

DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE 2022

SOMMAIRE

RÉSUMÉ

INTRODUCTION

CONTEXTE

I. LES DÉTERMINANTS DE L'ÉQUILIBRE

I.1. Les recettes

I.1.1. Les recettes de fonctionnement

I.1.2. Les recettes d'investissement

I.2. Le cadrage des dépenses pour 2022

I.3. Les dépenses de fonctionnement

I.3.1. Focus sur les dépenses sociales

I.3.2. Focus sur les dépenses de personnel

I.3.3. Focus sur la politique jeunesse

I.3.4. Focus sur l'impact de la hausse de l'énergie et des matières

Premières

I.3.5. Focus sur le renouvellement de la ligne aérienne Tarbes-Paris

I.4. Les dépenses d'investissement

I.4.1. Un volume d'investissement volontariste

I.4.2. Focus sur la construction des Archives

I.4.3. La répartition pluriannuelle de l'investissement

II. ÉTAT DE LA DETTE

II.1. État de la dette propre

II.1.1. Évolution des annuités

II.1.2. Répartition de l'encours par prêteur

II.1.3. Stratégie de sécurisation de la dette

II.2. État de la dette garantie

II.2.1. État des garanties accordées sur l'exercice

II.2.2. Les ratios légaux en matière de dette garantie

II.2.3. État de la dette garantie par type de bénéficiaire

II.2.4. État de la dette garantie par bénéficiaire

III. SYNTHÈSE

RÉSUMÉ

La construction budgétaire 2022 se trouve facilitée par le résultat de l'exercice 2021, mais un des points de vigilance en matière de stratégie d'équilibre réside dans le fait que l'augmentation des dépenses n'est soutenable qu'en période de croissance, car désormais, la quasi-totalité de nos recettes est corrélée à la dynamique économique. En effet recettes et dépenses sont inversement sensibles à la conjoncture.

Certaines de nos recettes méritent une attention particulière en 2022 :

Le montant attendu de DGF en 2022 se maintient au même niveau qu'en 2021, soit 49,8 M€.

2022 est la première année de la mise en place de la part de TVA. Comme la TVA nationale définitive de 2022 ne sera connue qu'en 2023, et qu'à ce jour les mécanismes de régularisation ne sont pas explicites, je vous proposerais d'inscrire le montant plancher perçu en 2021. Tout effet de dynamique viendrait alors alimenter le budget via les décisions modificatives.

Concernant les DMTO nous pouvons envisager une recette relativement importante pour 2022 (32 M€) en considérant qu'une régression possible de la dynamique des transactions immobilières ne se ferait pas de manière brutale. De plus cette inscription prend en compte « l'effet report » entre 2020 et 2021.

La CVAE subirait une baisse de 8,6 M€ en 2022 en raison des effets économiques de la pandémie.

Le premier cadrage des dépenses que nous avons validé en novembre dernier, prévoit :

- En fonctionnement : un encadrement des crédits en dépenses de fonctionnement pour 2022 équivalent à 0% d'augmentation, complété par la prise en compte de nouvelles dépenses obligatoires ou que nous déciderons dans le cadre des travaux préparatoires au BP 2022.

Les évolutions notables sont les suivantes :

- ✓ L'augmentation de la rémunération dans les SAAD. Dans le cadre de l'application de l'avenant 43 depuis le 1^{er} octobre, le surcoût pour les Départements s'élèverait à 75 M€ en 2021, compensé par l'Etat à hauteur de 70%, par l'intermédiaire de la Caisse nationale de solidarité

pour l'autonomie (CNSA). Si l'augmentation salariale des personnels s'entend, il est regrettable et problématique de devoir constater un désengagement de l'Etat si rapide. En effet, pour 2022, l'État s'engage à ne couvrir que 50% de la dépense supplémentaire ;

- ✓ Les éventuelles créations de postes financés par l'Etat ou l'Europe, notamment à la DSD ;
 - ✓ L'augmentation des coûts de l'énergie et des matériaux ;
 - ✓ Les décisions politiques récentes entraînant une dépense supplémentaire ou à venir.
- En investissement : une inscription a minima de 72 M€ en dépenses réelles **pour traduire notre volonté de soutenir le développement local et donc l'emploi.**

Le montant total de nos investissements a été très important en 2021 avec 58,5 M€ auquel s'ajoute 3,8 M€ de remboursement anticipé dans le cadre d'une opération de désendettement, soit 62,4 M€ exécuté au total. C'est le niveau d'exécution le plus élevé jamais atteint, et il traduit les efforts faits par le département pour augmenter sa capacité à réaliser les projets dans des délais plus courts.

Avec un résultat a minima de 40 M€, l'équilibre se ferait avec une marge d'environ 10 M€ de dépenses imprévues à répartir entre fonctionnement et investissement.

Pour ce nouvel exercice, l'emprunt maximum autorisé pourrait être fixé très légèrement en-dessous du niveau de notre remboursement en capital (15 M€ remboursés en 2022), soit 14 M€ d'emprunt envisagés. En effet, l'incertitude concernant une nouvelle mouture de contrat d'encadrement, nous encourage à contenir le recours à l'emprunt. A ce jour, le taux moyen de notre encours est de 1,91 % et sa durée de vie moyenne est courte : 5 ans et 9 mois. Il est composé de 81 % de taux fixes et de 19 % de taux variables. Selon la charte Gissler, 100% de notre encours est classé en 1A : notre dette est totalement sécurisée.

INTRODUCTION

Ce premier débat d'orientation budgétaire s'ouvre après une séquence électorale qui aura conduit au renouvellement de l'assemblée départementale l'été dernier. Il s'inscrit également dans un contexte d'élections présidentielles. La pandémie persiste, malgré la progression de la vaccination. Aujourd'hui, nous devons faire face à des répliques auxquelles les différents variants nous exposent. A la crise sanitaire, s'ajoutent les conséquences humaines, sociales et économiques auxquelles, sans faillir, nous répondons. Parallèlement, ce début de mandat s'inscrit dans la continuité du précédent avec la poursuite de projets initiés précédemment, et ceux que nous allons faire émerger.

C'est grâce à des fondamentaux budgétaires forts et réaffirmés, que la concrétisation d'un ambitieux programme d'investissements pourra se matérialiser. Pour autant, nous devons aussi répondre à la nécessaire exigence de faire face aux fortes attentes en matière de solidarité, l'incertitude sanitaire n'étant pas, à ce jour, levée. Aussi, le contexte doit nous conduire à la plus grande vigilance.

En effet, nos craintes se portent immédiatement vers les plus exposés. Il en est ainsi des missions du Conseil départemental qui exigent notre extrême vigilance et notre entière capacité à anticiper, agir et proposer des politiques sans cesse réinterrogées. Le DOB 2022 est surtout l'occasion d'esquisser la programmation à venir. Il préfigure le budget qui vous sera présenté, avec comme ligne de force des solidarités territoriales et sociales consolidées, et une politique d'investissement ambitieuse.

Cette année 2022 sera aussi marquée par un changement de modalité de vote du budget, que nous avons acté lors de la session du 8 octobre 2021. Comme plus de 8 départements sur 10, nous voterons le budget par natures comptables. Nous pourrons présenter les prévisions budgétaires de manière lisible sur des chapitres bien identifiés (charges générales, charges de personnel...), apporter plus de souplesse dans l'exécution budgétaire, et faciliter le futur passage à la nouvelle nomenclature comptable M57 qui sera généralisée au 1^{er} janvier 2024, en lieu et place de la M52. La présentation croisée (natures et fonctions) permettra de toujours disposer d'une illustration de notre budget par grande politique publique.

CONTEXTE

L'année 2021 marque le rebond prévisible de l'investissement public local, après une année 2020 plombée par la pandémie. Les finances locales, résilientes, devraient profiter d'un contexte plutôt favorable en 2022, pour nous permettre de poursuivre les efforts d'investissement.

Globalement, les indicateurs financiers des collectivités se sont dégradés, mais de façon limitée, et différenciée selon la santé financière de chacun avant crise.

2020 et 2021 ont conduit à un gonflement paradoxal de la trésorerie des collectivités. A fin août 2021, la trésorerie des collectivités et établissements publics locaux s'élevait à 70,3 Md€, en hausse de 8% par rapport à août 2020. De nombreuses collectivités ont profité de conditions d'emprunt avantageuses pour thésauriser.

En ce qui concerne les droits de mutation à titre onéreux, 2022 marque un niveau jamais atteint. Si, en 2020, le confinement a stoppé net le marché immobilier et la dynamique des droits de mutation à destination des départements, ces derniers ont bien mieux résisté que prévu en fin d'année, puisqu'ils n'ont finalement reculé que de -2,2%. En 2021, l'euphorie du marché immobilier, aussi bien en termes de nombre de transactions qu'en montant, a dopé les DMTO sur le territoire national. Sur la période janvier-septembre, la hausse atteint +34% par rapport à 2020 et +24% par rapport à 2019.

Pour ce qui concerne notre département, en 2021, la hausse correspond à +35% par rapport au CA 2020 (soit +10,5 M€). Le poids des DMTO représente de l'ordre de 8 % de notre panier de recettes réelles de fonctionnement.

Si les dépenses de RSA et le nombre de bénéficiaires ont augmenté lors des 2^{ème} et 3^{ème} trimestres 2021, ces deux indicateurs baissent depuis, et retrouvent progressivement leur niveau d'avant crise. D'après la DREES (Direction des recherches, des évaluations et des études statistiques du Ministère des solidarités et de la santé), 1,95 million de foyers étaient bénéficiaires du RSA en juillet 2021, une situation comparable à celle de mars 2020. D'ailleurs, en ce qui nous concerne, les crédits initialement prévus pour faire face à cette augmentation n'auront pas été intégralement consommés, ce qui nous aura permis de mieux faire face à

l'augmentation d'autres dépenses dans les politiques sociales. Les économies réalisées viennent également alimenter le résultat financier 2021.

Enfin, aucune mesure d'envergure n'étant inscrite dans la loi de finance 2022, l'impact de celle-ci sera donc limité. Quelques points favorables sont toutefois à souligner :

- La bonne dynamique de la consommation et donc de la fraction de TVA reversée ;
- Le FCTVA, principale recette d'investissement, restera à un niveau élevé compte tenu de notre volume d'investissement ;
- La mise en place de l'expérimentation de la recentralisation du RSA qui pourrait alléger les dépenses sociales des Départements volontaires, avec toutefois une vigilance particulière à observer, car cette réforme pourrait avoir un impact sur les indicateurs de richesse des Départements, et donc par voie de conséquence, sur les mécanismes de péréquation. Nous aurons l'opportunité de nous prononcer sur la mise en œuvre de cette recentralisation d'ici juin prochain.

L'incertitude sur les dépenses publiques pourrait se profiler, car à la suite des élections présidentielles, la question du redressement des comptes publics et du remboursement de la dette contractée pendant la crise sanitaire pourrait rapidement refaire surface. Dans ce contexte, et face aux besoins colossaux d'investissement non seulement pour concrétiser la transition écologique, mais aussi pour maintenir le patrimoine des infrastructures et développer les territoires, il sera plus que jamais nécessaire de préserver les capacités d'investissement des collectivités locales.

C'est dans ce contexte que l'ADF a présenté le 2 décembre dernier, lors de son congrès annuel, un ensemble de 102 propositions. Elles émanent des réflexions de commissions et groupes de travail, mais aussi de débats organisés dans les départements. Le fil conducteur de ces échanges a été : comment "refonder la relation avec l'Etat central, pour un nouvel élan de décentralisation". Parmi les demandes fortes, ont émergés plusieurs éléments comme la volonté de donner aux départements "une clause de compétence générale en cas de crise", de leur octroyer "un pouvoir réglementaire élargi" et "la possibilité d'adapter les normes"... Dans le même esprit, l'ADF souhaite "qu'il soit mis fin aux interventions de l'Etat dans le pilotage des

politiques publiques décentralisées ainsi qu'aux appels à projets qui pré-formatent l'action publique territoriale".

En ce qui concerne plus particulièrement les finances, les départements attendent la fin des contrats de Cahors, "une plus juste compensation des transferts", "une clause de sauvegarde pour pallier dans le temps les variations de charges et de dépenses", "une garantie d'autonomie fiscale à hauteur de 50% de leurs ressources au moins" et "une provision contra-cyclique pour faciliter les plans d'investissements pluriannuels". A cette occasion, le 1^{er} ministre a confirmé l'accord du gouvernement pour la possibilité de constituer des provisions individuelles sur le produit des DMTO.

I. LES DÉTERMINANTS DE L'ÉQUILIBRE

I.1. Les recettes

I.1.1. Les recettes de fonctionnement

Synthèse des principales recettes de fonctionnement

Le montant global des recettes réelles de fonctionnement, hors résultat, avoisinerait les 322,4 M€. Ce montant ne tient pas compte de l'augmentation éventuelle du produit de TVA nationale. L'Etat annonce une hausse attendue d'environ 5,3 %.

A ce jour, nous n'avons pas intégré d'augmentation de la recette, mais si nous le faisons, ne serait-ce qu'à hauteur de +2,6%, notre niveau de recettes 2022 serait identique à celui de 2021, soit 324,4 M€. Ce parti-pris s'explique par le fait que nous ne connaissons pas à ce jour notre fraction puisque la TVA nationale 2021 ne sera connue que courant 2022. Nous ajusterons la prévision de recette lors des notifications.

La construction budgétaire 2022 va se trouver facilitée par le résultat de l'exercice 2021. Ce résultat est principalement dû à une forte progression du produit des DMTO qui atteint un niveau record de 40 M€ (soit + 10,5 M€) par rapport à 2020, et à une stabilité des principales autres recettes, la fraction de TVA allouée ayant compensé le produit antérieur de la taxe foncière sur le bâti.

**

Hors résultat de l'année précédente, les recettes réelles de fonctionnement et d'investissement seraient les suivantes :

Section	Recette	CA 2020	BT 2021	Proposé 2022	Commentaire
Fonctionnement	Fraction TVA compensation taxe foncière propriétés bâties	76 958 252	77 055 445	77 055 445	iso 2021
	CVAE	9 654 299	9 896 391	8 584 841	Mail ADF du 18/11/2021 estimation -13%
	IFER	1 686 310	1 695 883	1 500 000	-10%
	Compensation fiscales	2 024 483	1 827 965	1 760 000	LF 2022
	Fiscalité directe et compensations	90 323 344	90 475 684	88 900 286	
	TICPE - Part complémentaire	3 320 266	3 800 000	3 800 000	Montant gelé
	FNGIR	7 683 763	7 683 763	7 683 763	Montant gelé
	Taxe d'aménagement	1 366 835	1 400 000	1 300 000	
	TSCA - SDIS Article 53	5 182 023	5 160 000	5 160 000	
	TSCA Article 52	17 086 420	17 230 000	17 900 000	
	TSCA Réforme TP Article 77	25 365 629	26 110 000	26 800 000	
	TSCA	47 634 072	48 500 000	49 860 000	2,6% = moy. constatée sur 5 dernières années niveau nl
	Taxe sur la consommation finale d'électricité (réforme en cours)	2 711 429	2 600 000	2 600 000	
	DMTO	29 329 486	26 750 000	31 750 000	
	DMTO Taxe additionnelle	202 400	250 000	250 000	
	DMTO	29 531 886	27 000 000	32 000 000	Pas d'effet report comme en 2021
	Péréquation DMTO	4 698 145	4 491 000	5 663 100	Book RCF
	Fonds péréquation CVAE	616 913	600 000	600 000	Book RCF
	Redevance des Mines	305 787	310 000	310 000	Encaissé 2021
	Taxe de séjour	499 693	200 000	350 000	
	Taxe remontées mécaniques	906 464	0	900 000	
	FCTVA Fonctionnement	295 440	300 000	300 000	Rythme annuel récurrent
	Granulats	36 783	30 000	35 000	Encaissé 2021
	Taxe enlèvement des ordures ménagères	12 999	13 000	13 000	(Enveloppe de la DEB) Encaissé 2021
	Diverses taxes	2 057 166	853 000	1 908 000	
	Fiscalité reversée et autres taxes	99 620 475	96 927 763	105 414 863	
	DGF Dotation forfaitaire	25 882 955	25 900 000	25 730 000	
	DGF Dotation de péréquation (Fct minimale)	9 455 136	9 500 000	9 450 000	
	DGF Dotation de compensation	15 071 663	15 000 000	14 600 000	
	DGF	50 409 754	50 400 000	49 780 000	= au CA 2021 LF 2022
	D.G.D.	1 803 749	1 800 000	1 800 000	Dotation gelée
	DCRTP	8 770 455	8 744 131	8 700 000	
	Dotations	60 983 958	60 944 131	60 280 000	
	Fonds de solidarité (FSD) AIS	8 229 604	6 457 000	5 224 500	Book RCF
	Dotation de compensation péréquée	7 082 748	8 498 408	7 700 000	Book RCF
	FMDI	1 383 029	1 300 000	1 300 000	Montant gelé
	Compensation RSA (TICPE)	17 127 028	17 127 027	17 127 027	Compensation gelée
	Compensation APA	14 985 406	15 750 000	15 850 000	Montant estimé/notifié DSD
	Compensation PCH	2 339 167	2 330 000	2 390 000	Montant estimé/notifié DSD
	Compensations AIS	51 146 982	51 462 435	49 591 527	
	Les autres recettes sociales	19 137 248	11 603 262	8 085 000	
	Les recettes des autres directions	10 275 030	12 759 403	10 120 509	
	Dont Fonds interdépartemental de solidarité	0	1 390 000	2 012 400	Book RCF
	Dont Fonds de stabilisation	0	1 600 000	0	Book RCF remplacé par fraction TVA supplémentaire
	Dont fraction TVA supplémentaire	0	1 776 000	1 900 000	En 2022 1,9M€ / book RCF
TOTAL FONCTIONNEMENT (hors résultat de fonctionnement)		331 487 036	324 172 678	322 392 185	
Investissement	Fonds de compensation de la TVA	6 261 537	5 800 000	5 800 000	
	Produits des amendes et radars	487 899	480 000	480 000	Montant récurrent
	Dotation à l'équipement des collèges	874 227	874 227	874 227	Montant gelé
	DGE Part rurale (n'existe plus)	0	0	0	
	Dotation de soutien à l'investissement Dpt - DSID	414 081	414 000	0	Plus de dotation sans projet
	Dotation de soutien à l'investissement Dpt - DSID projets	0	495 917	2 705 057	DEB projets validés
	Emprunt d'équilibre	14 000 000	16 000 000	14 000 000	Montant arbitré
	Emprunt revolving	5 666 667	4 666 667	3 666 667	Equilibré en recettes et en dépenses
	Autres recettes diverses	1 259 457	4 042 952	3 761 878	Estimation des directions
TOTAL INVESTISSEMENT (hors neutralisation du déficit d'investissement)		28 963 868	32 773 763	31 287 829	

Certaines de ces recettes méritent une attention particulière en 2022 :

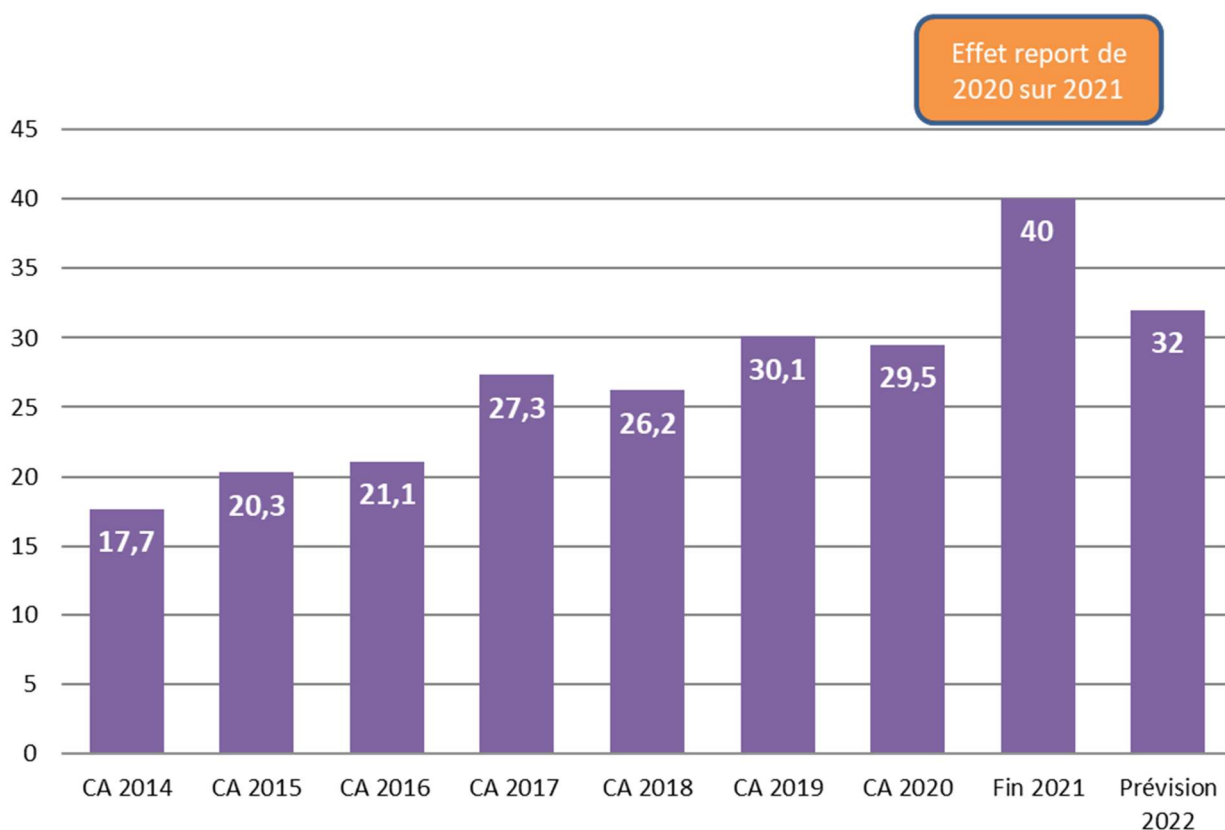
▪ Dotation globale de fonctionnement (DGF)

Pour rappel la DGF est quasi stable depuis 2018, après une réduction de près de 20% entre 2013 et 2017 (de 63,4 M€ à 50,4 M€). La loi de finances 2022 a prévu un maintien de cette recette comme pour les exercices 2018 à 2021. Le montant attendu de DGF en 2022 serait donc de 49,8 M€ comme en 2021.

▪ Les Droits de mutations à titre onéreux (DMTO)

Malgré les incertitudes toujours liées aux conséquences de la crise COVID 19 sur les transactions immobilières, le produit DMTO s'était maintenu en 2020 (29 M€ perçu) et a finalement très fortement progressé en 2021 pour atteindre un niveau jamais atteint à hauteur de 40 M€ fin décembre 2021. Cette hausse est également constatée au niveau national. Même s'il est difficile de se projeter sur l'évolution de ce type de recette conjoncturelle, **nous pouvons néanmoins envisager une recette relativement importante pour 2022 (32 M€) en considérant qu'une régression possible de cette dynamique ne se ferait pas de manière brutale et en tenant compte de « l'effet report » entre 2020 et 2021.**

(M€)



▪ Les fonds de péréquation DMTO :

Cette péréquation, mise en place en 2016, est l'aboutissement d'un accord après de longues négociations entre les départements ayant les plus grosses recettes DMTO (principalement urbains) et les autres (plutôt ruraux).

La Loi de finance pour 2020 a consacré la fusion des prélèvements opérés afin d'alimenter les 3 fonds de péréquation (le fonds de soutien interdépartemental - FSID, le fonds de péréquation des DMTO - péréquation classique, le fonds de solidarité des départements - péréquation supplémentaire).

Désormais, un seul prélèvement est donc mis en œuvre, et il se décompose en 2 fractions :

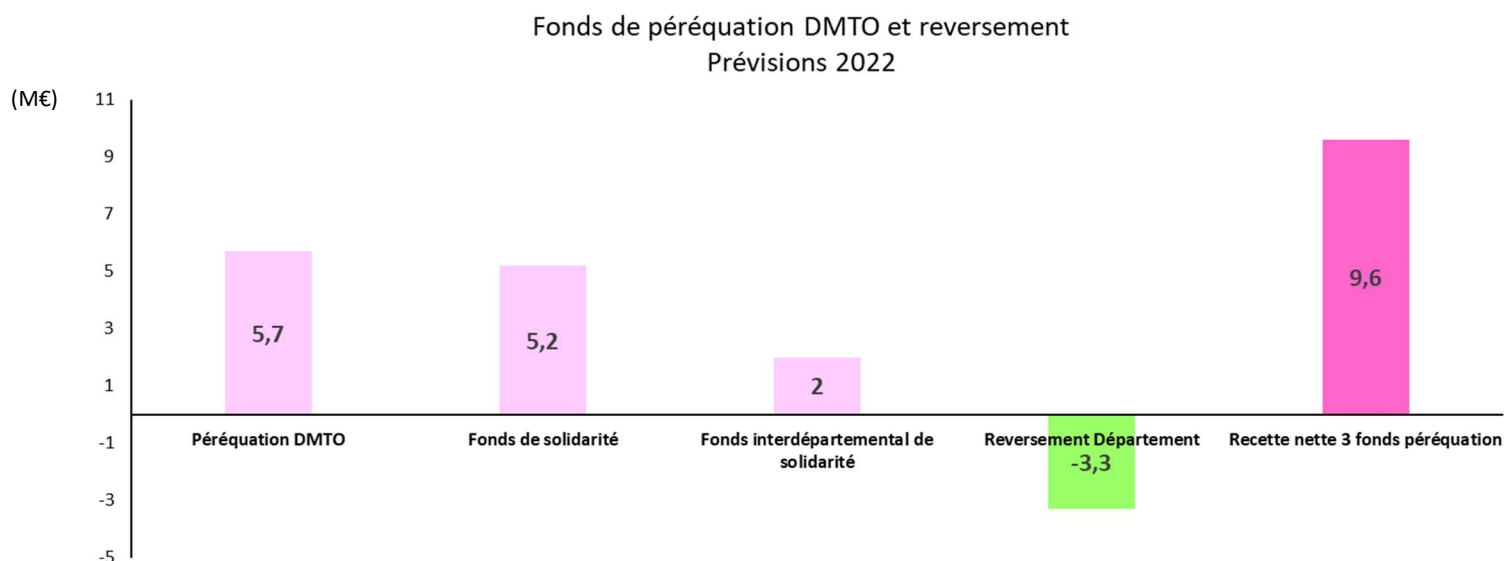
- Une 1^{ère} fraction prélevée auprès de tous les départements égale à 0,34% du montant de l'assiette DMTO perçue l'année précédant la répartition ;
- Une 2^{nde} fraction à laquelle sont éligibles les départements dont l'assiette DMTO perçue l'année précédant la répartition est supérieure à 0,75 fois la moyenne nationale. Cette 2^{nde} fraction est, pour chaque département, plafonné à 12% du montant des DMTO de l'année précédente.

Pour rappel, le CFL pourra décider, courant 2022, d'une mise en réserve plus ou moins importante en vue de futurs exercices moins prolifiques, en fonction du niveau final de DMTO de 2021.

Cela a déjà été le cas précédemment. En 2018, 120 M€ ont été mis en réserve et ont été utilisés en 2020 pour abonder le fonds de péréquation. En juillet 2021, le CFL a décidé de mettre 57,8 M€ en réserve toujours disponibles à ce jour.

En 2022, le prélèvement global pour notre Département serait de 3,3 M€ (+1,2 M€ par rapport à 2021), en raison de la très forte progression de notre assiette DMTO 2021. L'hypothèse retenue (augmentation du produit DMTO de + 29% et mise en réserve de 150 M€) pour les sommes perçues au titre des 3 fonds devraient avoisiner les 12,9 M€ en brut (contre 12,3 M€ en 2021). Après reversement le montant net devrait être de 9,6 M€ contre 10,2 M€ en 2021, et donc accuser une légère baisse (-0,6 M€).

L'ensemble de cette mécanique est illustré par le schéma ci-dessous :



- **Une baisse de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est à envisager suite à la crise de 2020**

Le fonctionnement de cette taxe fait qu'en année N, on perçoit la CVAE N-2 (sur la VA de N-3) pour les entreprises qui ne versent pas d'acompte, le solde de la CVAE de N-2 (idem) pour les entreprises qui versent des acomptes, et les éventuels acomptes de CVAE de N-1 (sur la VA de N-2). Ainsi en 2022, on percevra la CVAE 2020 ou son solde (sur la VA 2019) et les éventuels acomptes de CVAE 2021 (sur la VA 2020).

Les recettes 2022 sont donc fortement liées à l'activité des entreprises de 2020, qui a été très perturbée par les périodes de confinement. Aussi, une prévision de baisse de ce produit de -13% est prévue au niveau national. Je vous propose d'appliquer ce pourcentage de baisse sur notre produit attendu de CVAE se traduisant par une perte de -1,3 M€ (notification du 18 novembre 2021). Le produit inscrit pour 2022 serait de 8,6 M€ contre 9,9 M€ en 2021.

- **Le produit lié à la fraction de TVA attribuée au Département en compensation de la perte de la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties**

L'article 16 de la LF 2020 a entériné le transfert, dès 2021, de la taxe foncière sur les propriétés bâties des départements aux communes, en échange de quoi une fraction de produit de la TVA nationale leur est affectée.

Le produit à compenser pour les Départements en 2021, égal au produit de la taxe foncière (base d'imposition 2020 x taux 2019) majoré de la moyenne annuelle du produit des rôles supplémentaires 2018, 2019 et 2020 et des compensations d'exonérations de TFPB 2020 s'est élevé à 77,1 M€.

La fraction définitive et fixe, attribuée au Département, qui s'appliquera sur le montant de la TVA nationale de l'année concernée, sera égale à ce montant rapporté au produit net de TVA nationale 2021. Ce produit net de TVA nationale ne sera connu que dans le courant de l'année 2022. Par conséquent notre fraction de TVA ne sera également connue que dans le courant de l'exercice prochain.

Egalement, cette fraction s'appliquant sur le produit de l'année N, il ne pourra être que prévisionnel, et des régularisations interviendront jusqu'en N+1.

2022 étant la première année d'application de cette fraction, et sans connaître les modalités exactes de régularisation de cette recette, je vous proposerai, même si les prévisions de hausse au niveau national s'élèvent à plus de 5%, de n'inscrire que le montant plancher (soit le produit 2021 de 77,1 M€), quitte à l'actualiser si besoin en cours d'année, au regard de l'évolution constatée du produit de TVA national.

A cet égard, et avec la perte de tout pouvoir de taux en matière de fiscalité directe, est évoqué la mise en place de systèmes Départementaux « d'auto-assurance » consistant en la mise en réserve par chaque Département de recettes spécifiques en cas d'année faste, et qui pourraient servir en cas de nouvelle crise. Les modalités techniques de cette option restent à préciser.

Un des points de vigilance en matière de stratégie d'équilibre budgétaire réside dans le fait que l'augmentation des dépenses n'est soutenable qu'en période de croissance, car désormais, la quasi-totalité de nos recettes est corrélée à la dynamique économique. En effet recettes et dépenses sont inversement sensibles à la conjoncture.

La nécessaire réforme des indicateurs de richesse des collectivités

L'impact de la modification d'indicateurs financiers peut potentiellement avoir des conséquences sur les équilibres budgétaires à venir. Cela concerne différents indicateurs et/ou critères d'éligibilité et de répartition.

A titre d'exemple, l'expérimentation de la recentralisation du financement du RSA à partir de 2022, va modifier un certain nombre d'indicateurs (baisse du niveau de recettes...) pour les départements expérimentateurs. Dans l'attente du PLF 2023 et sans réforme des indicateurs, ils apparaîtraient moins riches et donc cela désavantagerait les autres départements à partir de 2023.

Dès cette année, avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, et les transformations liées à la taxe foncière sur les propriétés bâties qui, jusque-là, faisaient partie intégrante des indicateurs financiers, le législateur a dû, non seulement adapter ces derniers au nouveau panier de ressources perçu par les collectivités à compter de 2021, mais aussi s'interroger sur une refonte plus globale de ces indicateurs.

Le potentiel fiscal est, depuis la création de la DGF en 1979, un indicateur qui vient mesurer la richesse fiscale potentielle d'une collectivité, par rapport aux autres collectivités de la même strate. Composé à l'origine de ressources potentielles, il est venu intégrer des ressources locales supplémentaires réelles, afin de mieux appréhender le niveau de richesse des collectivités.

Pour chaque Département, il correspond en 2021 notamment, à la somme des bases brutes d'imposition 2020 de FB (produits potentiels) multipliée par le taux moyen national de cette taxe en 2020, ajoutée aux produits fiscaux des IFER, de la CVAE, de la TSCA, et à la moyenne sur 5 ans des produits bruts perçus au titre des DMTO.

Le potentiel financier des départements est composé du potentiel fiscal majoré de la dotation forfaitaire de la DGF et de la dotation de compensation notifiée en N-1.

Le potentiel financier est l'un des indicateurs les plus importants dans la répartition des dotations et des fonds, surtout dans le cadre de la péréquation. Il est utilisé notamment :

- Dans le cadre de la DGF ;
- Dans le cadre de la DSID ;
- Et dans le cadre de la péréquation horizontale (fonds de péréquation DMTO et fonds de péréquation CVAE).

En 2022, le potentiel fiscal des Départements verra entrer dans sa composition la fraction de TVA nationale venant en compensation de la suppression de la TFPB. Un coefficient correcteur est introduit, afin de neutraliser l'effet de cette intégration sur la mesure du potentiel fiscal. En effet, sans coefficient correcteur, les départements ayant adopté un taux d'imposition FB supérieur à la moyenne nationale (16,26% estimé) apparaîtraient plus riches ou moins pauvres (effet défavorable) avec cette nouvelle définition de l'indicateur de richesse et inversement.

La réforme des indicateurs financiers annoncée devrait être présentée au PLF 2023 sur la base du travail du Comité des Finances locales qui considère, à juste titre, que la réflexion sur les indicateurs de ressources doit aller de pair avec l'élaboration d'indicateurs permettant de mesurer les charges objectives supportées par les collectivités.

I.1.2 Les recettes d'investissement

- **Dotation de soutien à l'investissement départemental (DSID)**

Cette dotation, venue remplacer la DGE en 2019, se composait initialement de 2 parts jusqu'en 2021 : une part forfaitaire et une part projet.

Après trois ans d'existence, la dotation de soutien à l'investissement des Départements (212 M€ comme en 2021) sera déjà réformée, et sa partie forfaitaire sera basculée dans sa partie projet, afin de renforcer l'effet de levier de la dotation, et le soutien aux projets structurants portés par les Départements.

Nous perdrons donc les 0,4 M€ qui nous étaient attribués automatiquement sur la part forfaitaire. Sur la part projet, divers dossiers déposés en 2020 et 2021 par la DEB ont reçu un avis favorable et un montant total de 4 M€ nous a été à ce jour notifié pour un montant prévisionnel de travaux de 11,7 M€.

Le versement de cette dotation étant lié à l'avancée des projets, seuls 640 000 € ont été budgétés en 2021. Sur les 3,4 M€ restants, 2,5 M€ seront inscrits en 2022.

Nous sommes en attente de nouvelles notifications sur les dossiers relatifs à la mise en œuvre d'équipements photovoltaïques, prévue dans un certain nombre de collèges et de centres d'exploitation des routes.

Il devient indispensable de déposer systématiquement des dossiers relevant potentiellement de ce dispositif, d'autant plus que la part forfaitaire n'existe plus.

- **FCTVA**

Au vu du montant réalisé de nos dépenses d'investissement sur les 2 années précédentes, le FCTVA 2022 est prévu à 5,8 M€. En 2021, nous avons perçu 5,9 M€. 2022 sera la 1^{ère} année de mise en place de l'automatisation du FCTVA, ce qui pourrait entraîner des variations sur le montant des dépenses éligible retenues. Cet élément a fait l'objet d'une vigilance particulière du service des Finances qui a, depuis deux ans, engagé un travail d'optimisation afin de préserver l'éligibilité de nos dépenses au nouveau dispositif.

- **Emprunt**

Je vous propose de construire l'équilibre budgétaire sur la base d'un emprunt d'équilibre à 14 M€. Nous poursuivons notre stratégie de désendettement sur 2022. Chaque année, en incluant la dette du PPP routier nous nous désendettions de façon mécanique, puisque nous ne contractualisons pas d'encours PPP supplémentaire.

I.2. Le cadrage des dépenses pour 2021

Suite au Bureau du 5 novembre 2021, les premiers éléments de cadrage pour la construction budgétaire 2022 ont été définis, s'appuyant sur la volonté réaffirmée et plus que nécessaire de maintenir un niveau de dépenses d'investissement a minima à 72 M€.

Au regard des prévisions de recettes et des prévisions d'évolution de dépenses, ce premier cadrage prévoit :

- En fonctionnement : un encadrement des crédits en dépenses de fonctionnement pour 2022 équivalent à 0% d'augmentation, complété par la prise en compte de nouvelles dépenses obligatoires ou que nous avons décidées :
 - ✓ L'augmentation de la rémunération dans les SAAD ;
 - ✓ Les éventuelles créations de postes financés par l'Etat ou l'Europe, notamment à la DSD ;
 - ✓ L'augmentation liée à la hausse des coûts de l'énergie et des matériaux ;
 - ✓ Les décisions politiques récentes entraînant une dépense supplémentaire ou à venir.

- En investissement : une inscription a minima de 72 M€ en dépenses réelles.

Avec un résultat a minima de 40 M€, l'équilibre se ferait avec une marge d'environ 10 M€ de dépenses imprévues à répartir entre fonctionnement et investissement.

Pour les exercices suivants, au regard de l'évolution de la situation sanitaire, économique et sociale mais aussi des éventuelles nouvelles mesures impactant les collectivités territoriales au titre du redressement des finances publiques, nous devrons certainement revenir sur les travaux d'optimisation de nos dépenses, et à ce titre je propose de poursuivre la politique prudentielle de mise en réserve d'une partie de nos ressources grâce au dispositif des dépenses imprévues.

I.3. Dépenses de fonctionnement

I.3.1. Focus sur les dépenses sociales

La reprise de l'activité économique en 2021 et les perspectives négatives qui étaient présagées lors de la préparation du BP 2021 sur le RSA et qui ne se sont pas réalisées, expliquent l'évolution favorable du RSA au second semestre 2021 :

- Le nombre de foyers bénéficiaires payables est en baisse (-7% entre décembre 2020 et octobre 2021), on compte désormais 5 553 foyers bénéficiaires payables fin octobre 2021 contre 5 967 fin décembre 2020.
- Selon les projections établies à début décembre, les dépenses de RSA 2021 devraient s'établir à 35,2 M€ contre 35,7 M€ en 2020 soit une baisse qui serait comprise entre 1,5% et 2%. En particulier, les mensualités de septembre et octobre sont en forte baisse par rapport à l'année précédente, avec respectivement -3% et -7%.

Au vu de ces éléments, la prévision d'allocation du RSA en 2022 s'établirait à 34,2 M€.

L'objectif pour ce nouvel exercice demeure d'améliorer significativement le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA en maintenant un budget d'insertion important, mais surtout en améliorant la performance des dispositifs en place.

Politique départementale de l'habitat (PDH)

L'habitat va être un enjeu important des prochaines années aussi sous l'angle de la déclinaison sociale, qu'environnementale et de l'attractivité de notre département.

Nous avons pris un engagement important pour le financement des projets de rénovation urbaine sur l'agglomération TLP avec les projets de Tarbes et Lourdes. Et nous sommes un partenaire de l'Etat et des EPCI pour la mise en œuvre des OPAH qui couvrent maintenant tout le département Mais nous n'avons pas de vision d'ensemble sur l'état du parc de logements, et sa correspondance avec les besoins en fonction des types de publics (jeunes, jeunes couples, seniors, publics en grande difficulté...)

L'OPH est un opérateur essentiel du logement social dans les Hautes Pyrénées et il est confronté depuis 2018 aux conséquences de la mise en place de la RLS (réduction de loyer de solidarité) qui a réduit sa capacité d'autofinancement, notamment pour réaliser de nouveaux logements.

Aussi paraît-il opportun de réfléchir en 2022 à la réalisation d'un Plan Départemental de l'Habitat, qui serait notre future feuille de route pour identifier les besoins et décider des priorités et modalités de financement. Un budget d'étude pourrait donc être consacré à cette démarche préalable pour nous apporter l'ingénierie nécessaire.

En ce qui concerne l'autonomie, l'année 2022 sera le 1^{er} exercice de l'application de l'avenant 43 en année pleine.

L'avenant 43 à la convention collective de la branche d'aide à domicile (BAD) a été agréé (arrêté du 21 juin 2021) et est applicable à compter du 1^{er} octobre 2021. Il a pour objectif d'accroître fortement l'attractivité des métiers de la branche d'aide à domicile par la revalorisation des salaires et des parcours des professionnels concernés. L'avenant 43 a été agréé, en conséquence, conformément aux dispositions de l'article L314-6 du code de l'action sociale et des familles, il s'impose aux autorités compétentes en matière de tarification et il est opposable aux financeurs. Ainsi, du fait de son opposabilité aux financeurs, le département doit compenser le surcoût de cet avenant au titre des interventions qu'il finance soit :

- Les interventions au titre de l'APA, de la PCH et de l'aide sociale départementale (aide-ménagère auprès des personnes âgées et des personnes handicapées)
- Les interventions au titre de l'ASE (intervention des TISF / Technicienne en intervention sociale et familiale)

Ce surcoût est compensé à hauteur de 50% par la CNSA sur les prestations en direction des personnes âgées et personnes handicapées. Par contre, le surcoût compensation pour le volet ASE-TISF est à la charge complète du Département.

En 2022, l'impact de cette dépense serait de 4 M€ pour une recette de 2 M€.

Aux vues de l'impact sur notre budget, et des conséquences à moyen et long terme, j'ai commandé une étude spécifique sur le fonctionnement de ces organismes pour :

- D'une part consolider les données des SAAD, à la demande de la CNSA,
- D'autre part, projeter ces montants sur plusieurs exercices,
- Et enfin, réviser les modalités de versement de la participation du Département qui seront à préciser dans des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) avec les SAAD.

Le BP 2021 pour l'APA s'élevait à 47,5 millions d'euros. Les dépenses au CA 2021 s'élèvent à environ 46,6 millions d'euros (pour un CA 2020 retraité de 46,5 millions d'euros) et sont donc quasiment stables par rapport à 2020. Ceci s'explique par la stabilité du nombre de bénéficiaires et la mise en œuvre du plan d'économies. Il est ainsi possible d'envisager une baisse par rapport au BP 2021, ce dernier n'ayant pas été entièrement consommé. En outre, sur l'APA à domicile, la poursuite de la mise en œuvre du plan d'économies devrait atteindre pleinement ses objectifs 2022 et les économies générées permettront de dégager des marges de manœuvre pour financer l'augmentation des plafonds APA.

Les dépenses de PCH restent dynamiques et devraient continuer à augmenter en 2022. A ce titre, une hausse des crédits de 7% a été prévue au cadrage.

Dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance, **l'activité reste soutenue en Protection de l'Enfance** et nécessitera la création de nouvelles places visant à garantir l'accueil et l'accompagnement des enfants confiés au Département. L'année 2022 sera aussi marquée par la mise en œuvre des actions prévues dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance dont la convention entre l'Etat, l'ARS Occitanie et le Département des Hautes-Pyrénées a été signée en fin d'année 2021. Les dépenses inscrites au titre de la contractualisation Protection de l'Enfance au BP 2022 s'élèvent à 640 600 € (dont 390 600 € de dépenses supplémentaires inscrites sur le budget de DSD) et 250 000 € au titre de la RH (création de 6 postes « contrats de projet » : 5 postes travailleurs sociaux et un poste d'assistante de gestion administrative) avec 568 000 € de recettes inscrites pour 2022.

Par ailleurs, les évolutions législatives et réglementaires s'imposent au Département dans la mise en œuvre de politiques sociales, et peuvent avoir des impacts dans la

gestion, l'organisation et le financement des différents dispositifs d'aide sociale. Sont ainsi attendus pour 2022 :

- Le projet de loi « protection de l'enfance » ;
- La mise en place de l'AVP (Aide à la Vie Partagée) sur l'habitat inclusif ;
- La Conférence sociale avec un potentiel impact sur certains métiers non revalorisés par le « Ségur ».

Les propositions budgétaires s'élèveraient à 164,4 M€ soit une baisse de 3 % (-5,2 M€) par rapport au budget total 2020 niveau DM2. Par contre, afin de comparer les dépenses sur un même périmètre, il convient de retraiter le budget total 2021 en enlevant les crédits rajoutés par précaution sur le RSA au BP 2021 (6M€) qui ont été finalement en partie non utilisés. Après ce retraitement, l'évolution du budget 2022 serait en augmentation de 1% (0,8 M€).

Nature des dépenses	BT 2021 DM2	Propositions BP 2022	Evolution	
AIS	97 357 000	90 970 000	-6 387 000	-7%
dont APA	47 507 000	46 790 000	-717 000	-2%
dont PCH	9 300 000	9 950 000	650 000	7%
dont RSA	40 550 000	34 230 000	-6 320 000	-16%
Hébergement	55 611 200	56 566 000	954 800	2%
dont ASE	25 194 000	25 839 000	645 000	3%
dont PA	10 602 200	11 100 000	497 800	5%
dont PH	19 815 000	19 627 000	-188 000	-1%
Autres interventions DSD	16 600 400	16 865 000	264 600	2%
Total Budget DSD	169 568 600	164 401 000	-5 167 600	-3%

La question de l'expérimentation de la recentralisation du RSA

Outre la Seine-Saint-Denis, dont la recentralisation expérimentale du RSA a été actée dans le courant de l'année, la loi de finances ouvre la possibilité aux Départements de se porter candidat à cette expérimentation, à compter de 2022, et pour une durée de 5 ans. Les départements qui le souhaitent peuvent candidater jusqu'au 30 juin 2022, pour une recentralisation effective au 01 janvier 2023. Nous sommes en attente de précisions au travers du projet de loi 3DS (différenciation, décentralisation,

déconcentration et simplification de l'action publique locale), sur les modalités de candidature sur les prochains exercices. Le champ d'action de l'expérimentation concerne la recentralisation de l'attribution de la prestation RSA, de l'instruction des demandes, du contrôle et du financement. Par contre, la compétence en matière d'insertion reste aux Départements.

Le mécanisme est le suivant : les Départements candidats compensent à l'Etat le montant de la moyenne triennale des dépenses actualisées d'allocation RSA 2018-2020 par la reprise en totalité des recettes affectées au financement du RSA (TICPE, FMDI et DCP) puis, si cela n'est pas suffisant, par une fraction du produit DMTO, éventuellement une part de DGF ou encore une part de TVA venue remplacer la TFPB.

Cette recentralisation a des effets directs au regard de l'évolution des dépenses RSA dans les années futures : si les dépenses sont supérieures au montant compensé, le Département est gagnant et à l'inverse, si les dépenses stagnent ou évoluent à la baisse, le Département sera perdant. Mais également des effets indirects, puisque les Départements expérimentateurs verront leurs indicateurs de richesses modifiés du fait de la perte de certaines recettes. Cela aura un impact sur le calcul des dotations et des différents fonds de péréquation, et touchera donc l'ensemble des Départements. Cet impact dépendra fortement du nombre et de la nature des Départements expérimentateurs (conférer supra).

La liste des Départements expérimentateurs sera officiellement arrêtée après le 30 juin 2022, et je vous propose de revenir sur ce sujet dès connaissance d'éléments consolidés.

I.3.2. Focus sur les dépenses de personnel : 70,5 M€ hors assistants familiaux

Le Département poursuit sa politique de maîtrise de la masse salariale, à l'instar des autres dépenses de fonctionnement. Cette politique ne repose pas sur l'application mécanique et aveugle de règles quantitatives, comme le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, mais sur un examen attentif de chaque situation, en optimisant au mieux la gestion de notre personnel, en recherchant toutes les possibilités de mutualisation et d'optimisation des tâches, tout en préservant les possibilités de

promotion des agents méritants et les crédits dédiés à la formation, ainsi que le respect des règles relatives aux droits et devoirs des fonctionnaires (mobilité, reclassement). C'est aussi grâce à la création d'outils de gestion prévisionnels des emplois et des compétences, comme le tableau des emplois qui nous permet d'encadrer les évolutions de carrières, que cette maîtrise de la masse salariale est possible.

Tout cela nous permet d'envisager aujourd'hui une construction du budget 2022 sans augmentation des crédits dédiés à la DRH. Depuis 2018, les dépenses de personnel sont stables et ce, malgré la prise en compte de l'ensemble des obligations réglementaire en la matière, notamment le parcours professionnel carrières et rémunérations, ou encore les différentes augmentations de cotisations.

I.3. 3. Focus sur la politique jeunesse

2022 sera la traduction financière de notre ambition en matière de politique jeunesse. Les travaux engagés ces dernières années vont nous permettre d'établir une feuille de route pluriannuelle pour répondre aux enjeux identifiés pour nos jeunes concitoyens.

2022 sera également marquée par les premières actions concrètes de ce plan.

I.3.4. Focus sur l'impact de la hausse de l'énergie et des matières premières

Les dépenses de fonctionnement seront forcément impactées par la hausse du coût de l'énergie et des matières premières suite à la crise sanitaire. La prise en compte de ce surcoût sera détaillée au budget primitif. Les prix à la consommation du gaz (+120%), des carburants (+20%) et de l'électricité (+40%) ont en effet fortement augmenté depuis 2020/2021. Ces hausses se traduisent donc logiquement par une augmentation des dépenses consacrées à l'énergie. Pour l'instant contenues, elles nous encouragent à poursuivre nos efforts de rationalisation et de consommation, que ce soit par des outils de gestion, par la mise en place de contrats performants et par une politique adaptée d'investissements bâtementaires. Cependant, si cette situation

se poursuit, son impact sur nos dépenses de fonctionnement nous conduira à réinterroger nos pratiques.

I.3.5. Focus sur le renouvellement de la ligne aérienne Tarbes-Paris

L'obligation de service public de la liaison Tarbes-Lourdes Pyrénées / Paris Orly sera renouvelée au mois de juin. A ce jour plusieurs offres sont parvenues à Pyrénia. Une des offres permet d'envisager un développement structurant pour la trafic et des retombées économiques sur le territoire. Notre participation, en fonctionnement au budget du syndicat mixte, sera impactée (pour l'équivalent d'une demi-année). En parallèle c'est toute la politique commerciale qui serait renouvelée. Le premier semestre 2022 fera l'objet d'une série de réunions permettant de préciser le projet, puisque à l'heure actuelle la phase de négociation n'est pas finalisée.

I.4. Les dépenses d'investissement

I.4.1. Un volume d'investissement volontariste

Depuis plusieurs exercices budgétaires nous avons fait le choix de nous engager sur un volume d'investissement important. Nous devons poursuivre cet effort avec un montant d'investissement conséquent d'au moins 72 M€, pour traduire notre volonté de soutenir le développement local et donc l'emploi. Néanmoins, il nous faut optimiser les moyens nous permettant d'aller plus loin dans la concrétisation de ce programme d'investissement ambitieux, d'autant plus que le financement des investissements via la DSID dépend de l'avancement des projets.

Le montant total de nos investissements a été très important en 2021 avec 58,5 M€ auquel s'ajoute 3,8 M€ de remboursement anticipé dans le cadre d'une opération de désendettement, soit 62,4 M€ exécuté au total. C'est le niveau d'exécution le plus élevé jamais atteint, et il traduit les efforts faits par le département pour augmenter sa capacité à réaliser les projets dans des délais plus courts.

Parmi les grands projets de ce début de mandat, est à souligner notre volonté de :

- Poursuivre les grands projets routiers et de bâtiments
- D'accompagner l'évolution de l'OSP gérée par Pyrénia et du trafic aérien en import sur l'aéroport TLP
- De soutenir le développement territorial et les communes urbaines avec la création d'un fonds unique d'appel à projets
- De créer une autorisation de programme spécifique pour le « plan avenir » Lourdes
- Et participer au fonds régional « rebond tourisme Occitanie » qui est un outil complémentaire au fonds de relance tourisme Occitanie. Outil de relance économique, l'objectif de ce fonds est de répondre à la nécessité de créer un véhicule financier pour accompagner les sociétés porteuses de projets touristiques sur le territoire.

I.4.2. Focus sur la construction des Archives départementales

Projet « phare » et emblématique du département, le site Eugène Ténor va être réhabilité pour accueillir, à terme, les Archives départementales. L'actuel corps central, ainsi que ses deux ailes principales seront conservés, et cet ensemble sera ceint d'une nouvelle structure en sous-sol et en élévation, afin de pouvoir accueillir les 4 500 m² dédiés aux magasins et aux espaces techniques. Au final, ce ne sera pas moins de 5 600 m² de surfaces utiles qui vont être offertes en cœur de ville, pour créer un véritable lieu de mémoire, de culture et d'accueil. Le permis de construire a été délivré le 10 décembre 2021, et l'appel d'offres travaux a été mis en ligne la semaine du 20 janvier 2022. Les travaux débuteront courant mai et s'achèveront en mai 2024. Le montant, pour cette opération, toutes dépenses confondues, s'élève à 22 M€, et le département va bénéficier, au total, de 4 M€ de subvention de l'Etat principalement.

I.4.3. La répartition pluriannuelle de l'investissement

Direction	Réalisé CP 2021	CP 2022	CP 2023	CP 2024	CP 2025	CP 2026
DDL	12,6	16,9	17,3	14,8	13,8	13,4
DEB	11,9	21,9	17,5	12,7	9,2	9,6
DRM	24,4	23,2	26,0	26,3	27,2	27,1
DRAG	3,4	3,2	3,0	3,0	2,8	2,9
DSD	0,6	0,9	0,5	1,2	1,0	1,1
Total PPI	52,9	66,1	64	58	54,0	54,1
PPP routier	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Haut-Débit RIP 1	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Dépenses imprévues	0,0	à définir				
Divers	4,10	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Total Investissement hors dépenses imprévues	62,3	71,6	69,8	63,5	59,5	59,6

Le détail du PPI figure en annexe. Il contient la suite des ajustements techniques initiés lors de la DM3 de 2021, visant à calibrer les AP récurrentes sur la durée du mandat et à rendre les libellés plus explicites.

II. ÉTAT DE LA DETTE

Le niveau des taux, et la dynamique d'investissement post-crise, sont autant d'ingrédients qui font bouger les lignes d'une gestion de dette très assagie depuis dix ans.

Le débat national sur la dégradation du ratio dette/PIB (qui est tout de même passé de 100 % à 120 % en l'espace d'un an) peut être ramené au monde territorial avec la notion de capacité de désendettement, qui est, en ce qui concerne notre collectivité, à un niveau relativement bas, 3 ans.

L'argument avancé quant à l'augmentation de la dette vaut actuellement pour tous les emprunteurs, privés ou publics, et renvoie au niveau actuel des taux d'intérêt, qui minimise voire annihile le coût financier de la dette.

Cependant, nous devons rester attentifs, car l'évolution de la conjoncture économique, ces prochains mois, dépendra de celle de la pandémie.

Les taux européens ont subi une hausse continue, le taux 10 ans repassant même en territoire positif pour la première fois depuis juin 2020. Malgré les annonces de la BCE (Banque centrale européenne) exprimant ses craintes sur cette remontée potentiellement trop brutale, la hausse continue. Les taux courts restent relativement stables, mais les anticipations sont haussières jusqu'à la fin 2022.

C'est dans ce contexte que s'inscrit notre objectif de maîtrise de la dette, sans exclure une gestion stratégique de celle-ci en fonction des conditions favorables proposées par les marchés financiers, et dans la perspective du financement des grands projets.

Nous restons donc attentifs aux diverses conditions de financements proposées, maturité, niveau de taux, offres bonifiées conditionnées à des critères de performance ou de transition énergétique, ainsi qu'aux diverses opportunités de renégociations ou de remboursement anticipé.

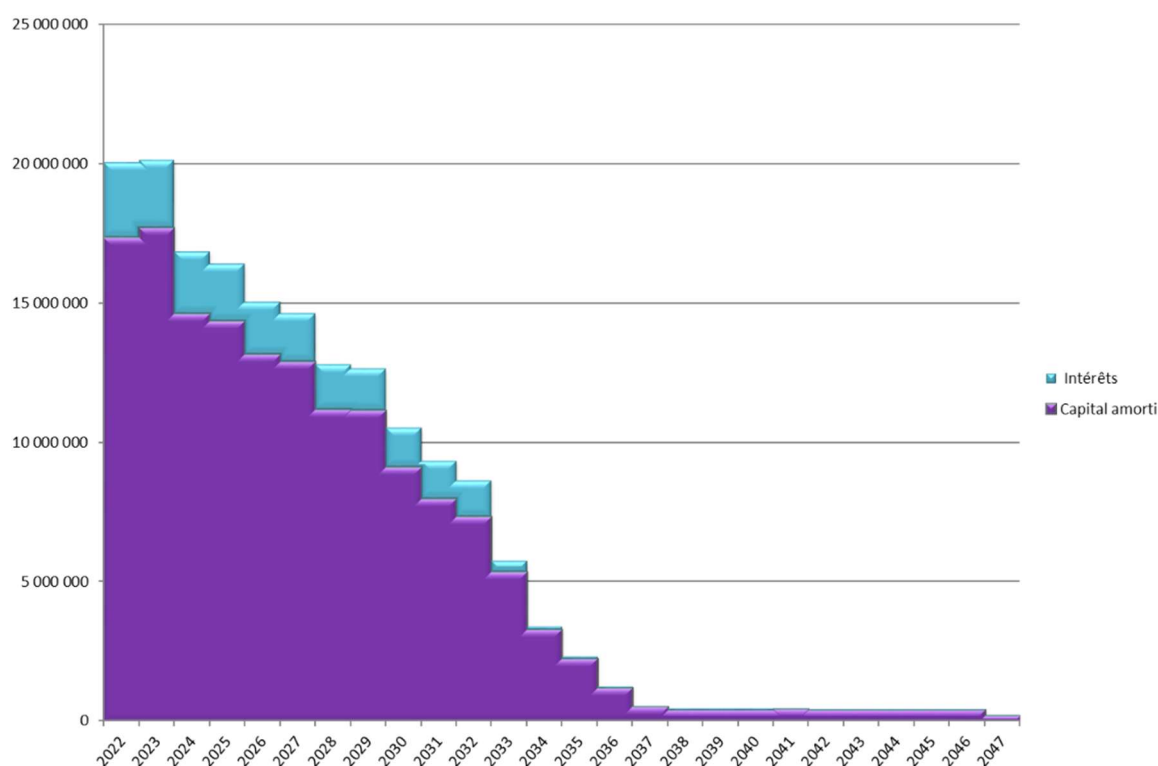
Concernant la stratégie sur les taux d'intérêts, je vous propose de poursuivre sur le choix de taux fixes, tant que les taux demeurent bas, même si les banques profitent toujours du contexte pour maintenir des marges élevées. En effet, comme en 2020, l'ensemble des nouveaux contrats en taux variable proposés par les établissements bancaires sont floorés à 0% (et donc a minima la collectivité paie la marge sans profiter des taux négatifs qui devraient venir en diminution de la marge). Dans ces conditions, le recours aux taux fixes reste toujours la meilleure option. Pour mémoire nous avons obtenu en 2021 un financement taux fixe à 0,63% sur 15 ans.

II.1. État de la dette propre

Le montant total de l'encours est de 153,4 M€. La dette du Département, hors PPP (26,4 M€) et hors emprunt Pyrenia (0,13 M€), est constituée de 41 emprunts, pour un montant de capital restant dû au 1^{er} janvier 2022 de 126,8 M€. A ce jour, le taux moyen de notre encours est de 1,91 % et sa durée de vie moyenne est courte : 5 ans et 9 mois. Il est composé de 81 % de taux fixes et de 19 % de taux variables. Selon la charte Gissler, 100% de notre encours est classé en 1A : notre dette est totalement sécurisée.

II.1.1. Évolution des annuités

Le graphique ci-dessous présente une extinction des annuités de la dette existante au 01/01/2022.



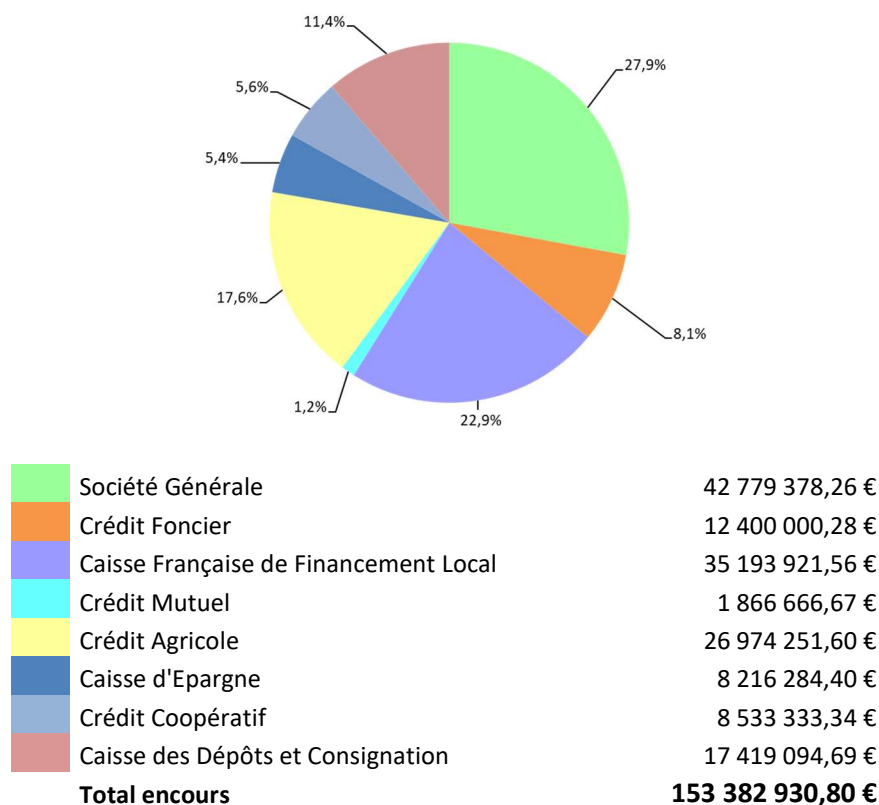
La légère augmentation en capital entre 2022 et 2023 s'explique par le différé d'amortissement sur 2 emprunts CDC contractés en 2021 et qui ne commenceront à être amortis que courant 2022 et courant 2023. La rupture d'amortissement en capital entre 2023 et 2024 s'explique par l'extinction d'un emprunt d'équilibre de 2010, qui représente près de 3,2 M€ de remboursement en capital par an.

II.1.2. Répartition de l'encours par prêteur

L'emprunt 2021 de 16 M€ a été contracté auprès de deux établissements bancaires :

- Emprunt d'équilibre de 6,9 M€ sur 15 ans à taux fixe 0,63% auprès du Crédit Agricole
- Pour les Archives, emprunt de 4,9 M€ sur 25 ans auprès de la Banque des Territoires (CDC) :
 - 2 450 000 € taux fixe à 1,05%
 - 2 450 000 € Livret A + 0,6%
- Pour les travaux de la DSD, emprunt de 3,2 M€ sur 25 ans auprès de la Banque des Territoires (CDC) :
 - 2,350 M€ taux fixe à 1,05%
 - 850 000 € Livret A + 0,6%
- Pour les travaux du collège de Lannemezan, emprunt de 1 M€ sur 25 ans auprès de la Banque des Territoires (CDC) :
 - 500 000 € taux fixe à 0,83%
 - 500 000 € Livret A + 0,6%

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. L'encours de la Caisse Française de Financement Local progresse en raison de la cession de l'ensemble des prêts Banque Postale à cet établissement bancaire. Nous avons également procédé, en fin d'année, au remboursement anticipé d'un emprunt Banque Populaire (taux fixe de 4,96%) pour un montant en capital de 3,8 M€ et des intérêts de remboursement anticipé de 153 333 €. Cette opération nous a permis de nous désendetter, de faire baisser le taux moyen de notre encours et de générer une économie de frais financiers de 0,4 M€.



II.1.3. 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.

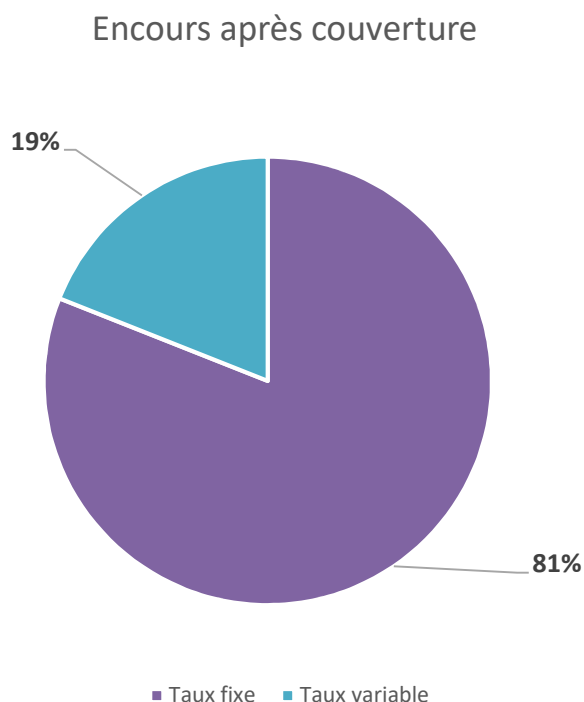
Les taux ont été figés au 3 juin 2013, en taux fixe, et ils nous permettent donc de connaître le montant exact des frais financiers que nous avons à acquitter jusqu'à la fin de chaque contrat. Nous n'avons donc plus aucun risque de taux.

- Tunnel 212 sur l'emprunt 212 (Crédit Foncier)
 - 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)

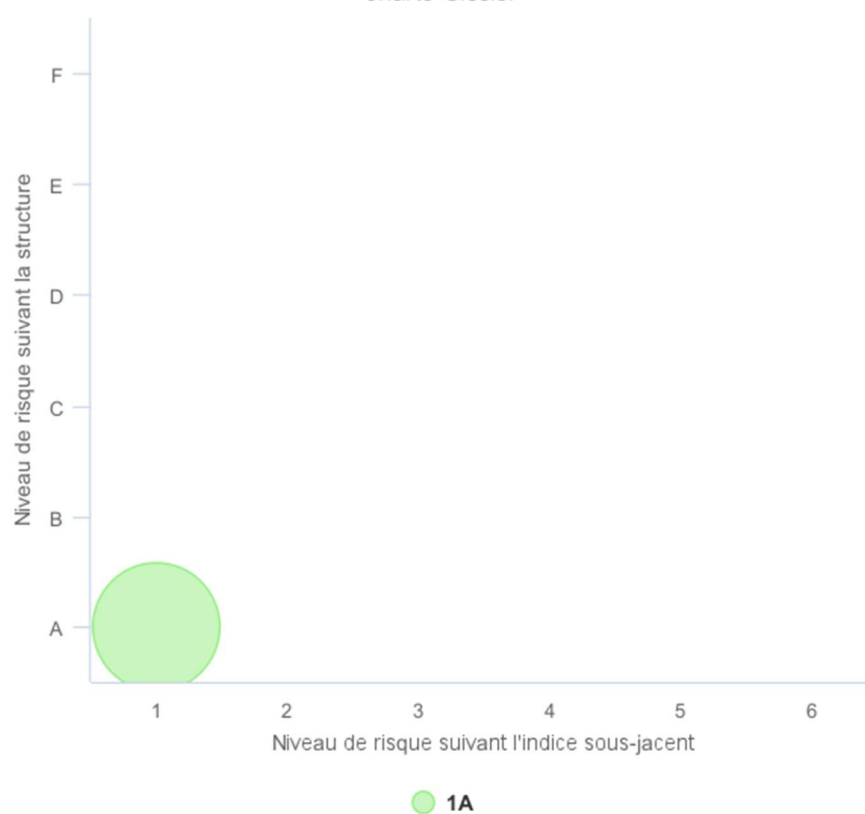
La sécurisation totale sur ce dernier contrat est importante. La mise en place d'un tunnel à prime nulle nous donne les garanties suivantes :

- 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 81%, et une dette du Département très sûre. Elle est entièrement classée en 1A c'est-à-dire le risque le plus bas, qui correspond à des taux fixes, des taux variables, voire des taux variables encadrés, tous ces indices étant en zone Euro.



Classification de l'encours au 31/12/2021 en fin de journée selon la
charte Gissler



II.2. État de la dette garantie

A la fin de l'exercice 2021, l'encours de dette garantie est de 259,3 M€.

II.2.1. État des garanties accordées sur l'exercice

Domaine	Nombre d'emprunts	Nombre de lignes	Part garantie en 2021
Logement social	12	28	6,8 M€
Autres (Sanitaire et social et Maisons de retraite)	3	3	3,6 M€
Totaux	15	31	10,4 M€

En 2021, les garanties accordées ont été aussi nombreuses qu'en 2020, mais elles ont porté sur un montant moins important. En effet, en 2020, le Département avait accordé sa garantie sur 15,2 M€, contre 10,4 M€ en 2021.

N'apparaissent pas dans ce tableau les garanties réitérées sur des réaménagements intervenus pour les stations de ski, en raison de la crise sanitaire et de la baisse de leurs recettes. Ces réaménagements n'ont pas impacté le volume global de garantie, mais ont simplement permis de reporter sur 2022, l'annuité 2021 due par les stations. Ont été concernés le SIVAL, la régie de Cauterets, la SPL Peyragudes et le SIVU Aure 2000.

II.2.2. 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.2.2.1. Ratio n°1 : le plafonnement global ou 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 19,3 M€ / 372,6 M€ à ce jour, égal à 5,2 % (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 2021.

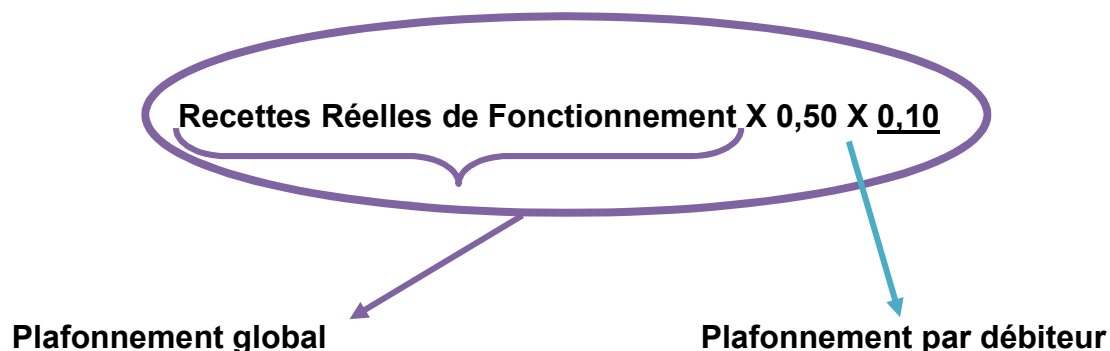
Si nous calculions ce ratio en incluant les annuités du logement social, il serait à ce jour de 31,2 M€ / 372,6 M€ soit de 8,4 %.

II.2.2.2. Ratio n°2 : la division du risque entre débiteurs

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.2.2.3. 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.

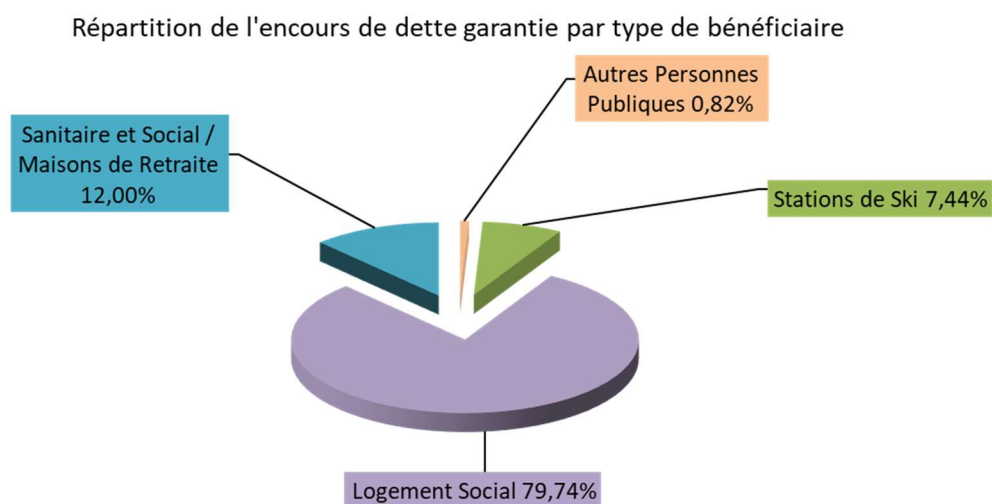
Par exception,

- 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.2.3. 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.2.4. État de la dette garantie par bénéficiaire

Tous secteurs confondus, les principaux bénéficiaires (encours supérieurs à 3 M€) sont par ordre décroissant : l'OPH, Promologis, le SIVU du Tourmalet, la SEMI de Tarbes, le groupe SCAPA, le SIVAL, l'association Notre Dame des Douleurs (située à Bagnères-de-Bigorre), et la Maison de retraite Curie Sembres de Rabastens-de-Bigorre.

État de la dette garantie par bénéficiaire au 31/12/2021

Bénéficiaire	Encours au 31/12/2021	Annuité
BAREGES syndicat intercommunal des thermes	858 494,06	63 245,53
LA BARTHE DE NESTE commune	0,00	14 054,28
PLATEAU DE LANNEMEZAN communauté de communes	55 044,04	20 751,51
TRIE SUR BAISE commune pour le CCAS	741 927,34	91 472,92
VALLEE DU LOURON syndical thermal et touristique de la haute	463 750,00	24 626,50
Autres Personnes Publiques	2 119 215	214 151
ARAGNOUET - station de ski	581 839,61	127 733,35
AURE 2000 - station de ski	1 819 793,06	235 218,07
CAUTERETS - REGIE municipale Espace Cauterets - station de ski	181 814,87	236 750,03
GAVARNIE CEDRE - station de ski	60 798,96	4 759,22
LUZ - REGIE - station de ski	432 903,54	304 349,37
PEYRAGUDES - SEMAP - station de ski	446 225,61	211 059,16
TOURMALET - SIVU (incluse dette régie Tourmalet dissoute)	11 104 977,96	466 809,18
VAL LOURON - SIVAL syndicat intercommunal du Val Louron	4 656 503,51	185 337,37
Stations de Ski	19 284 857	1 772 016
AXENTIA	2 468 517,68	90 184,02
CARITAS HABITAT	252 524,59	1 577,04
ERILIA	1 545 140,58	57 796,94
ICF ATLANTIQUE	1 071 710,38	45 782,87
OPH DES HAUTES PYRÉNÉES	125 163 926,68	6 958 537,11
PROMOLOGIS	67 347 949,48	4 061 395,11
TARBES - SEMI de Tarbes	8 879 240,15	676 681,82
Logement Social	206 729 010	11 891 955
ADAPEI Asso départementale amis parents des enfants inadaptés	423 609,02	212 948,22
ADMR Fédé départementale aide à domicile en milieu rural	8 660,87	8 230,32
ANRAS Asso nationale de recherche et d'action sociale	156 791,25	31 787,12
ASEI - Agir Soigner Eduquer Insérer	812 500,07	70 883,23
CAMSP Centre d'action médico social précoce	235 038,79	7 601,21
CAPVERN - SOLEIL ET BIGORRE maison enfants diététique thermique	1 028 939,98	102 549,96
EPAS 65 Ets public accompagnement et soins Hautes Pyrénées	2 903 996,83	156 720,38
Hôpital d'Astugue Centre de réadaptation Le Montaigu	91 222,87	49 407,97
Hôpital de Tarbes et Vic - CHB Centres hospitaliers de Bigorre	2 319 312,12	135 937,03
Hôpitaux de Lannemazan	0,00	136 085,93
IME Institut médico éducatif Jean-Marie Larrieu	244 980,61	44 862,76
Paralysés de France	1 612 522,76	134 292,78
Père le Bideau MECS Saint Joseph	786 769,75	55 254,25
Sanitaire et Social	10 624 345	1 146 561
ARGELES GAZOST EHPAD Canarie Vieuzac	946 680,93	206 047,06
GALAN - Accueil du Frère Jean - maison de retraite	1 466 544,92	125 339,41
GROUPE SCAPA - EHPAD Horgues, St Laurent, etc.	8 277 908,02	466 113,72
MARIE SAINT-FRAI Hôpital Notre Dame Douleurs - maison retraite	4 382 492,53	393 134,28
MAUBOURGUET EHPAD Résidence Emeraude	2 463 863,63	162 300,58
RABASTENS DE BIGORRE EHPAD Curie Sombres	3 039 361,62	248 966,96
Maisons de Retraite	20 576 852	1 601 902
Total Général	259 334 279	16 626 585

IV. SYNTHÈSE

Notre résultat conséquent permet d'envisager une construction de l'équilibre budgétaire 2022 ambitieuse en investissement. Il s'explique notamment par des recettes conjoncturelles élevées et des dépenses sociales moins importantes qu'initialement prévues.

Aussi, comme depuis 2019, la logique de préparation budgétaire reste inchangée, à savoir la prise en compte nécessaire des dépenses sociales, un niveau d'investissement toujours élevé et une construction prudentielle qui se traduit par une inscription significative en dépenses imprévues permettant à la fois de faire face aux aléas et éventuellement de provisionner pour les exercices à venir.

Au regard de l'évolution de la situation sanitaire, économique et sociale, mais aussi des éventuelles nouvelles mesures impactant les collectivités territoriales, il faudra peut-être revenir sur les travaux d'optimisation de nos dépenses, et sur la recherche de nouvelles économies.

En 2022, nous devons suivre particulièrement certains points d'actualité :

- La contribution au financement des mesures du « quoi qu'il en coûte » ;
- La reconduction éventuelle de l'encadrement des dépenses des collectivités ;
- La question de la recentralisation du RSA ;
- La réforme des indicateurs financiers.

Annexe 1 : Glossaire

ADEME : Agence de l'Environnement et de Maîtrise de l'Energie
ADF : Association des Départements de France
AIS : Allocations Individuelles de Solidarité
APA : Allocation Personnalisée d'Autonomie
APUL : Administrations Publiques Locales
Bénéficiaires ACI : bénéficiaires Ateliers et Chantiers d'Insertion
CAE : Contrat d'accompagnement à l'Emploi
CFE: Contribution Foncière des Entreprises
CFL: Comité de Finances Locales
CNSA : Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie
CPER : Contrat de Plan Etat-Région
CRD : Capital Restant Dû
CVAE: Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises
DCP: Dotation de Compensation Péréquée
DCRTP : Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle
DDEC : Dotation Départementale pour l'Equipement des Collèges
DGD : Dotation globale de décentralisation (recettes de fonctionnement)
DGE : Dotation Globale d'Equipement
DGF: Dotation Globale de Fonctionnement
DMD : Délégation Militaire Départementale
DMTO : Droits de Mutation à Titre Onéreux
Dotation allocations compensatrices : ce sont les allocations compensatrices de la Taxe d'Habitation (TH), de la Taxe professionnelle (TP), de la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB) et de la Taxe Foncière sur les Propriétés non Bâties (TFPNB)
DRF : Dépenses Réelles de Fonctionnement
ENT 3 : Environnement Numérique de Travail 3
EPLE: Etablissement Public Local d'Enseignement
FCTVA : Fonds de Compensation de la TVA
FDE : Fonds Départemental pour l'Environnement
FDH : Fonds d'Hébergement
FDMD : Fonds Départemental de Maîtrise des Déchets

FDPTP: Fonds Départemental de Péréquation suite à la réforme de la Taxe Professionnelle

FIPHFP : Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées dans la Fonction Publique

FIR : Fonds d'Innovation Recherche

FMDI : Fonds de Mobilisation Départementale pour l'Insertion

FNGIR : Fonds National de Garantie Individuelle de Ressources

FONJEP : Fonds de coopération de la Jeunesse et de l'Education Populaire

GVT : Glissement Vieillesse Technicité

GSM : Groupe Spécial Mobile

IFER: Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux

Loi ASV : Loi d'Adaptation de la Société au Vieillissement

Loi MAPTAM: Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles

Loi NOTRe: Loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République

LPFP 2014-2019: Loi de Programmation des Finances Publiques

MO : Maîtrise d'ouvrage

MOE : Maîtrise d'œuvre

ODEDEL: Objectif D'Evolution de la Dépense Locale

OM: Ordures Ménagères

PCET : Plan Climat Energie Territorial

PCH : Prestation de Compensation du Handicap

PDESI : Plan Départemental des Espaces Sites et Itinéraires

PEDMA : Plan d'Elimination des Déchets Ménagers

PFR : Prime de Fonction et de Résultat

POCTEFA : Programme Opérationnel de Coopération Territoriale Espagne-France-Andorre

POR FEDER : Programme Opérationnel Régional Fonds Européen de Développement Régional

Projet HPHP : Projet Huesca-Pirineos Hautes-Pyrénées

Projet PMPPM : Projet Pyrénées Mont Perdu Patrimoine Mondial

RHD: Régie Haut-Débit

RRF : Recettes Réelles de Fonctionnement

RSA: Revenu de Solidarité Active

TFPB: Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties

TICPE : Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques
(ancienne TIPP)

TSCA : Taxe Spéciale sur les Conventions d'Assurance