

Rapport d'orientations budgétaires 2025

SOMMAIRE

Introduction

I. La situation financière de la collectivité	6
I.1 En section de fonctionnement	6
I.1.1 Evolution des recettes.....	6
I.1.2 Evolution des dépenses.....	9
I.1.3 Poursuite de l'effet ciseaux entre des dépenses structurelles et des recettes conjoncturelles.....	10
I.2 Evolution de l'épargne nette.....	12
I.3 Evolution de l'investissement	13
II. La poursuite de la participation du Département au redressement des finances publiques de l'Etat a aussi conditionné le cadrage initial de l'élaboration du budget pour 2025	15
II.1 Les projets de lois de finances pour 2025	15
II.2 Le cadrage du budget du Département pour 2025	17
III. Les orientations budgétaires et les engagements pluriannuels	19
III.1 Des dépenses de fonctionnement qui augmentent	19
➤ Les dépenses de masse salariale.....	19
➤ Les dépenses sociales : un poids budgétaire toujours plus important / des marges de manœuvre à identifier.....	19
➤ Le SDIS	24
III.2 En investissement.....	26
III.2.1 Perspectives d'évolution des dépenses sur notre patrimoine	26
➤ Direction des collèges, des bâtiments et du numérique	26
➤ Direction des routes et des mobilités	27
III.2.2 Perspectives d'évolution des dépenses de soutien à l'investissement	27

➤ Politiques territoriales.....	27
➤ Renforcement des moyens financiers de la SEM Energie.....	28
III.3 Synthèse sur les dépenses d'investissement (PPI).....	29
IV. Pour conclure.....	30

Annexe 1 : Les données RH

I. La structure des effectifs

II. Les dépenses de personnel

III. 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. La dette propre

II. La dette garantie

INTRODUCTION

À mi-parcours du mandat départemental, les orientations budgétaires pour 2025 s'inscrivent dans les orientations politiques et les engagements déjà adoptés par notre collectivité.

Grâce à sa gestion rigoureuse menée depuis plus de dix ans, la collectivité conserve une bonne capacité à financer sa section d'investissement, au bénéfice de ses propres projets et de son propre patrimoine (routes et infrastructures, bâtiments et collèges) mais également au soutien des projets des autres collectivités du territoire.

Le projet de budget primitif (BP) 2025 en cours d'élaboration affichera une programmation d'actions, tant en fonctionnement qu'en investissement, autorisant le Département à poursuivre son intervention dans tous les secteurs qu'il accompagne actuellement, que ce soit dans le cadre de ses compétences obligatoires ou non.

Jusqu'à présent, nous avons toujours su dégager de la section de fonctionnement un résultat positif, une condition nécessaire pour alimenter l'épargne nette et donc le fonds de roulement mobilisable pour financer les investissements. Pour y parvenir, une seule stratégie viable : contenir l'évolution des dépenses de fonctionnement.

Plus aucune autre marge de manœuvre n'existe, puisque, progressivement, l'État a remis la main sur la quasi-intégralité des recettes Départementales qui sont désormais constituées de dotations forfaitaires ou de reversements de quote-part d'une fiscalité nationale (TVA...). Cette évolution est sans nul doute une atteinte au principe de libre administration des Départements puisqu'elle a éliminé toute notion d'autonomie financière. Elle prive l'Assemblée départementale de toute capacité d'initiative en matière de recettes et de toute relation avec les contribuables. La question de l'autonomie des collectivités est donc posée.

Ainsi les Départements se trouvent aujourd'hui dans une situation paradoxale : ils sont reconnus pour leurs missions et dans le même temps remis en cause par des contraintes budgétaires imposées.

En effet, alors que les recettes et dépenses réelles de fonctionnement des Départements représentent 34 % de celles de l'ensemble des collectivités territoriales, les départements se voient assigner 44 % de l'effort national des 5 milliards d'euros dans la version initiale du PLF 2025.

La baisse des niveaux d'épargne, l'inflation toujours soutenue, la revalorisation du point d'indice, la chute des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sur les cessions immobilières, l'insuffisante compensation des allocations individuelles de solidarité (AIS), comme celles liées à l'accueil des mineurs non accompagnés (MNA), la perte de toute autonomie financière... tel est l'environnement dans lequel les Départements doivent remplir leurs missions

indispensables au bien vivre et au développement de leur territoire alors que près de 60 % de la hausse de leurs dépenses de fonctionnement ne sont pas pilotables.

Lors du DOB 2024, je vous indiquais que notre résultat antérieur (en 2023 de 41,8 M€ et en 2024 autour de 35 M€) nous permettait d'amortir ces difficultés. Le PLF 2025, tel qu'il s'annonce encore à ce jour, viendrait fortement impacter cette trajectoire budgétaire sereine.

C'est donc dans ce contexte d'absence de lois de finances pour 2025, que le Conseil départemental doit faire preuve d'une grande agilité et d'une inédite capacité d'adaptation pour établir ses priorités.

Ce sont ces incertitudes qui, plus que jamais, nous invitent à un débat d'orientation budgétaire tout à la fois prudent et pragmatique.

Toutefois, nos efforts passés pour contenir nos dépenses de fonctionnement et notre stratégie de gestion de la dette, notamment lorsque les conditions d'emprunt ont été particulièrement favorables, ont su nous réserver des marges de manœuvre capables de préserver nos ambitions en matière d'investissement.

Les orientations possibles envisagées dès la fin 2024 nous permettraient de dessiner la construction budgétaire 2025 suivante :

- Réduire les dépenses réelles de fonctionnement ;
- Maintenir une section d'investissement à 85 M€ ;
- Poursuivre nos efforts de recherche de financements (DSID notamment) ;
- Poursuivre la gestion active de la dette par un recours à l'emprunt maîtrisé.

Comme les années précédentes, je souhaite maintenir un niveau de prévision en investissement à 85 M€, pour conserver une dynamique favorable en matière de réalisations. Nous avons ainsi, en 2024, soutenu l'économie du territoire avec un volume record d'investissement réalisé de 74 M€, soit un taux de réalisation de 90%.

Le Département devra donc rester 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 précarité ;
- Mettra tout en œuvre pour faire face aux dépenses supplémentaires en préservant sa capacité d'autofinancement ;
- Maintiendra une politique d'investissements fondée sur l'innovation, les transitions énergétiques, la cohésion territoriale et l'attractivité de son territoire.

Néanmoins, au regard de la situation des finances publiques de l'Etat avec un niveau de dette record de 3 300 milliards d'euros, soit 114% du produit intérieur brut (PIB), et en raison de l'objectif de ramener le déficit public national de 6,1 % en 2024 à 3% à l'horizon 2027 ou 2028, il ne fait aucun doute que le Département comme les autres collectivités sera à nouveau associé à ce redressement.

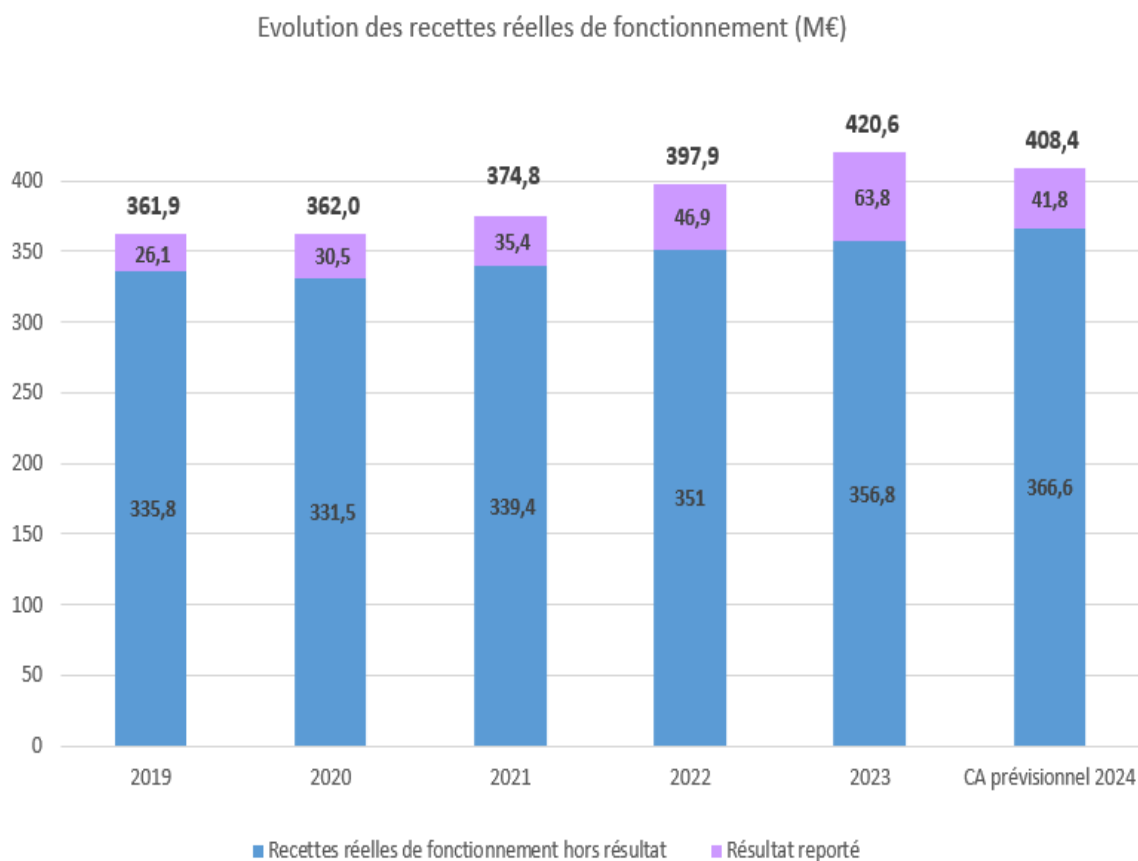
A compétences égales et sans modification structurelle sur le panier de recettes, nos projections financières montrent que notre équilibre budgétaire serait inéluctablement remis en cause en 2028, voire dès 2027. Pour éviter ce scénario, il convient de poursuivre avec beaucoup de rigueur notre travail d'encadrement et de maîtrise de nos dépenses.

Ces orientations budgétaires préfigurent le budget qui sera présenté, avec comme lignes de forces : protéger les solidarités humaines et territoriales et conserver une politique d'investissement toujours ambitieuse.

I. La situation financière de la collectivité

I.1 En section de fonctionnement

I.1.1 Evolution des recettes



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).

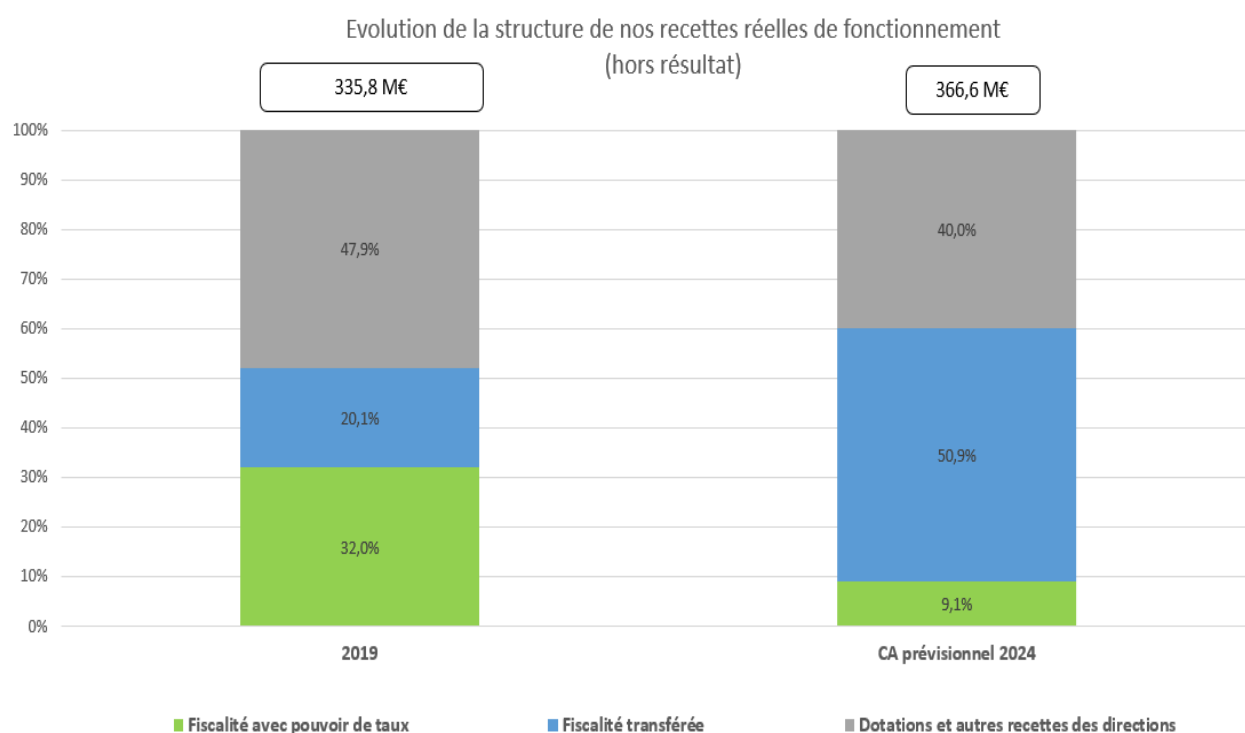
En 2024, avec une nouvelle baisse des DMTO (-2,8 M€ par rapport à 2023) et une dynamique très faible de nos fractions de TVA (+ 0,8% seulement par rapport à 2023, soit +0,8 M€), nos recettes réelles de fonctionnement augmenteraient tout de même de près de 9,8 M€ par

rapport à 2023, pour se situer autour de 366,6 M€. Cette augmentation s'explique en grosse partie par la perception de recettes exceptionnelles en 2024, notamment :

- Versement de la totalité de la réserve nationale du fonds de péréquation DMTO : + 2M€
- Complément exceptionnel CNSA pour le financement APA (« geste de 150 M€ ») : + 1,8 M€
- Récupération d'avance FSE, prévue initialement en 2025 : + 2M€
- Récupération de frais 2021 et 2022 de placements d'enfants d'autres Départements : + 1,8 M€

Sans ces recettes exceptionnelles, que nous ne retrouverons donc pas en 2025, nos recettes réelles de fonctionnement n'auraient augmenté que de 2,2 M€ par rapport à 2023.

La structure de nos recettes



Depuis la perte de la taxe foncière sur les propriétés bâties, 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 9,1 % de notre panier de recettes en 2024.

Pour les DMTO, il a été envisagé dans le PLF une possibilité pour les Départements d'augmenter le taux de 0,5 %. Nous sommes aujourd'hui au taux maximum de 4,5 % comme

la quasi-totalité des Départements. Une application d'un taux majoré de 0,5% aurait apporté une recette supplémentaire de 3,5 M€ en année pleine, de laquelle il faudrait toutefois déduire la part (non estimable) de taxe des primo-accédants qui seraient exemptés de cette hausse de 0,5%.

Pour la taxe d'aménagement, le Département applique un taux de 1,9% et pourrait l'augmenter jusqu'à 2.5%, ce qui aurait apporté un produit complémentaire de 0,3 M€ en 2024.

Ce pouvoir résiduel de taux pose néanmoins question :

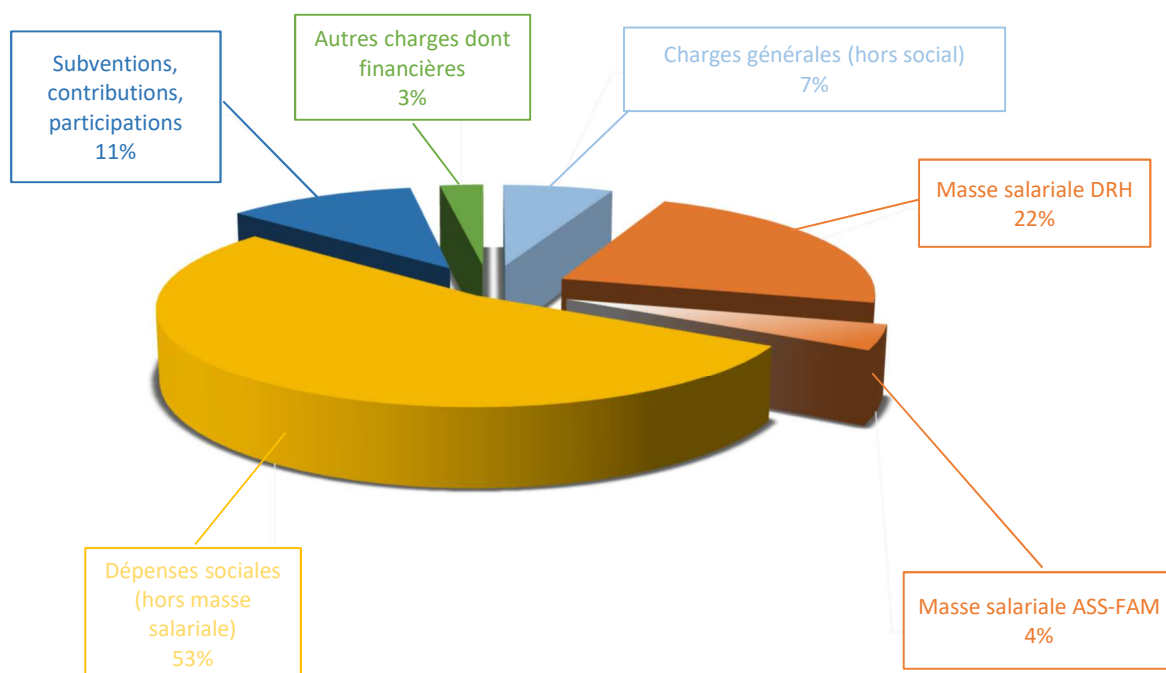
- D'un point de vue politique, face aux difficultés que rencontrent les Départements, notamment dues à la dégradation de leur épargne brute, conséquence de l'effet ciseaux entre des dépenses subies et d'une dynamique moindre de recettes conjoncturelles, l'Etat ferait porter la responsabilité de cet alourdissement de la fiscalité par les Départements ;
- D'un point de vue développement territorial, l'augmentation de ces taux aurait un effet dissuasif que l'on ne peut mesurer mais qui pourrait ralentir voire stopper des projets d'aménagement, ce qui aurait sans doute pour conséquence une perte économique indirecte potentiellement plus importante que le gain de recettes projeté.

Souscrire à ces réserves, c'est faire le constat que nous n'avons plus aucune prise sur nos recettes de fonctionnement. C'est pourquoi, notre attention doit se porter d'autant plus sur le pilotage de nos dépenses de fonctionnement.

I.1.2 Evolution des dépenses

Nos dépenses réelles de fonctionnement n'augmenteraient que de 8,2 M€ en 2024 contre une augmentation de 17,3 M€ en 2023. En l'absence de nouvelles mesures contraignantes prises par l'Etat en 2024 (contrairement aux exercices 2022 et 2023), cette hausse contenue traduit l'effort de rationalisation de nos dépenses de fonctionnement.

Structure de nos dépenses



En fonctionnement, la représentation graphique de nos dépenses 2024 par chapitre nature, montre que près de 53% de nos dépenses concernent des dépenses sociales hors masse salariale.

Les dépenses liées à la masse salariale représentent quant à elles 26% (dont 4% concernent les assistants familiaux) de nos dépenses de fonctionnement. Cette structure reste quasi identique à 2023.

I.1.3 Poursuite de l'effet ciseaux entre des dépenses structurelles et des recettes conjoncturelles

L'effet ciseaux constaté depuis 2022 est la conséquence :

➤ D'une augmentation de nos dépenses structurelles :

Les dépenses supplémentaires subies et pérennes viennent d'année en année alourdir le budget de la collectivité. Ainsi, comme pour d'autres postes de dépenses obligatoires, le Département est dans l'obligation de compenser ces évolutions imposées en opérant des économies ou en réduisant sa capacité à autofinancer ses investissements.

Le Département a dû en effet absorber près de 20M€ de dépenses subies en 2024 par rapport à 2021 (dont notamment l'avenant 43, le Segur, les réévaluations successives du RSA, les augmentations catégorielles, les réévaluations du point d'indice, ...).

C'est grâce au travail engagé depuis plusieurs années sur la rationalisation et l'encadrement de nos dépenses de fonctionnement que nous avons pu y faire face.

Par contre, ces dépenses qui s'imposent au Département parfois en cours d'année et sans concertation ne permettent pas une anticipation budgétaire et nécessitent de garder des marges de manœuvre en abondant de manière significative les enveloppes réservées pour d'éventuelles hausses.

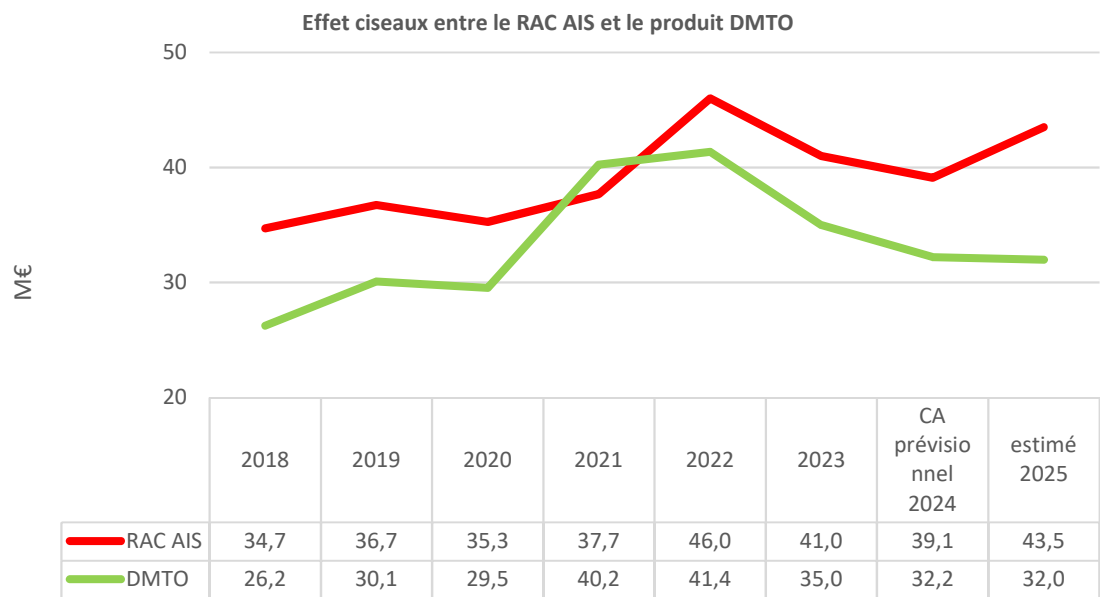
➤ D'une dynamique moindre de nos recettes conjoncturelles :

Dans le même temps, les recettes conjoncturelles se sont contractées, notamment les DMTO et la fraction de TVA :

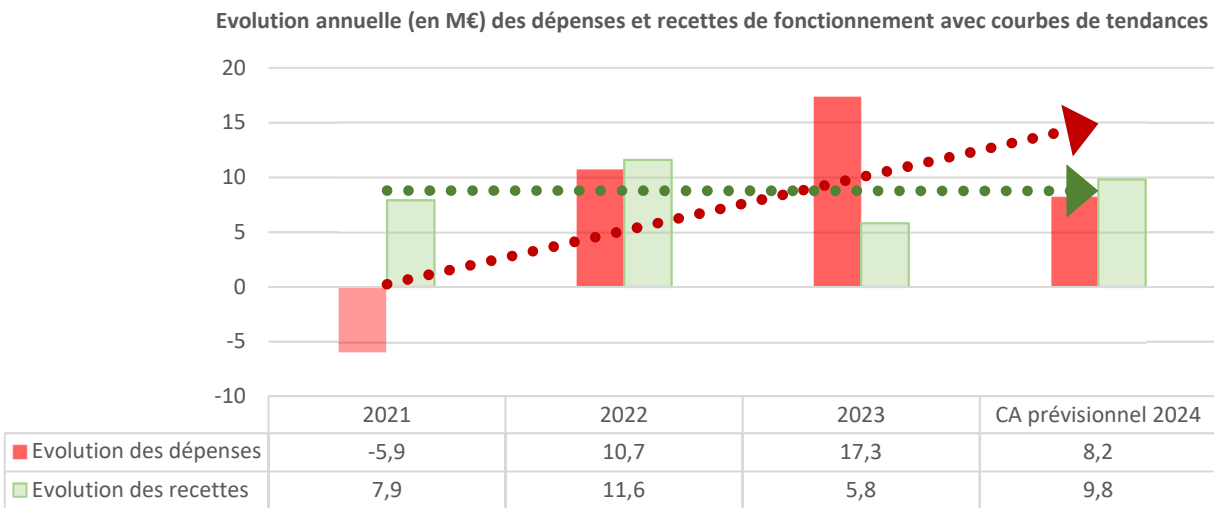
Même si le produit des DMTO atteint un niveau plus important que prévu en 2024 (plus de 32 M€ contre 30 M€ inscrits au budget primitif), ce sont près de 10 M€ de moins que nous ne percevons pas par rapport à 2022.

Pour ce qui concerne les fractions de TVA, on constate une dynamique bien moindre de leur évolution par rapport à l'évolution simulée de la TFPB. Le produit simulé de la TFPB entre 2021 et 2024 (avec une augmentation physique de 0,55% par an correspondant à la moyenne de l'évolution physique des bases entre 2018 et 2020) aurait augmenté de 13M€ alors que le produit de la fraction de TVA n'a augmenté que de 9,6M€. Cela représente un manque à gagner de près de 3,5M€ sur 3 ans soit 1,15M€ par an.

Les 2 graphiques suivants montrent l'inversion de tendance entre des recettes volatiles liées à la conjoncture, et des dépenses de fonctionnement :

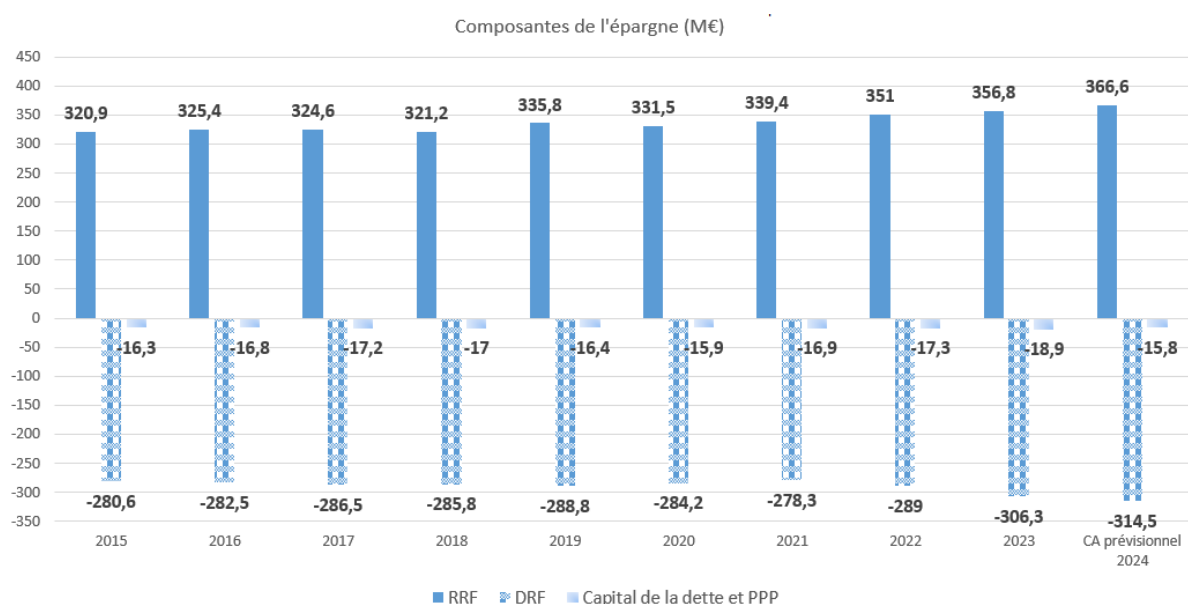


Concernant les allocations individuelles de solidarité (AIS), le reste à charge (RAC) de N se calcule sur les dépenses de N-2 et les recettes de N-1 ou de N. Ainsi, le RAC diminue en 2024 avec des dépenses AIS 2022 de 92,8 M€ mais repart à la hausse en 2025 avec des dépenses 2023 de 100,3 M€.



Ce graphique traduit l'effet ciseaux sur l'ensemble de nos dépenses et de nos recettes de fonctionnement. Même si l'évolution varie significativement d'une année sur l'autre, en tendance, sous l'effet des dépenses subies sur les exercices 2022 et 2023, nos dépenses de fonctionnement augmentent alors que la dynamique de nos recettes diminue. En l'absence de recettes exceptionnelles et sous l'effet de notre contribution au redressement des finances publiques de l'Etat, cette tendance devrait se confirmer dans les exercices à venir.

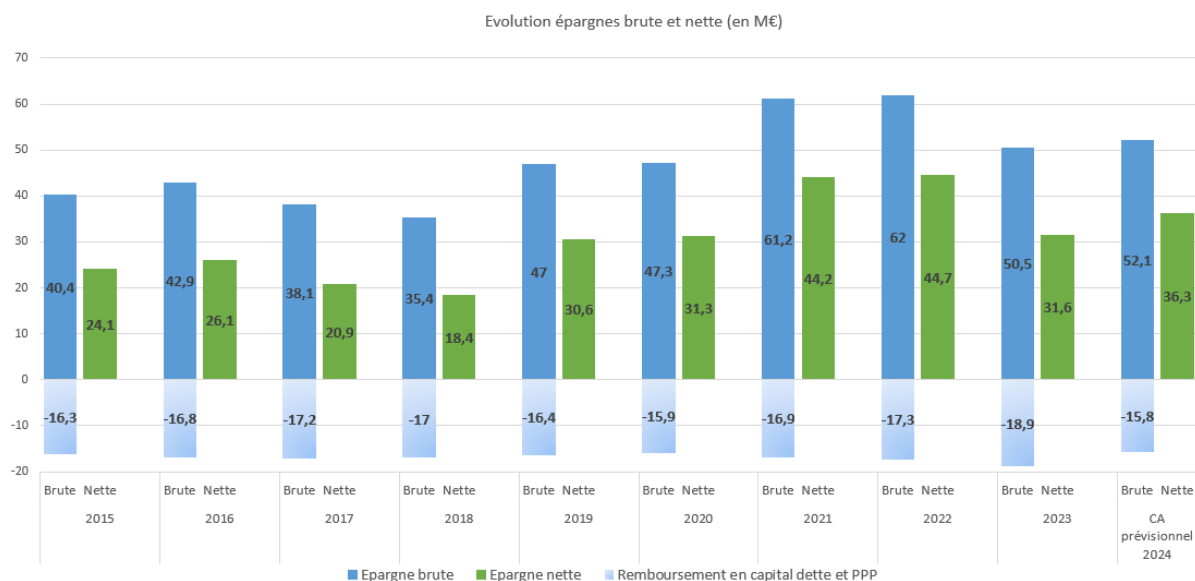
I.2 Evolution de l'épargne nette



Le graphique ci-dessus rappelle les composantes 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).

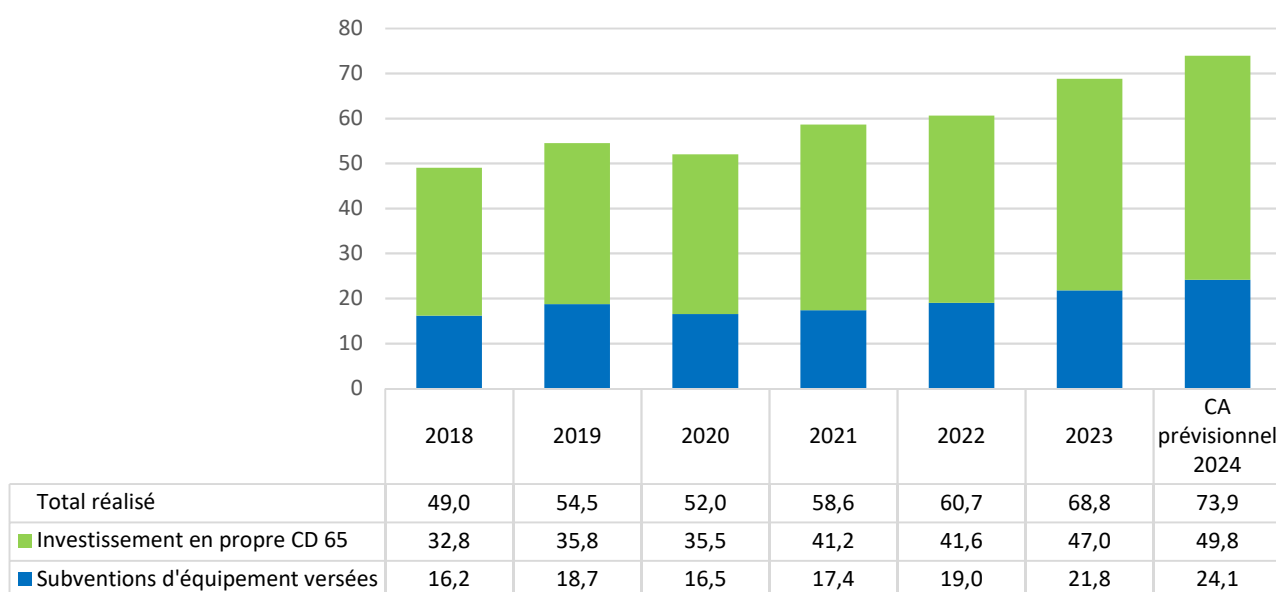
Entre 2022 et 2023, nos dépenses ont augmenté, principalement en raison des mesures imposées par la loi Taquet, la revalorisation du tarif horaire des SAAD et les revalorisations salariales impactant également les ressources humaines. D'un autre côté, comme vu précédemment, la dynamique de certaines de nos recettes a ralenti, et d'autres recettes ont baissé (DMTO).

En 2024, en l'absence de nouvelles dépenses imposées par l'Etat, et sous l'effet des recettes exceptionnelles perçues et de la rationalisation de nos dépenses de fonctionnement, notre épargne brute s'élève à 52,1 M€ soit une hausse de 1,6 M€ par rapport à 2023. Surtout, cette hausse de l'épargne brute combinée à une baisse du capital d'emprunt à rembourser (15,8 M€ contre 18,9 M€ en 2023) a pour effet positif une hausse de notre épargne nette qui s'élève désormais à 36,3 M€ soit une hausse de 4,7 M€ par rapport à 2023, ce qui nous permet d'accroître l'autofinancement de nos investissements. Cette amélioration, malgré le contexte, montre toute l'importance de contenir nos dépenses de fonctionnement pour poursuivre nos investissements.



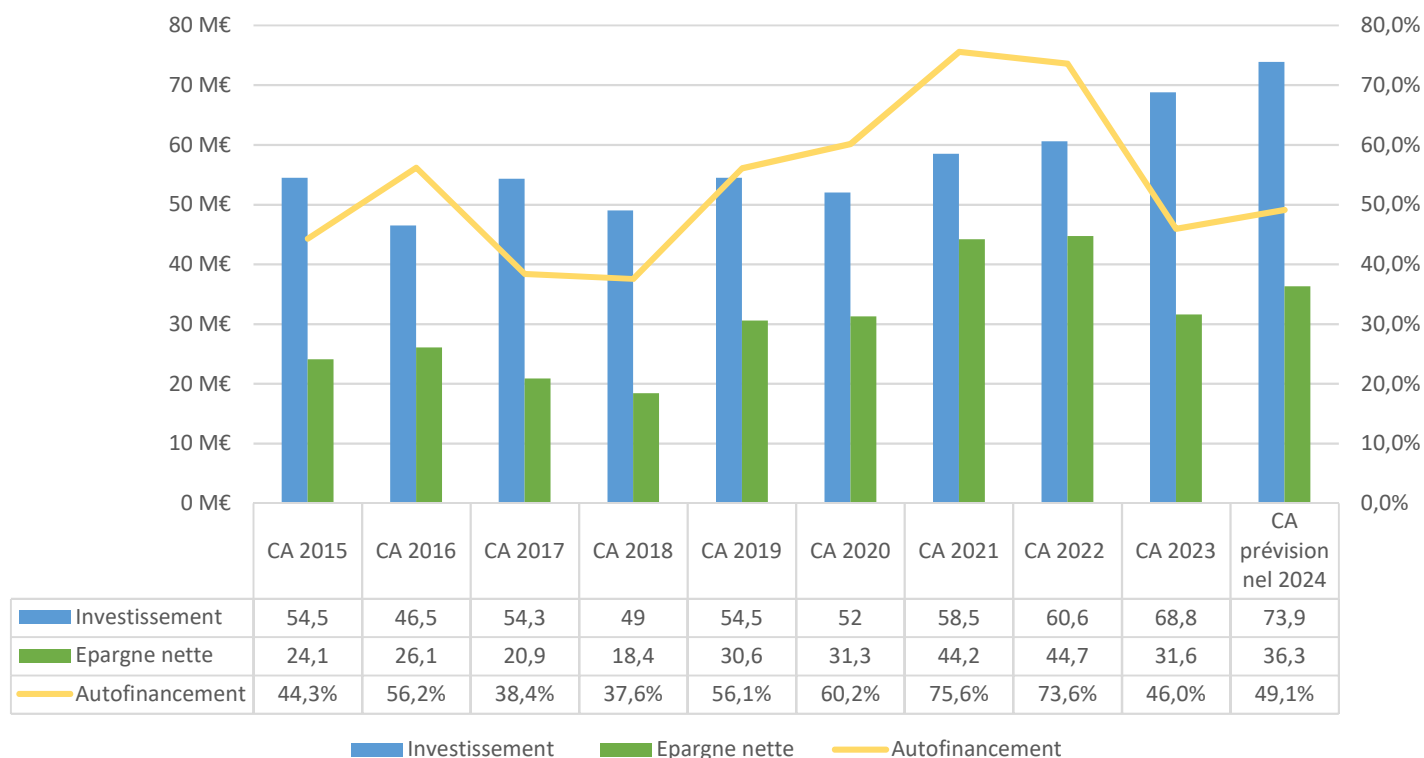
On peut observer que le remboursement en capital de la dette a diminué entre 2023 et 2024, en raison de l'absence d'emprunt contracté en 2023.

I.3 Evolution de l'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 portant sur le patrimoine du Conseil départemental, et d'autre part, elles témoignent de l'effort consacré à réaliser à son plus haut niveau le volume d'investissement autorisé par l'assemblée départementale. Ainsi, après une année déjà record à 68,8 M€ en 2023, à nouveau en 2024, un important volume d'investissement a été réalisé à hauteur de 73,9 M€, soit un taux de réalisation de 90%.

Investissement et épargne nette (M€), part d'autofinancement (%)



L'investissement est financé par l'épargne nette (autofinancement issu de la section de fonctionnement), des subventions et l'emprunt. Le graphique ci-dessus illustre notre situation financière actuellement saine, puisque nous avons une part d'autofinancement en 2024 à près de 50%, bien supérieure au plancher théorique de 25%. Après une forte baisse de notre épargne nette en 2023, l'épargne nette augmente (+4,7 M€), sous l'effet notamment de recettes exceptionnelles perçues en 2024.

II. La poursuite de la participation du Département au redressement des finances publiques de l'Etat a aussi conditionné le cadrage initial de l'élaboration du budget pour 2025

II.1 Les projets de lois de finances pour 2025

➤ Les projets de lois de finances du Gouvernement Barnier

Le projet de lois de finances (PLF) et le projet de loi de finances de la sécurité sociale (PLFSS) du Gouvernement Barnier n'ont pas été votés avant le 31 décembre 2024. L'examen du PLFSS a même débouché sur la chute du Gouvernement Barnier le 4 décembre. Celles de ses dispositions qui concernent le Département sont présentées succinctement ci-dessous pour mémoire. Elles permettent en effet d'apprécier les conséquences pour le Département du PLF qui prévoyait de ramener le déficit prévisionnel de l'Etat de 2025 de 7 à 5% grâce à un effort de 60 milliards d'euros, dont 5 reposant sur la participation des collectivités territoriales.

Comme le montre le tableau ci-dessous, initialement, le cumul de trois baisses de recettes et d'une augmentation de dépenses était de plus de 12 M€ pour le Département. Après les annonces du Premier ministre lors du congrès de Départements de France et après les amendements du Sénat, l'impact était réduit à un peu plus de 6 M€.

Conséquences des différentes versions des PLF

	PLF 2025 initial		Congrès DF		Sénat	
	Collectivités	CD 65	Collectivités	CD 65	Collectivités	CD 65
	(en milliards)	(en millions)	(en milliards)	(en millions)	(en milliards)	(en millions)
Mise en réserve de fonds	-3	-7,1	-3	-7,1	-1	-2,3
Gel des recettes de TVA	-1,2	-2,8	-1,2	-2,8	-1,2	-2,8
Baisse du FCTVA	-0,8	-1,1	0	0	0	0
Hausse CNRACL		+1,3		+0,975		+0,975
totaux :		12,3		10,9		6,1

Le projet de loi de finances contenait 3 dispositions pesant sur nos recettes. D'abord, une mise en réserve financée par une ponction sur nos recettes fiscales qui devait nous être reversée par tiers les trois années suivantes. Cette ponction plafonnée à 2% de nos recettes réelles de fonctionnement (357 M€ en 2023) avait été estimée à 7,1 M€. L'Etat a ensuite envisagé de ramener cette ponction de 3 à 1 milliard, ce qui l'aurait réduite pour le Département de 7,1 à 2,3 M€. Ce dispositif de prélèvement-reversements avait vocation à se répéter les années

suivantes dès lors que l'ensemble des collectivités territoriales cumulait un « déficit » supérieur à celui fixé par l'Etat.

Ensuite, les fractions de TVA reversées par l'Etat au Département pour compenser le transfert au bloc communal de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et la suppression de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), auraient été gelées en 2025. Toute la dynamique de cet impôt aurait été conservée par l'Etat. L'estimation de l'Etat de cette dynamique entre 2024 et 2025 étant de +2,9 %, nous avons estimé la perte de cette dynamique à 2,8 M€. Cette disposition n'avait pas vocation à durer au-delà de 2025.

Ensuite encore, le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) devait être réduit. La TVA des rares dépenses éligibles de fonctionnement n'aurait plus été compensée, ce qui équivaut à une perte de recette de 0,3 M€. Surtout, le taux de compensation de la TVA des nombreuses dépenses éligibles d'investissement aurait été réduit de 16,404 % à 14,850 %, ce qui équivaut à une perte de 0,8 M€. Ces dispositions en matière de FCTVA avaient vocation à durer au-delà de 2025. Mais, dès le congrès de Départements de France, il a été annoncé que ces dispositions concernant le FCTVA seraient supprimées.

Enfin, dans le PLFSS, apparaissent des majorations de la cotisation retraite payée par les employeurs territoriaux. Initialement, il devait y avoir 3 hausses de 4%. Depuis les annonces du Premier ministre devant le congrès de Départements de France, il s'agit de 4 hausses cumulatives de 3%. Cette hausse correspond pour 2025 à une dépense supplémentaire de 975 000 €. En cumulant les hausses (+ 12% par rapport à 2024), la dépense supplémentaire serait, toutes choses égales par ailleurs, de 3,9 M€ en 2028 et les années suivantes. Il est probable que cette disposition soit mise en œuvre, même en l'absence de lois de finances, car elle ne relève pas du domaine législatif (elle figure dans une annexe du PLFSS seulement pour information) mais du domaine réglementaire : le Gouvernement fixe ainsi ce taux de cotisation par décret.

Augmentations de la contribution retraite

	2025	2026	2027	2028
1 ^{ère} augmentation de 3%	975 000 €	975 000 €	975 000 €	975 000 €
2 ^{ème} augmentation de 3%		975 000 €	975 000 €	975 000 €
3 ^{ème} augmentation de 3%			975 000 €	975 000 €
4 ^{ème} augmentation de 3%				975 000 €
totaux :	975 000 €	1 950 000 €	2 925 000 €	3 900 000 €

➤ Les projets de lois de finances du nouveau Gouvernement

La loi de finances spéciale qui a été approuvée par le Parlement les 16 et 18 décembre ne porte pas de décisions ni même d'orientations politiques. Elle permet seulement de financer les services publics existants entre le 1^{er} janvier 2025 et l'adoption des lois de finances pour 2025. Pour ce faire, elle autorise l'Etat à percevoir les impôts existants et autorise l'Etat et les organismes de sécurité sociale à emprunter.

Le gouvernement actuel reprend les discussions budgétaires sur la base des derniers débats du Sénat. Elles portent les dispositions qui concernent le Département à compter 2025. A l'heure de la rédaction du présent rapport, ils ne sont pas connus. Le Premier ministre, lors de son discours de politique générale du 14 janvier, a annoncé que, hors cotisation retraite CNRACL, l'effort demandé aux collectivités serait de non plus de 5 milliards d'euros mais de 2,2. Au sein de cet effort qui serait réduit, Départements de France porte le souhait que les Départements soient moins contributeurs que les autres collectivités, au regard du poids de leurs dépenses sociales.

II.2 Le cadrage du budget du Département pour 2025

Malgré l'absence de lois de finances votées au 31 décembre 2024, demeure la certitude que les collectivités territoriales continueront d'être appelées à participer au redressement des finances publiques de l'Etat. A cela, plusieurs raisons :

- Comme évoqué précédemment, les augmentations de la contribution employeur sont décidées par décret de Gouvernement. Elles pourront donc avoir lieu, indépendamment des difficultés qui grèvent l'adoption des lois de finances.
- Les collectivités territoriales, même si leurs budgets sont votés en équilibre et exécutés avec un excédent conformément au code général des collectivités territoriales, sont comptabilisées comme en déficit dès lors que, schématiquement, elles empruntent pour financer leurs investissements.
- Surtout, avec un niveau record de 3 300 milliards d'euros, soit 114% du produit intérieur brut (PIB), la dette publique française outrepassé largement le plafond autorisé par les traités européens (60%) et son ampleur pèse lourdement sur les finances publiques. Son remboursement constitue une dépense de plus en plus importante et sa difficile soutenabilité pousse les marchés financiers à renchérir le coût de leurs financements.

C'est pourquoi, non seulement les collectivités territoriales seront amenées à participer au redressement des finances publiques en 2025 mais nécessairement aussi, les années suivantes, comme elles l'ont été entre 2014 et 2018 (baisses successives de la DGF) puis de 2018 à 2019 (encadrement des dépenses de fonctionnement via les « contrats de Cahors »). Quel que soit le contenu des lois de finances pour 2025, ce constat doit nous inciter à élaborer un budget 2025 et un plan pluriannuel d'investissement, certes efficaces pour le territoire, mais aussi qui s'inscrivent dans une trajectoire soutenable dans la durée.

Dans l'attente d'arbitrages rendus par l'assemblée départementale, le cadrage initial que j'ai donné aux services pour préparer un projet de budget pour 2025 est le suivant :

- En dépenses de fonctionnement, +0% par rapport au CA 2024, sauf :
 - DSD : +3% sur les AIS et dépenses d'hébergement ;
 - DRH : pas d'augmentation en dehors des 975 000€ supplémentaires de cotisation employeur pour la retraite CNRACL et suppression de 15 postes sur l'ensemble de la collectivité pour neutraliser l'augmentation issue du glissement-vieillesse-technicité ;
 - DDL et DSD : révision de certaines subventions (hors contributions et participations obligatoires).
- Réduction des réserves de dépenses pour faire face aux aléas.
- La conséquence d'autorisations de dépense resserrées en fonctionnement est que toute nouvelle dépense décidée dans le cadre de la préparation et de l'exécution budgétaire devra s'accompagner d'une économie équivalente.
- En dépenses d'investissement, maintenir un niveau ambitieux avec 85 M€ afin de soutenir l'activité. L'emprunt maximum serait porté à 20 M€, cette augmentation sans dégradation de notre encours total étant rendue possible par l'absence d'emprunt réalisé en 2023, lorsque les taux étaient au plus haut.

Au total, ce sont donc à la fois les dépenses subies par le département et la contrainte financière issue du national qui pèsent sur les orientations budgétaires et les engagements pluriannuels de la collectivité.

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.

➤ Les dépenses de masse salariale

Pour 2025, les dépenses de masse salariale devraient atteindre 82,9 M€, soit une augmentation de 975 000 € par rapport au réalisé 2024. Cette augmentation est la conséquence de l'augmentation des cotisations CNRACL en 2024. Comme évoqué précédemment, cette augmentation se répétera de manière cumulative les 3 années qui suivent, ce qui fait qu'au bout de 4 ans, la masse salariale aura augmenté de près de 4 M€, à effectifs constants, sous le seul effet de cette dépense décidée au niveau national.

Le Département mène déjà une politique de maîtrise de ses dépenses de masse salariale, au moyen d'une maîtrise de ses effectifs. Au 31/12/2024 le travail mené se traduit par un nombre de personnel rémunéré (1713 agents) inférieur de 11 postes à la moyenne constatée ces dernières années (1724 agents). Dans cette même optique, je vous propose que l'équivalent de 15 postes soit supprimé au tableau des effectifs 2025 pour neutraliser l'augmentation due au glissement-vieillesse-technicité (GVT).

Mais cette mesure ne sera pas suffisante pour garantir durablement l'équilibre budgétaire. 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 les besoins en effectif, à la baisse ou la hausse. Cela rend d'autant plus cruciales les orientations qui seraient retenues dans les politiques publiques nécessitant des ressources humaines pour leur mise en œuvre.

➤ Les dépenses sociales : un poids budgétaire toujours plus important / des marges de manœuvre à identifier

Le cadrage initial des dépenses sociales est de +3% par rapport au réalisé anticipé de 2024. Il ne sera peut-être pas suffisant car les besoins restent en constante augmentation.

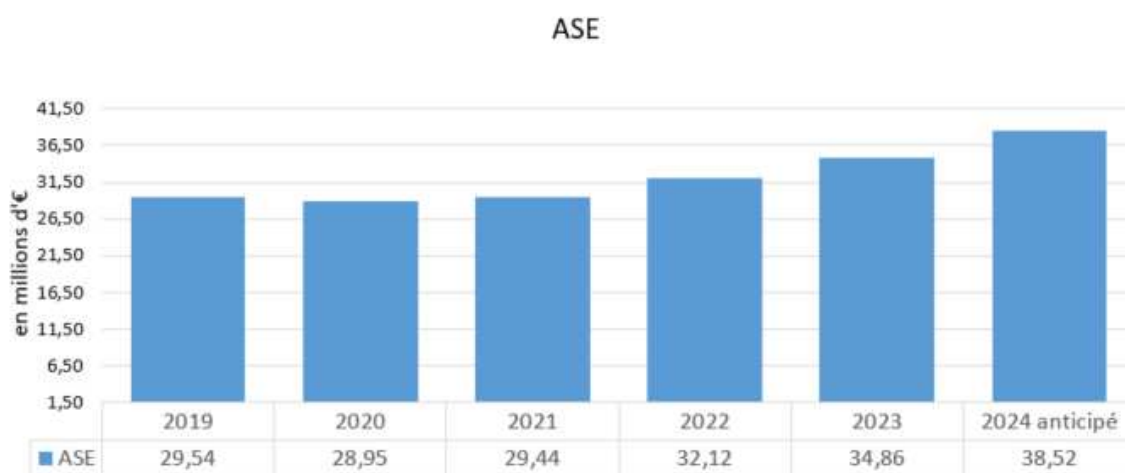
En effet, le contexte de l'action sociale est à l'incertitude quant à l'état d'avancement de certains chantiers ou échanges avec l'Etat :

- loi de programmation pluriannuelle pour le grand âge, suite à la loi « bien vieillir » du 8 avril 2024,
- réforme des concours de la CNSA,
- refondation de la politique de l'enfance,
- extension du « Ségur » à tous les personnels de la branche associative sanitaire, sociale et médico-sociale (+0,7 M€ par an, en attente d'une éventuelle compensation),
- suites de l'expérimentation de la solidarité à la source,
- suites de l'expérimentation de la fusion des sections soins dépendance.

Le cadrage initialement retenu de +3% concernant les AIS et les dépenses d'hébergement ne permettrait pas de couvrir l'ensemble des besoins liés aux évolutions réglementaires et tendanciennes. Il faudra donc, entre le débat d'orientation budgétaire et le vote du budget, arbitrer sur le niveau d'autorisation de dépenses.

A noter l'incertitude qui demeure sur la compensation du "Ségur pour tous", conditionnant notre position concernant son versement aux établissements (soit un impact annuel de 700 000 €, rétroactif à compter de 2024).

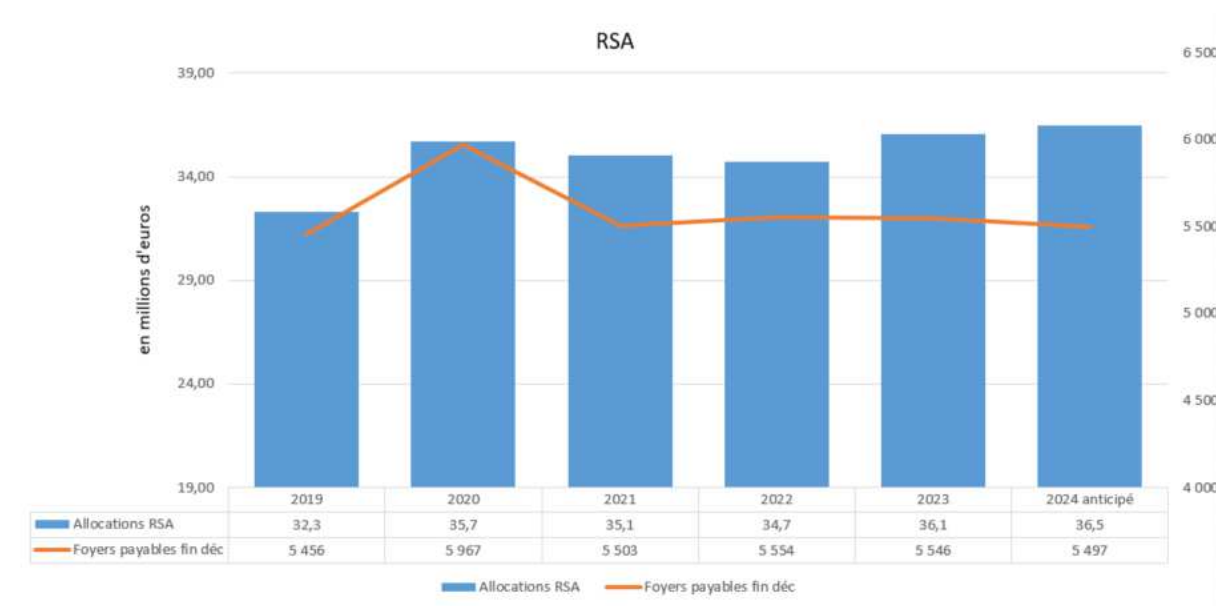
➤ Aide Sociale à l'Enfance (ASE)



Sur les 3 dernières années, les dépenses ASE (dont 80% concerne l'hébergement) augmentent très fortement, avec en moyenne chaque année une progression de plus de 9%. Ainsi, entre 2023 et 2024, les dépenses augmentent de 10,5% soit +3,7 M€. A fin septembre 2024, 667 enfants bénéficiaient d'une mesure judiciaire de placement contre 638 à fin décembre 2023, soit une hausse de 4,5%

L'augmentation du nombre de prises en charge amène à prévoir une augmentation des dépenses ASE notamment d'hébergement.

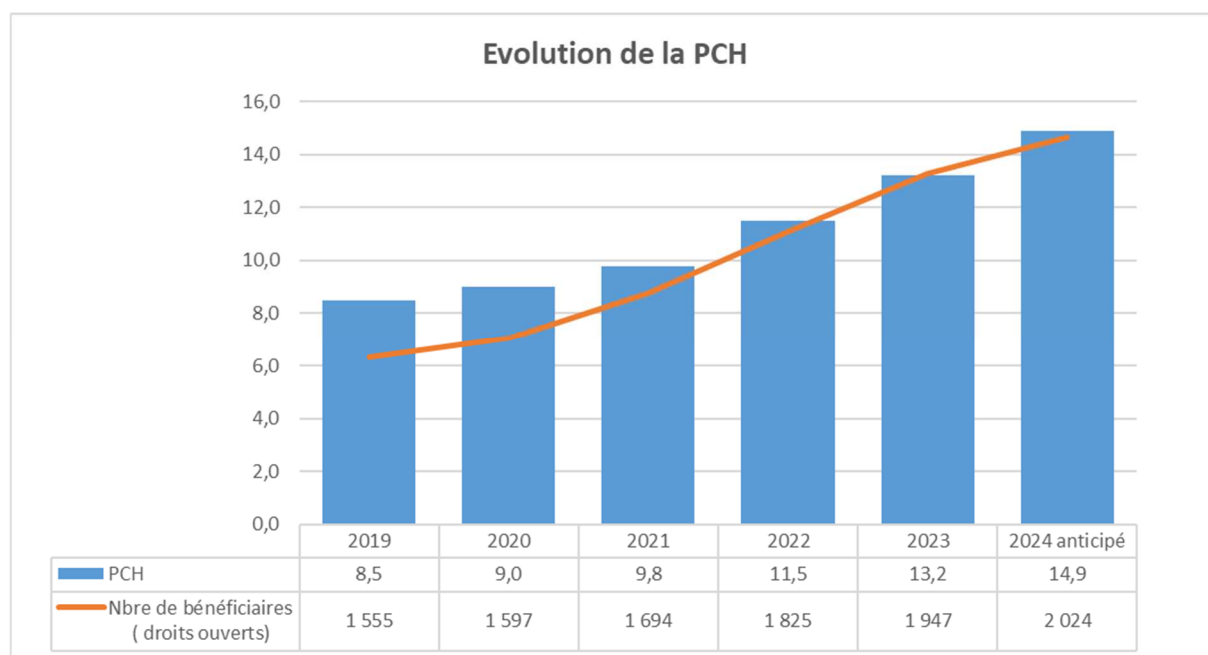
➤ Revenu de solidarité active (RSA)



Depuis 2023, sous l'effet des revalorisations successives, l'allocation RSA est repartie à la hausse. Nous restons dans l'attente du vote de la loi de financement de la Sécurité Sociale (LFSS) qui pourrait revaloriser le RSA en 2025.

En plus du versement obligatoire de l'allocation RSA, le Département mène des actions volontaristes pour favoriser le retour à l'emploi. Concernant le PDI, un travail d'évaluation du PDI est en cours pour en évaluer l'efficacité et l'efficacé.

➤ Prestation de compensation handicap (PCH)

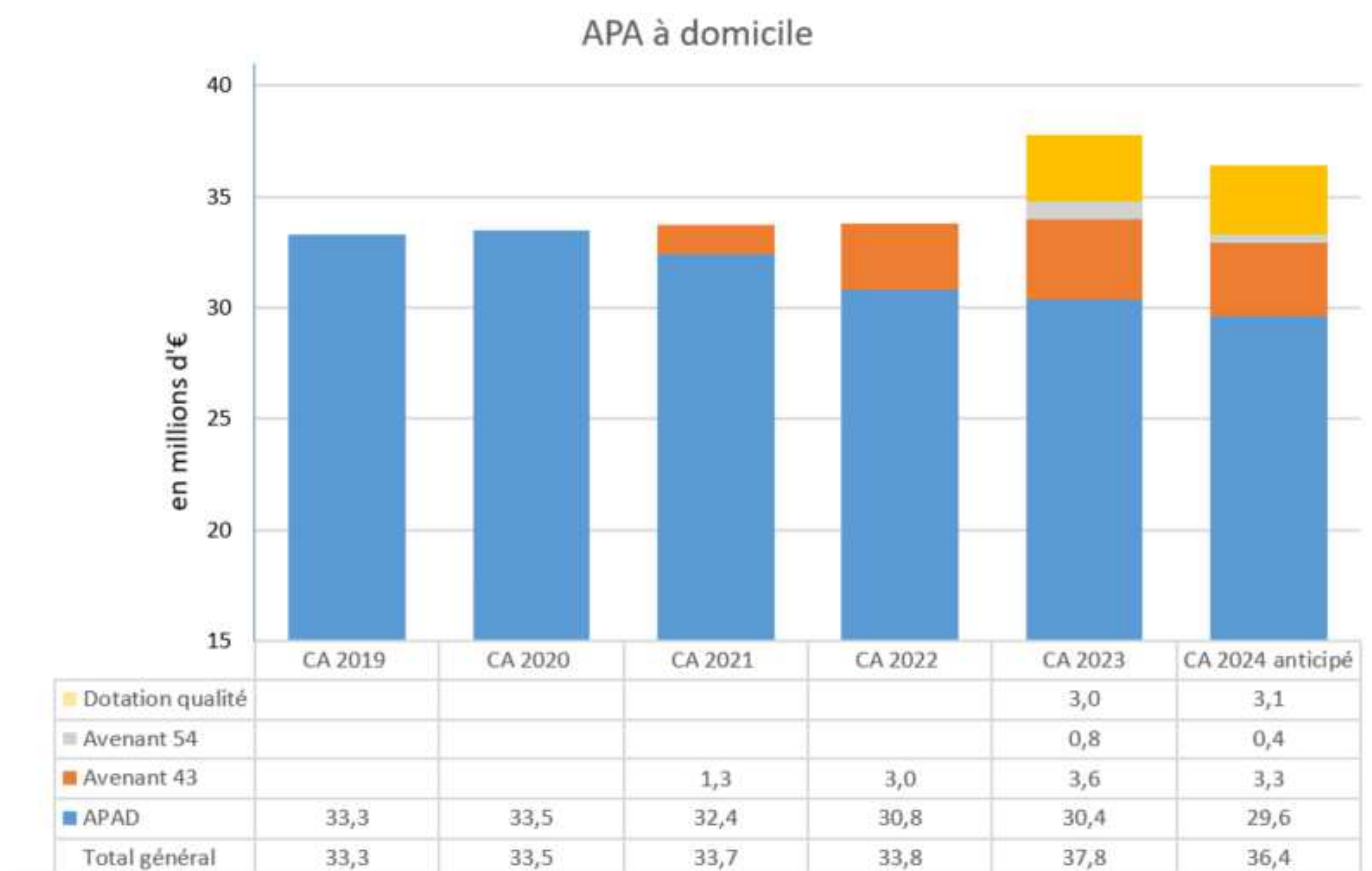


La dépense de PCH continue d'augmenter, comme chaque année depuis sa création en 2006. Sur les cinq dernières années, le taux de croissance annuel moyen de la PCH est estimé à 12%. On constate cette même tendance au niveau national, avec une hausse de 10,5% de l'allocation PCH entre 2022 et 2023. L'augmentation de la dépense s'explique jusqu'ici par :

- La hausse du nombre de bénéficiaires ;
- La revalorisation des tarifs horaires : augmentation du tarif plancher (de 23 € à 23,50 € en 2024), du tarif de l'emploi direct et du tarif des aidants ;
- La compensation (part PCH) des revalorisations salariales dans les SAAD (avenant 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, grâce notamment aux aidants familiaux « rémunérés ».

Pour 2025, la dépense de PCH devrait encore augmenter, du fait notamment de l'augmentation du tarif plancher (indexé sur l'inflation) et de l'augmentation du nombre des bénéficiaires.

➤ Allocation personnalisée d'autonomie à domicile (APAD)



Remarque : les dépenses d'APA à domicile sont retraitées sur la période 2019 à 2021 pour être sur le même périmètre de dépenses (mise en œuvre télétransmission)

Le nombre de bénéficiaires de l'APAD est relativement stable depuis quelques années. Mais la dépense d'APA à domicile devrait continuer d'augmenter en 2025, du fait de :

- Le relèvement du tarif plancher pour les SAD de 23,50 € à 24,58 €, soit +4,6% entraînant un surcoût de près de +0,9 M€ pour le Département ;
- La montée en charge de la dotation qualité pour près de +0,4 M€ ;
- L'éventuel début de la mise en œuvre du dispositif « lien social ». A titre indicatif, 2 heures par mois (sur maximum 9) pour un quart des bénéficiaires représenterait 1 M€.

Une attention particulière est portée à la sous-effectivité des plans d'aide de l'APA à domicile. Du fait des difficultés de recrutement auxquelles sont confrontés les SAAD, les plans d'aide ne sont pas effectués dans leur totalité (72 % d'effectivité contre 83% avant COVID). Ainsi, la dépense d'APA à domicile pourrait fortement augmenter si les recrutements s'amélioraient.

➤ Les difficultés financières des EHPAD

La situation financière très dégradée des EHPAD s'est encore aggravée en 2023 malgré des soutiens financiers d'une grande ampleur (crédits non reconductibles ARS, fonds d'urgence). Cette dégradation est liée à des causes conjoncturelles et structurelles à savoir entre autres les difficultés de recrutement et l'inflation.

Sur les 27 EHPAD habilités à l'aide sociale du département, 22 étaient en déficit en 2023, soit 80 %. Les déficits cumulés de ces EHPAD s'élèvent à – 4,1 M€ en 2023 sur l'ensemble des sections. Même si aucun établissement n'est en rupture de paiement, certains établissements sont en grande difficulté.

Pour ce qui est du volet soin, en 2024, l'ARS Occitanie a soutenu 23 EHPAD du département à hauteur de 2,6 M€ via la mobilisation exceptionnelle de crédits au titre des établissements en difficulté.

Quant aux 2 volets hébergement et dépendance qui relèvent du Département, ce dernier s'est engagé à mettre en place des actions permettant de contenir les déficits et d'accompagner les établissements dans la soutenabilité financière de leurs structures.

a) Les dépenses d'hébergement

Pour faire face à cette situation, le Département a fixé fin 2023 et fin 2024 des objectifs d'évolution des dépenses relativement élevés pour les années suivantes (+3,5%). Il a également conventionné avec les EHPAD qui le souhaitent pour la mise en place du tarif différencié pour les résidents non habilités à l'aide sociale leur permettant de dégager de nouvelles sources de financement. La loi bien vieillir du 8 avril 2024 généralise cette possibilité sans conventionner avec le Département à compter du 1^{er} janvier 2025.

b) La dépendance en établissement

Année après année, 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 (3 M€ estimés pour 2024), 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 (10,3 M€ en 2024), basé sur une équation tarifaire en lien avec le point GIR dépendance, fixé par le Président du Conseil départemental.

Une aide complémentaire du Département va consister à augmenter ce point GIR, qui sert de calcul pour le forfait global dépendance. 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 (7,53 €) était parmi les plus élevées au niveau national, et la première de la Région. Elle n'a pas évolué depuis. En 2024, le Département des Hautes-Pyrénées se situait en-dessous de la moyenne régionale (7,80). 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 progressions ces dernières années (plusieurs hausses de la valeur du point, notamment +3,5% pour l'ensemble des conventions collectives en 2022). Pour faire face à cette situation, augmenter de +5% le point GIR pour le porter à 7,91 est une mesure décidée dans le cadre de la préparation budgétaire pour 2025. Le coût de cette mesure sera de 510 000 € pour le Département mais le gain pour les EHPAD de 920 000 €, le Département n'étant pas le seul contributeur sur le forfait global dépendance (participation des résidents au GIR5/6, participation des résidents hors départements).

➤ 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 des augmentations subies.

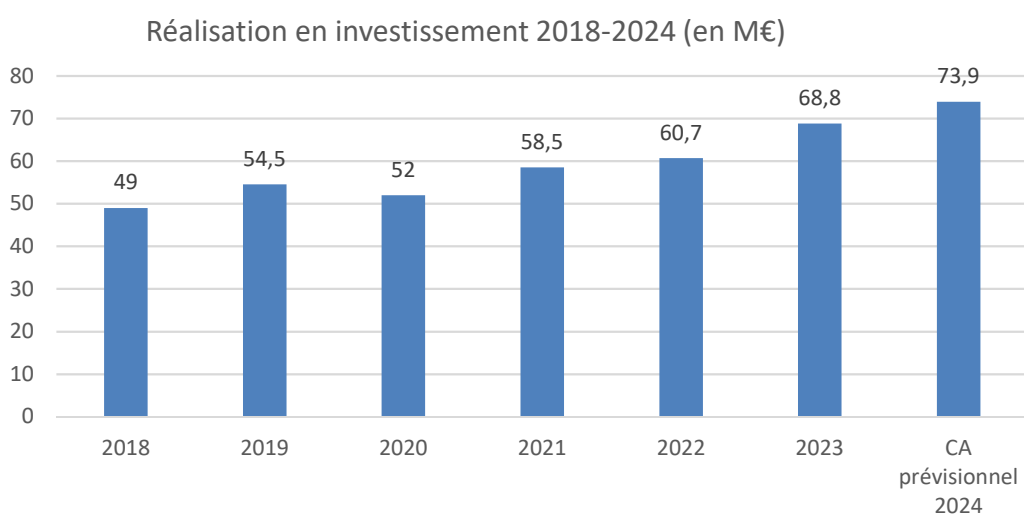
Le dialogue de gestion entre le SDIS et le Département a été récemment renforcé pour optimiser le panachage entre les financements venant du Département et le financement de l'investissement par l'emprunt. Pour 2025, il a été proposé au SDIS de reprendre la méthode de construction budgétaire du Département, reposant sur des variations à partir du réalisé estimé précédent (compte administratif anticipé) et non plus par rapport au budget primitif

précédent. Cette méthode réduit au fur et à mesure le non consommé, et pousse à chercher des économies afin de dégager du résultat venant financer les budgets futurs. Aussi, même si cela reste à consolider, la participation au SDIS ne devra pas dépasser le seuil d'augmentation maximum fixé dans la convention pluriannuelle, soit +2%.

Plus généralement, 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.2 En investissement

Notre politique volontariste depuis plusieurs années, ainsi que la mobilisation de nos équipes pour optimiser la réalisation des chantiers, nous ont permis de faire progresser de 50% l'exécution de nos dépenses d'investissement, en passant de 49 M€ (2018) à 73,9 M€ (2024), montant de réalisation record pour notre collectivité. L'objectif que nous nous sommes fixé de soutenir l'investissement sur le territoire que ce soit sur notre propre patrimoine ou en soutien aux porteurs de projets est donc atteint et il convient, malgré la conjoncture, de maintenir cette trajectoire dynamique.



III.2.1 Perspectives d'évolution des dépenses sur notre patrimoine

➤ Direction des collèges, des bâtiments et du numérique

Si les rénovations de nos bâtiments administratifs principaux sont achevées et si 2025 marquera la fin de la construction du nouveau bâtiment des Archives Départementales qui représente un coût important de l'ordre de 22 M€, les investissements sur notre patrimoine se poursuivront notamment :

- Le plan pluriannuel d'investissement dans les collèges ;
- Les travaux sur les bâtiments des agences des routes et des MDS ;
- les travaux sur les abbayes ;
- Egalement seront poursuivis les investissements nécessaires à la cybersécurité.

Ce sont en moyenne 20 M€ annuels qui devraient être consacrés à ces travaux et équipements entre 2025 et 2028.

Est aussi prévue en 2025 l'acquisition d'un ensemble immobilier à Lourdes, afin notamment d'y reloger nos services sociaux.

➤ Direction des routes et des mobilités

De nombreuses opérations sont à venir en termes d'infrastructures départementales routières, dont principalement :

- RN21 sous maîtrise d'ouvrage Etat pour 17,45 M€ ;
- Rcade Nord de Tarbes pour 29 M€ ;
- RD8 pour 12 M€ ;
- Déviation Ouest de Vic-en-Bigorre pour 12 M€ ;
- Déviation de Saint-Lary-Soulan pour 12 M€.

Egalement, notre contribution à l'opération grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO) 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 à 2029.

Même si ces opérations restent à prioriser, notamment en fonction de nos capacités à les financer, ce sont en moyenne plus de 37 M€ annuels entre 2025 et 2028 qui devraient être investis en la matière.

III.2.2 Perspectives d'évolution des dépenses de soutien à l'investissement

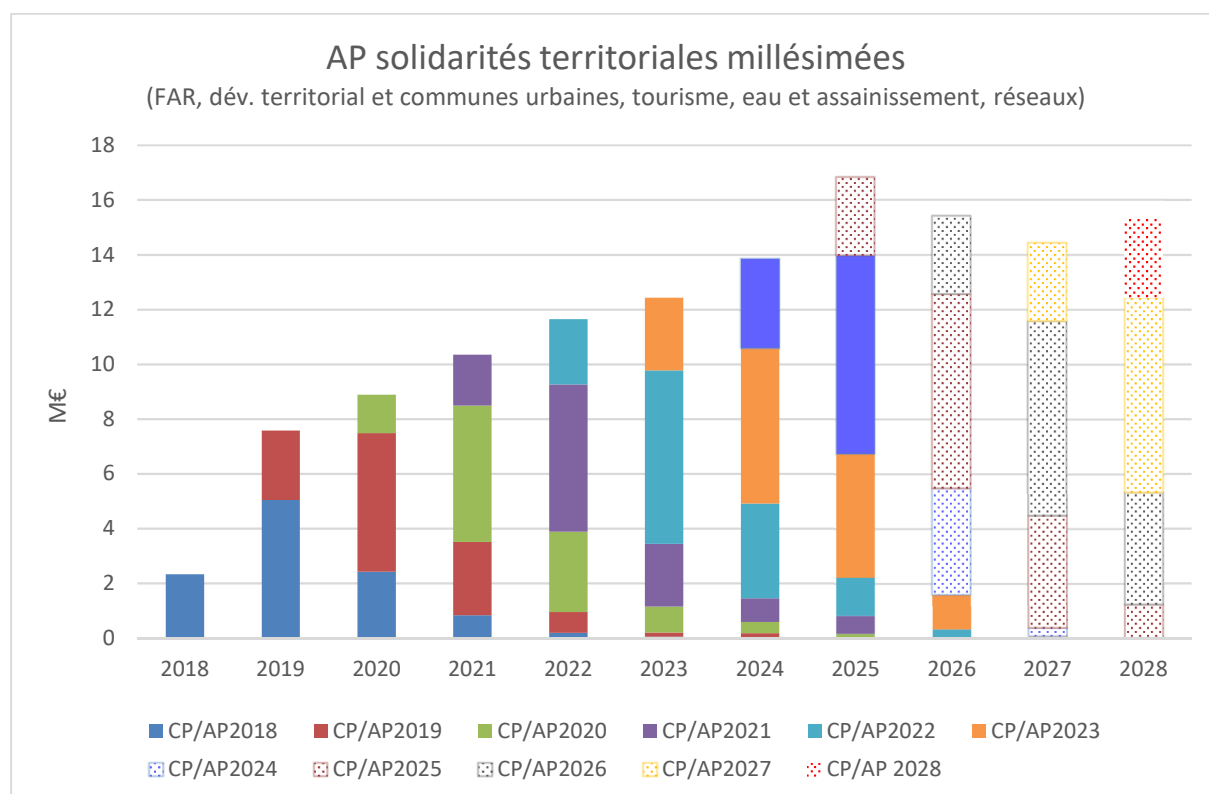
➤ Politiques territoriales

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.

Ces AP pluriannuelles se déclinent ensuite en crédits de paiements (CP) annuels qui sont lissés le plus souvent 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 fréquemment un effet report augmentant de fait le besoin en CP à compter de la 2^{ème} année de l'AP.

Les CP ouverts pour couvrir les besoins 2024 de l'ensemble des AP votées pour les solidarités territoriales (FAR, développement territorial et communes urbaines, tourisme, eau et assainissement, environnement, déchets, dégâts routiers voirie communale, écoles...) se sont élevés à 18,5 M€. Pour 2025, compte-tenu des engagements votés en 2024, ces CP devraient s'élever à 19,4 M€.

Le graphique ci-dessous présente le cumul des seules AP millésimées des politiques territoriales pour illustrer les impacts budgétaires annuels à la fois des augmentations d'AP votées depuis la fin de la pandémie et de leur maintien sur les exercices suivants.



➤ Renforcement des moyens financiers de la SEM Energie

Lors de notre réunion du 11 octobre 2024, nous avons donné un avis favorable de principe au renforcement des capacités financières de la SEM Energie afin de lui permettre de mener diverses opérations visant à développer les énergies renouvelables sur notre territoire. Etalé sur 2 ans, cet accroissement financier pourrait représenter un effort budgétaire entre 500 000 et 850 000 € pour le Département.

III.3 Synthèse sur les dépenses d'investissement (PPI)

La ligne conductrice du Département demeure le développement du territoire et le soutien à son activité, grâce à un volume d'investissement conséquent. A ce titre, je vous proposerai, au BP 2025, de maintenir l'inscription budgétaire à 85 M€. Cette proposition est rendue possible à la fois au regard de notre niveau d'autofinancement qui reste élevé (près de 50%) et à la bonne gestion de notre dette qui nous permet d'emprunter sans dégrader l'encours du début de mandature.

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 :

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
- Priorisation de projets sur notre patrimoine dans la limite de 85 M€

	CP 2024 réalisés	CP 2025	CP 2026	CP 2027	CP 2028
DGS	0,80	0,2	0,2	0,2	0,2
Collèges, bâtiments, numérique	21,9	23,2	22,3	18,7	16,0
Solidarités territoriales	15,4	21,1	19,7	18,3	17,9
Routes et mobilités	28,2	27,8	36,1	41,8	43,4
Solidarités sociales	2,2	2,4	2,0	2,1	1,0
AP/CP	68,5	74,7	80,3	81,1	78,5

Les dépenses du PPI suivies hors AP/CP

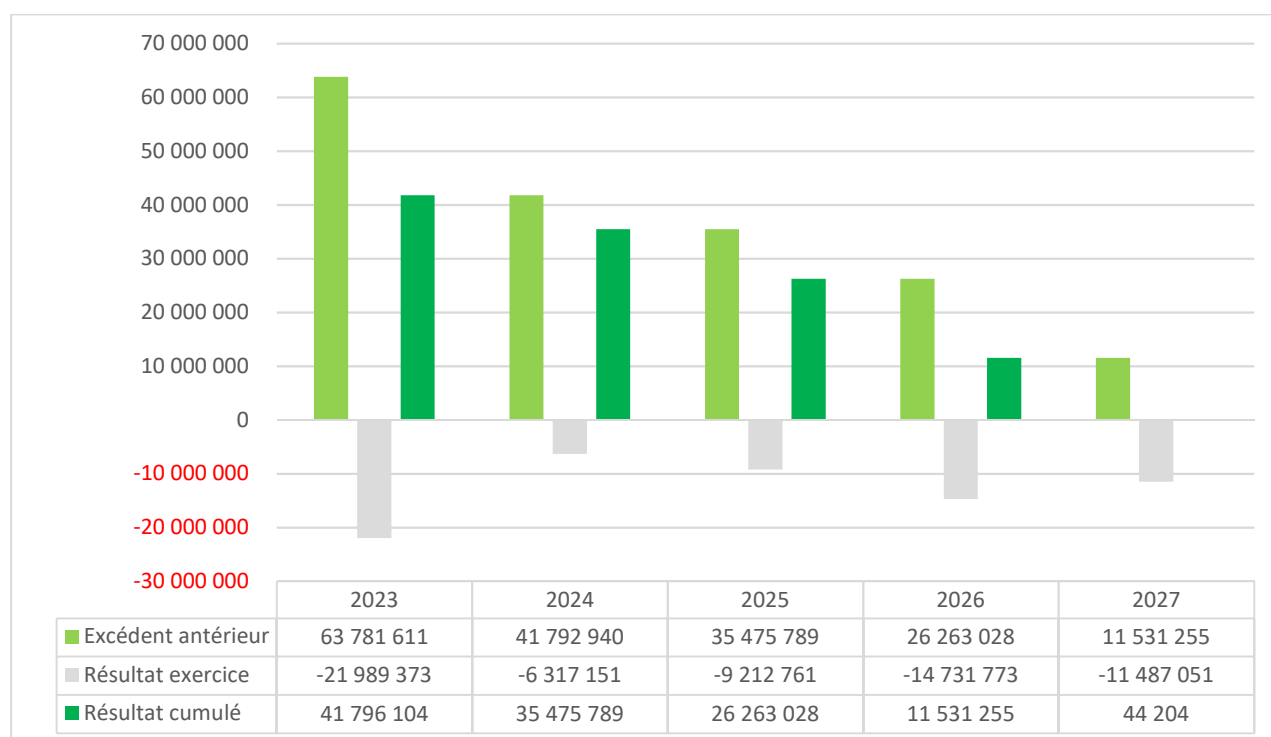
	CP 2024 réalisés	CP 2025	CP 2026	CP 2027	CP 2028
PPP routier	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Subvention Régie Haut-Débit	2,8	2,8	2,4	2,3	2,4
Travaux dégâts intempéries	0,0	4,8	1,0	1,0	1,0
Divers	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Autres investissements	5,4	10,2	6,0	5,9	6,0
Total PPI	73,9	85	86,3	87,0	84,5

Les dépenses totales du PPI

	CP 2024 réalisés	CP 2025	CP 2026	CP 2027	CP 2028
AP/CP	68,5	74,7	80,3	81,1	78,5
Autres investissements	5,4	10,2	6,0	5,9	6,0
Total PPI	73,9	85	86,3	87,0	84,5

IV. Pour conclure

A mi-janvier, toutes choses égales par ailleurs, avec l'application annuelle du cadrage énoncé en fonctionnement sur les exercices futurs, le PPI tel que proposé et à l'état actuel de nos connaissances sur les dispositions possibles des futures lois de Finances pour 2025, il en résulterait la projection suivante sur les équilibres budgétaires à venir :



Contrairement à certains Départements, notre résultat reporté en tendance, nous permet encore de faire face au déficit de l'exercice 2024 et d'équilibrer le budget 2025. Il en serait de même jusqu'en 2027. A compter de 2028 nous n'aurions plus d'excédent reporté nécessaire à l'équilibre du budget.

Au-delà des données prospectives tendancielle et dans la continuité de nos orientations récentes, il demeure absolument nécessaire de poursuivre en 2025 le travail d'identification de marges de manœuvres pour assurer les équilibres futurs et pour consolider nos perspectives budgétaires au service d'une politique de développement ambitieuse pour le territoire et ses habitants.

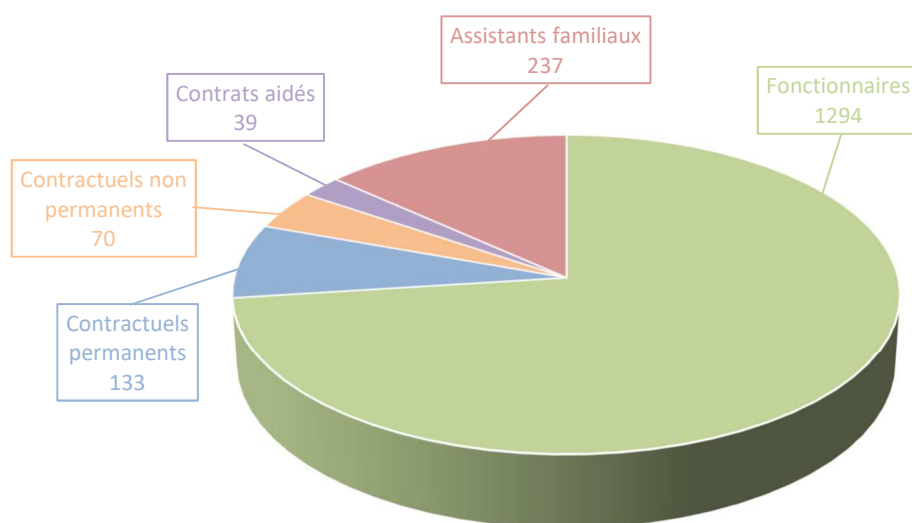
Annexe 1 : Les données RH

Les éléments chiffrés concernant les ressources humaines sont arrêtés au 31 décembre 2024.

La structure des effectifs

L'effectif total de la collectivité est de 1 773 agents, de droit public ou de droit privé, permanents ou temporaires, travaillant pour le Département ou mis à disposition / détachés auprès de tiers organismes.

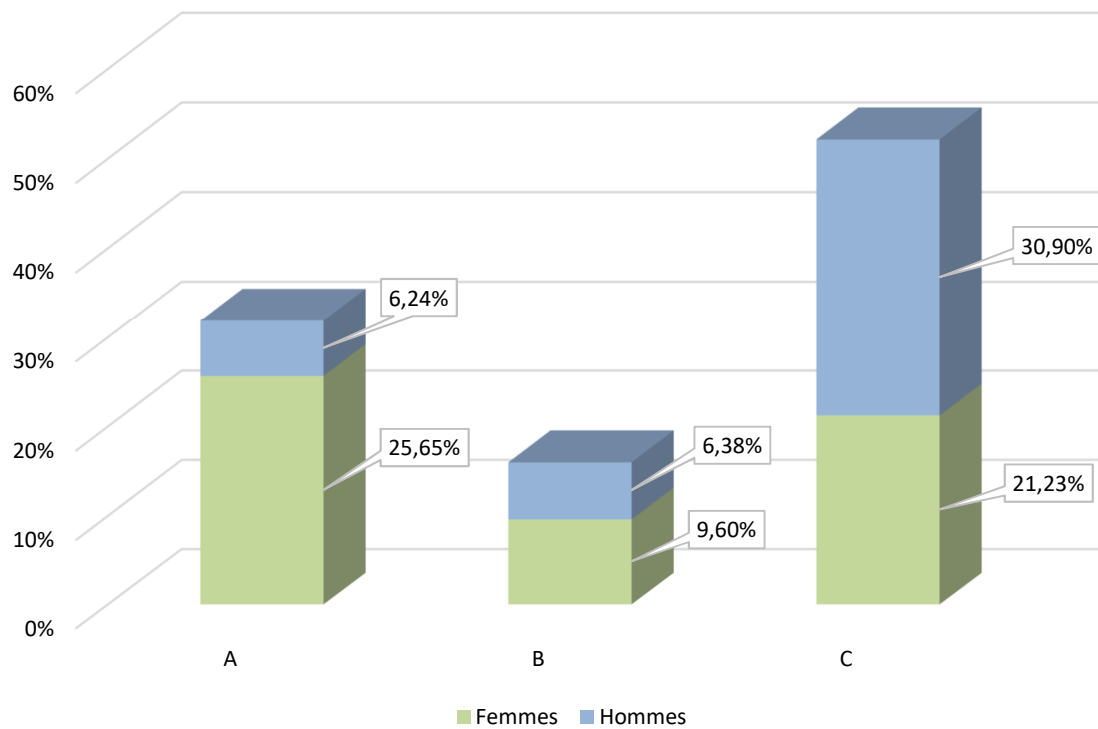
Répartition statutaire des agents



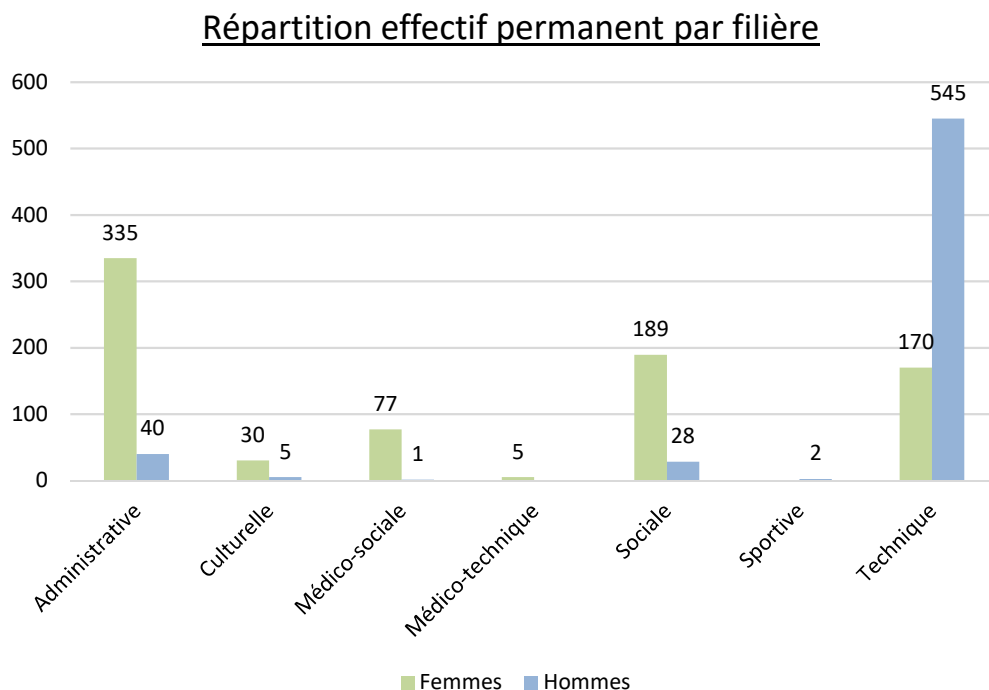
La collectivité privilégie l'emploi titulaire : elle ne recourt à l'emploi contractuel qu'en l'absence de fonctionnaires répondant aux exigences du poste ou sur des emplois spécifiques et ponctuels, par exemple les déneigeurs volontaires ou les contrats de projet.

L'effectif permanent se répartit entre 56,5 % de femmes et 43,5 % d'hommes.

Répartition effectif permanent par genre et catégorie

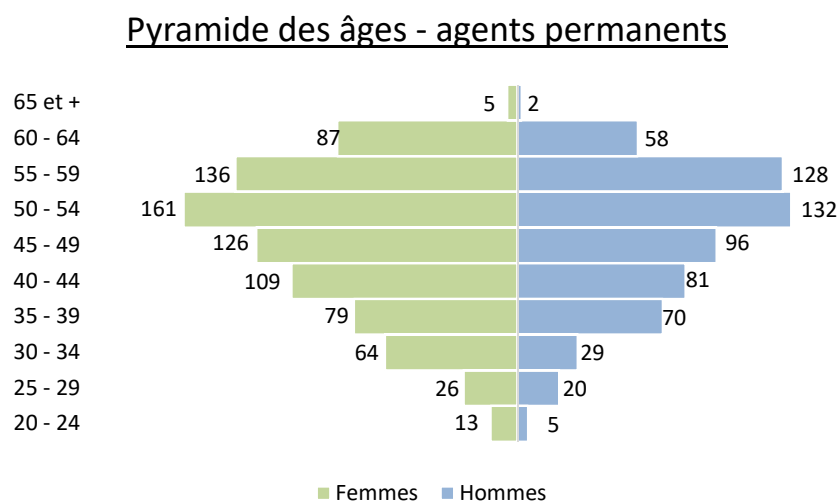


L'écart important entre les femmes et les hommes en catégorie A s'explique par le passage dans cette catégorie (par décret, en 2018) d'un grand nombre d'agents des filières sociale et médico-sociale qui relevaient auparavant de la catégorie B (assistants socio-éducatifs, infirmières...), postes essentiellement occupés par des femmes. Cela a également en partie contribué à réduire le nombre de postes en catégorie B.

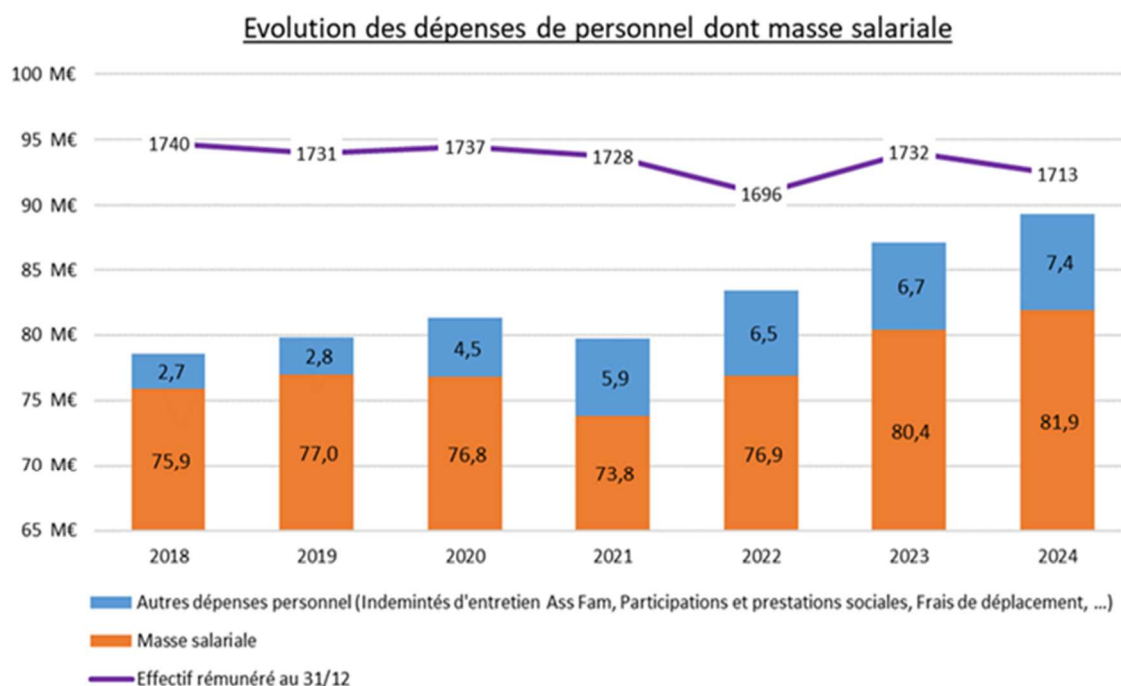


Les métiers du Département se répartissent principalement sur les filières technique, administrative et sociale (sociale et médico-sociale).

L'âge moyen des agents sur postes permanents est de 48,3 ans. La pyramide des âges de la collectivité fait apparaître clairement la problématique de l'augmentation des départs en retraite ces prochaines années, avec un effet de vieillissement de la population d'agents dû en partie à l'arrivée progressive dans cette classe d'âge des agents en poste au Département depuis plusieurs années, et renforcé par le ralentissement des recrutements depuis juin 2024. Ainsi, ce sont 709 agents sur postes permanents, soit 49,7% de l'effectif permanent, qui ont aujourd'hui plus de 50 ans (contre 608 au 31 décembre 2022, soit 42,5% de l'effectif).



Les dépenses de personnel



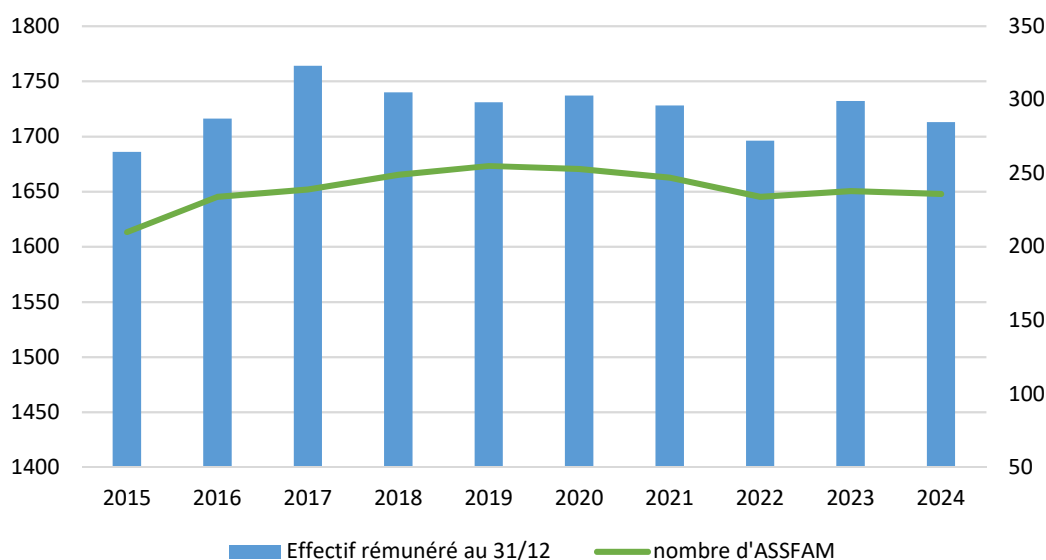
Sur la période 2015-2024, l'effectif moyen au 31/12 est de 1724 agents rémunérés.

La masse salariale comprend l'ensemble des salaires payés par la collectivité, y compris les assistants familiaux. Elle représente en 2024 26% (dont 4% concernant les assistants familiaux) 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...).

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...).

Evolution des effectifs au 31/12



La hausse 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.

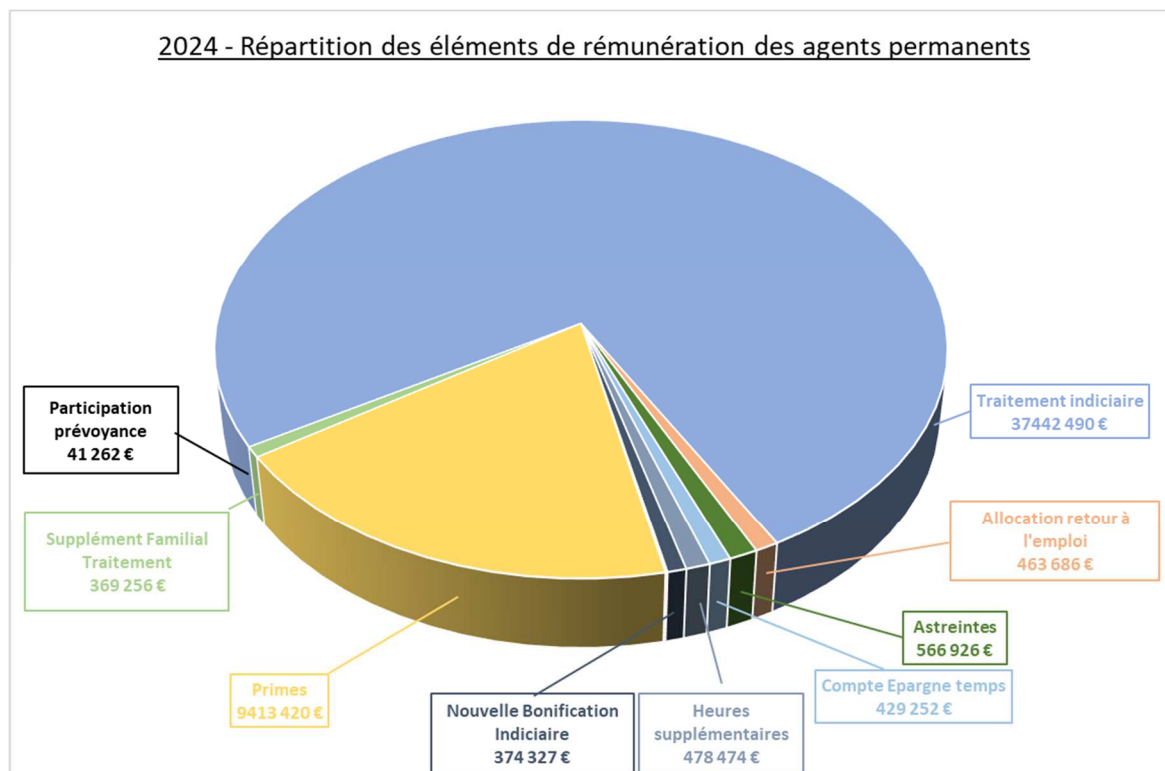
Depuis 2020, se dessine une tendance à la baisse des effectifs, liée à la fois à l'importance des départs en retraite et à la difficulté à recruter sur certains métiers qui sont aujourd'hui en tension, dont les assistants familiaux.

La baisse des effectifs en 2022 s'explique par la réorganisation de la viabilité hivernale, qui fait moins appel aux contractuels externes. En 2023, le nombre d'agents payés a été artificiellement gonflé du fait que le rappel du complément de traitement indiciaire (dû depuis avril 2022) a été versé à l'ensemble des agents éligibles, y compris ceux déjà partis de la collectivité à la date du versement, le 20 décembre 2023 (fins de contrats, mobilités, retraites, disponibilité...).

En 2024 la collectivité retrouve donc son niveau de 2022 et exprime ainsi la stabilité des effectifs sur le temps long avec une tendance à la baisse qui se confirme depuis 2020. Cette stabilité ne donne cependant pas à voir le détail des nombreux mouvements de personnels, entre les départs (103 en 2024, contre 81 en 2023), quel qu'en soit le motif (retraites, démissions, disponibilités, mutations et détachements...).

➤ 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 2024, la collectivité a mis en œuvre l'augmentation de l'indice majoré de 5 points de l'ensemble des agents relevant de la fonction publique au 1^{er} janvier, la rémunération des 5 agents liés à la reprise de l'activité des CLIC en gestion directe, ainsi que l'augmentation de la valeur faciale des titres restaurants sur une année pleine.

		Net mensuel (sans supplément familial de traitement)
Catégorie A	Moyenne	2 729 €
	Médiane	2 644 €
Catégorie B	Moyenne	2 180 €
	Médiane	2 145 €
Catégorie C	Moyenne	1 903 €
	Médiane	1 896 €

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	

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 nécessitent une vigilance accrue de l'ensemble des dépenses de fonctionnement et une réelle maîtrise de l'évolution des effectifs. Les organisations sont à repenser afin d'intégrer cette exigence de modération et une démarche globale de réduction des effectifs est en cours. 15 suppressions de postes sont ainsi prévues en 2025 afin de compenser l'augmentation de la masse salariale due au glissement vieillesse technicité, et chaque départ est systématiquement questionné.

La structure de la pyramide des âges de la collectivité indique clairement que les départs en retraite vont se maintenir à un niveau élevé dans les prochaines années : près de 200 agents (hors assistants familiaux) sont potentiellement concernés d'ici 2029. Ces projections sont quasi identiques à celles de 2022, du fait des conséquences de la réforme des retraites dont les effets se déploient progressivement. Les secteurs d'activité de la collectivité sont néanmoins impactés différemment. Les routes, les collègues, et désormais les métiers du social sont particulièrement concernés.

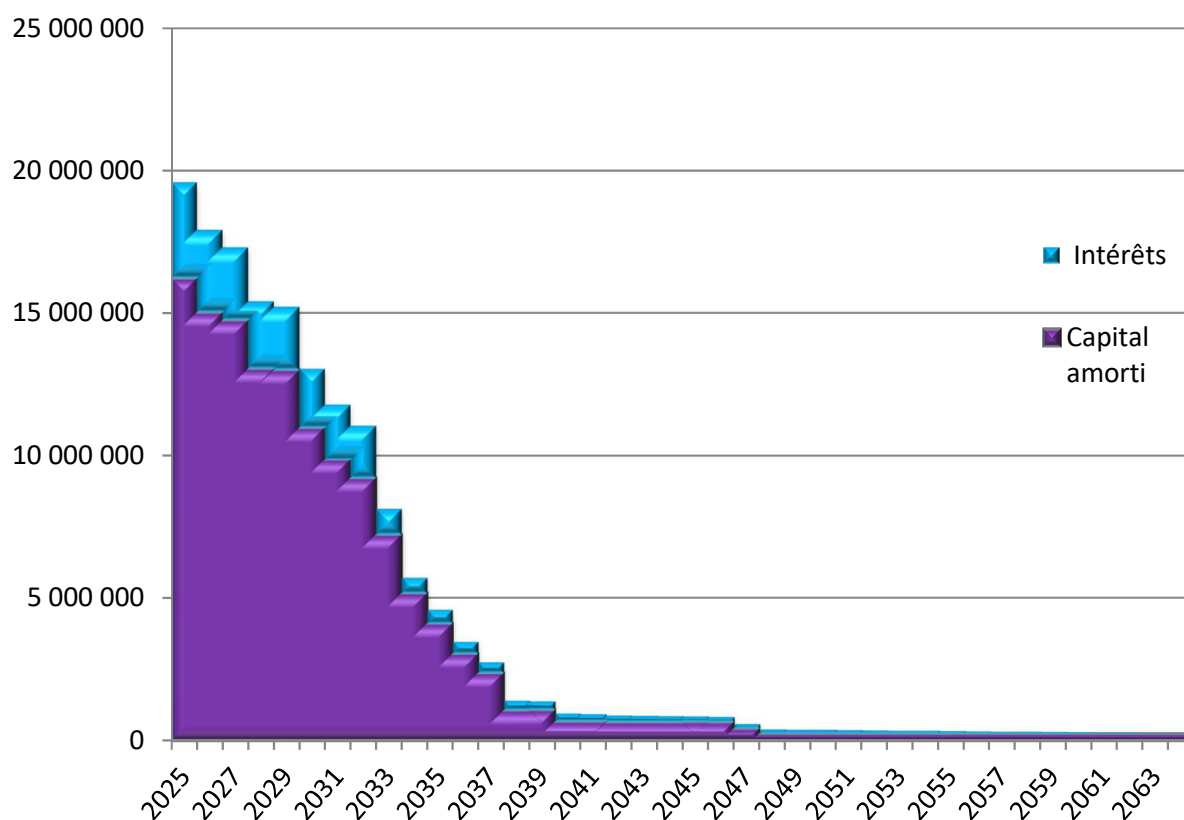
Annexe 2 : L'état de la dette

I. Etat de la dette propre

Au 31 décembre 2024, le montant total de l'encours est de 135,3 M€. La dette est constituée de 41 emprunts. A ce jour, le taux moyen de notre encours est de 2,47 % et sa durée de vie moyenne est courte : 6 ans et 3 mois. Il est composé de 74 % de taux fixes et de 26 % 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 01/01/2025.



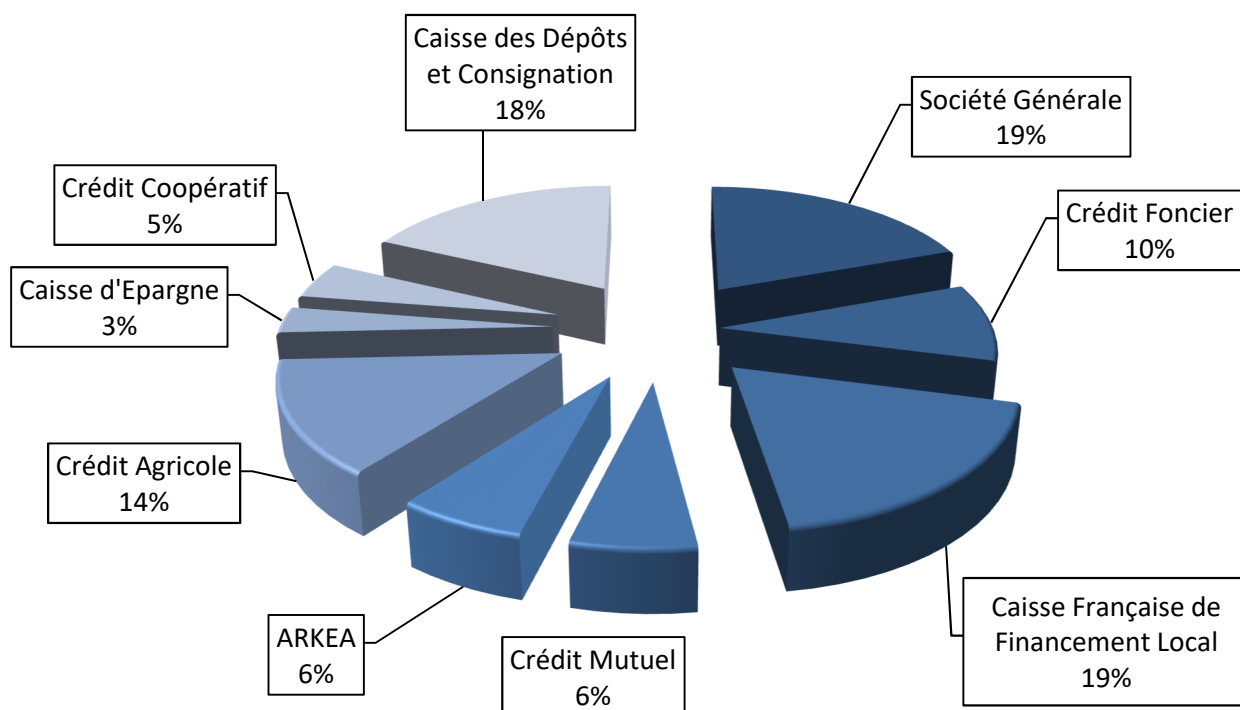
I.2. Répartition de l'encours par prêteur

Nous avons contracté en 2024 2 nouveaux prêts pour un montant total de 16 M€ dont un (10 M€) à maturité longue (financement du nouveau bâtiment des archives départementales) sur 40 ans auprès de La Caisse des Dépôts et Consignations. Suite à la légère baisse des taux, la Collectivité a pu négocier des offres avantageuses au regard des conditions du marché :

- 6M€ à auprès de la Caisse d'Epargne sur 15 ans
- 10 M€ à livret A + sur 40 ans auprès de la CDC

La Société Générale conserve néanmoins 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.

La répartition de l'encours est équilibrée entre différents prêteurs dont la Caisse des Dépôts et Consignations, la Caisse Française de financement Local, le Crédit Agricole et la Société Générale qui concentrent 70% des prêts souscrits.



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.

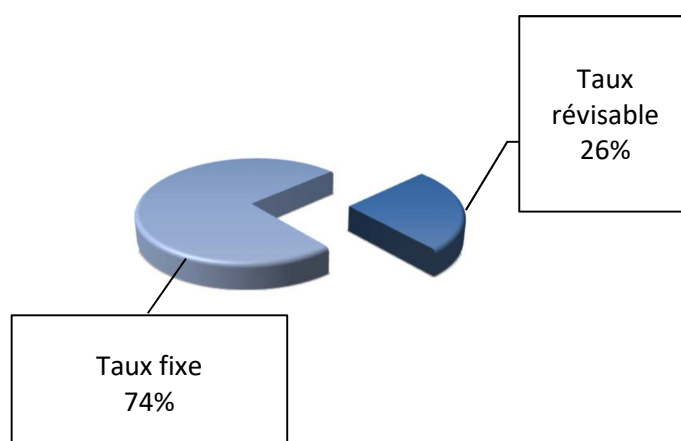
Les caractéristiques du tunnel toujours en cours sur un emprunt Crédit foncier sont les suivantes :

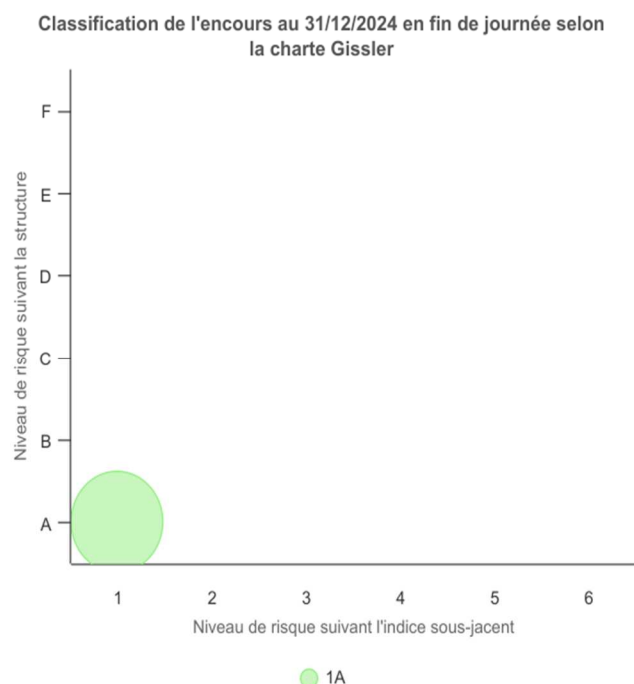
- Notionnel au 28/06/2013 : 14 500 000 €
- Date début de l'opération : 28/06/2013
- Date fin de l'opération : 28/12/2027
- Taux d'origine : Euribor 6 mois + 1,95% de marge
(échéance au 28 juin et 28 décembre de chaque année)

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 (74%) et une dette du Département très sûre. Elle est entièrement classée en 1A, c'est-à-dire sans risque de taux.





II. État de la dette garantie

A la fin de l'exercice 2024, l'encours de dette garantie est de 254,6 M€.

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

Domaine	Nombre d'emprunts	Nombre de lignes	Part garantie en 2024
Logement social	11	27	13,1 M€
Autres (Sanitaire et social)	0	0	0 M€
Totaux	11	27	13,1M€

En 2024, les garanties accordées ont été plus nombreuses qu'en 2023 et elles ont porté exclusivement sur des logements sociaux. Cependant, le montant est moins élevé que l'année précédente. En effet, en 2023, le Département avait accordé sa garantie sur 20,2 M€, contre 13,1 M€ en 2024.

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 32,5 M€ / 366,6 M€ à ce jour, égal à 8,9 % (pour un ratio maximum autorisé à 50%).

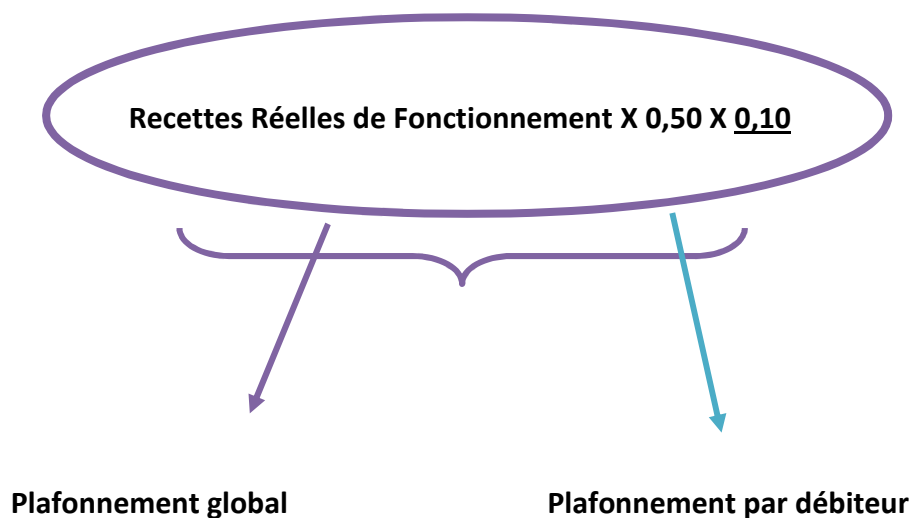
Mais ce ratio n'est pas totalement significatif dans notre cas car les annuités relatives au logement social sont exclues de ce ratio : elles représentent 12,04 M€ au 31 décembre 2024.

Si nous calculons ce ratio en incluant les annuités du logement social, il serait à ce jour de 44,5 M€ / 366,6 M€ soit de 12,1 %.

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 exigible 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, afin 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.

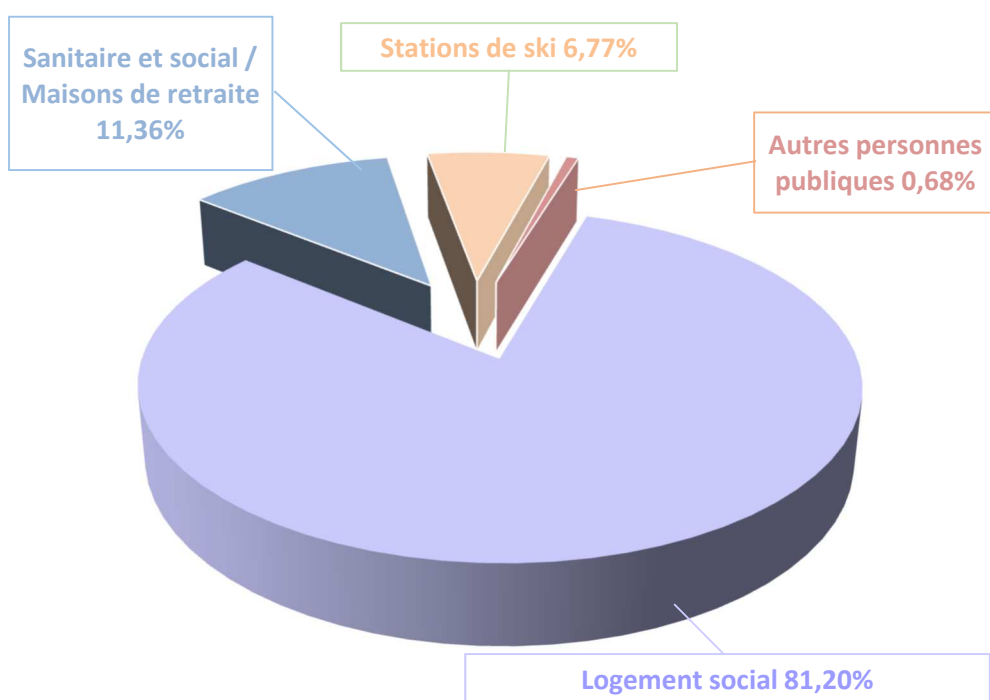
Par exception,

- 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 de 8 garanties sur 10.

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, la mutuelle VYV3 Terres d'Oc (ex groupe SCAPA) et le bailleur social Axentia.

État de la dette garantie par bénéficiaire au 31/12/2024

Bénéficiaire	Encours au 31/12/2024	Annuité
BAREGES syndicat intercommunal des thermes	761 554	63 576
PLATEAU DE LANNEMEZAN communauté de communes	0	15 025
TRIE SUR BAISE commune pour le CCAS	549 025	91 473
VALLEE DU LOURON syndical thermal et touristique de la haute	411 250	34 309
Autres Personnes Publiques	1 721 829	204 382
ARAGNOUET - station de ski	283 757	125 622
AURE 2000 - station de ski	1 067 143	315 307
GAVARNIE GEDRE - station de ski	51 334	4 759
PEYRAGUDES - SEMAP - station de ski	1 957 937	569 000
TOURMALET - SIVU (incluse dette régie Tourmalet dissoute)	9 626 735	882 439
VAL LOURON - SIVAL syndicat intercommunal du Val Louron	4 237 324	304 324
Stations de Ski	17 224 230	2 201 451
AXENTIA	6 130 962	143 299
CARITAS HABITAT	239 794	9 472
ERILIA	1 415 906	63 622
FONCIERE HABITAT et HUMANISME	584 361	11 641
ICF ATLANTIQUE	975 671	55 393
OPH DES HAUTES PYRÉNÉES	129 869 530	7 700 990
PROMOLOGIS	59 764 807	3 390 945
TARBES - SEMI de Tarbes	7 732 880	665 747
Logement Social	206 713 911	12 041 110
ADF Paralysés de France - France Handicap	1 379 387	126 352
ADMR Fédé départementale aide à domicile en milieu rural	21 586	3 951
ANRAS Asso nationale de recherche et d'action sociale	67 196	32 915
ASEI - Agir Soigner Eduquer Insérer	687 500	66 528
CAMSP Centre d'action médico social précoce	222 263	11 270
CAPVERN - SOLEIL ET BIGORRE Maison enfants diététique thermale	1 388 588	144 801
CH Bigorre Tarbes et Vic - CHB Centres hospitaliers de Bigorre	2 052 697	146 433
CH Lannemazan	1 598 233	128 685
EPAS 65 Ets public accompagnement et soins Hautes Pyrénées	2 507 739	154 127
IME Institut médico éducatif Jean-Marie Larrieu	163 200	27 377
Père le Bideau MECS Saint Joseph	669 244	52 916
Sanitaire et Social	10 757 633	895 354
ARGELES GAZOST EHPAD Canarie Vieuzac	686 957	78 671
GALAN - Accueil du Frère Jean - maison de retraite	1 222 172	135 114
MAUBOURGUET EHPAD Résidence Emeraude	2 372 273	184 368
RABASTENS DE BIGORRE EHPAD Curie Sombres	2 612 950	236 155
SAINT FRAI Hôpital Notre Dame Douleurs - maison retraite	3 598 441	378 619
SAINT PE DE BIGORRE EHPAD Association Pyrène Plus	1 001 125	73 240
VYV3 TERRES D'OC (ex-SCAPA)	6 657 651	523 454
Maisons de Retraite	18 151 569	1 609 621
Total Général	254 569 172	16 951 918