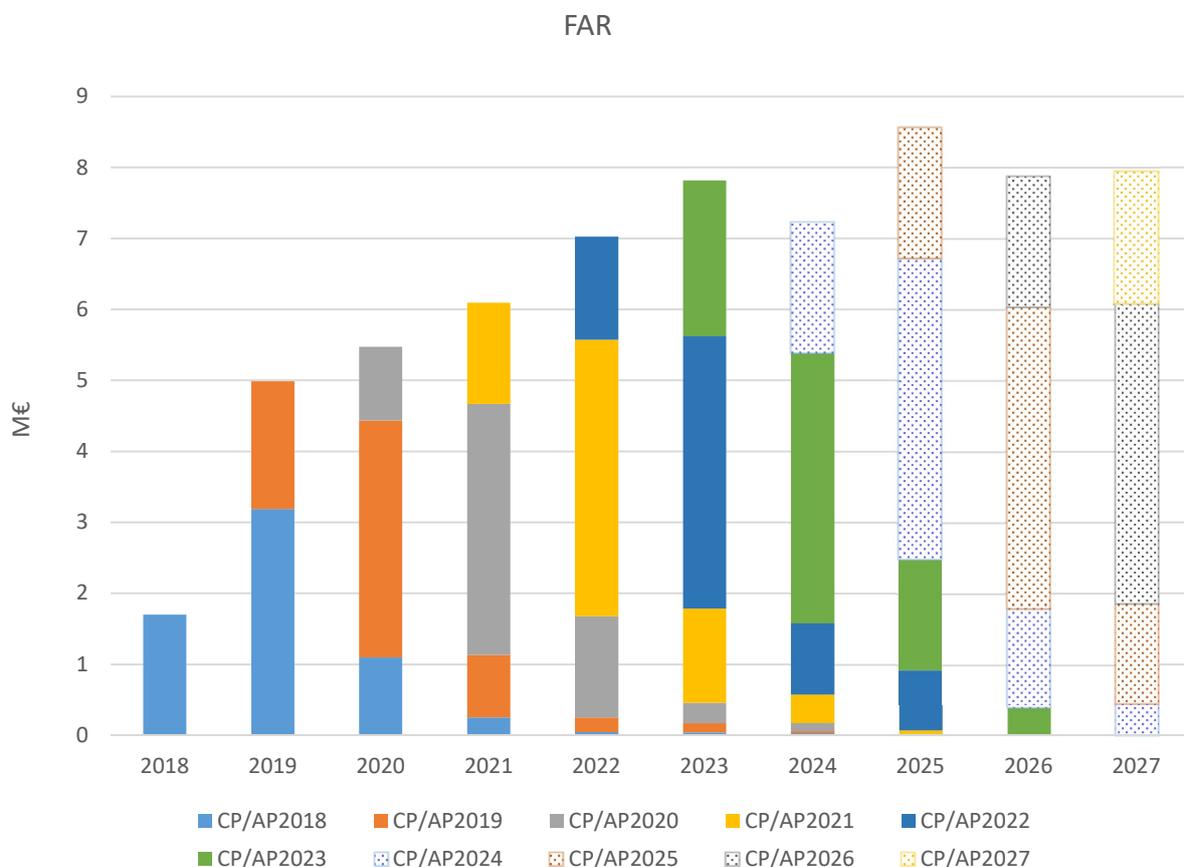
⇒ Politiques territoriales

- L'évolution des autorisations de programmes (AP) suite à la pandémie :
Notre volonté de relancer les projets et l'activité sur notre territoire à la sortie de la pandémie en 2021 s'est traduite par une augmentation des AP consacrées aux politiques territoriales, avec par exemple l'AP FAR qui est passée de 6,5 M€ en 2020 à près de 8 M€ en 2023 et l'AP Développement territorial et communes urbaines qui est passée de 2,8 M€ en 2020 à 3,8 M€ en 2023.
En cumulant l'ensemble des AP votées annuellement pour les solidarités départementales (FAR, développement territorial et communes urbaines, tourisme,

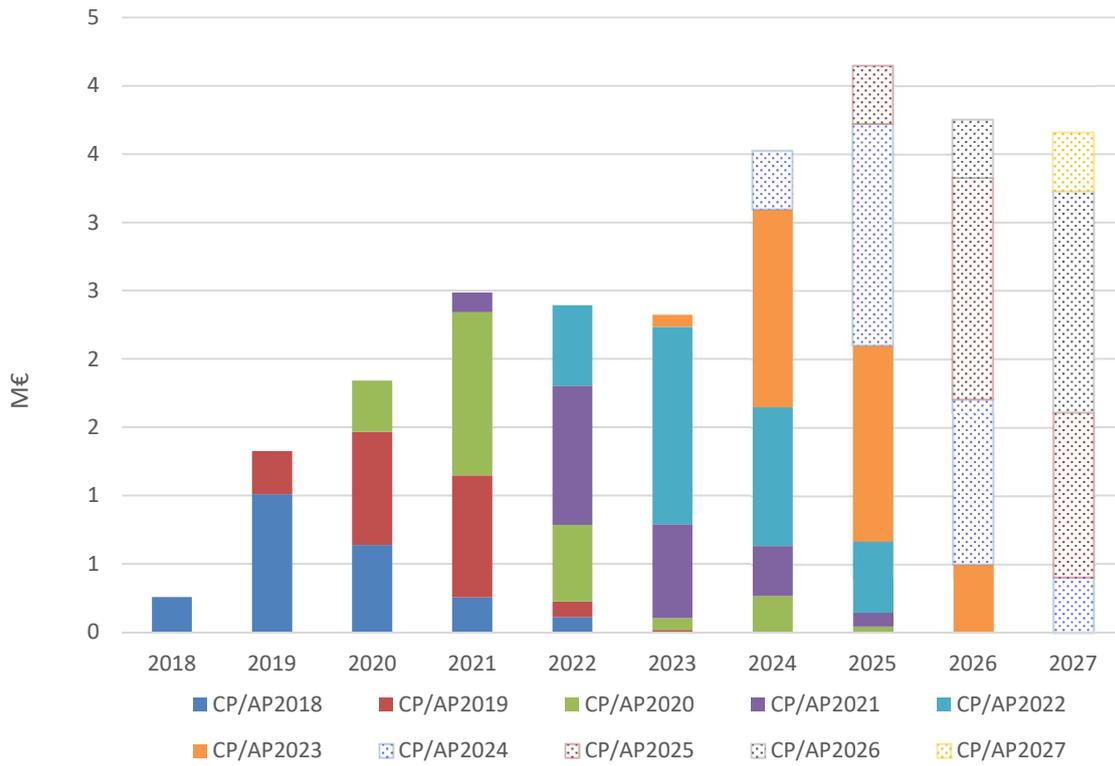
eau et assainissement, réseaux), le montant des crédits ouverts est passé de 12,5 M€ en 2020 à 15,8 M€ en 2023.

Ces AP se déclinent ensuite en crédits de paiements (CP) qui sont lissés a minima sur 4 ans avec parfois des projets restant à financer la 5^{ème} voire la 6^{ème} année après le vote de l'AP. En effet, le rythme de décaissement des CP étant dépendant des maîtres d'ouvrage, cela entraîne un effet report systématique augmentant de fait le besoin en crédits de paiement à compter de la 2^{ème} année de l'AP.

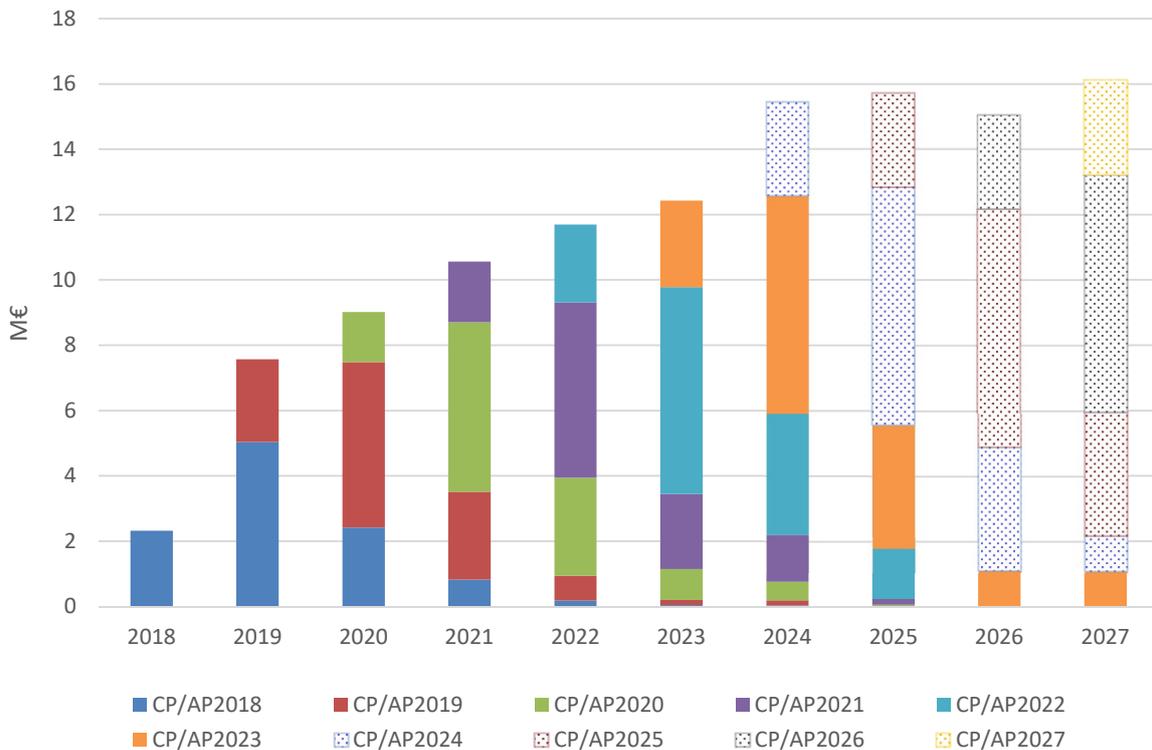
Les 3 graphiques ci-dessous (exemple des AP FAR et AP Développement territorial et Communes Urbaines, puis une synthèse du cumulé de toutes les AP millésimées des politiques territoriales) illustrent bien les impacts budgétaires annuels à la fois des augmentations d'AP votées depuis la fin de la pandémie et des impacts budgétaires à venir si nous maintenons ces mêmes AP à leur niveau actuel.



Développement territorial et communes urbaines



Ensemble des AP solidarités territoriales millésimées (FAR, Dév. territorial et communes urbaines, tourisme eau et assainissement, réseaux)



Au regard des éléments évoqués précédemment sur les difficultés éventuelles à venir pour notre collectivité, de l'impact budgétaire des augmentations que nous avons votées pour les politiques territoriales depuis 3 ans et afin de garder suffisamment de marges pour financer nos investissements propres, notamment routiers, un arbitrage sera nécessaire sur la programmation globale de notre section d'investissement, pour trouver un équilibre entre les subventions, les travaux routiers et notre patrimoine immobilier.

III.2.4 Les dépenses d'investissement (PPI)

La ligne conductrice du Département reste de développer le territoire et de soutenir son activité, grâce à un volume d'investissement conséquent, et à ce titre, je vous proposerai, au BP 2024, de maintenir l'inscription budgétaire à 85 M€.

C'est dans ce cadre pluriannuel qu'il nous appartiendra, après propositions des commissions, de nous prononcer sur l'actualisation du plan de programmation d'investissement.

III.2.4.1 Les dépenses du PPI suivies en AP/CP

Les orientations à retenir :

- ⇒ Soutien des investissements sur le territoire via des tiers : maintien des AP de la solidarité territoriale
- ⇒ Inscription de certains projets « prêts à être réalisés » et qui ne le sont pas aujourd'hui, dans la limite de 85 M€

	CP 2023 réalisés	CP 2024	CP 2025	CP 2026	CP 2027	CP 2028
DGS	0,2	0,4	0,1	0,1	0	0
DCBN	23,7	27,9	19,3	17,3	14	14,4
DDL	14,9	19,1	21,5	18,5	17,8	17,8
DRM	23,7	30	39,7	38,7	42,5	38,5
DSD	0,5	2,4	2,1	2	1,5	0,5
AP/CP	63	79,8	82,7	76,6	75,8	71,2

III.2.4.2 les dépenses du PPI suivies hors AP/CP

Excepté les contrats d'emprunt bancaire, les engagements pluriannuels qui nous lient sur une longue durée sont les partenariats publics-privés (PPP).

Il n'y a pas d'orientation à prendre sur l'exécution de ces contrats.

	Terme du PPP	Capital Restant dû	Coût annuel en investissement
Régie Haut Débit	2032	11,1 M€	3,1 M€
PPP Routier	2033	21,7 M€	2,3 M€

DRM : PPP routier	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
DGS : Haut-Débit RIP 1	3,1	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
DGS : Travaux d'urgence	0	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
DGS et DDL : divers	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Autres investissements	5,8	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6
Total PPI	68,8	86,4	89,3	83,2	82,4	77,8

III.2.4.3 les dépenses totales du PPI

	CP 2023 réalisés	CP 2024	CP 2025	CP 2026	CP 2027	CP 2028
AP/CP	63	80,4	82,7	76,6	75,8	71,2
Autres investissements	5,8	6	6,6	6,6	6,6	6,6
Total PPI	68,8	86,4	89,3	83,2	82,4	77,8

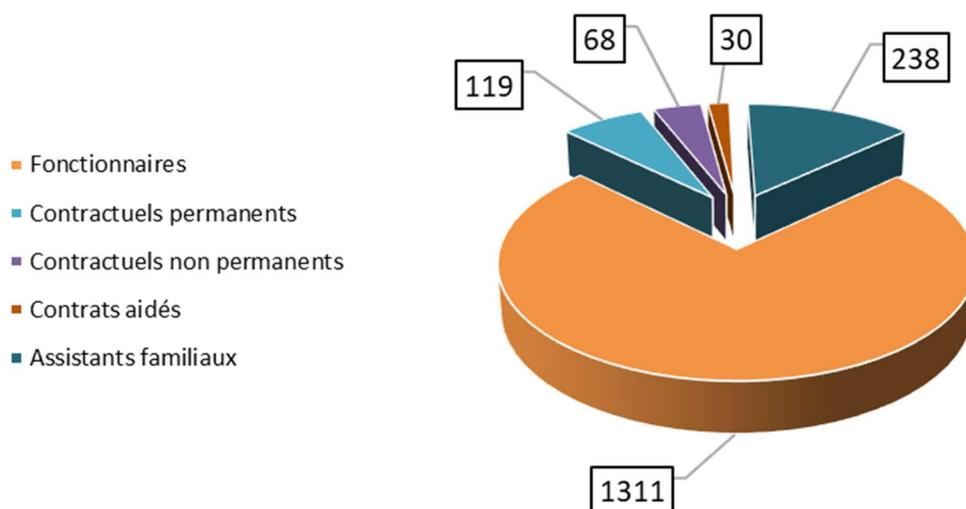
Annexe 1 : Les données RH

L'ensemble des éléments chiffrés concernant les Ressources Humaines sont arrêtés au 31 décembre 2023.

I. La structure des effectifs

L'effectif total de la collectivité est de 1 766 agents, de droit public ou de droit privé, permanents ou temporaires, travaillant pour le Département ou mis à disposition / détachés auprès de tiers organismes.

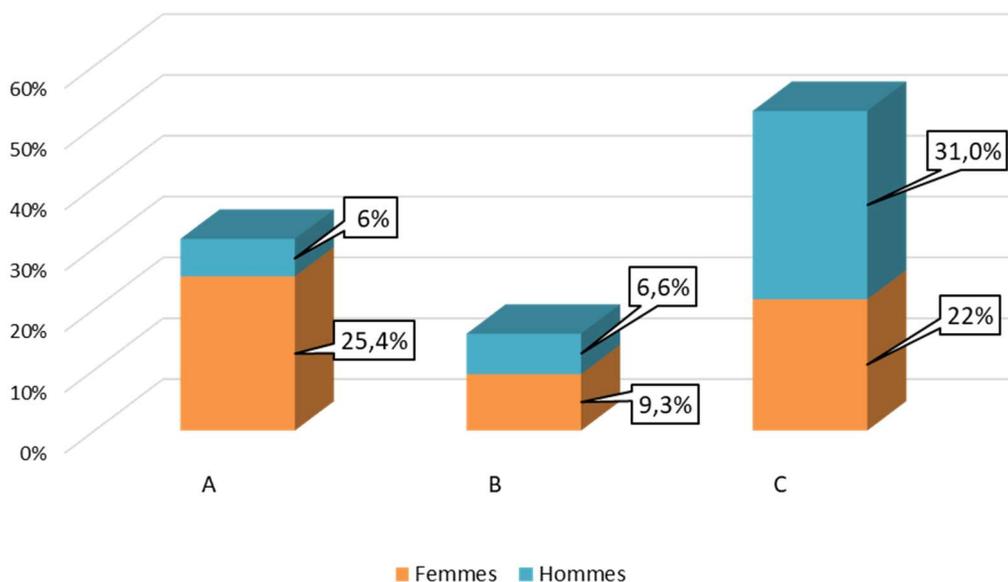
Répartition statutaire des 1 766 agents



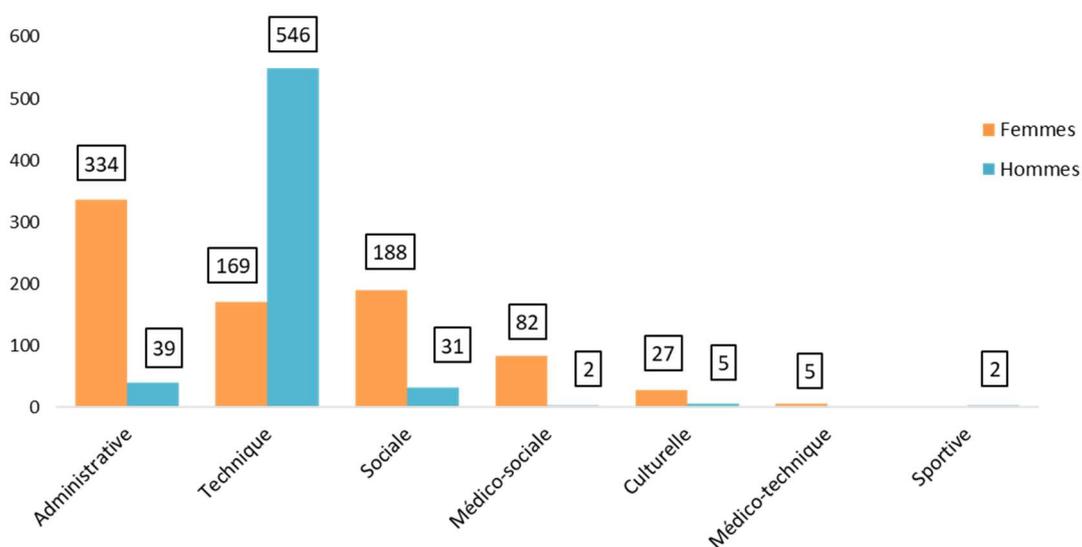
La collectivité privilégie l'emploi titulaire : elle ne recourt à l'emploi contractuel qu'en l'absence de fonctionnaires répondant aux exigences du poste ou sur des emplois spécifiques et ponctuels, par exemple les déneigeurs volontaires ou les contrats de projet.

L'effectif permanent est réparti entre 56,3 % de femmes et 43,7 % d'hommes.

Répartition effectif permanent par genre et catégorie

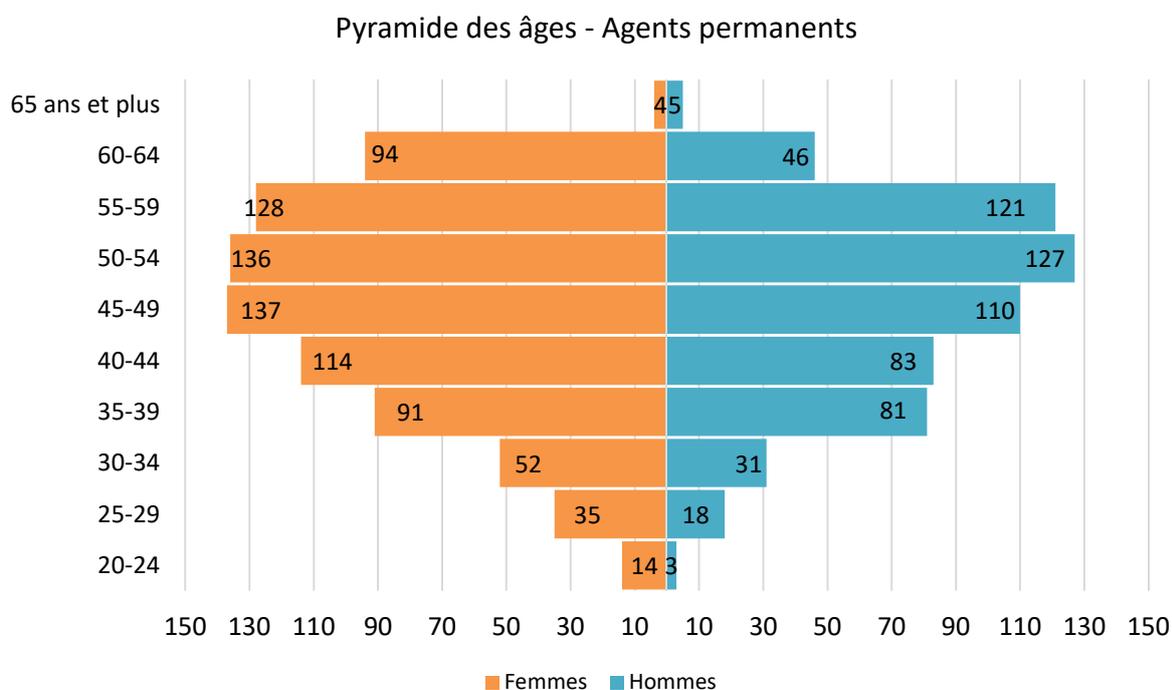


L'écart important entre les femmes et les hommes en catégorie A s'explique par le passage dans cette catégorie d'un grand nombre d'agents des filières sociale et médico-sociale qui relevaient auparavant de la catégorie B (assistants socio-éducatifs, infirmières...), postes essentiellement occupés par des femmes. Cela a en partie contribué à réduire le nombre de postes en catégorie B.



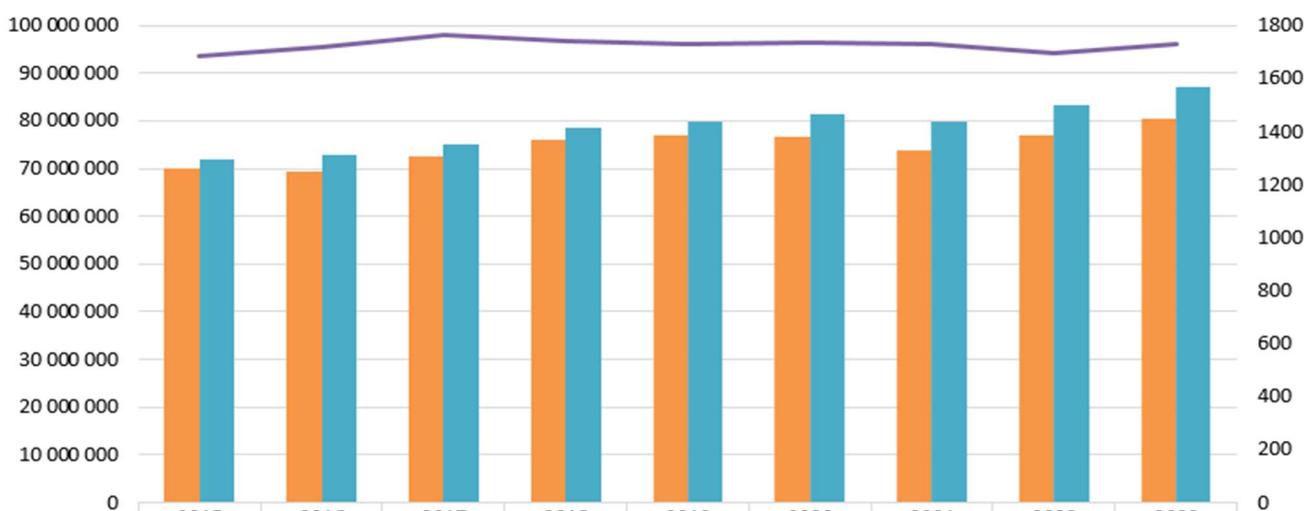
Les métiers du Département se répartissent principalement sur les filières technique, administrative et du social (sociale et médico-sociale) ce qui correspond à l'exercice de nos missions.

L'âge moyen des agents sur postes permanents est de 47,5 ans. La pyramide des âges de la collectivité fait apparaître clairement la problématique de l'augmentation des départs en retraite ces prochaines années, avec pour conséquence et de façon contre-intuitive, un rajeunissement des agents de la collectivité. 608 agents sur postes permanents, soit 42,5% de l'effectif permanent ont aujourd'hui plus de 50 ans (contre 669 au 31 décembre 2022, soit 47% de l'effectif).



II. Les dépenses de personnel

Evolution de la masse salariale, de la dépense totale de personnel et du nombre d'agents rémunérés



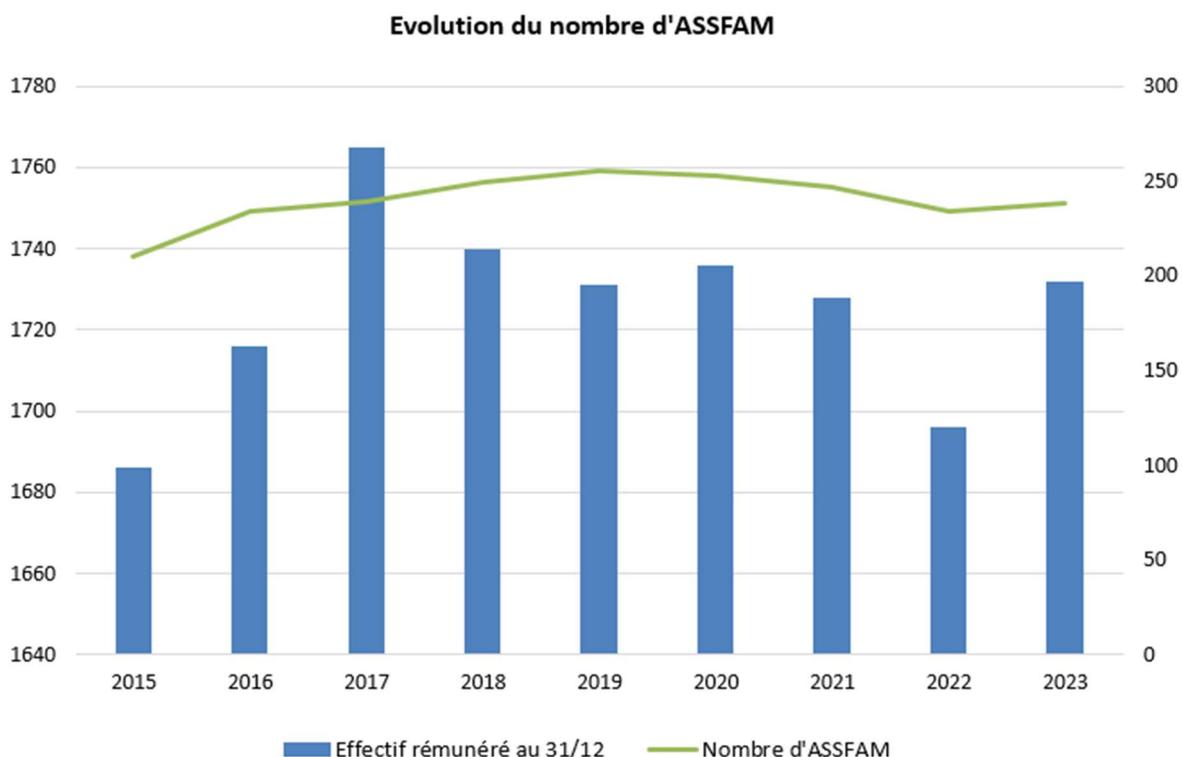
Masse salariale	70 076 326	69 276 571	72 635 641	75 890 425	76 965 518	76 803 268	73 772 429	76 923 103	80 378 731
Dépense totale de personnel	71 901 539	72 939 472	74 991 743	78 634 860	79 820 191	81 256 779	79 735 626	83 364 781	87 120 149
Effectif rémunéré au 31/12	1686	1 716	1 765	1 740	1 731	1 736	1 728	1 696	1 732

Sur la période 2015-2023, l'effectif moyen au 31/12 est de 1725 agents rémunérés.

La masse salariale comprend l'ensemble des salaires payés par la collectivité, y compris les assistants familiaux. Elle est estimée à 26% des dépenses réelles de fonctionnement.

La dépense totale de personnel comprend la masse salariale à laquelle s'ajoutent diverses charges (frais de déplacement, formations, prestations sociales, équipements de protection individuelle, aménagements de postes, indemnités chômage, frais de publicité pour recrutement...). Elle est estimée à 28% des dépenses réelles de fonctionnement.

Depuis plusieurs années, la collectivité poursuit une politique de maîtrise de sa masse salariale par la maîtrise de ses effectifs, mais elle subit néanmoins les effets inflationnistes des mesures nationales d'augmentation salariale (SMIC et indice plancher, point d'indice, primes catégorielles...).



Le pic de 2017 correspond à l'intégration définitive des agents du parc routier dans les effectifs départementaux. La baisse à partir de 2018 correspond à la mise en place d'un encadrement du recours aux remplacements.

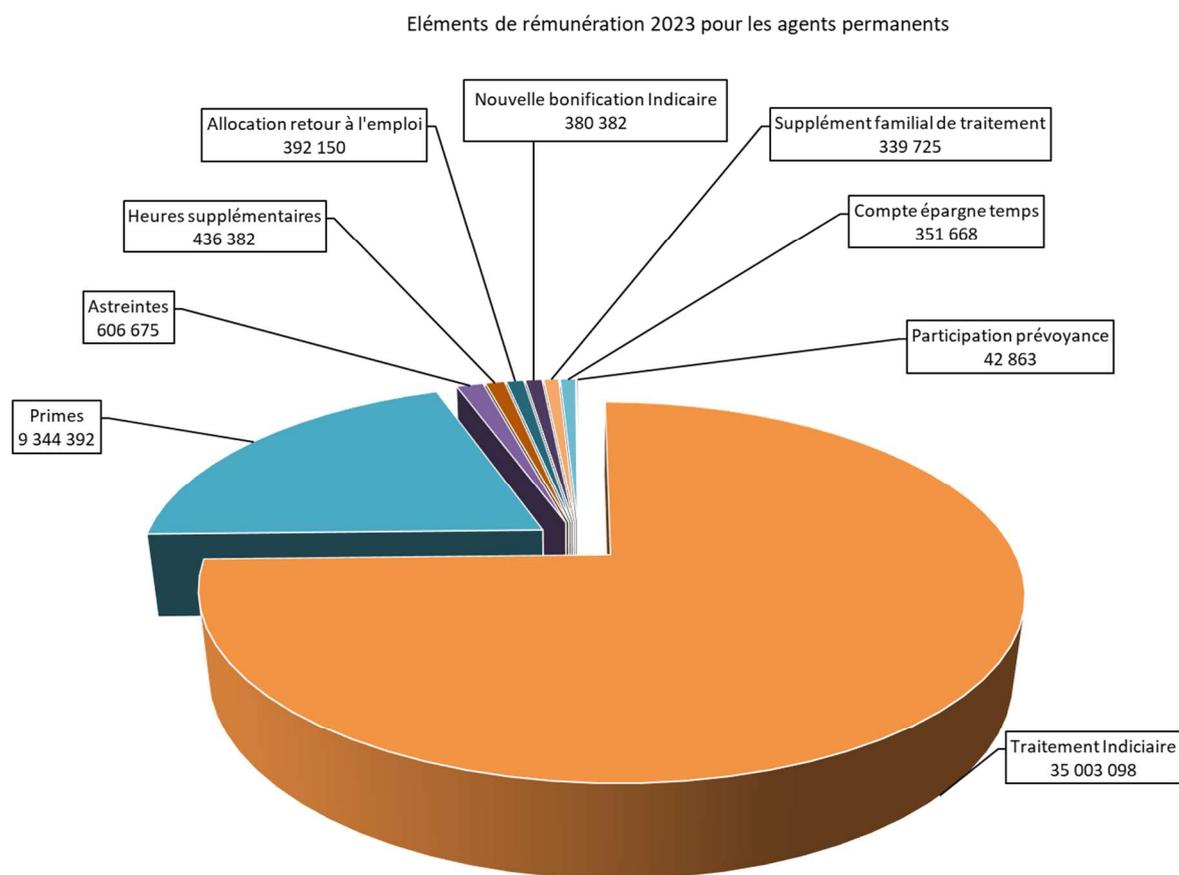
Depuis 2020, se dessine une tendance à la baisse des effectifs, liée à la fois à l'importance des départs en retraite et à la difficulté à recruter sur certains métiers qui sont aujourd'hui en tension, dont les assistants familiaux.

La baisse des effectifs en 2022 s'explique en outre par la réorganisation de la viabilité hivernale, qui fait moins appel aux contractuels externes.

La légère augmentation en 2023 est notamment liée au besoin de 4 postes d'assistants familiaux supplémentaires (métier fortement en tension et sur lequel il est difficile de stabiliser les agents). Le solde à + 6 agents de 2023 ne laisse cependant pas percevoir les amples mouvements de personnels, entre les nombreux départs (81 sur 2023), quel qu'en soit le motif (retraites, démissions, disponibilités, mutations et détachements...) et les difficultés de recrutement (jurys infructueux, procédures allongées, relancées,) et qui occasionnent une activité RH croissante d'année en année.

➤ Rémunération

Le régime indemnitaire concerne tous les agents sur postes permanents. Le supplément familial de traitement ne concerne que les agents ayant des enfants de moins 20 ans à charge, quant à la nouvelle bonification indiciaire, elle est versée règlementairement selon certains critères liés à l'exercice des fonctions (encadrement, accueil...). Le paiement des heures supplémentaires constitue l'exception, la règle étant la récupération horaire, leur octroi est donc limité à certaines fonctions (exemples : exploitation des routes, communication).



En 2023 la collectivité a mis en œuvre le paiement du Complément de traitement indiciaire (CTI) aux agents éligibles relevant de la fonction publique territoriale, avec effet rétroactif depuis le 1er avril 2022, ainsi que la prime de pouvoir d'achat aux agents relevant de la fonction publique hospitalière (MDEF).

Par ailleurs, de nouvelles dépenses subies du fait de décisions nationales ont encore une fois impacté la masse salariale en 2023 : augmentation du point d'indice de 1,5% au 1^{er} juillet 2023

(soient 400 K€), revalorisation des grilles de rémunération des premiers grades des cadres d'emploi pour éviter un "tassement" des carrières (1^{er} juillet, soient 49 K€), revalorisation des barèmes de remboursement de frais de missions.

Ces dépenses ont pu être absorbées sans budget supplémentaires du fait des efforts de gestion réalisés tout au long de l'année.

		Net mensuel (sans supplément familial de traitement)
Catégorie A	Moyenne	2 685
	Médiane	2 613
Catégorie B	Moyenne	2 155
	Médiane	2 139
Catégorie C	Moyenne	1 834
	Médiane	1 838

Le faible écart entre le salaire médian et le salaire moyen reflète l'équité de répartition de la rémunération entre tous les agents de la collectivité.

➤ **Répartition des avantages en nature au sein de la collectivité**

Bénéficiaires	Logement	Voiture
Directeur général des services		X
Directeur de cabinet		X
Directeur Général Adjoint		X
Agents accueil collègues	X	
Agent assurant une veille sécuritaire au parc routier	X	

III. Evolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel : démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines

A l'instar des précédents exercices, les contraintes financières qui s'imposent aujourd'hui aux collectivités nécessiteront une vigilance accrue de l'ensemble des dépenses de fonctionnement et donc une réelle maîtrise de l'évolution des effectifs.

La pyramide des âges de la collectivité montre une augmentation des départs à la retraite dans les prochaines années : sur 4 ans, près de 200 agents (hors assistants familiaux) sont potentiellement concernés. Ces projections sont quasi identiques à celles de 2022, du fait des conséquences de la réforme des retraites de fin 2022 et dont les effets se déploient progressivement depuis le premier trimestre 2023 : du fait de l'allongement de la durée de cotisation nécessaire à l'obtention d'une retraite à taux plein, les dates de départ auparavant anticipées sont dans les faits décalées de 6 mois à 1 an et demi selon les situations personnelles. Les secteurs d'activité de la collectivité sont néanmoins impactés différemment selon les secteurs d'activité : les routes et les collèges sont particulièrement concernés.

Par ailleurs, le marché de l'emploi public – au-delà du sujet de l'attractivité des territoires – est désormais fortement en tension sur bon nombre de métiers, de compétences et de secteurs d'activité : médecine professionnelle, agents des routes, techniciens et ingénieurs en informatique, agents comptables, cadres du social, assistants familiaux, avec parfois une double pénurie : celle de candidats correctement formés, et parfois celle de candidats en tant que tels. Ce qui explique le fait que les effectifs de 2023 restent toujours inférieurs à ceux de 2021.

Les besoins de remplacement seront obligatoirement réinterrogés au regard de l'évolution des métiers et dans le cadre de l'organisation du travail.

Annexe 2 : L'état de la dette

Le niveau des taux, et la dynamique d'investissement post-crise, sont autant de variables à prendre en compte dans la gestion de notre dette, et dans les choix futurs de contractualisation lors des consultations.

Malgré une détente très lente des taux à court et long terme, nous sommes bien loin d'avoir retrouvé le niveau de marché de 2020. Par conséquent, la plus grande vigilance sera de mise en 2024, notamment sur le choix de la période la plus propice pour le lancement d'une consultation, et sur le profil des emprunts signés (taux fixe ou variable).

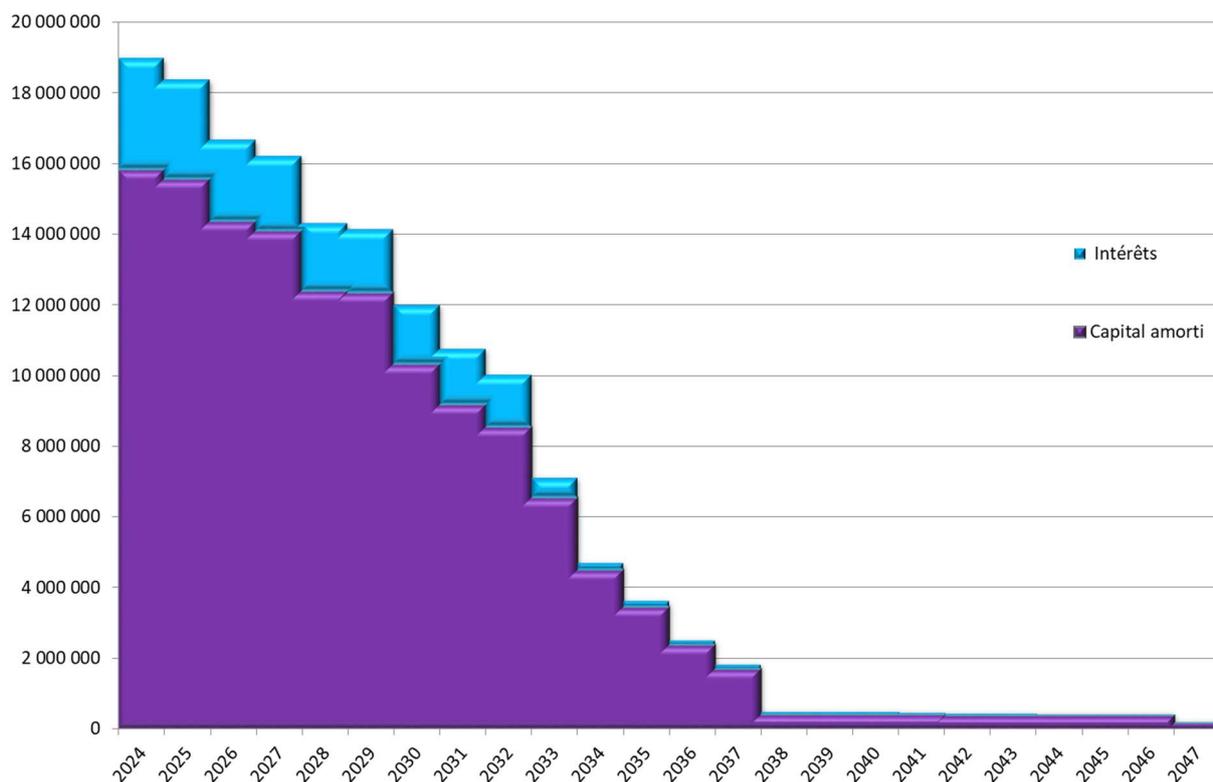
Il s'agira donc également, et par voie de conséquence, de calibrer au plus juste notre besoin d'emprunt, de façon à ne pas trop alourdir nos dépenses de fonctionnement sur les années futures (impact des intérêts de la dette), et afin que le recours à l'emprunt reflète une vraie réalité d'exécution en investissement. Il sera enfin indispensable de garder à l'esprit les orientations de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, qui nous incite à maintenir notre encours global sur la période.

I. Etat de la dette propre

Au 31 décembre 2023, le montant total de l'encours est de 135,1 M€. La dette du Département, hors PPP (21,8 M€) et hors emprunt Pyrenia (0,10 M€), est constituée de 42 emprunts, pour un montant de capital restant dû au 1^{er} janvier 2024 de 113,3 M€. A ce jour, le taux moyen de notre encours est de 2,23 % et sa durée de vie moyenne est courte : 5 ans et 5 mois. Il est composé de 83 % de taux fixes et de 17 % de taux variables. Selon la charte Gissler, 100% de notre encours est classé en 1A : notre dette est totalement sécurisée.

I.1. Évolution des annuités

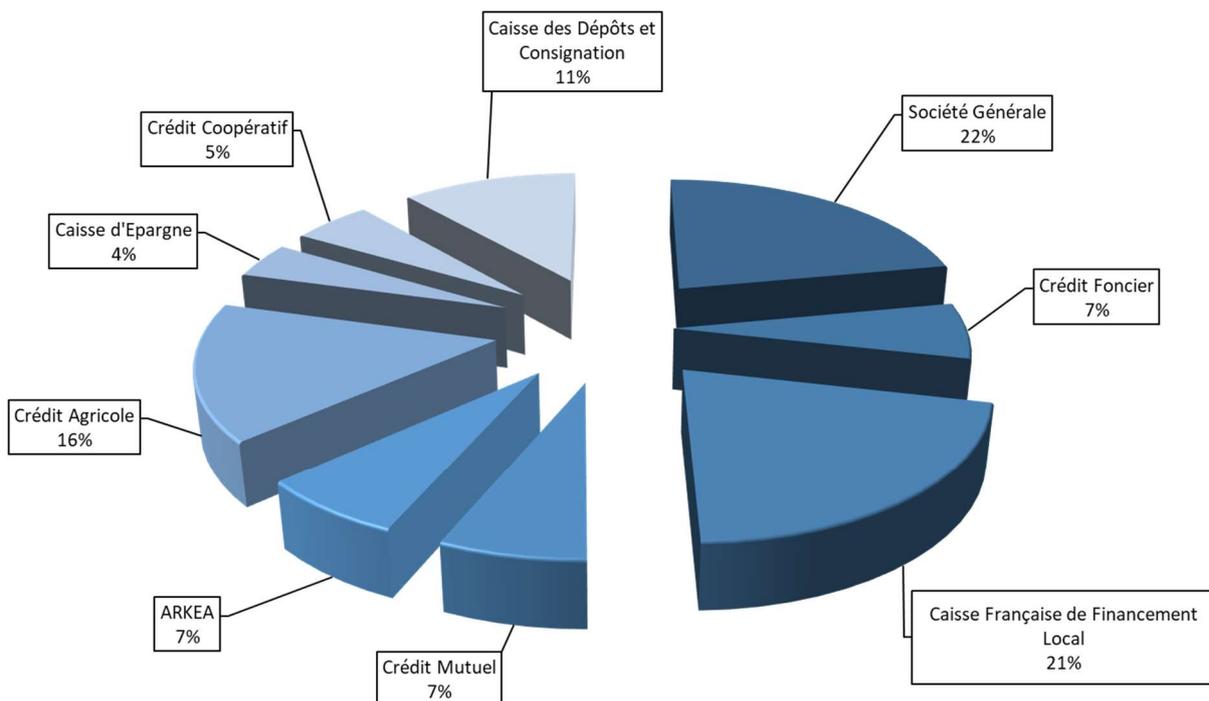
Le graphique ci-dessous présente une extinction des annuités de la dette existante au 01/01/2024.



I.2. Répartition de l'encours par prêteur

Nous avons fait le choix de ne pas emprunter en 2023, d'une part en raison des taux de marché très élevés suite à la forte remontée entamée dès le 1^{er} trimestre 2023, et d'autre part pour nous réserver la possibilité, en 2024, de contracter un emprunt plus conséquent à des taux plus bas (une baisse devrait s'amorcer dès le second trimestre 2024).

La Société Générale conserve toujours la première place dans notre encours, comme l'an passé, en raison notamment de l'encours lié au PPP routier. La Caisse Française de Financement Local conserve sa deuxième place, en raison de la cession de tous les emprunts Banque postale à cet établissement.



I.3. Stratégie de sécurisation de la dette

En 2013, le Département a décidé de sécuriser son encours de dette, en contractant auprès de Natixis des couvertures swap à taux fixe sur deux anciens emprunts Dexia, dont le dernier s'est terminé fin 2018, ainsi qu'un tunnel à prime nulle sur un contrat Crédit Foncier.

Les caractéristiques du tunnel toujours en cours sur un emprunt Crédit foncier sont les suivantes :

- Notionnel au 28/06/2013 : 14 500 000 €
- Date début de l'opération : 28/06/2013
- Date fin de l'opération : 28/12/2027
- Taux d'origine : Euribor 6 mois + 1,95% de marge
(échéance au 28 juin et au 28 décembre de chaque année)

La sécurisation totale sur ce dernier contrat est importante. La mise en place d'un tunnel à prime nulle nous donne les garanties suivantes :

- Le taux maximal payé sur l'échéance est limité par un taux plafond de 3%,
- Le Département profite d'éventuelles baisses de taux, ne pouvant néanmoins se situer en deçà de 1,09%,

Cette stratégie s'illustre par un encours constitué d'une grande majorité de taux fixe (83%) et une dette du Département très sûre. Elle est entièrement classée en 1A c'est-à-dire sans risque de taux.



Classification de l'encours au 31/12/2022 en fin de journée selon la charte Gissler



II. État de la dette garantie

A la fin de l'exercice 2023, l'encours de dette garantie est de 249,4 M€.

II.1. État des garanties accordées sur l'exercice

Domaine	Nombre d'emprunts	Nombre de lignes	Part garantie en 2023
Logement social	8	20	11,8 M€
Autres (Sanitaire et social)	2	2	8,4 M€
Totaux	10	22	20,2M€

En 2023, les garanties accordées ont été moins nombreuses qu'en 2022, mais elles ont porté sur un montant plus important. En effet, en 2022, le Département avait accordé sa garantie sur 9 M€, contre 20,2 M€ en 2023.

II.2. Les ratios légaux en matière de dette garantie

Les garanties d'emprunt au bénéfice de personnes morales de droit public ou bien accordées aux bailleurs sociaux pour les interventions en matière de logement social (CAA Bordeaux du 20 décembre 2005, loi du 5 mars 2007 modifiant le DALO et loi SRU de 2000), ne sont soumises à aucune disposition particulière.

S'agissant des personnes privées, les garanties d'emprunt sont encadrées par 3 règles prudentielles cumulatives, visant à limiter les risques :

- Le plafonnement global ou ratio budgétaire ;
- La division du risque entre débiteurs ;
- Le plafonnement par opération.

II.2.1. Ratio n°1 : le plafonnement global (ratio budgétaire)

L'article L 3231-4 CGCT dispose que le total des annuités d'emprunts directs et garantis (hors logement social) doit être inférieur à 50% des recettes réelles de fonctionnement.

En détail ci-dessous, $A / B \times 100 < 50\%$

Le total des annuités déjà garanties à échoir dans l'exercice
+ Le total des premières annuités entières des nouvelles garanties de l'exercice
+ L'annuité nette de la dette de l'exercice
- Les provisions pour garanties d'emprunt
= Total des annuités d'emprunts directs et garantis de l'exercice (A)
Recettes réelles de fonctionnement (B)

Nous respectons le ratio légal budgétaire, soit 23,4 M€ / 420,6 M€ à ce jour, égal à 6 % (pour un ratio maximum autorisé à 50%).

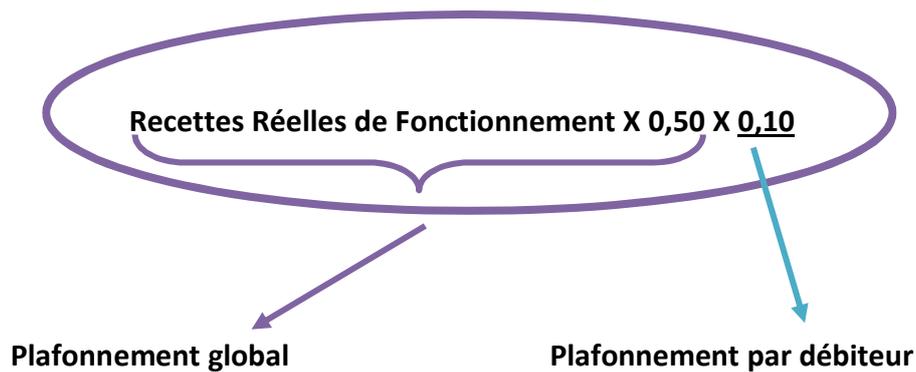
Mais ce ratio n'est pas totalement significatif dans notre cas car les annuités relatives au logement social sont exclues de ce ratio : elles représentent 11,9 M€ au 31 décembre 2023.

Si nous calculions ce ratio en incluant les annuités du logement social, il serait à ce jour de 47,3 M€ / 420,6 M€ soit de 11 %.

II.2.2 Ratio n°2 : la division du risque entre débiteurs

La Loi n°88-13 du 5 janvier 1998 dispose que le montant des annuités garanties par une collectivité au profit d'un même débiteur, et exigibles au titre d'un exercice, est plafonné à 10% du montant total des annuités susceptibles d'être garanties (=ratio précédent), soit 1/10^{ème} de la capacité à garantir d'une collectivité.

Le montant maximal des annuités garanties au profit d'un même débiteur, correspond donc à 5% des recettes réelles de fonctionnement :



II.2.3. Ratio n°3 : le plafonnement par opération

La loi n°88-13 du 5 janvier 1998 a instauré ce ratio pour partager le risque avec les banques, pour qu'elles évaluent sérieusement les risques présentés par les projets de leurs clients privés, et que le risque supporté par les garants du secteur public local soit également divisé en limitant la quotité garantie.

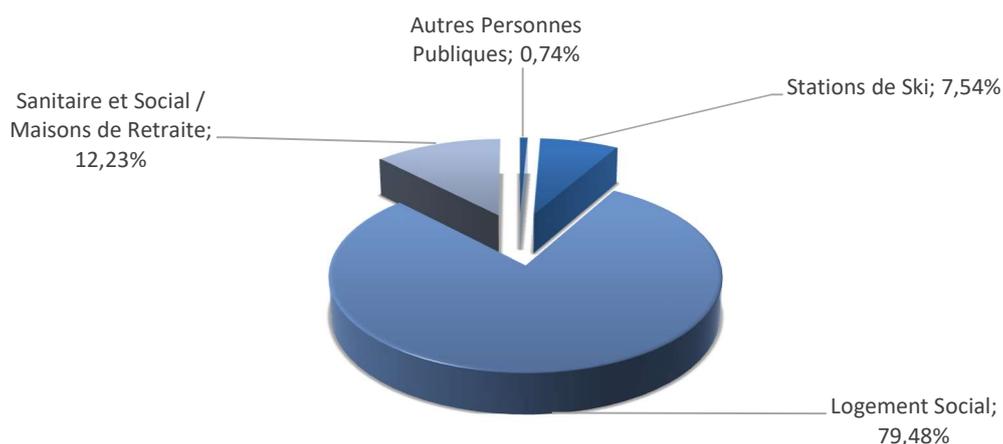
La quotité maximale susceptible d'être garantie à une personne privée par une ou plusieurs collectivités, ne peut excéder 50% (art D1511-35 CGCT). Ainsi, lorsque plusieurs collectivités territoriales garantissent un même emprunt, la garantie totale octroyée ne peut pas dépasser 50% du montant de l'emprunt.

Par exception,

- La quotité maximale peut être portée à 80% pour les opérations d'aménagement conduites en application des articles L 300-1 et L 300-4 du Code de l'urbanisme (mise en œuvre d'un projet urbain, d'une politique locale de l'habitat, organisation du maintien de l'extension ou de l'accueil des activités économiques, actions en faveur du développement des loisirs et du tourisme, réalisation d'équipements collectifs ou de locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, lutte contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, et actions pour permettre le renouvellement urbain, la sauvegarde ou la mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti et des espaces naturels) ;

- Cette disposition limitant le montant maximum de la garantie accordée, n'est pas applicable aux organismes privés d'intérêt général (tels que définis dans les articles 200-1-b du CGI et 238 bis 1-a CGI).

II.3. État de la dette garantie par type de bénéficiaire



Sans surprise, le logement social est de loin le principal secteur dans lequel le Département a accordé le plus de garanties d'emprunt. Il représente plus du trois quarts de nos garanties.

II.4. État de la dette garantie par bénéficiaire

Tous secteurs confondus, les principaux bénéficiaires (encours supérieurs à 6 M€) sont par ordre décroissant : l'OPH, Promologis, le SIVU du Tourmalet, la SEMI de Tarbes, le groupe SCAPA, le bailleur social Axentia et le SIVAL.

État de la dette garantie par bénéficiaire au 31/12/2023

Bénéficiaire	Encours au 31/12/2023	Annuité
BAREGES syndicat intercommunal des thermes	795 095	63 439
PLATEAU DE LANNEMEZAN communauté de communes	14 141	21 114
TRIE SUR BAÏSE commune pour le CCAS	615 864	91 473
VALLEE DU LOURON syndical thermal et touristique de la haute	428 750	32 809
Autres Personnes Publiques	1 853 850	208 834
ARAGNOUET - station de ski	397 252	145 573
AURE 2000 - station de ski	1 330 310	315 394
GAVARNIE GEDRE - station de ski	54 576	4 759
LUZ - REGIE - station de ski	0	146 273
PEYRAGUDES - SEMAP - station de ski	2 480 161	577 548
TOURMALET - SIVU (incluse dette régie Tourmalet dissoute)	10 138 178	873 029
VAL LOURON - SIVAL syndicat intercommunal du Val Louron	4 409 087	295 588
Stations de Ski	18 809 565	2 358 163
AXENTIA	6 177 474	132 243
CARITAS HABITAT	243 949	9 295
ERILIA	1 457 347	58 759
FONCIERE HABITAT et HUMANISME	592 167	0
ICF ATLANTIQUE	1 001 855	50 940
OPH DES HAUTES-PYRÉNÉES	122 387 540	7 417 850
PROMOLOGIS	58 325 961	3 619 597
TARBES - SEMI de Tarbes	8 007 587	634 562
Logement Social	198 193 880	11 923 245
ADAPEI Asso départementale amis parents des enfants inadaptés	0	210 868
APF Paralysés de France - France Handicap	1 457 099	128 999
ADMR Fédé départementale aide à domicile en milieu rural	25 121	3 951
ANRAS Asso nationale de recherche et d'action sociale	97 061	33 374
ASEI - Agir Soigner Eduquer Insérer	729 167	67 980
CAMSP Centre d'action médico social précoce	225 418	8 286
CAPVERN - SOLEIL ET BIGORRE Maison enfants diététique thermale	1 474 318	107 555
CH Astugue Centre de réadaptation Le Montaigu	0	49 408
CH Bigorre Tarbes et Vic - CHB Centres hospitaliers de Bigorre	2 122 712	143 606
CH Lannemezan	1 671 715	131 152
EPAS 65 Ets public accompagnement et soins Hautes-Pyrénées	2 640 633	154 992
IME Institut médico éducatif Jean-Marie Larrieu	183 600	26 112
Père le Bideau MECS Saint-Joseph	708 419	53 695
Sanitaire et Social	11 335 263	1 119 976
ARGELES GAZOST EHPAD Canarie Vieuzac	743 045	79 761
GALAN - Accueil du Frère Jean - maison de retraite	1 324 242	134 293
MAUBOURGUET EHPAD Résidence Emeraude	2 460 956	181 651
RABASTENS DE BIGORRE EHPAD Curie Sembres	2 755 008	239 591
SAINT FRAI Hôpital Notre Dame Douleurs - maison retraite	3 892 268	377 856
SAINT PE DE BIGORRE EHPAD Association Pyrène Plus	1 038 053	21 987
SCAPA	6 944 648	516 509
Maisons de Retraite	19 158 219	1 551 648
Total Général	249 350 777	17 161 868