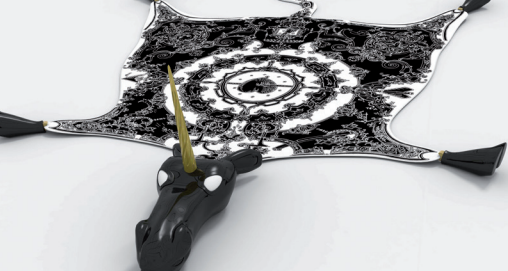


DÉBAT D'ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES POUR L'ANNÉE 2024



SOMMAIRE

INTRODUCTION **> 4 À 5**

PRÉAMBULE : LE PRINCIPE DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE **> 6 À 7**

I. COMPRENDRE LE PASSÉ **> 9 À 37**

1. Analyse financière rétrospective du Département de la Creuse : des ratios en nette amélioration depuis 2015

2. Se comparer : et ailleurs ?

II. LES GRANDES TENDANCES POUR 2023 **> 39 À 69**

1. Les Finances locales en 2023 (tous niveaux de collectivités confondus)

2. Les Finances des Départements en 2023

3. La situation financière du Département de la Creuse en 2023

4. L'état de la dette du Département au 01/01/2024 et les perspectives pour les années à venir

III. LES GRANDES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2024 À DÉBATTRE > 71 À 109

1. Le contexte économique et budgétaire
2. Les articles essentiels de la loi de finances pour 2024 et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 intéressant les Départements
3. Les perspectives d'évolution de nos recettes de fonctionnement en 2024
4. Les perspectives d'évolution de nos dépenses de fonctionnement en 2024
5. La section d'investissement en 2024

LES BUDGETS ANNEXES DU CONSEIL DEPARTEMENTAL DE LA CREUSE > 110 À 111

INTRODUCTION

L'article L.3312-1 du Code général des collectivités territoriales prévoit que, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, le Président du Département présente au conseil départemental un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice à venir.

La loi portant **Nouvelle Organisation Territoriale de la République** (NOTRe) du 7 août 2015 a précisé les informations devant figurer dans ce rapport :

- **définition des orientations budgétaires** envisagées par le Département portant sur les **évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes**, en fonctionnement comme en investissement, ainsi que la présentation des hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget en matière de concours financiers et de fiscalité ;
- **présentation des engagements pluriannuels prévus**, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement ;
- **informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée** et les **perspectives pour le projet de budget** ;
- **évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute et d'épargne nette** ;
- et **informations relatives à la structure des effectifs**, aux **dépenses de personnel**, à la **durée du temps de travail** et à la **gestion prévisionnelle des ressources humaines**.

La loi de programmation des **Finances publiques pour les années 2018 à 2022** du 22 janvier 2018 a complété la liste des éléments devant être présentés par :

- **l'évolution des dépenses réelles de la section de fonctionnement**, exprimées en valeur ;
- **l'évolution du besoin de financement** annuel calculé comme étant les emprunts minorés des remboursements de dette.

Au-delà de ces obligations, rappelons que le **rapport d'orientations budgétaires est un outil à visée informative**. En effet, il dresse un tableau du contexte général permettant notamment de :

- **comprendre le passé** à travers l'**analyse financière rétrospective** présentée ;
- **comparer notre collectivité aux autres collectivités** départementales sur un panel d'indicateurs clés ;
- **connaître le contexte économique et social** dans lequel nous évoluons actuellement ;
- **intégrer les principaux éléments du contexte législatif**, et notamment les dispositions de la **loi de finances pour 2024**.

Le **rapport d'orientations budgétaires** est également **un outil d'aide à la décision**. Au service de cet objectif, le contenu du rapport veillera à nous :

- **exposer l'estimation de l'année en cours**, via une présentation du compte administratif anticipé ;
- **préparer à l'avenir proche**, celui du vote du **prochain budget primitif**, en présentant les perspectives de recettes et de dépenses retenues à ce stade de la préparation budgétaire ainsi que les modalités de financement de notre action.

Enfin, ce rapport vous présentera les **grandes orientations à débattre et à arbitrer aujourd'hui**.

Le débat d'orientations budgétaires constitue donc **un moment clé dans le processus de la préparation budgétaire**. Il a pour fonction de **nous projeter et de mettre au débat les politiques publiques** conduites afin d'envisager les nouveaux projets à mener pour notre territoire.

PRÉAMBULE : LE PRINCIPE DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Le budget du Département se compose de deux sections : la **section de fonctionnement** et la **section d'investissement**.

La **section de fonctionnement** réunit, **bien au-delà des seules dépenses liées à l'activité des services départementaux** (frais de personnel, achats de fournitures, etc.), la très **grande majorité des crédits** afférents à la mise en œuvre de nos politiques publiques (quasi-totalité des dépenses d'action sociale, à l'image des Allocations Individuelles de Solidarité (AIS) ou des frais d'hébergement ; les crédits consacrés à l'entretien de la voirie, les dotations de fonctionnement allouées aux collèges, les participations versées aux organismes partenaires et satellites du Département (SDIS, Creuse Tourisme, MDPH, CAUE, etc.) ainsi qu'aux **syndicats dont il est membre** (Conservatoire Départemental Emile Goué, Cité Internationale de la Tapisserie, etc.) ou encore les **subventions accordées aux associations** (qu'elles soient culturelles, sportives ou autres). Ainsi, plus de **80 % des dépenses inscrites au budget primitif émanent en section de fonctionnement**.

Il convient de noter dès à présent le poids prépondérant des **dépenses d'action sociale** (près de la moitié) et des **frais de personnel** (plus d'un quart) dans le **budget de fonctionnement**. **Ces postes conjuguent une tendance haussière ces dernières années**.

Les **recettes de fonctionnement** regroupent quant à elles principalement les **impôts et taxes perçus par le Département**, mais aussi les **dotations et subventions versées par l'État** et les autres **partenaires institutionnels**, ou encore **divers produits de gestions courantes** (loyers, redevances d'occupation du domaine public, etc.).

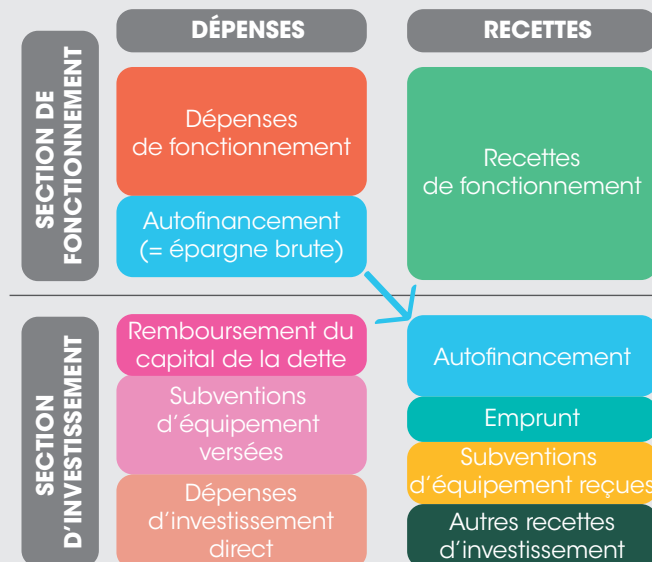
Les collectivités adoptent et exécutent leurs **budgets en équilibre réel**. Cela signifie que :

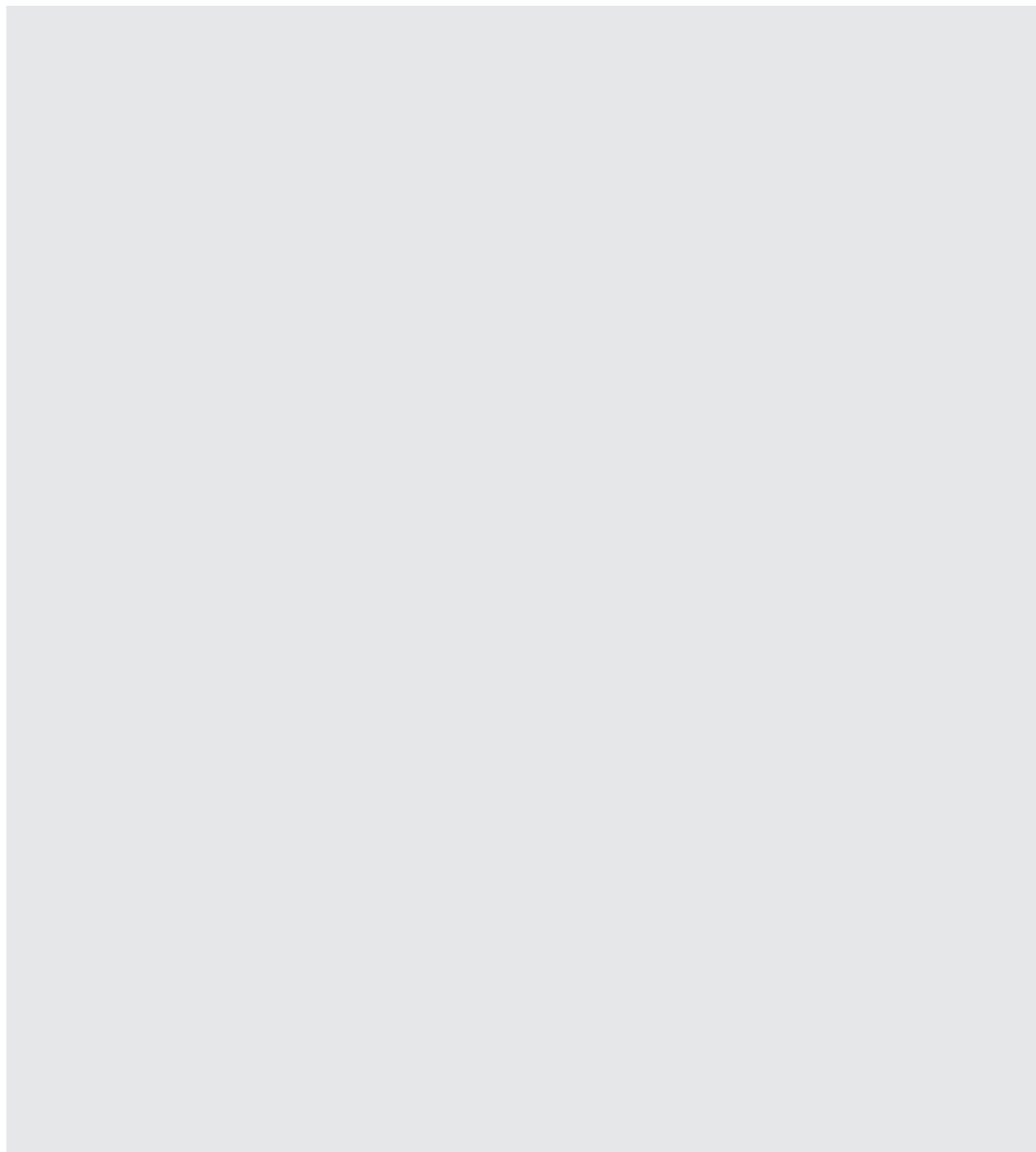
- **l'emprunt ne peut couvrir que les dépenses d'investissement** : il ne peut pas être utilisé pour équilibrer la section de fonctionnement ;
- **il n'est pas possible de couvrir la charge d'une dette préexistante par un nouvel emprunt** : la charge de la dette doit être assurée par des ressources définitives.

L'épargne brute (ou capacité d'autofinancement brute) est le **flux de liquidités récurrent, dégagé par la section de fonctionnement** sur l'exercice **pour couvrir tout ou partie des dépenses d'investissement**. Autrement dit, **il s'agit de l'excédent dégagé annuellement entre les recettes réelles et les dépenses réelles de la section de fonctionnement**. L'épargne brute témoigne à la fois de l'aisance de la section de fonctionnement et de la capacité à se désendetter et/ou à investir.

L'épargne nette (ou capacité d'autofinancement nette) **se calcule en soustrayant à l'épargne brute le remboursement de l'annuité en capital des emprunts et les dotations aux provisions**. Son montant reflète la part des recettes qui ne sont pas mobilisées par la couverture des charges courantes et qui sont donc intégralement disponibles pour investir, après remboursement du capital emprunté. **C'est un indicateur important de la santé financière d'une collectivité** qui permet d'estimer la capacité de couverture des charges structurelles annuelles et les perspectives d'autofinancement des investissements.

Dans ces conditions, il est aisé de comprendre les difficultés structurelles auxquelles sont confrontées les collectivités départementales pour lesquelles les dépenses de fonctionnement, principalement en matière de solidarité, augmentent fortement, alors même que les recettes progressent à un rythme inférieur.





I

COMPRENDRE LE PASSÉ

Cette première partie du rapport d'orientations budgétaires **vise à présenter d'une part les grandes tendances financières observées au cours des dernières années**, et d'autre part à **comparer la situation du Département de la Creuse à d'autres Départements comparables** (les départements de la même state démographique, c'est-à-dire ceux dont la population est inférieure ou égale à 250 000 habitants).

1. ANALYSE FINANCIÈRE RÉTROSPECTIVE DU DÉPARTEMENT DE LA CREUSE : DES RATIOS EN NETTE AMÉLIORATION DEPUIS 2015

L'analyse financière présentée ci-après couvre **les exercices clos 2015 à 2022** et porte sur **le budget principal du département**. En début de période, le département connaît **une situation financière dégradée avec un autofinancement négatif de -2,1 M€ en 2015**. À compter de 2013, le département présente une CAF brute qui ne permet pas de couvrir l'annuité en capital de la dette, générant ainsi une CAF nette négative : - 870 000 € en 2013, - 847 000 € en 2014 et -2,1 M€ en 2015. À compter de 2013, **la faiblesse de l'excédent brut de fonctionnement, qui devient même négatif en 2014, conjugué à une augmentation de la charge de la dette conduisent à une absence d'autofinancement**. Dans ce contexte, en début de période, le Département a régulièrement recours à une ligne de trésorerie pour faire face à certaines dépenses.

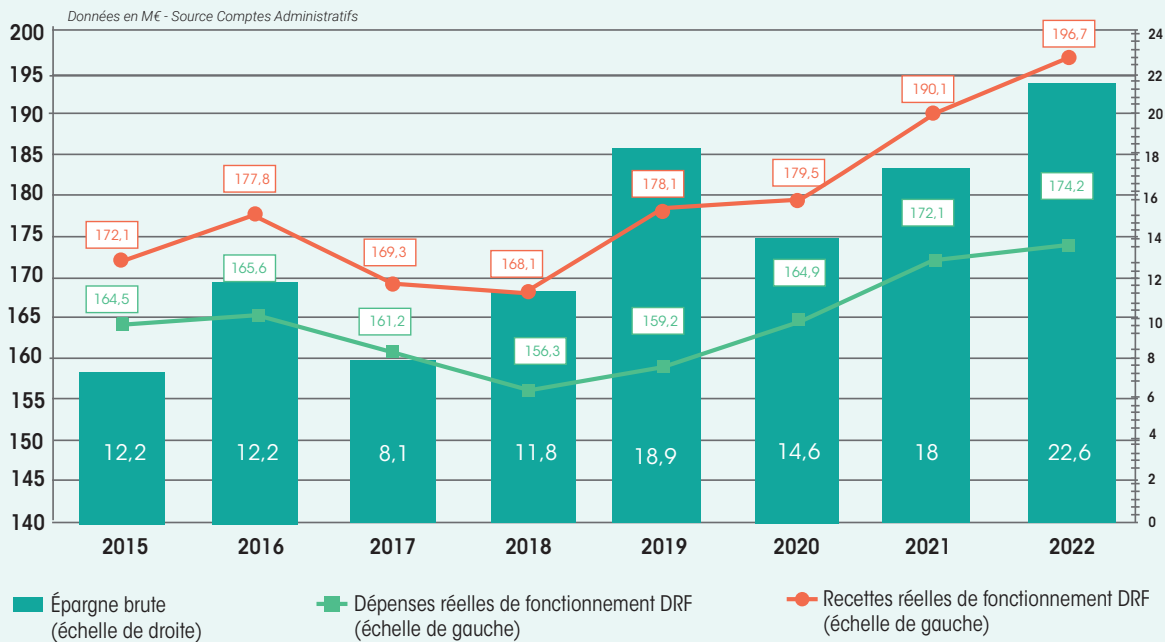
Après 8 années de gestion rigoureuse, la situation financière de la collectivité s'est nettement améliorée. Les principaux indicateurs financiers sont en évolution notable continue depuis 2015 :

- **Progression du taux d'épargne brute**
- **Amélioration de notre capacité de désendettement** en nombre d'années
- **Reconstitution de la trésorerie** grâce à la restauration du fonds de roulement.

Une épargne en nette amélioration :

ÉVOLUTION DE L'ÉPARGNE BRUTE

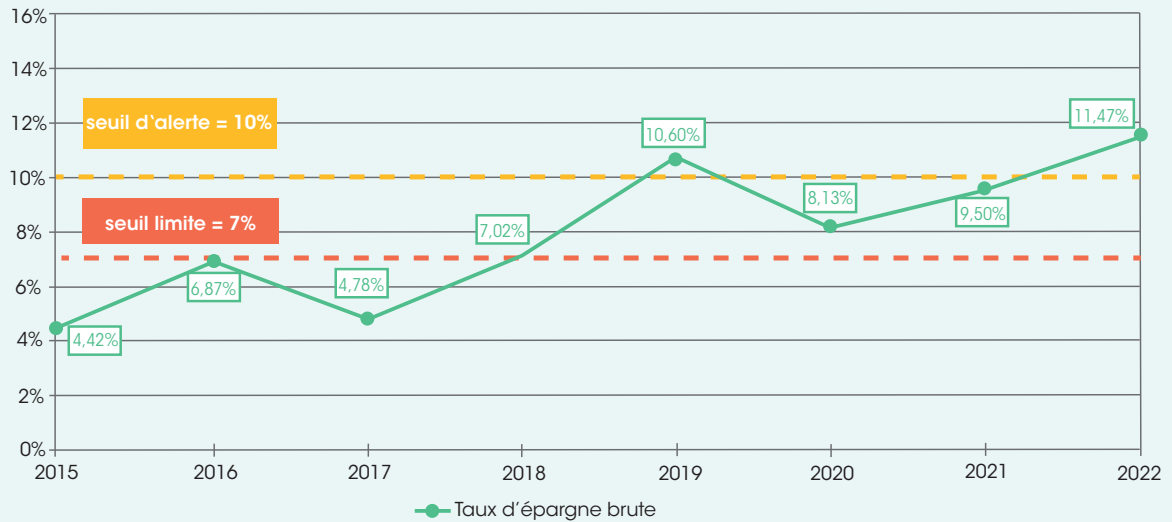
(RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT - DÉPENSES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT SUR LA PÉRIODE 2015 - 2022)



Comme mentionné sur le graphique ci-dessus, **l'épargne brute** (différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement) **du Département est passée de 7,6 M€ en fin d'année 2015 à 22,6 M€ fin 2022**, soit **une progression de plus de 197 %** sur la période 2015-2022 !

Le **taux d'épargne brute** (épargne brute / recettes réelles de fonctionnement) **s'est également significativement amélioré au cours des huit dernières années**. Ce ratio indique la part des recettes de fonctionnement qui peuvent être consacrées pour investir ou rembourser de la dette (ayant servi à investir). Il s'agit de la part des recettes de fonctionnement qui ne sont pas absorbées par les dépenses récurrentes de fonctionnement. Il est généralement admis qu'un ratio de 8 % à 15 % est satisfaisant. Ce ratio doit être apprécié en tendance et par rapport à d'autres collectivités similaires.

ÉVOLUTION DES TAUX D'ÉPARGNE (ÉPARGNE BRUTE / RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT) SUR LA PÉRIODE 2015 - 2022



S'agissant de ce ratio du taux d'épargne brute, la baisse constatée en 2017 s'explique par le fait que sur cette année-là, nous avons payé 13 mois de RSA.

L'épargne nette du Département s'est également rétablie de manière spectaculaire sur la période 2015-2022. Pour rappel, l'épargne nette (ou CAF nette) correspond à l'épargne brute déduction faite du remboursement en capital de la dette. **Cet indicateur est essentiel : il correspond à l'autofinancement disponible pour le financement des investissements. Plus il est important et moins le Département a besoin de recourir à l'emprunt pour financer son programme d'investissement.**

Structurellement négative depuis de nombreuses années, l'épargne nette de notre Département affiche un montant positif en 2016. Après un nouveau résultat négatif en 2017, année où nous avons payé 13 mois de RSA, **il est intéressant de constater que notre Département présente désormais un ratio positif depuis 2018**, et surtout que **notre niveau d'épargne nette a pu demeurer positif en 2020 malgré la hausse des dépenses de fonctionnement induite par la crise sanitaire**. Cela signifie donc que nous sommes désormais en mesure **d'autofinancer**, chaque année, une partie significative de nos dépenses d'investissement, et parallèlement de **réduire le recours à l'emprunt**.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Épargne nette du Département	- 2 124 000 €	1 693 000 €	- 2 505 000 €	483 000 €	7 605 000 €	3 231 941 €	6 228 158 €	10 862 121 €

Nous observons enfin la même tendance favorable s'agissant du fonds de roulement de notre département, c'est-à-dire de la trésorerie dont nous disposons en fin d'exercice (excédent global de clôture). Plus ce fonds de roulement est important, plus la collectivité peut honorer aisément et rapidement le paiement de ses dépenses (dépenses sociales, charges de personnel, investissements notamment), sans recourir à des lignes de trésorerie génératrices de frais financiers. En 2022, **le fonds de roulement représente 283 € par habitant** pour notre département, **soit un niveau supérieur à la moyenne de la strate** (233 € par habitant). À l'issue de l'exercice 2022, **cette trésorerie représente environ 2 mois de charges courantes** contre seulement 7 jours de charges courantes en 2015.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement	1 541 000 €	6 567 000 €	8 607 000 €	11 019 000 €	22 485 000 €	29 604 568 €	32 122 378 €	32 818 982 €

Le rétablissement de nos ratios financiers n'avait pourtant rien de gagné en début de mandat dernier, avec **la baisse annoncée** et appliquée de la **Dotation Globale de Fonctionnement** (DGF) des collectivités territoriales, notamment sur la période 2015-2017. Cette recette importante pour notre Département est en effet passée de **49,2 M€ fin 2014** à seulement **43,4 M€ en 2017**, comme indiqué dans le tableau ci-après. Si le niveau de DGF de notre Département est désormais stabilisé depuis 2018 (il a connu une légère progression sur les exercices 2019 et 2020 avant de chuter à nouveau en 2021 puis de ré augmenter en 2022), **la perte cumulée sur la période 2015-2022 s'établit tout de même à un peu plus de 5,1 M€.**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dotation forfaitaire	15 615 849 €	13 714 241 €	11 928 077 €	11 903 280 €	11 835 698 €	11 778 923 €	11 686 176 €	11 604 828 €
Dotation de fonctionnement minimale	15 569 087 €	15 569 087 €	15 569 087 €	15 569 087 €	15 733 838 €	16 207 402 €	16 237 671 €	16 799 410 €
Dotation de compensation	16 114 808 €	16 114 808 €	15 967 069 €	15 967 069 €	15 967 069 €	15 967 069 €	15 645 092 €	15 645 092 €
DGF Totale	47 299 744 €	45 398 136 €	43 464 233 €	43 439 436 €	43 536 605 €	43 953 394 €	43 568 939 €	44 049 330 €
	-1 929 256 €	-1 901 608 €	-1 933 903 €	-24 797 €	97 169 €	416 789 €	-384 455 €	480 391 €
								-5 179 670 €

Parallèlement, sur la même période 2015-2022, nous observons **une nette progression des dépenses sociales de notre Département**, notamment s'agissant des aides à la personne (**+8,4 M€** en cumulé sur la période observée, soit **+18,52 %**, étant précisé ici que le montant 2015 était similaire au montant 2014) :

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aides directes à la personne	45 382 507 €	47 917 532 €	49 522 916 €	49 075 707 €	49 470 337 €	51 562 852 €	52 415 747 €	53 787 000 €
		2 535 025 €	1 605 384 €	-447 209 €	394 630 €	2 092 515 €	852 895 €	1 371 253 €
								8 404 493 €

À contrario, nous observons globalement **une diminution des aides indirectes à la personne** (frais de séjours et d'hébergement) sur la période 2015-2022 (**-2,3 M€**, soit **une baisse de 7,04 %**), même si au sein de celles-ci les aides indirectes relatives à **l'aide sociale à l'enfance augmentent de 1,6 M€** sur la période :

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aides indirectes à la personne (frais de séjours et d'hébergement)	33 550 727 €	34 864 351 €	29 933 201 €	28 963 216 €	28 554 292 €	29 315 164 €	31 251 346 €	31 189 000 €
		1 313 624 €	-4 931 150 €	-969 985 €	-408 924 €	760 872 €	1 936 182 €	-62 346 €
								-2 361 727 €

À noter également qu'entre 2020 et 2022, soit trois ans seulement (la comparaison démarre en 2020 car les agents du Parc ont été intégré au sein du budget principal du conseil départemental à ce moment-là, ce qui facilite les comparaisons futures), les charges de personnel ont progressé de **3,7 M€**, soit **+ 8,47 %**.

	2020	2021	2022
Dépenses de personnel	43 628 167 €	45 894 270 €	47 325 411 €
		2 266 103 €	1 431 142 €
			3 697 244 €

Cette progression très soutenue s'explique par **trois principaux facteurs** que sont :

- **L'impact de l'entrée en vigueur du Parcours Professionnel, Carrière et Rémunération** (PPCR) ainsi que la mise en place du **Régime Indemnitaires tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel** (RIFSEEP) avec le réalignement de certains personnels et la mise en place du **Complément Indemnitaires** (CIA) en 2020,
- **Le recours à des personnels non titulaires** (chargés de mission) en fin de période,
- L'entrée en vigueur des **mesures gouvernementales** en fin de période (dégel du point d'indice, Ségur, revalorisation des assistants familiaux).

Par conséquent et sans surprise, **le ratio de rigidité des charges de structure augmente pour notre département sur la période 2015-2022**. Ce ratio, qui permet de mesurer le poids dans la section de fonctionnement des charges difficilement compressibles (charges de personnel, charges financières et dépenses d'intervention) **s'élève à plus de 78,5 %** en 2022, en augmentation de 4,1 points depuis 2015. Cette rigidité traduit le faible degré d'autonomie financière du Département.

Le redressement de la situation financière du Département est donc passé par **un encadrement strict de nos autres dépenses de fonctionnement** sur la période 2015-2022. Les **charges à caractère général** baissent fortement entre 2015 et 2022 (**-5,6 M€, soit -27,8 %**). Leur évolution est marquée par deux faits majeurs sur la période :

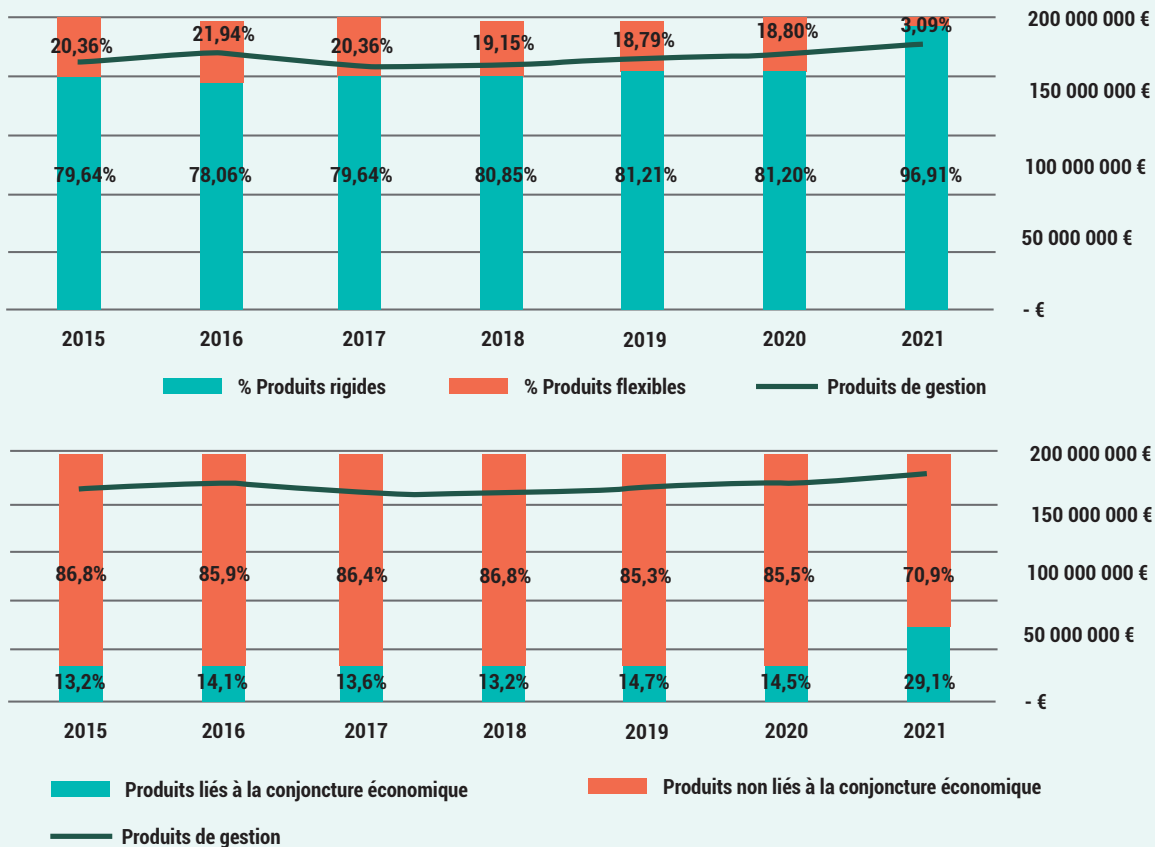
- La **forte diminution du poste 6188 « autres frais divers »** qui enregistrait les dépenses relatives à la compétence transports scolaires et interurbains (6,8 M€ en début de période), compétence transférée en 2017 à la Région ;

- La **progression du poste « achats »** qui **augmente de 2,5 M€** entre 2019 et 2020 du fait de l'intégration du budget annexe du parc départemental au sein du budget principal.

Les **autres postes de charges sont stables** sur la période, soulignant les efforts d'encadrement du département en la matière (le niveau des charges à caractère général reste identique depuis 2021 dans notre collectivité, en dépit du contexte d'inflation que nous connaissons actuellement).

Outre les tendances décrites précédemment s'agissant des dépenses de fonctionnement, **notre Département a pu bénéficier d'une certaine dynamique s'agissant des recettes réelles de fonctionnement**. Cette dynamique est très marquée sur la fin du mandat précédent (période 2019 à 2021) et s'est poursuivie en 2022.

Cette tendance s'accroît à compter de 2021, dans le cadre de la suppression progressive de la taxe d'habitation à échéance de 2023. Les conseils départementaux sont en effet privés de leur part de TFPB au profit des communes et reçoivent en contrepartie une fraction de TVA (dite « fraction de droit commun »), **soit encore une recette dépendante de la conjoncture économique. Comme le montrent les graphiques ci-après, sur la période 2015-2021 les recettes réelles de fonctionnement du Département ont progressé mais elles se sont parallèlement rigidifiées (perte de maîtrise du département sur ses recettes), en intégrant une part croissante de produits dépendant de la conjoncture économique :**



Ces chiffres demeurent identiques en 2022 : 97 % de nos produits de fonctionnement sont aujourd’hui rigides contre seulement 3 % de produits flexibles, tandis que 30% de nos recettes de fonctionnement sont aujourd’hui directement liées à la conjoncture économique (contre seulement 13 % en 2015).

Mais surtout, le rétablissement de la situation financière de notre département nous a permis d’augmenter à nouveau le niveau des investissements en fin de période (de 2018 à 2022 inclus). C’est particulièrement vrai s’agissant des dépenses d’équipement (les travaux sur la voirie, sur les collèges, sur les bâtiments départementaux). Sur la période 2015-2022, ces dépenses d’équipement s’élèvent à 111,8 M€. Surtout, après un léger « tassement » en 2016 et en 2017, le temps pour

notre collectivité de reconstituer sa trésorerie et de rétablir un autofinancement positif, **nous observons que ces dépenses d'équipement sont en constante augmentation depuis 2018** et atteignent même un montant de **19,1 M€ en 2022**, qui tend à **rapprocher la Creuse du niveau moyen observé sur les départements de la strate** (154 € par habitant en Creuse contre 181 € par habitant pour les départements de notre strate).

Les subventions d'équipement versées à des tiers (communes, EPCI, syndicats) sont quant à elles en légère diminution au fil des années, avant de connaître à nouveau un rebond en 2022 (solde des dispositifs Boost'Ter et Boost'Comm'Unes, accélération du financement du déploiement de la fibre optique via DORSAL). **Elles s'élèvent tout de même à 36 M€ sur la période 2015-2022** comme indiqué dans le tableau suivant :

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	14 606 461 €	9 934 302 €	10 591 756 €	13 432 541 €	13 377 455 €	14 021 686 €	16 807 952 €	19 106 819 €	111 878 972 €
Subventions d'équipement versées à des tiers	5 253 567 €	5 763 766 €	4 321 655 €	4 102 586 €	4 907 690 €	3 444 699 €	3 500 535 €	4 713 736 €	36 008 234 €
Total investissements	19 860 028 €	15 698 068 €	14 913 411 €	17 535 127 €	18 285 145 €	17 466 385 €	20 308 487 €	23 820 555 €	147 887 206 €

La **répartition exprimée en pourcentage entre les investissements directs et les investissements indirects** sur la période 2015-2022 est la suivante :

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	73,55 %	63,28 %	71,02 %	76,60 %	73,16 %	80,28 %	82,76 %	80,21 %	75,65 %
Subventions d'équipement versées à des tiers	26,45 %	36,72 %	28,98 %	23,40 %	26,84 %	19,72 %	17,24 %	19,79 %	24,35 %
Total investissements	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Les **investissements « directs »** sont **prépondérants** et représentent **un peu plus de 75 % des investissements** réalisés, contre un peu moins de **25 % pour les investissements « indirects »**.

Pour financer cette hausse des investissements en fin de période, notre département s'est appuyé sur un autofinancement en hausse (épargne nette) et a donc pu maîtriser le recours à l'emprunt (en le faisant même diminuer de manière importante à partir de 2021).

Une dette maîtrisée sur la période 2015-2022

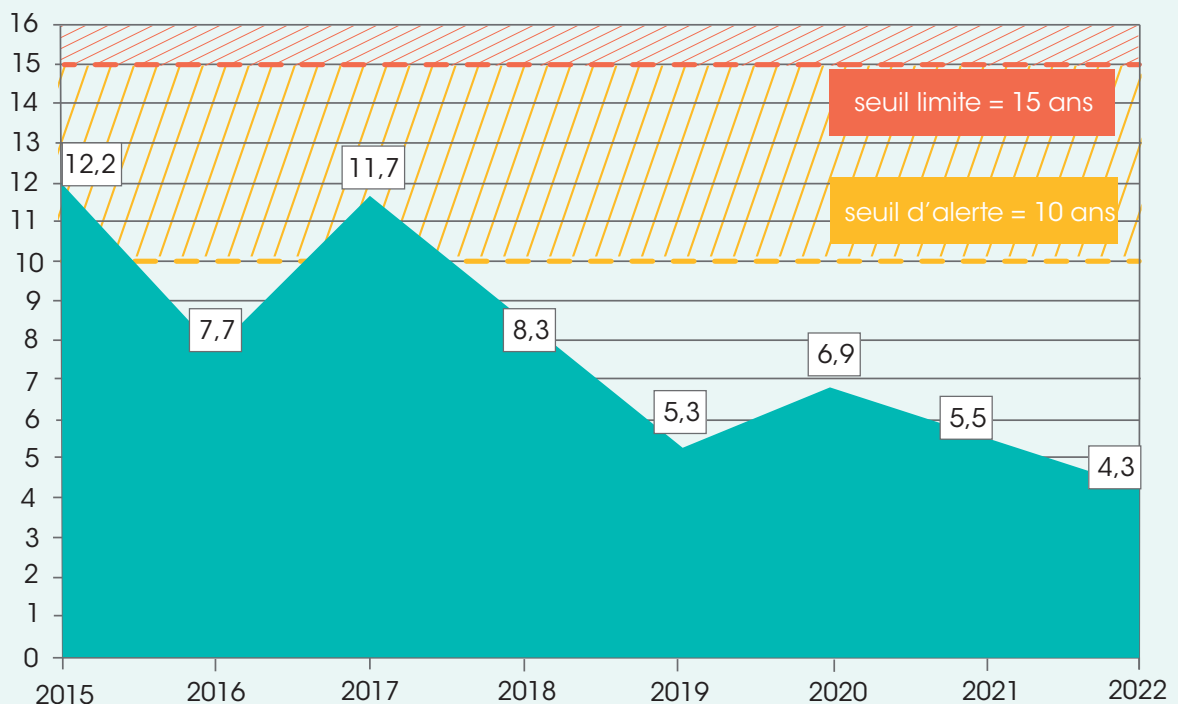
L'encours de dette de notre Département atteignait **98 964 000,95 €** au 31 décembre 2022. Il est surtout intéressant de constater que l'évolution de notre encours de dette a connu **une augmentation nettement moins prononcée sur la période 2015-2022 que sur la période 2009-2014**, comme en atteste le tableau ci-après :

Encours au	Montant	% d'évolution
31/12/2009	77 038 493,76 €	
31/12/2010	77 477 046,86 €	0,57%
31/12/2011	77 881 697,31 €	0,52%
31/12/2012	80 934 097,27 €	3,92%
31/12/2013	84 300 121,99 €	4,16%
31/12/2014	87 806 361,99 €	4,16%
L'encours de 2009 à 2014 représente une augmentation de 10,767 M€, soit une évolution de +13,98% en 6 ans		
31/12/2015	92 356 819,46 €	5,18 %
31/12/2016	93 406 575,04 €	1,14%
31/12/2017	94 779 475,12 €	1,47%
31/12/2018	97 451 480,00 €	2,82%
31/12/2019	99 600 698,21 €	2,21%
31/12/2020	100 806 891,82 €	1,21%
31/12/2021	98 964 000,95 €	-1,83%
31/12/2022	96 268 137,88 €	-2,72%
L'encours de 2015 à 2022 représente une augmentation de 3,911 M€, soit une évolution de +4,24% en 7 ans		

Cette tendance favorable se poursuit en 2023 puisque l'encours de dette du conseil départemental diminue pour la troisième année consécutive : il s'élève à **93 035 065,33 €** en fin d'année (soit un niveau inférieur à celui de 2016), **et sur la période 2015-2023 l'augmentation de l'encours ne sera plus que de +0,73 %**.

Surtout, **notre capacité de désendettement** qui était de 12,2 années en 2015 est désormais de **4,3 ans** fin 2022 (ce niveau devrait quasiment se maintenir à l'issue de l'exercice 2023, en restant inférieur à 5 ans).

Ratio capacité de désendettement en nombre d'années (encours dette / épargne brute)



Ce ratio traduit la soutenabilité de la dette pour notre département, et permet d'évaluer en années le temps nécessaire à une collectivité pour rembourser la totalité du capital de sa dette si elle y consacrait tout son autofinancement brut. **Ces indicateurs sont essentiels et sont ceux qui sont suivis par les organismes prêteurs.** Ces indicateurs, lorsqu'ils sont favorables, vont nous permettre d'accéder au volume des prêts demandés et cela à des conditions de taux satisfaisantes au regard du marché.

2. SE COMPARER : ET AILLEURS ?

Après s'être intéressé à l'évolution de la situation financière des Départements au cours des six dernières années puis plus spécifiquement à l'évolution de la situation financière de notre Département au cours du dernier mandat, **il est intéressant de comparer à présent la situation du Département de la Creuse à d'autres Départements**. Pour ce faire, la comparaison est établie avec des départements « **similaires** », c'est-à-dire ceux appartenant à la **même strate démographique** que le nôtre (les départements de moins de 250 000 habitants).

Il s'agit notamment de **comparer les niveaux d'épargne brute et d'épargne nette** de ces départements, mais aussi **leur niveau d'endettement, le poids des dépenses sociales, des dépenses de personnel ou encore le niveau d'investissement de ces derniers**.

Les chiffres présentés ci-après sont issus des dernières données disponibles (année 2022), publiées par l'Observatoire des Finances et de la Gestion Publique Locales (OFGL) et la **Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)**.

S'agissant tout d'abord du **niveau d'épargne brute** et du **taux d'épargne brute**, nous observons qu'en dépit du rétablissement significatif de la situation financière de notre Département depuis 2015, **la Creuse demeure en retrait par rapport à la moyenne des départements de la strate** :

Départements	Épargne Brute en € par habitant en 2022
HAUTES-ALPES	479 €
CORREZE	375 €
LOZERE	352 €
ARIEGE	335 €
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	319 €
CANTAL	280 €
HAUTES-PYRENEES	264 €
MOYENNE DE LA STRATE	257 €
LOT	249 €
INDRE	219 €
HAUTE-SAONE	218 €
HAUTE-MARNE	214 €
HAUTE-LOIRE	199 €
CREUSE	183 €
NIEVRE	143 €
GERS	139 €
MEUSE	138 €
TERRITOIRE DE BELFORT	137 €

Départements	Taux d'épargne brute en 2022 (en %)
HAUTES-ALPES	30,76 %
CORREZE	27,91 %
ARIEGE	22,70 %
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	21,74 %
LOZERE	20,24 %
HAUTE-SAONE	20,15 %
INDRE	19,66 %
MOYENNE DE LA STRATE	18,45 %
CANTAL	18,33%
HAUTES-PYRENEES	18,04 %
LOT	17,69 %
HAUTE-LOIRE	17,15 %
HAUTE-MARNE	17,14 %
TERRITOIRE DE BELFORT	12,16 %
CREUSE	11,47 %
MEUSE	10,89 %
GERS	10,26 %
NIEVRE	9,69 %

Nous observons que notre Département se situait à peine au-dessous du seuil des 10 % concernant le taux d'épargne brute fin 2022 (10 % étant considéré comme le seuil d'alerte, il correspond à un premier « avertissement » en quelque sorte. La limite en dessous de laquelle il est conseillé de ne pas tomber se situe à 7 %).

Même analyse s'agissant du niveau d'épargne nette : elle est en bien meilleure posture qu'en début de mandature précédente (épargne nette négative en 2015 : - 2,1 M€) mais demeure néanmoins largement inférieure à celle des autres départements de la strate, hormis le Territoire de Belfort, la Meuse, la Nièvre et le Gers.

Départements	Épargne nette en € par habitant en 2022
HAUTES-ALPES	349 €
ARIEGE	325 €
LOZERE	289 €
CORREZE	254 €
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	234 €
INDRE	216 €
LOT	198 €
HAUTES-PYRENEES	191 €
MOYENNE DE LA STRATE	187 €
HAUTE-MARNE	182 €
CANTAL	175 €
HAUTE-LOIRE	149 €
HAUTE-SAONE	145 €
CREUSE	86 €
TERRITOIRE DE BELFORT	84 €
MEUSE	77 €
NIEVRE	63 €
GERS	63 €

En matière de dette, **notre Département se situe au cinquième rang des départements de la strate les plus endettés s'agissant du ratio « encours de dette / population »**, légèrement au-dessus de la moyenne des départements de la strate. Rappelons néanmoins la tendance positive qui s'est engagée depuis 2021 pour notre département, puisque le montant de l'encours de dette par habitant est en diminution : **802 € par habitant fin 2022 contre 851 € par habitant fin 2020**.

Départements	Encours de dette en € par habitant en 2022
CANTAL	1 201 €
HAUTES-ALPES	1 141 €
CORREZE	1 093 €
NIEVRE	959 €
CREUSE	802 €
MEUSE	700 €
HAUTES-PYRENEES	653 €
MOYENNE DE LA STRATE	621 €
GERS	616 €
TERRITOIRE DE BELFORT	610 €
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	581 €
LOZERE	554 €
HAUTE-SAONE	508 €
LOT	398 €
HAUTE-LOIRE	370 €
HAUTE-MARNE	155 €
ARIEGE	60 €
INDRE	0 €

Notons surtout que le stock de dette de notre collectivité est aujourd'hui largement « soutenable » puisque la capacité de désendettement du Département de la Creuse était inférieure à 5 ans fin 2022, loin du seuil d'alerte fixé à 10 ans.

Départements	Capacité de désendettement exprimée en année à fin 2022
NIÈVRE	6,70
MEUSE	5,07
TERRITOIRE DE BELFORT	4,46
GERS	4,43
CREUSE	4,38
CANTAL	4,28
CORRÈZE	2,92
HAUTES-PYRÉNÉES	2,47
MOYENNE DE LA STRATE	2,42
HAUTES-ALPES	2,38
HAUTE-SAÔNE	2,33
HAUTE-LOIRE	1,86
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	1,82
LOT	1,60
LOZÈRE	1,57
HAUTE-MARNE	0,73
ARIÈGE	0,18
INDRE	0,00

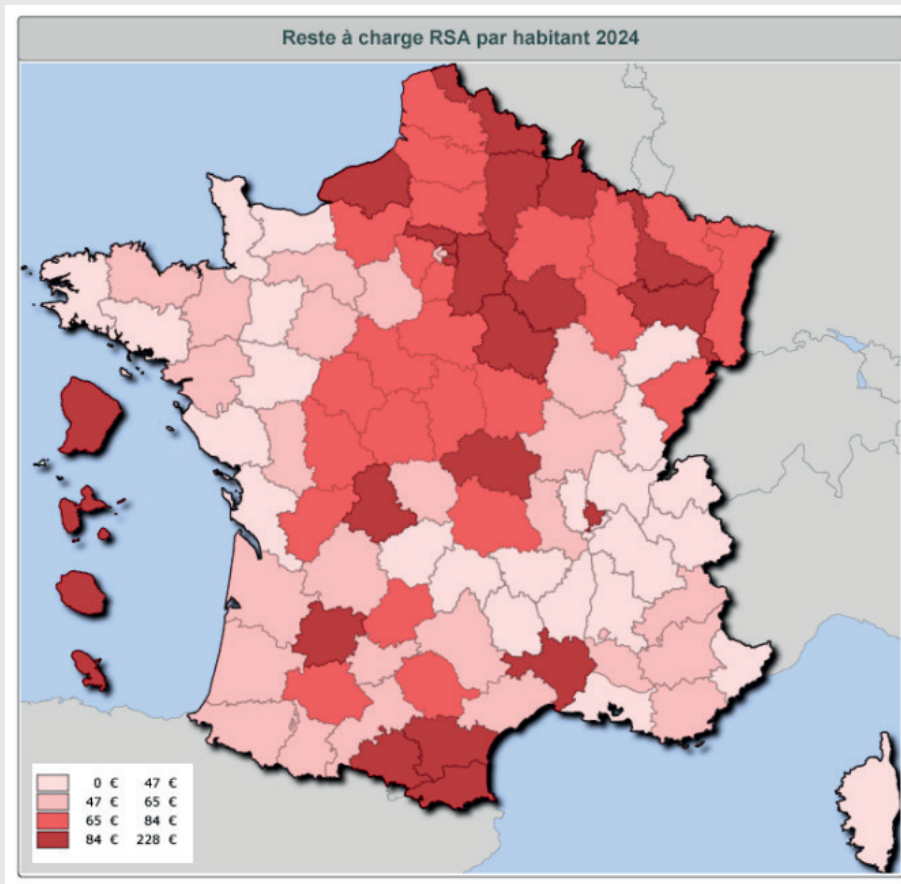
S'agissant des dépenses de personnel, **notre département apparaît en 2^{ème} position derrière la Lozère au niveau du ratio « dépenses de personnel / population »**. Cela s'explique aussi par la population plus faible dans ces deux départements (Lozère et Creuse).

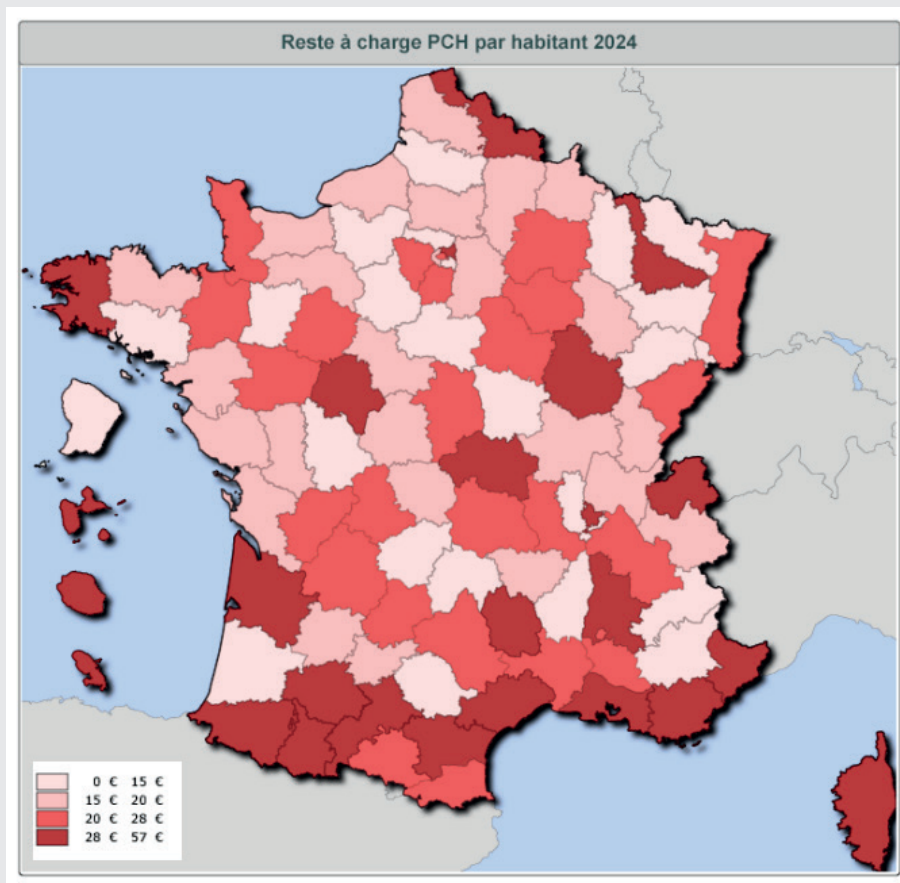
Départements	Charges de personnel en € par habitant en 2022
LOZÈRE	396 €
CREUSE	392 €
NIÈVRE	384 €
GERS	367 €
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	329 €
HAUTES-PYRÉNÉES	326 €
CANTAL	324 €
LOT	313 €
ARIÈGE	309 €
MOYENNE DE LA STRATE	306 €
HAUTES-ALPES	294 €
HAUTE-MARNE	285 €
MEUSE	273 €
TERRITOIRE DE BELFORT	273 €
CORRÈZE	265 €
HAUTE-SAÔNE	229 €
HAUTE-LOIRE	216 €
INDRE	216 €

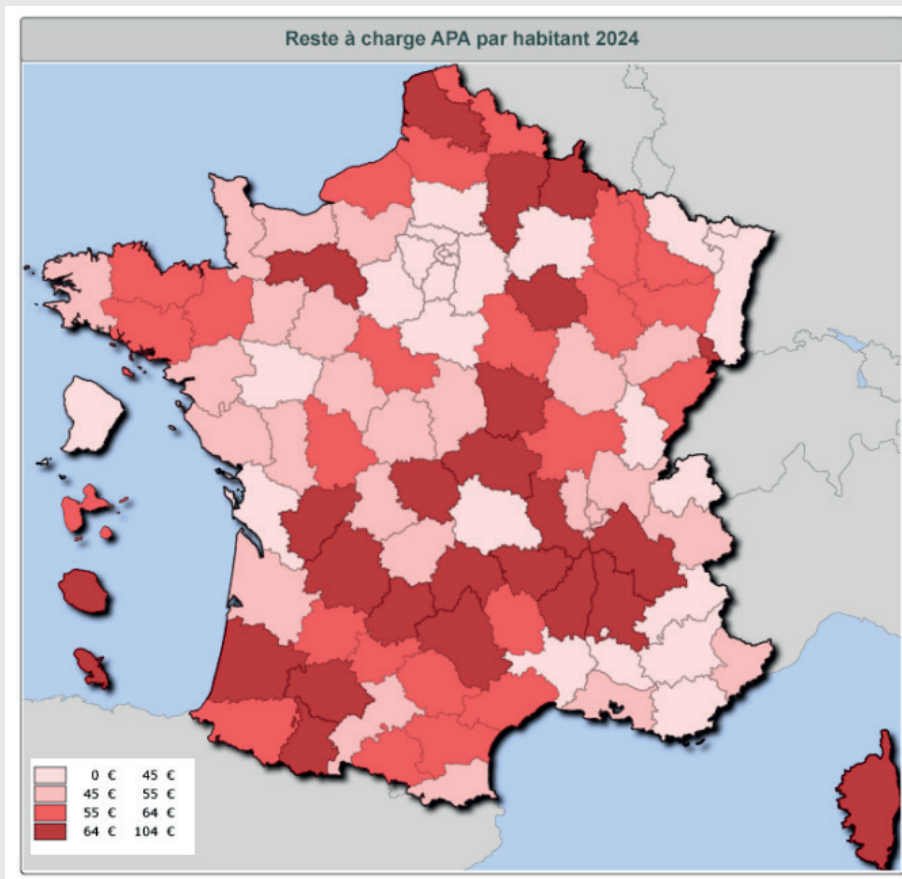
S'agissant ensuite du **montant des aides à la personne**, nous observons que **notre Département se situe à la première place** quand on ramène, sur l'exercice 2022, le montant de ces dépenses au nombre d'habitants. **Sont ici incluses dans les aides à la personne l'ensemble des dépenses enregistrées aux comptes 651 du Département** (RSA, APA, PCH, ACTP, secours d'urgence, bourses, allocations Famille et Enfance, primes, dots).

Départements	Aides à la personne en € par habitant en 2022 (dont APA, RSA, PCH, ACTP, secours, bourses)
CREUSE	461 €
ARIÈGE	448 €
HAUTES-PYRÉNÉES	428 €
LOT	411 €
NIÈVRE	386 €
GERS	365 €
TERRITOIRE DE BELFORT	337 €
MOYENNE DE LA STRATE	333 €
HAUTE-MARNE	323 €
LOZÈRE	312 €
CANTAL	320 €
INDRE	319 €
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	302 €
HAUTES-ALPES	295 €
MEUSE	291 €
HAUTE-LOIRE	271 €
HAUTE-SAÔNE	241 €
CORRÈZE	235 €

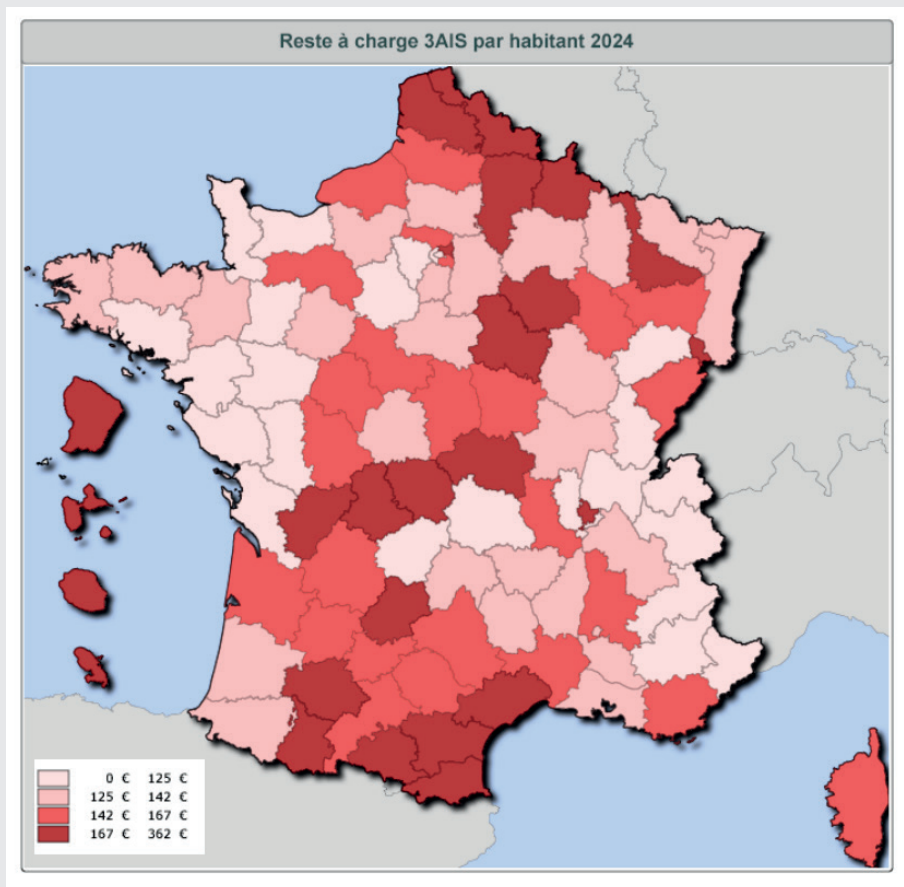
Quand on analyse chacune des trois Allocations Individuelles de Solidarité (AIS) individuellement, **nous observons que le Reste À Charge (RAC) pour notre département reste plutôt « modéré »** par rapport à d'autres territoires pour ce qui concerne le **RSA et la PCH**. En revanche, pour l'**APA**, **le reste à charge de notre département figure parmi les plus élevés**, comme retranscrit dans les cartes suivantes (il est précisé ici que nous parlons du « reste à charge 2024 », c'est-à-dire celui qui sera utilisé en 2024 pour la répartition des fonds de péréquation et qui est calculé à partir des dépenses réalisées et des recettes encaissées en 2022 en matière d'AIS (les dernières connues à ce jour) :



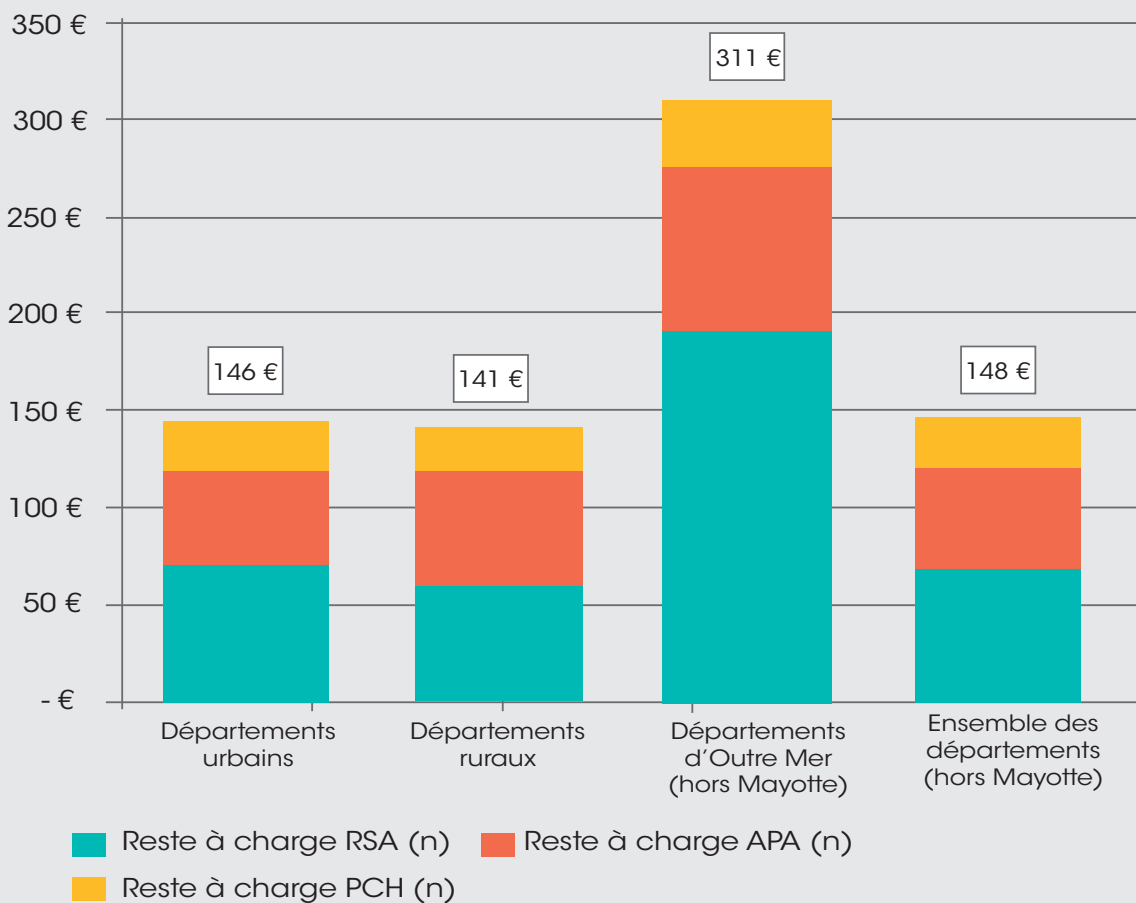




Au global, **toutes AIS confondues** (RSA + APA + PCH), **le reste à charge pour notre département se situe dans une fourchette plutôt élevée** (entre 167 € et 362 € par habitant), alors qu'il est en moyenne de 141 € pour les départements ruraux et de 148 € à l'échelle de l'ensemble des départements (le reste à charge 3 AIS 2024 est précisément de 170 € par habitant pour le Département de la Creuse) :



LE RESTE À CHARGE 3 AIS 2024 EN € PAR HABITANT PAR TYPOLOGIE DE DÉPARTEMENTS



Concernant les frais de séjours et d'hébergement, **le montant par habitant de ces dépenses est supérieur dans la Creuse à celui observé en moyenne dans les départements de la strate.**

Départements	Frais de séjours et d'hébergement en € par habitant en 2022 (ASE, personnes handicapées, personnes âgées)
CANTAL	316 €
NIÈVRE	293 €
MEUSE	284 €
GERS	263 €
CREUSE	260 €
LOZÈRE	253 €
CORRÈZE	247 €
HAUTE-LOIRE	242 €
MOYENNE DE LA STRATE	235 €
HAUTE-MARNE	221 €
LOT	216 €
INDRE	205 €
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	204 €
HAUTES-ALPES	195 €
HAUTES-PYRÉNÉES	195 €
HAUTE-SAÔNE	175 €
TERRITOIRE DE BELFORT	174 €
ARIÈGE	159 €

Enfin, sont présentés ci-après **les niveaux d'investissement constatés sur les comptes administratifs 2022 des départements de la strate.**

Pour notre département, il est à noter que si le **montant des subventions d'équipement versées à des tiers** (aux communes, aux EPCI, au SDIS, aux syndicats mixtes, à DORSAL...) **demeure le plus faible** parmi les 17 départements de la strate, **la progression est importante s'agissant des dépenses d'équipement** (travaux dans les collèges, dans les bâtiments départementaux, sur la voirie, équipement informatique...) : **nous passons en effet de 121 € par habitant en 2020 à 154 € par habitant en 2022**, ce qui nous rapproche du montant moyen observé sur les départements de notre strate (181 € par habitant en 2022).

Départements	Dépenses d'équipement en € par habitant en 2022
LOZÈRE	317 €
HAUTES-ALPES	298 €
LOT	217 €
CANTAL	197 €
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	196 €
HAUTE-SAÔNE	191 €
ARIÈGE	182 €
MOYENNE DE LA STRATE	181 €
HAUTE-MARNE	174 €
HAUTES-PYRÉNÉES	161 €
CREUSE	154 €
MEUSE	153 €
TERRITOIRE DE BELFORT	136 €
INDRE	132 €
CORRÈZE	125 €
HAUTE-LOIRE	121 €
GERS	119 €
NIÈVRE	106 €

Départements	Subventions d'équipement versées à des tiers en € par habitant en 2022
LOZÈRE	141 €
ARIÈGE	125 €
HAUTE-LOIRE	102 €
HAUTE-SAÔNE	101 €
HAUTE-MARNE	93 €
HAUTES-ALPES	86 €
HAUTES-PYRÉNÉES	81 €
NIÈVRE	80 €
MOYENNE DE LA STRATE	76 €
LOT	73 €
CORRÈZE	65 €
CANTAL	57 €
MEUSE	55 €
GERS	49 €
TERRITOIRE DE BELFORT	45 €
INDRE	43 €
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	42 €
CREUSE	39 €

Notons enfin, du côté des recettes cette fois, qu'en dépit d'une année « record » pour notre département en 2022, le montant du produit de DMTO encaissé exprimé en € par habitant demeure bien inférieur à celui perçu dans la majorité des autres Départements de la strate.

Départements	Recette de DMTO en € par habitant (2022)
HAUTES-ALPES	318 €
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	243 €
GERS	187 €
LOT	184 €
HAUTES-PYRÉNÉES	175 €
ARIÈGE	172 €
CORRÈZE	145 €
TERRITOIRE DE BELFORT	132 €
HAUTE-LOIRE	127 €
NIÈVRE	125 €
CANTAL	123 €
LOZÈRE	111 €
INDRE	110 €
HAUTE-SAÔNE	108 €
CREUSE	103 €
MEUSE	98 €
HAUTE-MARNE	97 €

Toutes ces comparaisons avec les autres Départements de la strate permet donc de tirer la conclusion suivante : **si à titre individuel notre « santé » financière s'est considérablement améliorée depuis 2015** (nos ratios sont tous en constante progression), **la situation de notre collectivité demeure extrêmement fragile, avec notamment des niveaux d'épargne inférieurs à la moyenne, un poids de la dette encore supérieur à la moyenne, ce qui nous place en retrait s'agissant des dépenses d'investissement.**



II

LES GRANDES TENDANCES POUR 2023

Avant de se pencher sur les orientations budgétaires 2024, il apparaît opportun de **dresser le portrait des premières grandes tendances qui se dégagent pour l'année 2023 au niveau national**, puis **au niveau de l'ensemble des Départements** avant de s'intéresser spécifiquement **à la situation de notre Département**.

Il est précisé ici que **ces lignes ont été écrites fin Décembre 2023** et tout début Janvier 2024, à un moment où il restait encore quelques jours d'exécution comptable s'agissant la section de fonctionnement (dans le cadre de la journée complémentaire). Il s'agit donc bien **d'analyser les premières tendances qui semblent se dégager sur l'exercice 2023** (pré compte administratif), étant entendu **les chiffres définitifs relatifs à l'exécution 2023 seront présentés au mois d'avril prochain**, lors de l'examen du compte administratif.

1. LES FINANCES LOCALES EN 2023 (TOUS NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS CONFONDUS)

Après une année 2020 marquée par la crise sanitaire, **les collectivités territoriales ont vu leur situation financière s'améliorer en 2021 et en 2022**, leur épargne brute s'étant inscrite en hausse, successivement de 17,1 % puis 2,8 %, et ce, malgré **la hausse des dépenses de fonctionnement de 3,2 % puis 5,0 %** sur les mêmes années. Quant à **l'évolution des dépenses d'investissement**, également en **nette hausse les deux dernières années**, elle marque une rupture avec le cycle électoral traditionnel, en particulier communal. Ces niveaux élevés de dépenses s'expliquent en réalité en grande partie, pour la section de fonctionnement, par **la hausse des prix entamée dès l'été 2021 et les mesures gouvernementales corrélatives**, dont la **revalorisation du point d'indice de la fonction publique** au 1^{er} juillet 2022, malgré la mise en place de diverses mesures d'atténuation prises par l'État. Quant à l'investissement local, il ne semble pas avoir retrouvé son niveau d'avant crise une fois déflaté des effets de prix. En parallèle, **si l'endettement des collectivités dans leur ensemble se poursuit**, leur **épargne brute s'inscrit en hausse et leur trésorerie continue d'être abondée** ; ce qui semble témoigner d'une santé financière maîtrisée, mais cache en réalité de fortes disparités territoriales.

Il n'en demeure pas moins que, globalement, **cette situation a permis aux collectivités d'aborder 2023** plus sereinement, alors qu'elles demeurent confrontées aux défis des années précédentes : **inflation et hausse des frais de personnel**. Du côté du fonctionnement, le dynamisme des recettes fiscales assises sur les valeurs locatives, avec **une revalorisation de 7,1 %** serait cependant tempéré par la forte baisse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et le **ralentissement de la dynamique de la TVA**. La croissance des produits amortirait en partie la **hausse des charges (+ 5,8 %)** mais leur progression serait dans l'ensemble insuffisante pour maintenir un niveau d'épargne équivalent à celui de 2022. Pour autant, **l'investissement resterait particulièrement dynamique**, en accélération par rapport à l'année précédente (+ 9,1 %), du fait du **recours à l'emprunt**, mais aussi, fait notable de 2023, par **un prélèvement important sur le fonds de roulement**.

Les **premières projections pour l'année 2023**, tous niveaux de collectivités territoriales confondus, sont ainsi les suivantes (source : note de conjoncture sur les Finances locales de la Banque Postale, publiée fin Septembre 2023) :

Finances locales en 2023

SECTION DE FONCTIONNEMENT	22/21 %	2022 Mds €	23/22 %	2023p Mds €	FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	22/21 %	2022 Mds €	23/22 %	2023p Mds €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	+ 4,6	260,0	+ 3,2	268,3	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	+ 7,3	69,7	+ 9,1	76,0
Recettes fiscales	+ 4,8	167,6	+ 3,2	172,8	financées par :				
Dotations et compensations fiscales	+ 1,1	39,7	+ 1,7	40,4	- Autofinancement (5)=(3)-(9)	+ 8,5	42,7	+ 8,1	46,1
Participations	+ 7,9	14,2	+ 4,6	14,9	- Recettes d'investissement (6)	+ 4,4	24,0	+ 7,1	25,7
Produit des services	+ 8,7	24,9	+ 5,6	26,3	- Flux net de dette (7) =	-	+ 3,0	-	+ 4,2
Autres	+ 2,9	13,6	+ 1,8	13,9	- Emprunts nouveaux*	+ 3,2	21,4	+ 6,6	22,8
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 5,0	213,8	+ 5,8	226,2	- Remboursements* (8)	+ 1,6	18,4	+ 1,1	18,6
Dépenses de personnel	+ 5,3	76,1	+ 5,1	80,0	VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	-	+ 3,6	-	- 4,0
Charges à caractère général	+ 8,2	52,5	+ 9,4	57,4	ENCOURS DE DETTE au 31/12	+ 1,0	202,5	+ 2,1	206,7
Dépenses d'intervention	+ 3,3	74,9	+ 4,2	78,0					
Autres	+ 1,6	6,6	- 5,4	6,2					
Intérêts de la dette	- 2,9	3,7	+ 21,0	4,4					
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	+ 2,8	46,3	- 9,0	42,1					
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	+ 3,6	27,9	- 15,6	23,5					

Budgets principaux et budgets annexes consolidés des flux croisés

* hors opérations financières

p : prévisions

(9) = (3)+(6)+(7)-(4)

2. LES FINANCES DES DÉPARTEMENTS EN 2023

En 2022, **plusieurs éléments sont venus perturber l'analyse des comptes départementaux**. Deux départements, la Seine-Saint-Denis et les Pyrénées-Orientales, ont commencé à **expérimenter la recentralisation du Revenu de Solidarité Active (RSA)**, avec pour corollaire **une réduction des dépenses et des recettes de fonctionnement de l'ordre de 700 millions d'euros**. Par ailleurs, de nombreux départements ont eu recours à la possibilité qui leur était offerte de mettre en réserve une partie de leur produit de DMTO. Cette faculté s'est traduite dans les comptes par une dépense supplémentaire dans les autres dépenses de fonctionnement de plus de 700 millions d'euros.

Compte tenu de ces éléments, les **recettes de fonctionnement ont progressé un peu moins vite que les dépenses** (+ 3,3 % contre + 4,1 %), entraînant une légère baisse de l'épargne brute (- 0,9 %) qui s'établit à 11 milliards d'euros, un niveau proche du niveau historique de 2021. Cette épargne permet de **financer une grande partie des investissements**, toujours en hausse (+ 7,4 % après + 9,4 %). Les départements poursuivent leur désendettement (baisse du stock de dette), les nouveaux emprunts diminuant plus que les remboursements.

En 2023, seule l'Ariège s'inscrit dans l'expérimentation précitée, soit une dépense en moins de l'ordre de 40 millions d'euros. Étant donné ce niveau relativement faible comparé aux dépenses totales, les évolutions et les niveaux mentionnés ci-dessous tiennent compte de ce transfert.

L'élément le plus sensible de cet exercice 2023 pour les départements serait la baisse de leurs recettes de fonctionnement, dans un contexte de **prix toujours élevés**. D'un montant de 71,0 milliards d'euros, elles diminueraient en effet de 1,5 %, conséquence du repli de 2,5 % de leurs recettes fiscales. Le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) se contracterait d'environ 20 % pour s'établir à 11,9 milliards d'euros, soit près de 3 milliards d'euros en dessous du niveau de 2022, du fait d'un marché de l'immobilier atone et de prix en baisse. Leur principal impôt, la TVA (20,8 milliards d'euros, + 29,7 %) connaîtrait deux mouvements contraires. Le produit, avant nouvelle fraction, enregistrerait une progression en deçà de celle de 2022. Le deuxième facteur fait suite à la **suppression de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises**. La CVAE disparaît en effet en 2023 pour les départements et est remplacée par **une nouvelle fraction de TVA**.

La **Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques (TICPE)** serait **stable à 5,2 milliards d'euros** et la **Taxe Spéciale sur les Conventions d'Assurance (TSCA)**, **8,6 milliards d'euros**, progresserait sur un rythme proche de celui des années précédentes (environ + 4 %).

Les dotations et compensations fiscales se stabiliseraient à 10,3 milliards d'euros (-0,1 %). La **Dotation Globale de Fonctionnement (DGF)** diminue en compensation de la recentralisation du RSA de l'Ariège, et deux dotations servent de variable d'ajustement au sein des concours financiers de l'État : la dotation de compensation de la réforme de la TP (DCRTP) est réduite de 5 millions et la dotation dite « carrée » (ensemble d'anciennes compensations fiscales) de 10 millions d'euros.

Les participations reçues, constituées à 72 % des contributions de la **Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA)** progresseraient de **4,8 % pour atteindre 5,6 milliards d'euros**. Les crédits de la CNSA poursuivraient leur croissance en 2023 avec l'impact des revalorisations salariales ou encore le renforcement du soutien financier pour les services d'aide à domicile.

Les **dépenses de fonctionnement** enregistreraient **une croissance proche de celle de 2022 (+ 3,9 % après + 4,1 %)** et **représenteraient 63,4 milliards d'euros**. Les charges de personnel déjà en nette accélération en 2022 (+ 5,1 %) augmenteraient encore de 5,5 % sous l'effet des différentes mesures salariales visant à redonner du pouvoir d'achat au personnel de la fonction publique.

Malgré **un ralentissement de la courbe des prix, un accroissement marqué des charges à caractère général serait encore visible** (+ 10,4 % après + 8,3 %), les contrats de prestations de services absorbant avec décalage la forte inflation de 2022.

Les **dépenses d'action sociale** qui constituent, avec un niveau de **34,1 milliards d'euros, le poste le plus important des départements** (45 % de leur budget hors remboursement de la dette) enregistreraient un **taux d'évolution de 3,6 %**. Si les dépenses d'allocation du RSA bénéficient des deux revalorisations de l'année 2022 (+ 1,8 % en avril et + 4 % en juillet) ainsi que de celle de 2023 (+ 1,6 % en avril, cf. page 13), en revanche la baisse attendue du nombre de bénéficiaires

vient limiter ces progressions (- 1,5 % de bénéficiaires entre le 1er semestre 2023 et 2022). La **Prestation de Compensation du Handicap (PCH)** ainsi que **l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) augmenteraient à nouveau** sous l'effet de la montée en charge de la PCH parentalité et de la poursuite des revalorisations salariales. **Les dépenses d'aide sociale à l'enfance, en progression constante** depuis plusieurs années contribueraient également à alourdir les budgets sociaux des départements.

Les **autres dépenses** (10,4 milliards d'euros, - 0,2 %) **subiraient notamment le contrecoup des mises en réserve de DMTO de 2022**, ce mécanisme ne faisant sans doute pas l'objet d'un renouvellement cette année compte tenu des niveaux attendus de DMTO. En revanche, certaines participations obligatoires (aux collèges par exemple) pourraient augmenter fortement afin d'absorber les hausses de coûts supportées par les partenaires des départements en 2022.

Influencées par la **remontée des taux d'intérêt** amorcée en 2022, **les charges d'intérêt enregistreraient leur première hausse depuis 2014** (+ 13,8 %). Avec un niveau de 603 millions d'euros elles pèseraient cependant encore très peu dans les budgets de fonctionnement (1,0 %).

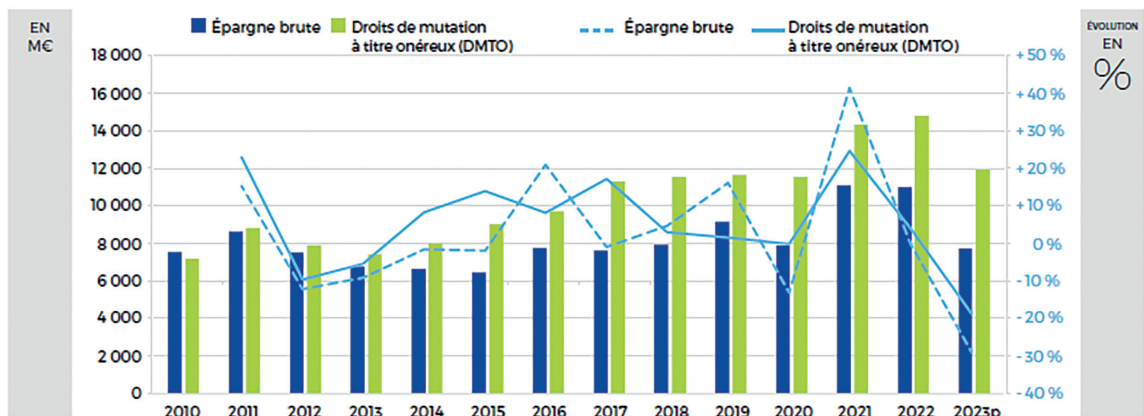
L'épargne brute, calculée par différence entre les recettes et dépenses de fonctionnement, **se contracterait très fortement** (- 31,2 %, 7,6 milliards d'euros), touchée par la perte importante de produit de DMTO. Une fois retranchés les remboursements d'emprunts, l'épargne nette, 4,2 milliards d'euros, financerait 33 % des investissements, soit moitié moins qu'en 2021 (63 %).

Malgré un rétrécissement de leur marge de manœuvre financière, les départements poursuivraient leurs programmes d'investissement avec une nouvelle hausse de leurs dépenses d'investissement (hors remboursement de dette) de 4,9 %. Le niveau atteint serait de 12,8 milliards d'euros, les deux tiers correspondant à des dépenses d'équipement direct. À noter que **les dépenses de voirie et d'aménagement du territoire sont attendues en hausse**, tandis que celles pour les collèges diminueraient légèrement, les travaux dans ces derniers s'inscrivant de plus en plus dans une logique de transition écologique, dont la finalisation nécessite du temps.

Les **recettes d'investissement** (hors remboursements de la dette) **s'élèveraient à 3,0 milliards d'euros en croissance de 7,9 %**. Le FCTVA augmenterait sous l'impulsion des investissements des deux années passées et les départements percevraient pour la première année les crédits issus du fonds vert. Ces ressources, complétées de l'épargne nette, financeraient 59 % des investissements. La part manquante serait en partie assurée par un recours marqué à l'emprunt. Ce dernier pourrait augmenter de 34,5 % pour atteindre 3,2 milliards d'euros. Néanmoins, les remboursements d'emprunts étant toujours plus élevés (3,4 milliards d'euros, + 1,2 % par rapport à 2022), **les départements procéderaient à nouveau à un désendettement**, leur dette de fin d'année (30,7 milliards d'euros) marquant un léger repli de - 0,5 %. Un prélèvement important sur le fonds de roulement (de l'ordre de 2,4 milliards d'euros), facilité par les abondements observés par le passé (+ 7,1 milliards d'euros entre 2015 et 2022), serait nécessaire pour boucler leur financement.

Évolution comparée de l'épargne brute et des DMTO des départements

© La Banque Postale



Source : Balances comptables DGFIP, périmètre courant.

Départements

SECTION DE FONCTIONNEMENT	22/21 %	2022 Mds €	23/22 %	2023p Mds €	FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	22/21 %	2022 Mds €	23/22 %	2023p Mds €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	+ 3,3	72,0	- 1,5	71,0	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	+ 7,4	12,2	+ 4,9	12,8
Recettes fiscales	+ 3,2	53,4	- 2,5	52,1	financées par :				
Dotations et compensations fiscales	- 2,1	10,3	- 0,1	10,3	- Autofinancement (5)=(3)-(9)	+ 10,0	10,3	- 3,9	9,9
Participations	+ 13,4	5,3	+ 4,8	5,6	- Recettes d'investissement (6)	+ 8,4	2,8	+ 7,9	3,0
Autres	+ 6,5	3,0	+ 0,9	3,1	- Flux net de dette (7) =	-	- 0,9	-	- 0,2
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 4,1	61,0	+ 3,9	63,4	- Emprunts nouveaux*	- 17,7	2,4	+ 34,5	3,2
Dépenses de personnel	+ 5,1	13,1	+ 5,5	13,8	- Remboursements* (8)	- 5,7	3,3	+ 1,2	3,4
Charges à caractère général	+ 8,3	4,1	+ 10,4	4,5	VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	-	+ 0,7	-	- 2,4
Dépenses d'action sociale*	+ 0,8	32,9	+ 3,6	34,1	ENCOURS DE DETTE au 31/12	- 3,0	30,8	- 0,5	30,7
Autres	+ 13,2	10,4	- 0,2	10,4	Budgets principaux				
Intérêts de la dette	- 1,8	0,5	+ 13,8	0,6	* hors opérations financières				
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	- 0,9	11,0	- 31,2	7,6	e : estimations				
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	+ 1,4	7,7	- 45,2	4,2	p : prévisions				
					(9) = (5)+(6)+(7)-(4)				

*En 2022 l'évolution est perturbée par la recentralisation des dépenses au titre du RSA pour deux départements






Source : Note de conjoncture sur les Finances locales de la Banque Postale, publiée fin septembre 2023

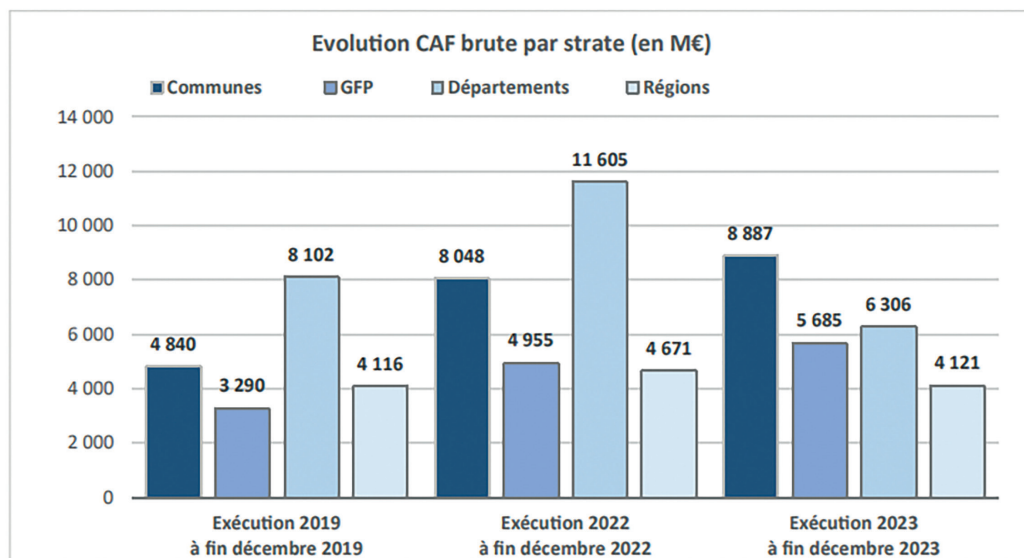
Des données plus récentes publiées mi-janvier 2024 par la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) viennent confirmer et même accentuer cette tendance négative pour les Départements. La situation mensuelle comptable des collectivités locales au 31 décembre 2023 (hors journée complémentaire) fait en effet apparaître les éléments suivants :

- **L'épargne brute des Départements baisse de 45,7 %** par rapport à décembre 2022. Son niveau est même inférieur à celui observé en décembre 2019 (-22,2%) ;
- **L'épargne nette des Départements diminue de 63,1 %** par rapport à décembre 2022 et de 34,7 % par rapport à décembre 2019 ;
- **La trésorerie brute des Départements**, qui correspond au montant des fonds déposés sur le compte au Trésor **est en chute de 28,6 %** par rapport à décembre 2022 (mais en augmentation de 21% par rapport à fin 2019) ;

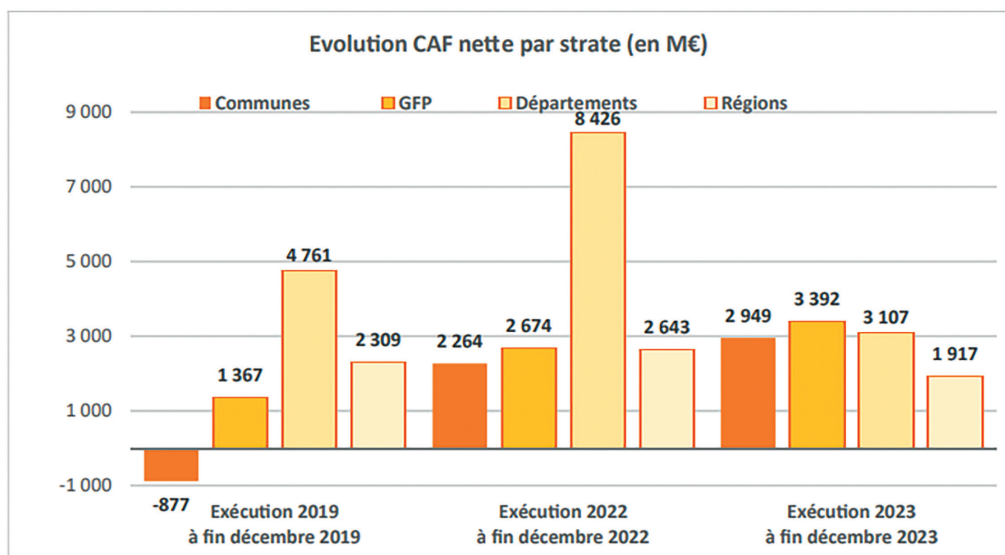
- **La trésorerie nette des Départements**, qui correspond au montant des fonds déposés sur le compte au Trésor déduction faite des concours financiers à court terme (lignes de crédit de trésorerie essentiellement), **diminue de 28,9 %** par rapport à décembre 2022 (mais progresse quand même de 25,3 % par rapport à fin 2019).

Ces chiffres sont repris dans les tableaux et graphiques ci-après, et **permettent de comparer la situation des Départements par rapport à celles des autres niveaux de collectivités** (communes, intercommunalités, régions).

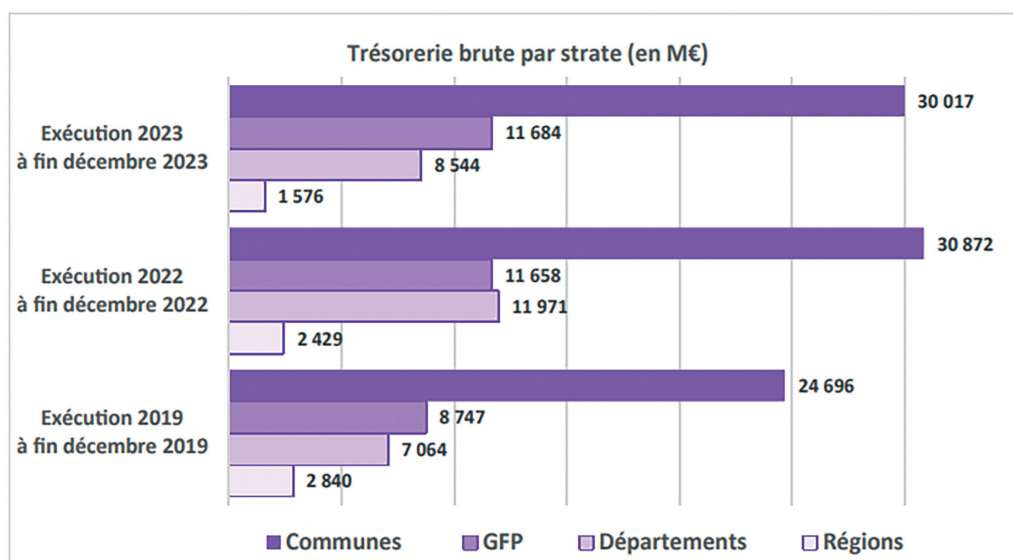
Epargne brute (CAF brute) en M€	Exécution 2019 à fin décembre 2019	Exécution 2022 à fin décembre 2022	Exécution 2023 à fin décembre 2023	Evolution	Évolution 2023/2019	Evolution 2023/2022
Communes	4 840	8 048	8 887		83,6%	10,4%
GFP	3 290	4 955	5 685		72,8%	14,7%
Départements	8 102	11 605	6 306		-22,2%	-45,7%
Régions	4 116	4 671	4 121		0,1%	-11,8%
Total	20 347	29 280	24 999		22,9%	-14,6%



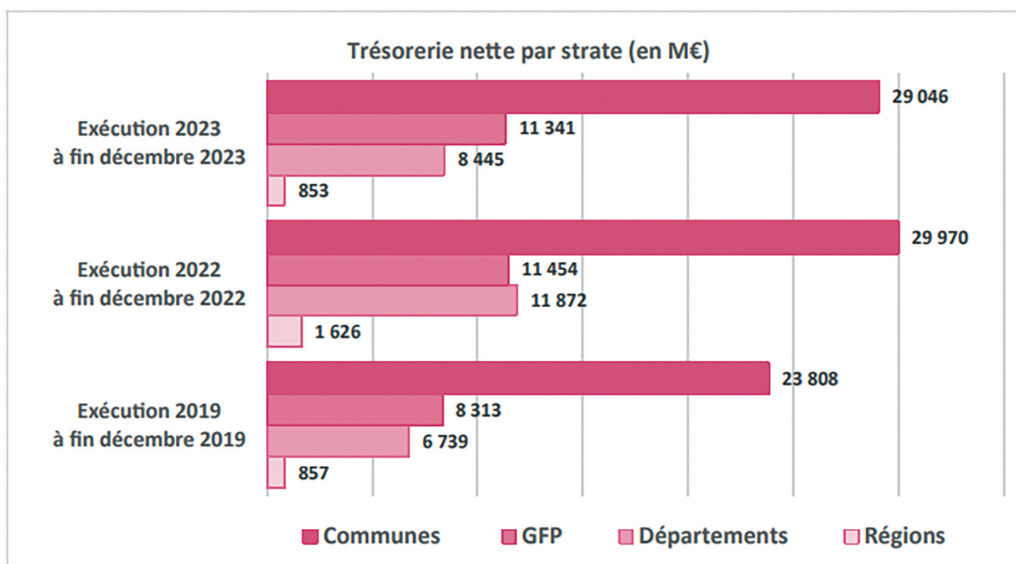
Epargne nette (CAF nette) en M€	Exécution 2019 à fin décembre 2019	Exécution 2022 à fin décembre 2022	Exécution 2023 à fin décembre 2023	Evolution	Évolution 2023/2019	Evolution 2023/2022
Communes	-877	2 264	2 949		436,0%	30,2%
GFP	1 367	2 674	3 392		148,2%	26,9%
Départements	4 761	8 426	3 107		-34,7%	-63,1%
Régions	2 309	2 643	1 917		-17,0%	-27,5%
Total	7 559	16 007	11 364		50,3%	-29,0%



Trésorerie brute en M€	Exécution 2019 à fin décembre 2019	Exécution 2022 à fin décembre 2022	Exécution 2023 à fin décembre 2023	Evolution	Évolution 2023/2019	Evolution 2023/2022
Communes	24 696	30 872	30 017		21,5%	-2,8%
GFP	8 747	11 658	11 684		33,6%	0,2%
Départements	7 064	11 971	8 544		21,0%	-28,6%
Régions	2 840	2 429	1 576		-44,5%	-35,1%
Total	43 347	56 930	51 821		19,5%	-9,0%



Trésorerie nette en M€	Exécution 2019 à fin décembre 2019	Exécution 2022 à fin décembre 2022	Exécution 2023 à fin décembre 2023	Evolution	Évolution 2023/2019	Evolution 2023/2022
Communes	23 808	29 970	29 046		22,0%	-3,1%
GFP	8 313	11 454	11 341		36,4%	-1,0%
Départements	6 739	11 872	8 445		25,3%	-28,9%
Régions	857	1 626	853		-0,5%	-47,5%
Total	39 717	54 923	49 685		25,1%	-9,5%



3. LA SITUATION FINANCIÈRE DU DÉPARTEMENT DE LA CREUSE EN 2023

RAPPEL : à ce stade, il ne s'agit pas encore de présenter les résultats définitifs de l'exercice 2023 (chose qui sera faite en avril prochain lors de l'examen du compte administratif) mais de dresser les grandes tendances qui se dégagent au moment du bouclage de ce rapport (début janvier 2024).

Globalement, nous venons de le voir, l'année 2023 met à mal les finances des Départements, ces derniers étant confrontés à un « effet ciseau », c'est-à-dire une progression plus importante de leurs dépenses de fonctionnement que de leurs recettes de fonctionnement (ces dernières seraient même en baisse dans certains départements dès 2023). Notre Département n'échappe pas à la règle et s'inscrit dans la même trajectoire en 2023.

Nos dépenses de Fonctionnement augmentent en effet d'environ 7,3 M€ en 2023 par rapport à 2022, soit une augmentation d'environ 4,19 %. Cette progression est plus importante que celle que nous projetions en février 2023 lors de la présentation du Budget primitif, puisque nous anticipions à l'époque une dynamique des dépenses de fonctionnement comprise entre 6 M€ et 6,5 M€ par rapport à 2022. Fin 2023, les dépenses de Fonctionnement atteindraient donc environ 181,4 M€ contre 174,1 M€ fin 2022.

Les grandes tendances observées sont les suivantes :

Nous observons quelques baisses sur nos dépenses de fonctionnement, parmi lesquelles notamment :

- les **dépenses APA** (- 1,8 M€ par rapport à 2022 : 75 % « seulement » des heures prescrites dans les plans d'aides ont pu être réalisées par les services d'aide à domicile)
- les **allocations RSA** (- 0,4 M€)
- les **frais de séjour en établissements pour personnes âgées** (- 0,3 M€)

Mais surtout beaucoup de hausses entre 2022 et 2023, dont notamment :

- les **dépenses de personnel** (+ 2,3 M€, sous l'effet de l'entrée en vigueur des mesures gouvernementales : point d'indice, Ségur, revalorisation des AssFam...)
- les **frais de séjour en établissements et services pour adultes handicapés** (+ 1,3 M€)
- la **PCH** (+ 0,5 M€)
- les **dépenses relatives à l'ASE** (+ 2,6 M€)
- la **DGF des collèges** (+ 0,4 M€)
- la **contribution au fonctionnement du SDIS** (+ 0,5 M€)
- les **intérêts de la dette suite à la remontée des taux** (+ 0,7 M€)

À noter également la maîtrise de nos charges à caractère général (dépenses du chapitre 011 : énergies, assurances, entretien des bâtiments et des routes...) qui se maintiennent à leur niveau de 2022.

En parallèle, nos recettes de fonctionnement progressent aussi par rapport à 2022. Mais force est de constater que cette progression est toutefois bien inférieure à celle des dépenses de fonctionnement. **Les recettes de fonctionnement de notre département atteindraient en effet 201,6 M€ fin 2023, contre 196,7 M€ fin 2022, soit une augmentation de 4,9 M€ en un an (+ 2,50 %).**

Les grandes tendances observées s'agissant des recettes de fonctionnement sont les suivantes :

Quelques baisses parmi lesquelles notamment :

- les **Droits de Mutation à Titre Onéreux (DMTO)** : comme nous le présentions début 2023, ces derniers ont baissé de plus de 7 % par rapport à 2022 (- 0,9 M€ quasiment)
- la **taxe d'aménagement** (- 42 000 €), la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE : - 45 000 €) ou encore la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE : - 0,3 M€) : pour cette dernière, la diminution qui se dessine était totalement imprévue dans de telles proportions en début d'année 2023
- les **concours APA versés par la CNSA** (- 2,2 M€) ou encore les recettes exceptionnelles (- 0,5 M€)

Et des hausses dont notamment :

- la **recette issue de la péréquation des DMTO** (+ 0,8 M€) : à titre tout à fait exceptionnel, une enveloppe de 1,9 milliard d'euros a été mise en répartition entre les Départements éligibles en 2023, mais nous savons d'ores et déjà que le niveau sera bien inférieur en 2024,
- la **Taxe Spéciale sur les Conventions d'Assurances** (TSCA : + 1,8 M€),
- la **DGF qui augmente de moins de 1% par rapport à 2022** (+ 0,98 %, soit + 0,4 M€), un niveau nettement inférieur à celui de l'inflation,
- les **fractions de TVA dont bénéficie aujourd'hui notre Département en compensation de la suppression de certaines recettes fiscales** (foncier bâti, CVAE) : au total, ces dernières augmentent de 1,2 M€ par rapport à 2022. Mais alors que le Gouvernement nous annonçait une dynamique de TVA de + 5,1 % début 2023 par rapport au produit de TVA encaissé en 2022, cette prévision a été revue à la baisse à l'automne et la croissance de TVA n'a finalement été que de 3,7 % par rapport à 2022. Et voilà qu'on nous annonce en janvier 2024 que l'évolution nationale définitive de TVA n'a été que de + 2,8 % en 2023, ce qui va engendrer un remboursement d'environ

280 000 € pour notre collectivité sur l'exercice 2024. Rappelons pendant ce temps que si nous avons continué à bénéficier du foncier bâti en 2023, les bases ont été revalorisées à hauteur de 7,1 % et la recette aurait donc été bien supérieure (et certaine !) pour notre Département.

- les **subventions de fonctionnement attribuées par les partenaires du Département** (État, Europe, Région...) ainsi que les concours financiers versés par la CNSA : + 2,9 M€ par rapport à 2022. Mais s'agissant des concours de la CNSA, rappelons que nous retrouvons des dépenses supplémentaires en face des recettes (habitat inclusif, dotation qualité pour les SAAD notamment). Même constat s'agissant des dotations PCH (+ 0,1 M€) et MDPH (+ 0,1 M€) : ces dernières augmentent mais dans de moindres proportions que les dépenses qu'elles financent.

En 2023, **nos dépenses de fonctionnement augmentent donc d'environ 7,3 M€ par rapport à 2022** (+ 4,19 %), pendant que **nos recettes de fonctionnement progressent de 4,9 M€ en un an** (+ 2,50 %). Il en résulte donc une dégradation de nos ratios financiers, en premier lieu desquels les niveaux d'épargne brute (montant et taux d'épargne brute) et d'épargne nette.

L'épargne brute devrait ainsi se situer à environ 20 M€ fin 2023 contre 22,5 M€ fin 2022, soit une baisse supérieure à 10 %. L'épargne nette devrait se situer à environ 9 M€, contre 10,8 M€ fin 2022, soit une diminution de 18 % en un an quasiment.

S'agissant de l'investissement, les premières tendances confirment ce que nous avons envisagé au moment du vote du budget primitif 2023. Nous restons en effet sur un niveau de réalisation supérieur à 20 M€, comme ce fut déjà le cas en 2022.

Pour financer ces investissements, le Conseil départemental n'a eu d'autre choix que de s'appuyer en premier lieu sur **l'autofinancement dégagé en section de fonctionnement** (9 M€ d'épargne nette), un niveau qui reste toutefois inférieur à celui observé dans les autres départements de la strate.

Les recettes d'investissement perçues sur l'exercice 2023 s'élèveraient elles à 5,3 M€, soit un niveau supérieur à 2022 (5 M€). Parmi ces recettes d'investissement, nous retrouvons notamment le FCTVA (2,7 M€) et les subventions d'investissement (1,7 M€).

Enfin, le recours à l'emprunt a donc pu être limité à 8 M€ en 2023, un montant qui continue à diminuer chaque année depuis 2019 (13,5 M€ empruntés en 2019, puis 12,5 M€ en 2020, 10 M€ en 2021 et 9 M€ en 2022). L'encours de dette poursuit donc sa décrue, et ce recours modéré à l'emprunt permet de conserver une capacité de désendettement inférieure à 5 ans fin 2023, malgré la baisse du niveau d'épargne brute. Cela confirme aussi la tendance, certes récente, que depuis deux ans, l'emprunt n'est plus le principal levier du financement des investissements de notre collectivité, mais bien l'épargne nette (autofinancement).

DETTE	2019	2020	2021	2022	2023
Encours de dette	99 600 698,21 €	100 806 891,82 €	98 964 000,92 €	96 268 137,88 €	93 035 065,33 €
Capacité de désendettement	5,26	6,94	5,48	4,27	4,61

En synthèse, le constat est donc le suivant : les objectifs que nous nous étions fixés il y a un an lors de la présentation des orientations budgétaires 2023 sont globalement atteints, en dépit d'un contexte à nouveau très défavorable aux Départements, à savoir :

- maintenir nos ratios d'épargne brute et d'épargne nette à des niveaux suffisants (taux d'épargne brute au-dessus du seuil d'alerte de 10 % notamment),
- afin de préserver un niveau d'investissement important (notamment sur les collèges et les bâtiments départementaux, les routes, les aides aux tiers : fibre, boost'comm'unes, boost'ter...) pour préparer l'avenir et améliorer le quotidien des Creusois,
- tout en réduisant encore davantage le recours à l'emprunt, pour poursuivre le désendettement de la collectivité entamé en 2021 et préserver autant que possible les marges de manœuvre futures.

4. L'ÉTAT DE LA DETTE DU DÉPARTEMENT AU 01/01/2024 ET LES PERSPECTIVES POUR LES ANNÉES À VENIR

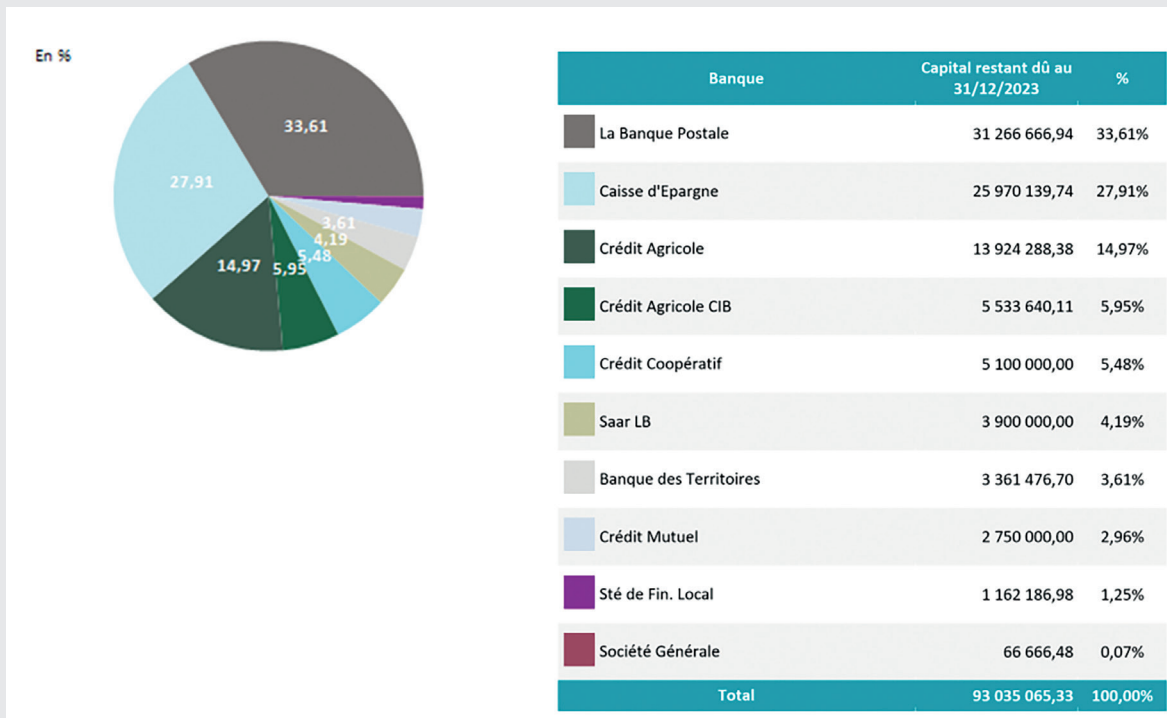
Au 1^{er} janvier 2024, l'encours de dette du budget principal du Département s'établi à **93 035 065,33 €**. En 2023, pour rappel, le Département a mobilisé 2 emprunts pour 8 M€ au total alors qu'il a remboursé 11,2 M€. **C'est donc un désendettement qui est constaté sur l'exercice 2023, à hauteur d'un peu plus de 3,2 M€.**

Il est rappelé que c'est la troisième année consécutive que le département s'inscrit dans cette tendance puisqu'un désendettement avait également été constaté à l'issue de l'exercice 2021 à hauteur d'un peu plus de 1,8 M€ et sur l'exercice 2022 à hauteur de 2,7 M€. **En trois ans, notre encours de dette sur le budget principal est passé de 100,7 M€ fin 2020 à 93 M€ fin 2023, soit une réduction de 7,7 M€ (exprimée en pourcentage, la diminution de notre encours s'élève à 7,65 %).** Notre Département retrouve ainsi, en fin d'exercice 2023, un niveau d'encours inférieur à celui observé à la clôture de l'exercice 2016 (93 M€ fin 2023 contre 93,4 M€ fin 2016).

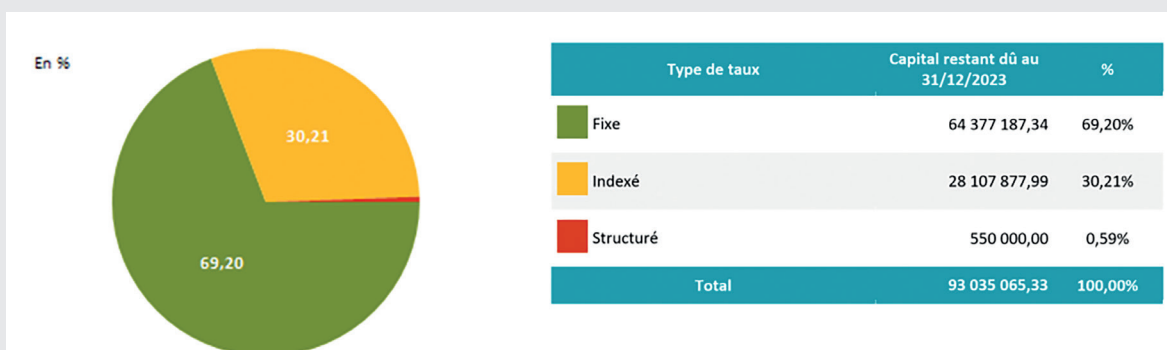
Notre encours de dette est composé de 55 emprunts pour le budget principal. **La durée résiduelle de 12 ans et 4 mois** est stable par rapport à celle observée il y a un an (12 ans et 2 mois). Elle ne reflète pas l'extinction globale très hétérogène des prêts, **mais elle se situe dans la moyenne. Le taux moyen évolue à la hausse du fait de la remontée des taux observée depuis deux ans (2,10 % fin 2023 contre 1,42 % fin 2022 et fin 2021 et 1,60 % fin 2020).** Il se situe correctement malgré une forte présence de taux fixes.

	31/12/2022	31/12/2023	
Encours	96 218 137,88	93 035 065,33	↘
Nombre d'emprunts	57	55	↘
Dispo. ligne trésor.	0	0	→
Durée résiduelle	12 ans 2 mois	12 ans 4 mois	↗
Vie moy. résiduelle	6 ans 2 mois	6 ans 3 mois	↗
Taux moyen annuel	1,42 %	2,10 %	↗
Taux act. résiduel	2,08 %	1,81 %	↘
Taux de marché	2,51 %	2,86 %	↗
Marge moyenne	1,23 %	1,14 %	↘

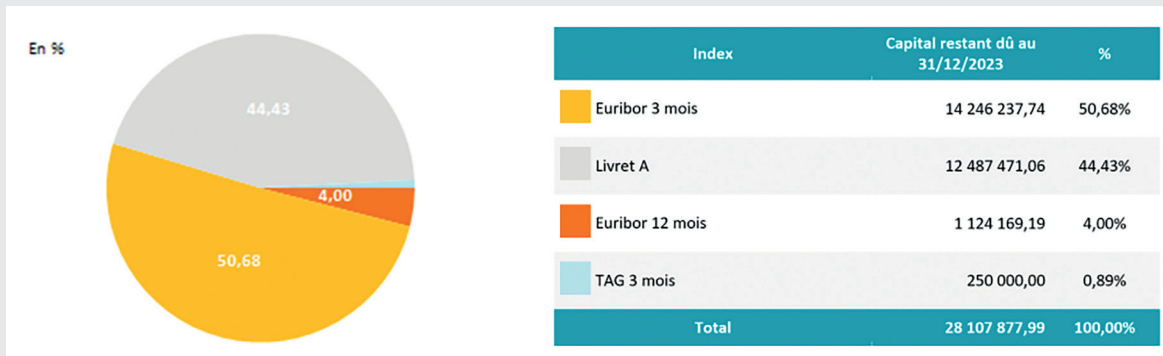
Les partenariats bancaires sont assez diversifiés avec 10 établissements présents dans notre encours.



Avec 69,20 % de taux fixe, la dette du Département est fortement sécurisée face au risque de taux. Cette sécurisation n'a pas pour autant sacrifié la performance, comme nous le verrons juste après.



La dette à taux indexé représente 30,21% et se compose de 27 emprunts sur un panel de 5 indices :



Les index présents dans l'encours sont à majorité monétaire (Euribor ou dérivés de l'€str) mais le Livret A prend une part importante. Cet index réglementé est peu prévisible mais malheureusement peu renégociable.

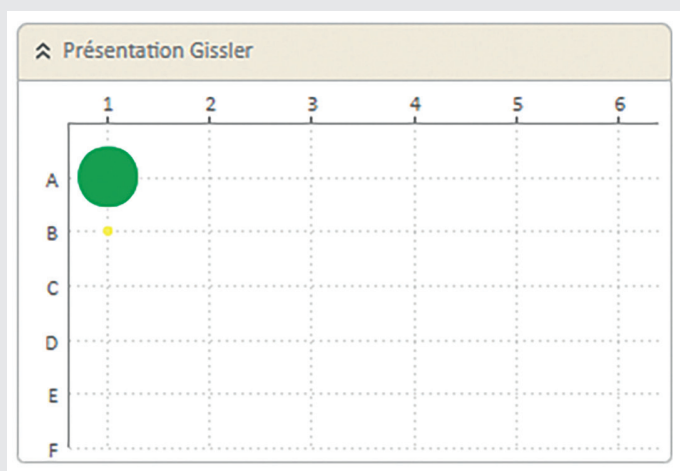
Depuis la crise des emprunts toxiques, la grille d'analyse élaborée par Eric Gissler dans le cadre de la charte de bonne conduite permet d'apprécier le risque d'un encours de dette.

Tableaux des risques

	Indices sous-jacents
1	Indices zone euro
2	Indices inflation française ou inflation zone euro ou écart entre ces indices
3	Écarts d'indices zone euro
4	Indices hors zone euro. Écart d'indices dont l'un est un indice hors zone euro
5	Écart d'indices hors zone euro

	Structures
A	Taux fixe simple. Taux variable simple. Échange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Échange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel)
B	Barrière simple. Pas d'effet de levier
C	Option d'échange (swaption)
D	Multiplicateur jusqu'à 3 ; multiplicateur jusqu'à 5 capé
E	Multiplicateur jusqu'à 5

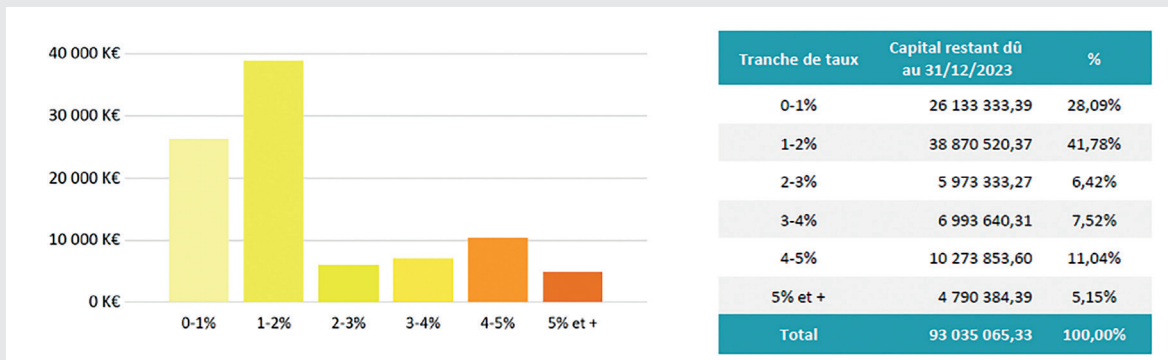
99,41 % de l'encours de dette (soit 92 485 065,33 €) est classé 1A, le risque le plus faible qui soit et 0,59 % de l'encours (soit 550 000 €) est classé 1B.



Cette situation est bénéfique :

- Elle traduit une exposition traditionnelle et cohérente par rapport aux marchés financiers,
- Elle offre une bonne visibilité budgétaire pour les prochains exercices,
- Les banques apprécient l'absence de produits structurés.

62,35 % de notre dette a un taux inférieur à 2 % et 68,77 % de notre dette a un taux inférieur à 3 % :

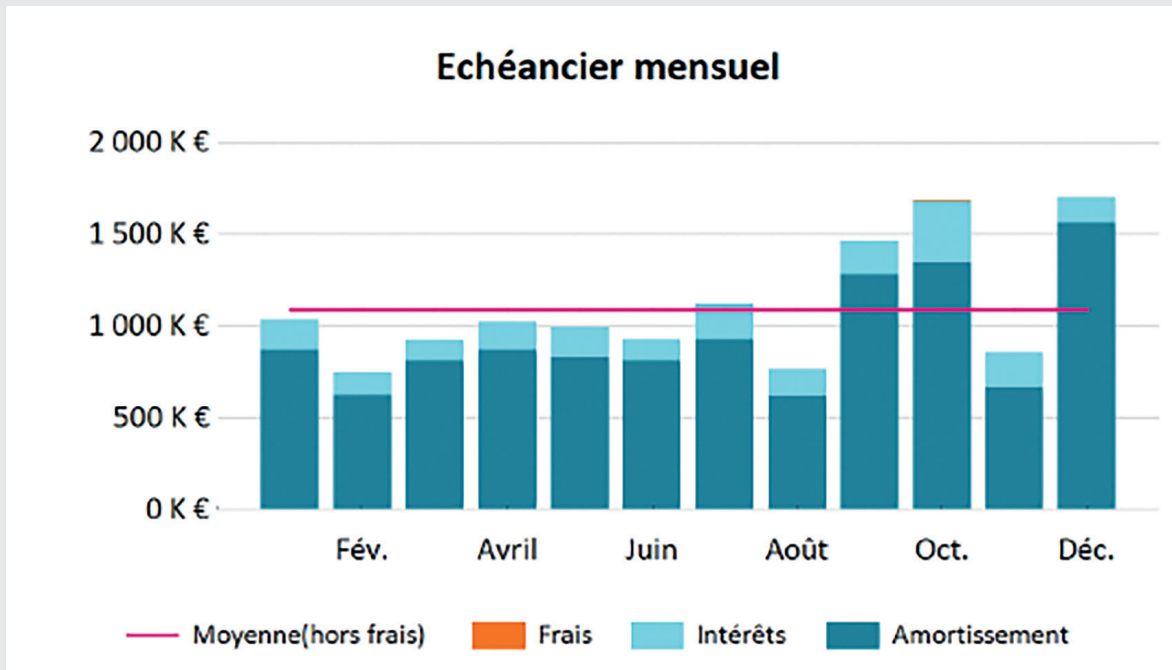


Structure par taux moyen			
Année	Global	Fixe	Indexé
2023	2,10	1,45	3,58

Structure par taux moyen			
Année	Global	Fixe	Indexé
2022	1,42	1,47	1,35

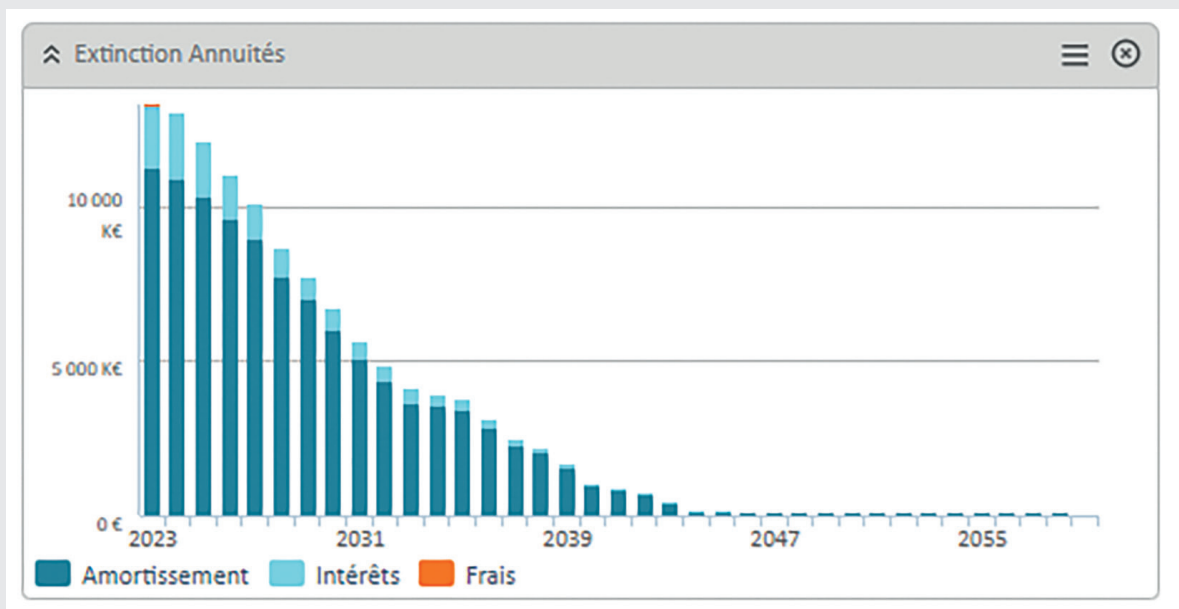
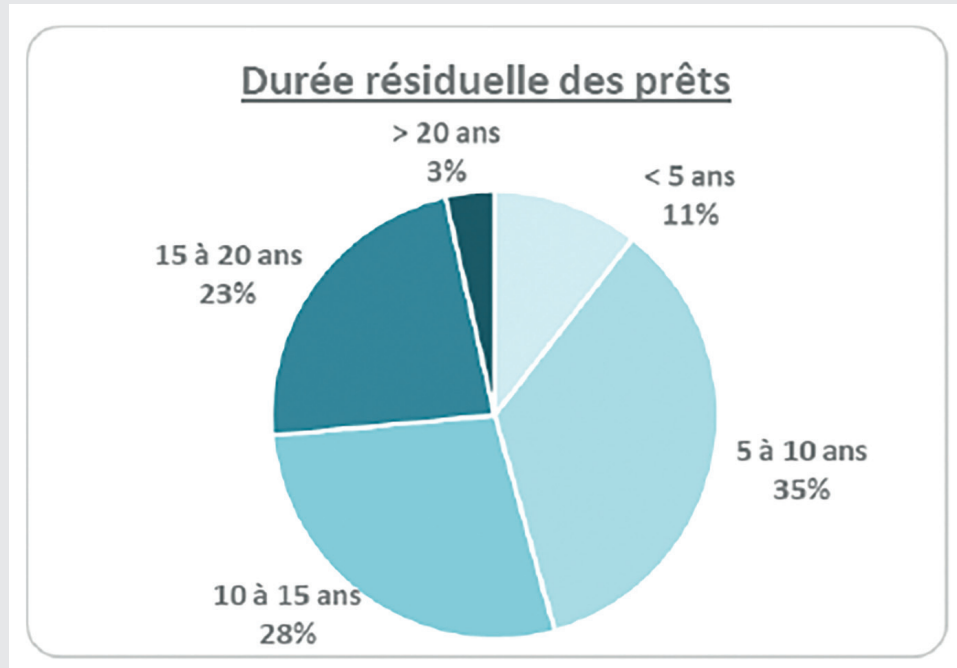
Sans surprise quand on compare 2022 et 2023, les taux variables tirent la situation vers le haut avec un taux moyen de 3,58 % fin 2023 contre 1,35 % fin 2022. C'est ce qui explique la remontée observée sur le taux moyen de notre encours de dette, qui ressort à 2,10 % fin 2023 contre 1,42 % fin 2022.

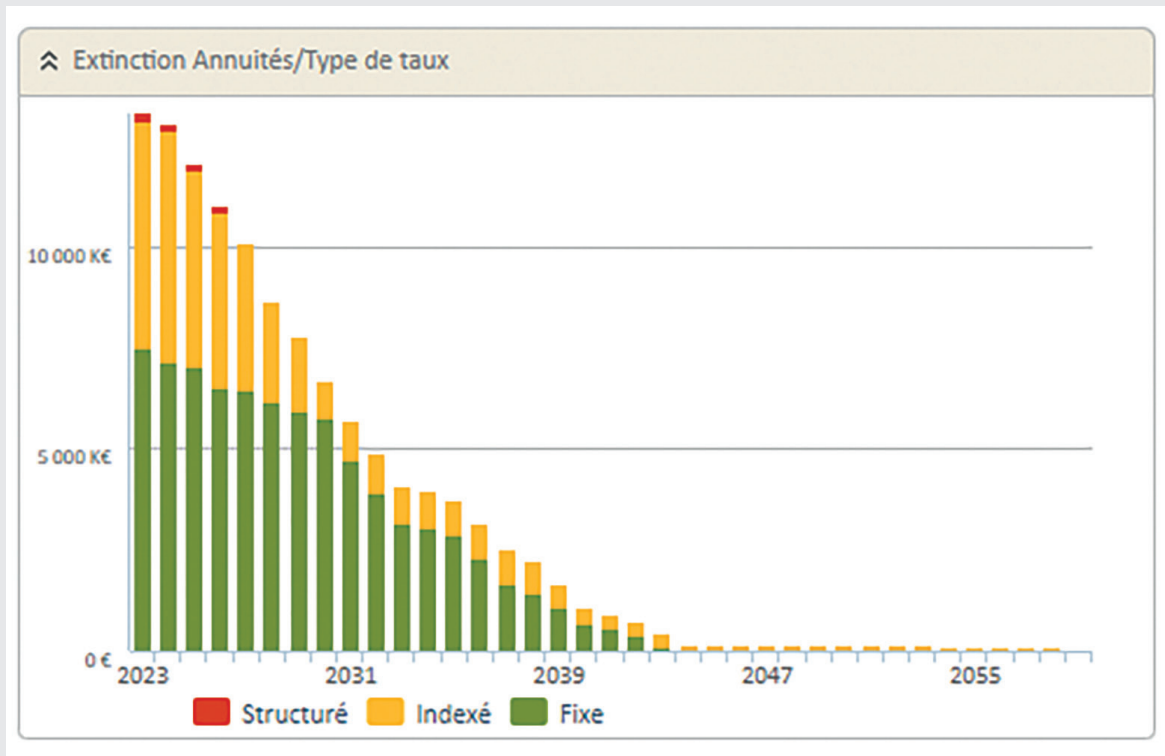
En termes de trésorerie, les échéances sont plutôt bien réparties sur l'année, avec néanmoins quelques pics observés en septembre, octobre et décembre.



S'il n'apparaît pas indispensable de prévoir d'actions correctives à ce stade, il conviendra cependant de ne pas surcharger septembre, octobre et décembre avec les futurs emprunts.

S'agissant de l'extinction de notre encours de dette, **nous pouvons observer une tombée d'échéance pour l'avenir relativement pentue : 75 % de la dette s'éteint à moins de 15 ans. Ce rythme va redonner rapidement des marges de manœuvre budgétaires au département, à périmètre constant.**





Année	Amortissement	Intérêts	Frais	Annuité	Dont swap	Encours au 01/01/N
2023	11 233 072,55	2 020 301,61	8 800,00	13 254 974,16	0,00	96 268 137,88
2024	10 870 413,92	2 172 219,80	0,00	13 042 633,72	0,00	93 035 065,33
2025	10 300 588,80	1 773 176,32	0,00	12 073 765,12	0,00	82 164 651,41
2026	9 578 712,72	1 410 773,41	0,00	10 989 486,13	0,00	71 864 062,61
2027	8 954 412,42	1 139 530,29	0,00	10 093 942,71	0,00	62 285 349,89
2028	7 703 853,90	931 024,84	0,00	8 634 878,74	0,00	53 330 937,47
2029	6 954 583,28	790 151,09	0,00	7 744 734,37	0,00	45 627 083,57
2030	6 007 916,43	680 819,95	0,00	6 688 736,38	0,00	38 672 500,29
2031	5 056 249,95	602 538,67	0,00	5 658 788,62	0,00	32 664 583,86
2032	4 314 583,28	533 791,33	0,00	4 848 374,61	0,00	27 608 333,91
2033	3 614 583,28	477 466,97	0,00	4 092 050,25	0,00	23 293 750,63
2034	3 514 583,48	422 740,46	0,00	3 937 323,94	0,00	19 679 167,35
2035	3 381 250,16	364 568,39	0,00	3 745 818,55	0,00	16 164 583,87
2036	2 814 583,71	306 173,86	0,00	3 120 757,57	0,00	12 783 333,71
2037	2 231 250,00	251 346,61	0,00	2 482 596,61	0,00	9 968 750,00
2038	2 006 250,00	200 667,79	0,00	2 206 917,79	0,00	7 737 500,00
2039	1 506 250,00	155 830,33	0,00	1 662 080,33	0,00	5 731 250,00
2040	943 750,00	122 543,63	0,00	1 066 293,63	0,00	4 225 000,00
2041	793 750,00	98 061,50	0,00	891 811,50	0,00	3 281 250,00
2042	643 750,00	76 332,63	0,00	720 082,63	0,00	2 487 500,00
2043	393 750,00	58 700,89	0,00	452 450,89	0,00	1 843 750,00
2044	93 750,00	51 068,00	0,00	144 818,00	0,00	1 450 000,00
2045	93 750,00	47 999,38	0,00	141 749,38	0,00	1 356 250,00
2046	93 750,00	44 010,75	0,00	137 760,75	0,00	1 262 500,00
2047	93 750,00	40 742,12	0,00	134 492,12	0,00	1 168 750,00
2048	93 750,00	36 500,50	0,00	130 250,50	0,00	1 075 000,00
2049	93 750,00	33 221,38	0,00	126 971,38	0,00	981 250,00
2050	93 750,00	30 376,25	0,00	124 126,25	0,00	887 500,00
2051	93 750,00	27 027,88	0,00	120 777,88	0,00	793 750,00
2052	93 750,00	24 039,00	0,00	117 789,00	0,00	700 000,00
2053	93 750,00	20 834,12	0,00	114 584,12	0,00	606 250,00
2054	93 750,00	17 997,75	0,00	111 747,75	0,00	512 500,00
2055	93 750,00	14 603,12	0,00	108 353,12	0,00	418 750,00
2056	93 750,00	11 352,50	0,00	105 102,50	0,00	325 000,00
2057	93 750,00	8 101,88	0,00	101 851,88	0,00	231 250,00
2058	93 750,00	4 851,25	0,00	98 601,25	0,00	137 500,00
2059	43 750,00	1 600,62	0,00	45 350,62	0,00	43 750,00
Total	104 268 137,88	15 003 086,87	1 600,00	119 272 824,75	0,00	

Partant de ce constat favorable, et sur la base d'une hypothèse d'emprunt stabilisée entre 7 M€ et 9 M€ par an sur les années futures (2024 à 2027 inclus), il apparaît qu'il faudra alterner entre des durées d'emprunt de 15 ans et de 20 ans pour éviter de trop charger les annuités futures.

En tout état de cause, la **stratégie** du Département en matière d'endettement pour les années futures sera identique à celle engagée à compter de l'année 2021 : **il s'agira d'emprunter moins que le montant du capital remboursé au titre de l'année en cours, afin de poursuivre durablement le désendettement de la collectivité.**

Pour financer notre programme d'investissement sur les années à venir, nous nous appuyerons donc sur notre **épargne nette**, qu'il s'agira donc de veiller à conserver positive sur toute la durée du mandat, mais aussi sur les **recettes d'investissement** auxquelles nous pouvons prétendre (DSID, FCTVA, cessions d'immobilisations notamment). Par ailleurs, il sera également possible de « piocher » ponctuellement sur notre **fond de roulement**, aujourd'hui supérieur à celui observé en moyenne dans les autres départements de la strate (283 € par habitant en Creuse contre 233 € par habitant en moyenne dans les départements de la strate). **De la sorte, nous nous attacherons donc à emprunter moins chaque année que le montant du capital remboursé. C'est l'objectif que nous nous fixons sur la durée du mandat.**

L'état de la dette des budgets annexes du Département

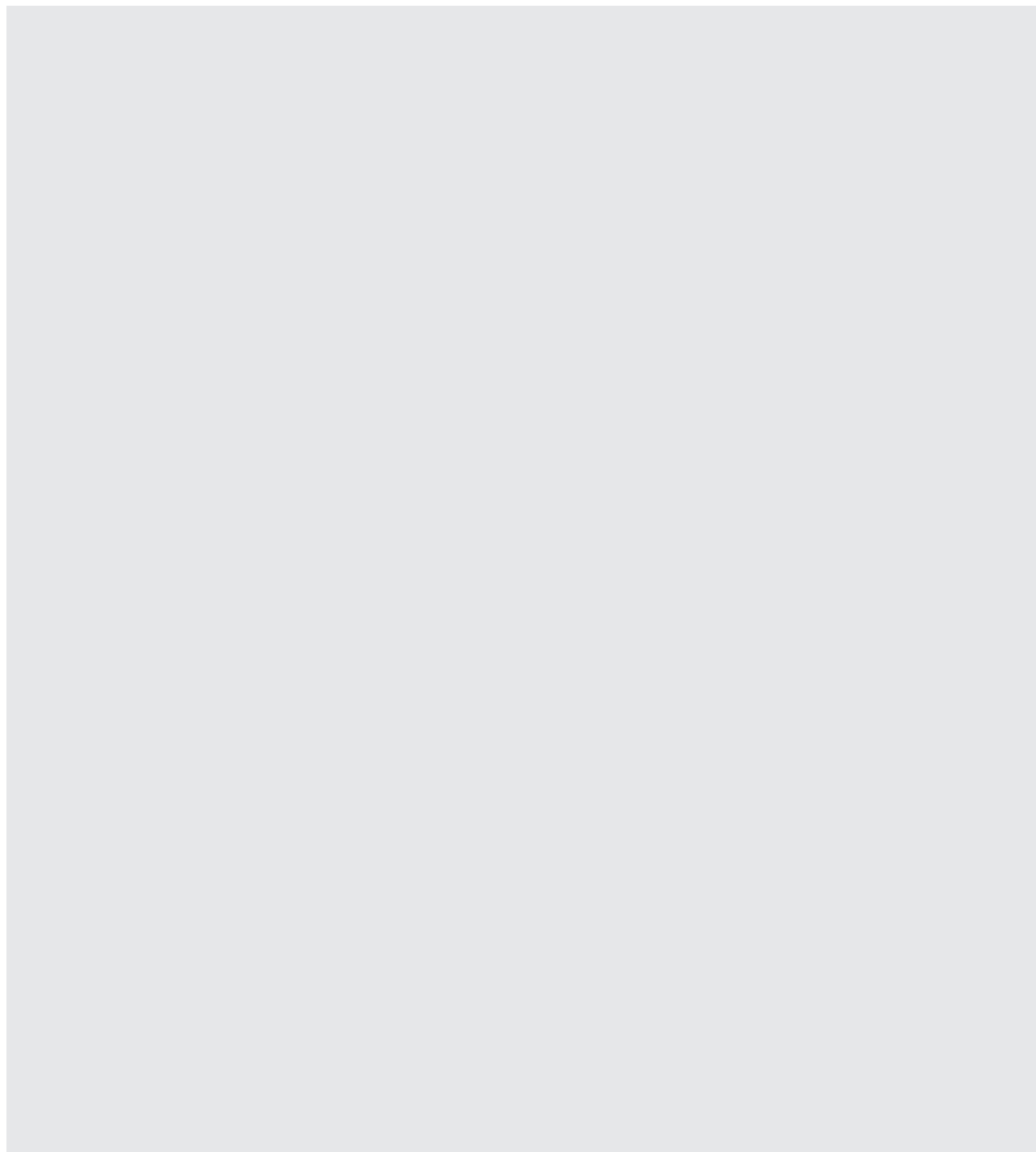
Pour rappel, trois budgets annexes sont rattachés au département de la Creuse. Il n'y a pas de dette sur le budget annexe du **Laboratoire départemental d'analyses**.

S'agissant du budget annexe **Énergies Renouvelables**, un emprunt a été souscrit en Juin 2019 auprès de la Banque Postale, pour un montant initial de 40 000 €. Il s'agit d'un emprunt souscrit pour une durée de 15 ans, à taux fixe (0,83%). Au 31 décembre 2023, l'encours de dette sur ce budget s'élève à 28 666,61 €. Cet emprunt sera totalement remboursé en 2034, conformément au tableau d'amortissement ci-après :

Année	Amortissement	Intérêts	Frais	Annuité	Dont swap	Encours au 01/01/N
2023	2 666,68	251,77	0,00	2 918,45	0,00	31 333,29
2024	2 666,68	229,63	0,00	2 896,31	0,00	28 666,61
2025	2 666,68	207,50	0,00	2 874,18	0,00	25 999,93
2026	2 666,68	185,37	0,00	2 852,05	0,00	23 333,25
2027	2 666,68	163,23	0,00	2 829,91	0,00	20 666,57
2028	2 666,68	141,10	0,00	2 807,78	0,00	17 999,89
2029	2 666,68	118,97	0,00	2 785,65	0,00	15 333,21
2030	2 666,68	96,83	0,00	2 763,51	0,00	12 666,53
2031	2 666,68	74,70	0,00	2 741,38	0,00	9 999,85
2032	2 666,68	52,57	0,00	2 719,25	0,00	7 333,17
2033	2 666,68	30,43	0,00	2 697,11	0,00	4 666,49
2034	1 999,81	8,30	0,00	2 008,11	0,00	1 999,81
Total	31 333,29	1 560,40	0,00	32 893,69	0,00	

S'agissant enfin du budget annexe du **CDEF** (rattaché au Département depuis le 1^{er} janvier 2021), l'encours de dette est constitué d'un emprunt. Il s'agit d'un emprunt souscrit en 2007 auprès de la Banque des Territoires, sur 30 ans, pour un montant de 230 000 € et aux conditions de taux suivantes : Livret A + 0,8 %. Au 31 décembre 2023, le montant de l'encours de dette s'élève à 107 333,12 €. Cet emprunt sera totalement remboursé en 2037, conformément au tableau d'amortissement ci-après :

Année	Amortissement	Intérêts	Frais	Annuité	Dont swap	Encours au 01/01/N
2023	7 666,68	3 644,84	0,00	11 311,52	0,00	114 999,80
2024	7 666,68	3 551,57	0,00	11 218,25	0,00	107 333,12
2025	7 666,68	3 678,07	0,00	11 344,75	0,00	99 666,44
2026	7 666,68	3 100,20	0,00	10 766,88	0,00	91 999,76
2027	7 666,68	2 587,01	0,00	10 253,69	0,00	84 333,08
2028	7 666,68	2 287,53	0,00	9 954,21	0,00	76 666,40
2029	7 666,68	2 065,68	0,00	9 732,36	0,00	68 999,72
2030	7 666,68	1 898,92	0,00	9 565,60	0,00	61 333,04
2031	7 666,68	1 713,49	0,00	9 380,17	0,00	53 666,36
2032	7 666,68	1 519,44	0,00	9 186,12	0,00	45 999,68
2033	7 666,68	1 302,36	0,00	8 969,04	0,00	38 333,00
2034	7 666,68	1 056,06	0,00	8 722,74	0,00	30 666,32
2035	7 666,68	784,86	0,00	8 451,54	0,00	22 999,64
2036	7 666,68	493,04	0,00	8 159,72	0,00	15 332,96
2037	7 666,28	186,86	0,00	7 853,14	0,00	7 666,28
Total	114 999,80	29 869,93	0,00	144 869,73	0,00	



III

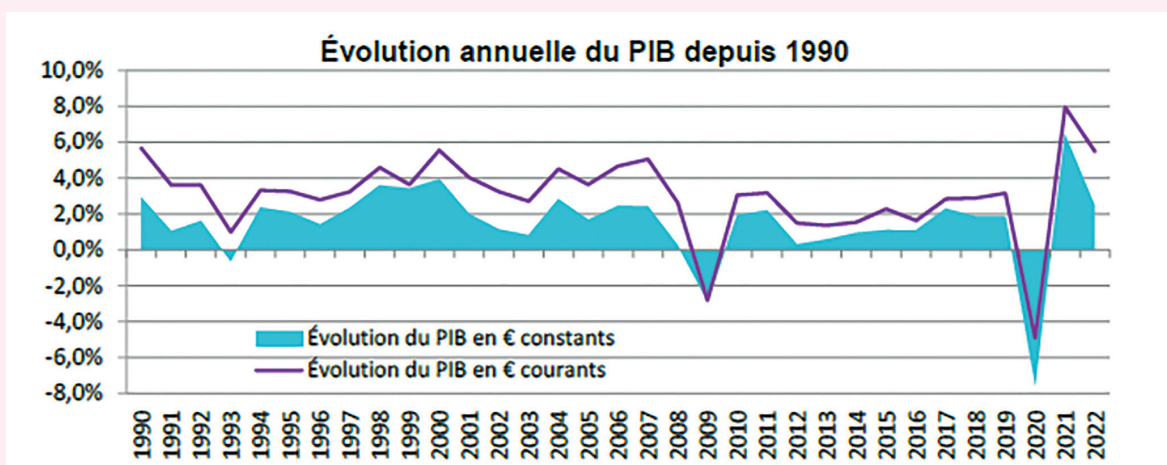
LES GRANDES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2024 À DÉBATTRE

La loi de finances initiale (LFI) pour 2024 a été adoptée à la fin de l'année 2023. C'est dans cette partie que vous trouverez ce qu'il faut retenir de ce texte qui impacte les finances départementales.

1. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

Vers une reprise de la croissance et une réduction de l'inflation

En 2022, le rebond post covid de la croissance française s'est achevé avec une croissance de 2,5 % en euros constants (6,4 % en 2021). En euros courants (avec prise en compte des effets de l'inflation), le PIB a progressé en 2022 de 5,5 % (8 % en 2021).



Les prévisions de croissance du Gouvernement restent très proches de celles de l'année dernière. Le tableau ci-dessous présente **les taux de croissance du PIB retenus dans le projet de loi de programmation des Finances publiques 2023-2027** présenté en septembre 2022 et actualisé dans le cadre de la nouvelle lecture en septembre 2023 : les taux de croissance sont proches mis à part pour l'année 2024 en léger recul :

PIB en volume	2023	2024	2025	2026	2027
LPFP 2023-2027 (nov 2023)	1,0 %	1,4 %	1,7 %	1,7 %	1,8 %
PLPFP 2023-2027 (sept 2023)	1,0 %	1,6 %	1,7 %	1,7 %	1,8 %

Des prévisions de croissance « optimistes » pour 2024

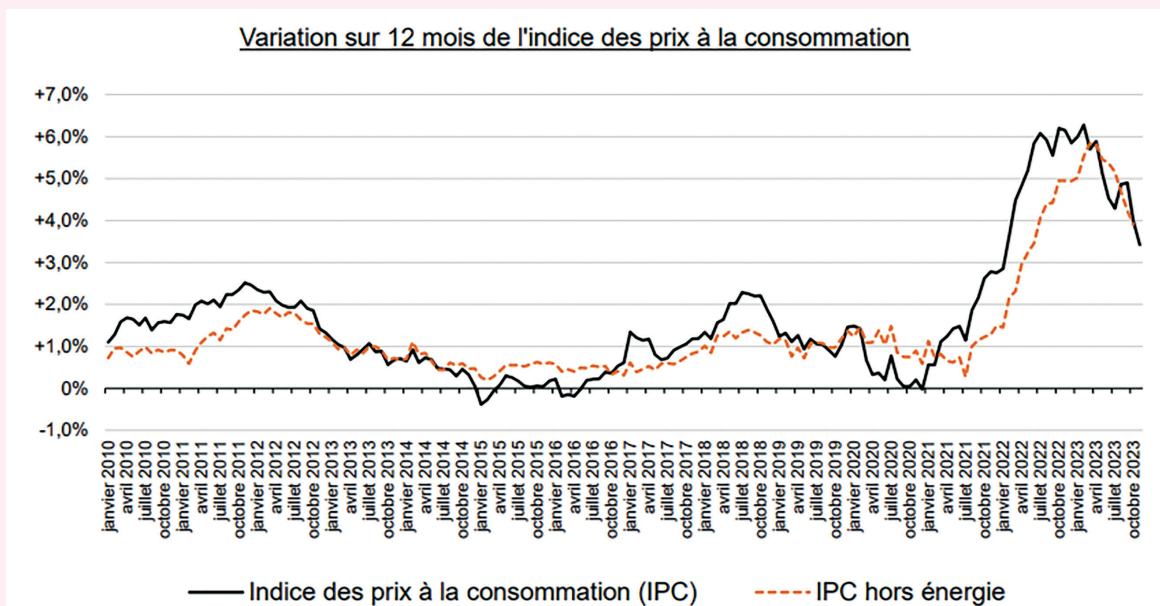
Comparées aux dernières prévisions des principaux instituts économiques, **le scénario économique du Gouvernement est plus favorable**, l'écart étant important avec la dernière prévision de la Banque de France.

PIB en volume	2024
PLPFP 2023-2027 (sept 2023)	+ 1,4 %
PLPFP 2023-2027 (sept 2022)	+ 1,6 %
Banque de France (sept 2023)	+ 0,9 %
Com.Européenne (sept 2023)	+ 1,2 %
OCDE (juin 2023)	+ 1,3 %
FMI (avril 2023)	+ 1,3 %
OFCE (avril 2023)	+ 1,2 %

Dans son avis rendu le 22 septembre 2023, **le Haut Conseil des Finances Publiques considère que la prévision de croissance 2024 est « élevée**, notamment parce qu'elle suppose que le durcissement des conditions de crédit a déjà produit l'essentiel de ses effets et que l'ensemble des composantes de la demande tirera la croissance en 2024 ». Il juge également que « sur le reste de la période de programmation, le scénario macroéconomique repose sur des hypothèses favorables ».

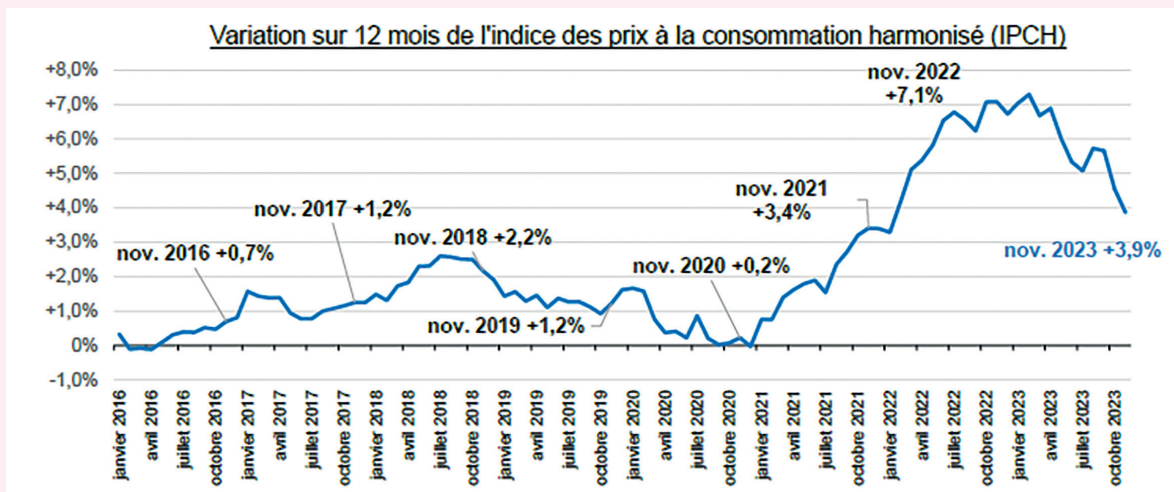
Des perspectives d'une réduction de l'inflation

Après le pic connu au second semestre 2022, **la progression de l'inflation a eu tendance à se réduire avec toutefois une remontée en août sur l'indice des prix à la consommation (IPC)** contrairement à l'IPC hors énergie en raison de la remontée des prix de l'essence.



Une revalorisation forfaitaire des valeurs locatives qui s'établit à 3,9 % pour 2024 :

L'article 1518 bis du Code général des Impôts prévoit que, depuis 2018, **la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives est automatiquement indexée sur la variation**, lorsqu'elle est positive, constatée sur un an au mois de novembre de l'indice des prix à la consommation harmonisés (IPCH).



L'INSEE a publié le 15 décembre une révision de la valeur de l'indice IPCH du mois de novembre 2023. **La variation sur un an ressort à 3,9 %, ce qui servira de base à la revalorisation des valeurs locatives en 2024.**

Les prévisions d'inflation du Gouvernement

Les prévisions actualisées d'inflation traduisent certes une réduction de l'inflation en 2023 mais moins forte que prévue. Par contre, le recul serait un peu plus important en 2024. À compter de 2025, les hypothèses du Gouvernement sont quasi inchangées.

Inflation (IPC hors tabac)	2023	2024	2025	2026	2027
LPFP 2023-2027 (nov 2023)	4,8 %	2,5 %	2,0 %	1,75 %	1,75 %
PLPFP 2023-2027 (sept 2022)	4,3 %	3,0 %	2,1 %	1,75 %	1,75 %

La prévision gouvernementale pour 2024 est en ligne avec celles issues des dernières prévisions économiques.

Inflation	2024
PLPFP 2023-2027 (sept 2023)	+ 2,5 %
PLPFP 2023-2027 (sept 2022)	+ 3,0 %
Banque de France (sept 2023)	+ 2,6 %
Com.Européenne (sept 2023)	+ 2,7 %
OCDE (juin 2023)	+ 3,1 %
FMI (avril 2023)	+ 2,5 %
OFCE (avril 2023)	+ 3,8 %

À noter cependant que l'indicateur retenu par le Gouvernement est l'inflation hors tabac alors que les instituts économiques retiennent une inflation « harmonisée » plus comparable à celle des autres pays européens. Dans son avis, le Haut Conseil des Finances Publiques considère d'ailleurs que la prévision d'inflation « est plausible ».

L'association des collectivités locales au redressement des comptes publics : un objectif de maîtrise de la dépense publique, mais aucun mécanisme coercitif.

Déclinaison de la trajectoire de réduction du déficit public prévu par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027.

Les Administrations Publiques Locales (APUL) conserveraient leur équilibre actuel ; le déficit public national s'améliorerait en grande partie sur la réduction de celui de l'État grâce à « **la sortie progressive des boucliers tarifaires sur l'énergie, la fin des aides exceptionnelles aux entreprises et l'extinction progressive du plan de relance** ». L'article 10 de la LPFP 2023-2027 prévoit également pour l'État et ses opérateurs, au plus une stabilité des emplois exprimés en équivalents temps plein (pas de modification par rapport au précédent projet de loi).

Le budget de la **Sécurité Sociale** accroitrait, quant à lui, son excédent de financement grâce « **à la réforme des retraites, à la réforme de l'assurance chômage, à la poursuite de la transformation du système de santé, engagée avec le Ségur de la santé, ainsi qu'au développement de la politique de prévention** ».

Les articles 12 et 17 de la LPFP 2023-2027 prévoient également **un objectif annuel d'économies de 12 milliards d'euros à compter de 2025, la moitié sur le budget de l'État et la moitié sur celui de la Sécurité sociale** grâce au **dispositif de revue de dépenses**. Sur ce point, l'article 21 prévoit la réalisation systématique en amont de la préparation de chaque PLF d'une revue de dépenses publiques avec notamment, mise en exergue des dépenses ou exonérations fiscales les plus coûteuses.

Trajectoire d'évolution du déficit public en % du PIB

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	LFI 2024
Adm.Publiques Centrales	-5,2%	-5,3%	-4,7%	-4,3%	-4,2%	-4,1%	-4,8%
APUL (1)	0,0%	-0,3%	-0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,2%
Sécurité Sociale	0,4%	0,7%	0,6%	0,7%	0,9%	1,0%	0,6%
Ensemble	-4,8%	-4,9%	-4,4%	-3,7%	-3,2%	-2,7%	-4,4%

(1) Administrations Publiques Locales

Un objectif de réduction du taux d'endettement national, mais pas pour l'Etat

Le tableau ci-dessous décline **la trajectoire de taux d'endettement en point de PIB pour chaque catégorie d'administration publique**. Le taux d'endettement des APUL et de la Sécurité Sociale diminueraient alors que celui de l'État augmenterait.

Trajectoire d'évolution de l'endettement en % du PIB

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Moy / an
Adm.Publiques Centrales	92,2%	91,6%	92,4%	93,5%	94,5%	95,4%	+4,9%
APUL (1)	9,3%	9,0%	8,9%	8,8%	8,3%	7,6%	+0,1%
Sécurité Sociale	10,3%	9,1%	8,4%	7,4%	6,3%	5,1%	-9,4%
Ensemble	111,8%	109,7%	109,7%	109,6%	109,1%	108,1%	+3,5%

(1) Administrations Publiques Locales

Une trajectoire possible grâce à la maîtrise des dépenses publiques

Sur la période 2023-2027, **la dépense publique nationale serait stabilisée en volume**. Au niveau des APUL, il est prévu une réduction moyenne de 0,2 % pour les APUL concentrée sur les années 2026-2027.

Trajectoire d'évolution de la dépense publique en volume

	2023	2024	2025	2026	2027	Moy / an	LFI 2024
Adm.Publiques Centrales	-3,6%	-1,4%	+1,9%	+1,5%	+1,2%	-0,1%	-1,0%
APUL (1)	+1,0%	+0,9%	+0,2%	-1,9%	-1,0%	-0,2%	0,9%
Sécurité Sociale	-0,5%	+1,7%	+0,3%	+0,7%	+0,6%	+0,6%	1,9%
Ensemble	-1,3%	+0,5%	+0,8%	+0,5%	+0,5%	+0,2%	0,7%

(1) Administrations Publiques Locales

Une baisse de 0,5% en volume des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales

La LPFP 2023-2027 comprend **un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement de -0,5% par an**. Pour le calcul de cette évolution, **un retraitement serait opéré sur les dépenses sociales des Départements** (RSA, APA, PCH et ASE). Dans le tableau ci-dessous, nous avons, entre section de fonctionnement et d'investissement, l'objectif d'évolution des dépenses :

Trajectoire d'évolution en volume des dépenses des collectivités locales et de leurs groupements à fiscalité propre

	2024	2025	2026	2027	Moy / an
Fonctionnement (objectif)	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%
Investissement (calcul)	+5,0%	+2,1%	-5,7%	-2,4%	-0,3%
Ensemble (PLPFP)	+0,9%	+0,2%	-1,9%	-1,0%	-0,5%

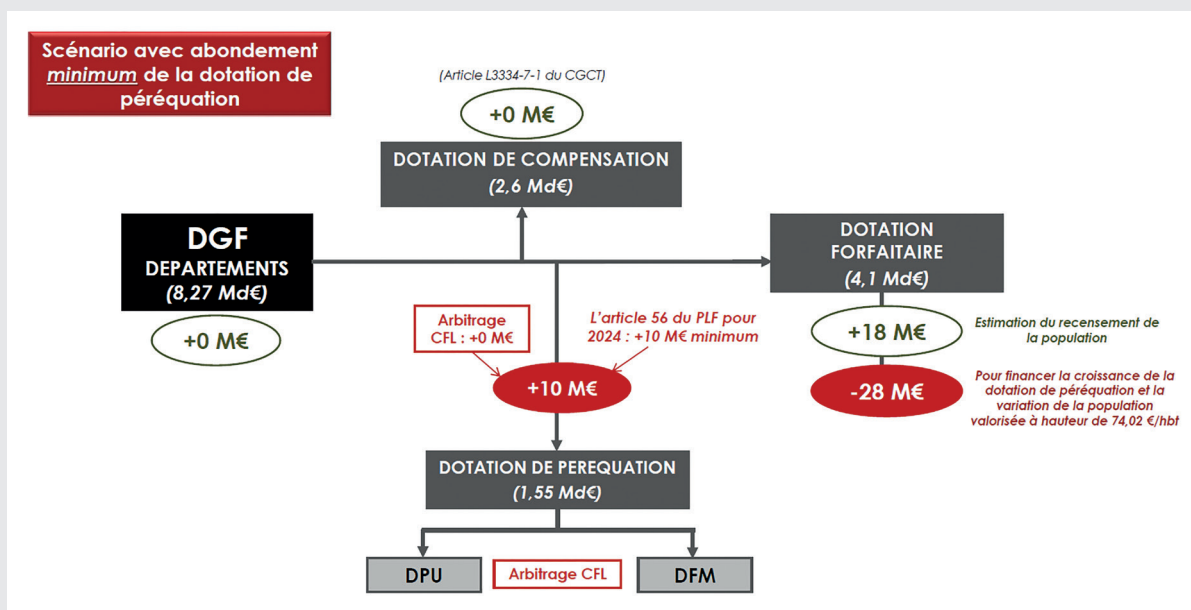
► **La loi de programmation révisée ne comporte aucun mécanisme coercitif**. Le gouvernement mise plutôt sur **l'association des collectivités locales** à la maîtrise des dépenses publiques, à travers le Haut Conseil des Finances Publiques Locales lancé le 22 septembre dernier, qui réunit des membres du gouvernement, de la cour des comptes, de la commission des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat ainsi que des représentants des collectivités locales.



2. LES ARTICLES ESSENTIELS DE LA LOI DE FINANCES POUR 2024 ET DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2024 INTÉRESSANT LES DÉPARTEMENTS

Dotations et mécanismes de péréquation

La loi de Finances pour 2024 acte l'absence pérenne d'abondement de la DGF des Départements par l'État. Elle reconduit par ailleurs au titre de 2024, la progression « habituelle » de **10 M€** des dotations de péréquation (DFM et DPU). Ce volume continue d'être prélevé via un écrêtement de la dotation forfaitaire des départements dont le potentiel financier est supérieur à 95 % de la moyenne.



Il convient également de rappeler qu'en 2022, **seules les Régions avaient contribué à hauteur de 50 M€ à la réduction des variables d'ajustement** et qu'en **2023, ce sont les seuls Départements qui avaient été mis à contribution à hauteur de 15 M€**.

Pour 2024, dans sa version définitive, **la loi de finances prévoit un prélèvement de 47 M€ contre 67 M€ initialement**. La différence s'explique par l'absence de prélèvement sur les Régions. Ainsi, le prélèvement se répartit comme suit :

- **27 M€ sur le bloc communal**

- **Baisse de 15 M€ de la DCRTP** (3 M€ sur les communes et 12 M€ sur les EPCI), soit - 1,3 % en moyenne
- **Baisse de 12 M€ des FDPTP**
- **20 M€ sur les Départements par une baisse de la DCRTP** (- 1,6 %)

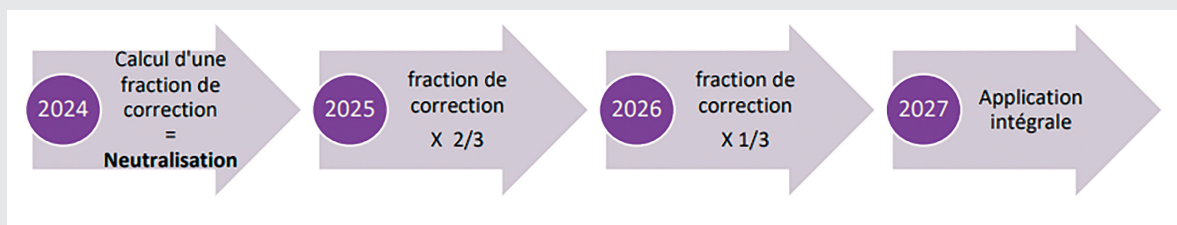
Modification du calcul du potentiel fiscal et du potentiel financier

Le **potentiel financier des Départements** avait fait l'objet de mesures de « **neutralisation** » suite au remplacement de la taxe foncière sur les propriétés bâties par de la TVA avec une fraction correctrice. Les modifications suivantes sont apportées :

- Suppression de la **fraction de correction**
- Remplacement par **un indice de pondération de la TVA « TFB »** composé à parts égales, du rapport entre :
 - Le **revenu moyen par habitant du département** et la **moyenne nationale**
 - le **produit de TVA « CVAE »** par habitant du département et la **moyenne nationale**
 - le **produit moyen sur 5 ans des DMTO** par habitant du département et la **moyenne nationale**

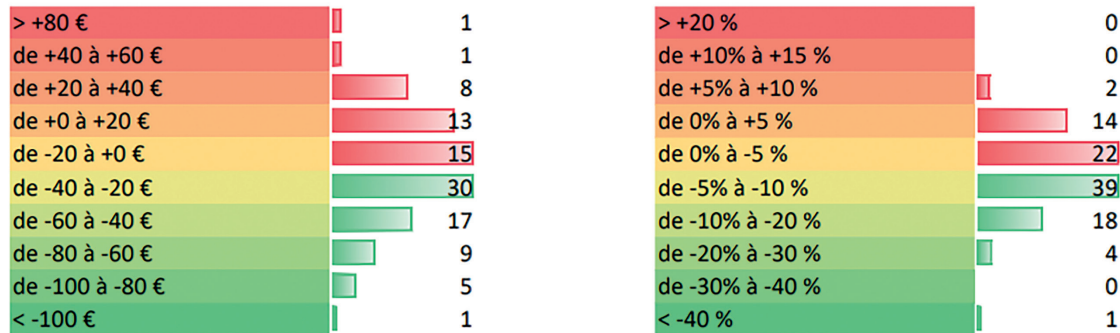
Calcul actuel	Calcul modifié PLF 2024
produit de TVA "TFB"	produit de TVA "TFB"
+ fraction correctrice art 252 LFI 2021	X indice synthétique (1/3 X rappor rev-hab/moy)+ (1/3 TVA"CAVE"-hab / mo) + (1/3 moy 5 ans prod DMTO- hab / moyenne)
Total périmètre FB /TVA	Total périmètre FB /TVA
+ ex compens part salaires	+ ex compens part salaires
+ moyenne 5 ans DMTO	+ moyenne 5 ans DMTO
+ Produit TVA "CAVE"	+ Produit TVA "CAVE"
+ Produit IFER	+ Produit IFER
+ FNGIR (+/-)	+ FNGIR (+/-)
+ DCRTP(+/-)	+ DCRTP(+/-)
+ fraction TSCA réforme TP	+ fraction TSCA réforme TP
= Potentiel fiscal	= Potentiel fiscal
+ Dotation de compensation N-1	+ Dotation de compensation N-1
+ Dot forfaitaire N-1 hors part salaires	+ Dot forfaitaire N-1 hors part salaires
= Total Potentiel financier	= Total Potentiel financier

Il est prévu **un lissage sur 3 ans** dans le temps de l'application du potentiel fiscal et financier rénové avec le calcul d'une nouvelle fraction de correction faisant la différence entre le nouveau et l'ancien système. **Cette nouvelle fraction de correction sera prise en compte à 100 % en 2024, 2/3 en 2025, 1/3 en 2026 avant une application intégrale du nouveau système en 2027.**



Cette modification aura un impact dans la hiérarchie des départements par rapport à la mesure de la richesse. **62 % des départements ressortiraient « gagnants » avec un potentiel financier en baisse** (dont la Creuse) et 38% « perdants » :

Classement des départements selon la variation de potentiel financier, soit en € / hab, soit en %



Péréquation des DMTO

Relèvement de 12% à 15% du plafonnement du prélèvement progressif des DMTO

Le fonds de péréquation des DMTO est notamment alimenté par **un prélèvement progressif de 750 M€**. Actuellement, ce prélèvement est **plafonné à 12 % du produit des DMTO** de l'année précédente. **La LF 2024 relève ce taux plafond à 15 %**. Pour 2024, selon les premières estimations, **seuls 3 départements subiraient une augmentation** de leur prélèvement par rapport au maintien d'un taux plafond de 12 % : Alpes-Maritimes, Var et Paris. Pour rappel, **la Creuse n'est pas concernée par le dispositif du prélèvement progressif des DMTO**.

Modalités de répartition du fonds de soutien interdépartemental

Le **fonds de soutien interdépartemental** est l'une des **trois composantes du reversement au titre de la péréquation des DMTO**. Pour mémoire, **60 % du fonds est destiné aux départements ruraux les plus défavorisés**, c'est-à-dire ceux :

- dont la **densité de population est inférieure à 70 habitants au km²**
- et dont le **potentiel financier net par km² < 50% de la moyenne**

Cette enveloppe est répartie en fonction d'un indice plafonné à 1,3 composé :

- Pour 1/3 de l'écart à la moyenne du potentiel financier net
- Pour 1/3 de l'écart à la moyenne du revenu moyen par habitant
- Pour 1/3 de l'écart à la moyenne du taux de taxe foncière

► La LFI 2023 avait prolongé d'une année la référence au taux de taxe foncière de l'année 2020 dans l'attente de modifications qui interviennent dans le cadre de la LFI 2024. En effet **la LFI 2024 prévoit la suppression de la prise en compte du taux de taxe foncière et son remplacement par un doublement de la pondération du revenu**. La loi prévoit un lissage de la prise en compte de cette nouvelle pondération, synthétisé dans le tableau ci-dessous.

	2023	2024	2025	2026	A compter de 2027
Potentiel financier net	33,3%	33,3%	33,3%	33,3%	33,3%
Revenu par habitant	33,3%	41,7%	50,0%	58,3%	66,7%
Taux de taxe foncière	33,3%	25,0%	16,7%	8,3%	
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonds de sauvegarde des Départements pour l'année 2024

La LFI 2020 a transféré, à compter de 2021, aux Départements, une fraction de TVA de 250 M€ :

1. La fraction fixe de 250 M€ est répartie, chaque année, entre les départements dont le produit des DMTO par habitant est inférieur à la moyenne et dont le taux de pauvreté est supérieur à 12 %. **La répartition est fonction d'un indice de fragilité sociale tenant compte du nombre**

de bénéficiaire d' AIS dans la population et de l'écart de revenu moyen par habitant à la moyenne.

2. La dynamique de cette enveloppe de TVA a été affectée à un fonds de sauvegarde jamais mobilisé jusqu'à présent.

Fin 2023, le montant atteindra environ **53 M€** (si la croissance de la TVA 2023 est bien de 3,7 %). Dans le cadre des débats relatifs au PLF 2024, le Gouvernement abonde ce fonds à hauteur de la dynamique de TVA constatée en 2022 et 2023, soit un montant prévisionnel de **53 M€**, ce qui permettrait d'atteindre près de **106 M€** en 2024.

M€	2021	2022	2023
Fraction TVA 250M€ LF 2020	250,0	271,4	281,4
Fonds de sauvegarde		21,4	31,4
Cumul		21,4	52,9
Abondement Etat			52,9
Total			105,7

Les critères de répartition pour 2024 de ce fonds ont été précisés dans la LF 2024. Bénéficieront d'un reversement en 2024, **les départements qui répondent aux deux conditions suivantes** :

- un **indice de fragilité sociale supérieur à 80 % de la moyenne** (l'indice utilisé est celui calculé en 2023)
- **une moyenne des taux d'épargne brute 2021 et 2022 inférieure à 12 %**

L'enveloppe sera répartie entre les départements éligibles :

- **pour moitié en fonction de l'indice de fragilité sociale**
- **pour le solde en fonction de l'indice de fragilité sociale pondéré par la population INSEE**

Introduction d'une garantie plancher de compensation pour la fraction de TVA « CVAE »

La TVA « CVAE » versée depuis 2023, aux collectivités locales concernées par la suppression de la CVAE présente un mécanisme différent entre :

- Le **bloc communal** qui perçoit une garantie « socle » ainsi que la dynamique de la CVAE répartie selon des critères de territorialisation via le fonds d'attractivité des territoires,
- et **les départements pour lesquels le texte adopté ne prévoyait, au final, pas de mécanisme de garantie** mais simplement l'affectation d'une fraction de la TVA nationale.

La LFI 2024 introduit une garantie sur la base du montant des recettes ayant été prises en compte pour le calcul de la compensation 2023 (avant dynamique de TVA).

Augmentation des crédits dédiés au financement des mineurs non accompagnés

Le PLF 2024 majore les crédits de l'action 17 « **Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables** » de **32 279 625 €** en AE/CP, soit une augmentation de 48 % de l'enveloppe.

Les crédits liés à la transition écologique : hausse des crédits du fonds vert

Le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires appelé **fonds vert**, a été créé en 2023 avec une enveloppe de **2 Md€**. **La LFI 2024 prévoit une augmentation de 500 M€ de celle-ci, la portant à 2,5 Md€.**

Le Sénat avait adopté la création d'un **fonds territorial pour le climat directement versé aux EPCI** ayant adopté un Plan Climat-Air-Énergie Territorial (PCAET) d'un montant de **200 M €** par redéploiement des crédits du fonds vert.

► Si la création d'un fonds territorial n'a finalement pas été adoptée, le Gouvernement reconnaît la nécessité de soutenir les intercommunalités dotées de PCAET. Ainsi, il est précisé qu'un montant de **250 M€** au sein de l'enveloppe de 2,5 Md€ du fonds vert, sera consacrée à l'élaboration et à la mise en œuvre des PCAET avec des modalités restant à déterminer.

Les fractions de TVA perçues par les collectivités locales

L'évolution des acomptes en 2023 et 2024

Les EPCI, les Départements et la Ville de Paris perçoivent deux fractions de TVA :

- **L'une en compensation de la réforme fiscale** qui a supprimé la taxe d'habitation et transféré la taxe foncière sur les propriétés bâties au bloc communal
- **L'autre dans le cadre de la suppression de la CVAE** de leur panier de recettes.

Le mécanisme de perception est le suivant :

- des **acomptes sont versés en fonction de la prévision réalisée par l'État** sur l'évolution de la TVA Nationale dans le cadre du PLF de l'année concernée, ces acomptes pouvant être révisés si la prévision de TVA est révisée ;
- une **régularisation intervient l'année suivante (+/-)**.

En 2023, les **acomptes notifiés prennent en compte une croissance de la TVA de + 5,1 %** par rapport au montant perçu par les collectivités locales en 2022. Lors de la présentation au Comité des Finances Locales du PLF 2024, les chiffres qui ont été annoncés sont une évolution de la TVA de :

- **+ 3,7 % en 2023**, ce qui amènerait à une régularisation négative de 1,4 % de la TVA par modulation des acomptes dès 2023 ou bien en régularisation définitive en 2024 (les incidences budgétaires n'étant pas les mêmes)
- **+ 4,5 % en 2024**

Modalités de versement des fractions de TVA

À compter de janvier 2026, **les acomptes perçus par les collectivités locales ne seront plus basés sur l'estimation de recettes associée au PLF de l'année**, mais sur le montant encaissé par l'État le mois précédent et régularisé dès le mois suivant. **Ce versement « au réel » devrait éviter les fortes régularisations telles que celles subies en 2023.**

Prolongation temporaire du dispositif d'amortisseur de la progression des prix de l'électricité

Il est prévu que pour les clients non éligibles aux tarifs règlementés, (les collectivités locales non éligibles au dispositif du bouclier tarifaire, c'est-à-dire celles employant plus de 10 agents et ayant plus de 2 M€ de recettes), **le mécanisme « amortisseur » qui permet de réduire directement les factures et qui devait s'arrêter au 31/12/2023, soit prolongé pour 2024.** Le prix payé par chacun de ces clients dépend, pour partie, de la consommation d'un tarif d'accès régulé à l'électricité nucléaire (ARENH), et pour partie, de la consommation du prix de marché.

Pérennisation et déploiement du Compte Financier Unique (CFU)

L'article 242 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 instaurait une expérimentation du Compte Financier Unique à compter de l'exercice budgétaire 2021.

La LFI 2024 apporte des précisions concernant le déploiement définitif de ce nouveau document budgétaire. **Elle prévoit ainsi que le Compte Financier Unique devra se substituer au plus tard pour l'exercice 2026 au Compte Administratif et au Compte de Gestion.** Pour les collectivités, les groupements et les SDIS qui l'auraient déjà expérimenté en 2023, il se substitue dès 2024.

Une nouvelle liste d'établissements concernées par le Compte Financier Unique est instaurée comprenant notamment Ile-de-France Mobilités, l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais ou encore la Société du Grand Projet du Sud-Ouest.

Il est également précisé deux conditions sine qua non à la mise en place du CFU :

1. **avoir adopté le régime budgétaire et comptable M57 ;**
2. **avoir mis en place la dématérialisation des documents budgétaires.**

Généralisation des budgets verts

Création d'une annexe intitulée « impact du budget pour la transition écologique »

À partir du Compte Administratif ou du Compte Financier Unique 2024, **les collectivités et les établissements publics locaux de plus de 3 500 habitants devront présenter un nouvel état annexé intitulé « Impact du budget pour la transition écologique ».**

Cet état a pour objectif **de présenter les dépenses d'investissement qui contribuent, négativement ou positivement, à tout ou partie des objectifs de transition écologique de la France.** Plus précisément, l'exposé des motifs évoque la nécessité de fixer en co-construction avec les collectivités, un cadre harmonisé, expérimental qui pourra être simple, ciblé et répliquable.

Ce cadre devra préciser un nombre précis d'axes d'analyse qui pourront être l'atténuation du changement climatique, l'adaptation au changement climatique et/ou la protection de la biodiversité. Ce cadre sera fixé ultérieurement via un modèle pris par arrêté des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget.

Cet état concernera les seules dépenses d'investissement qui seront rapportées à l'ensemble des dépenses via des ratios. Il s'agit d'une démarche expérimentale mais obligatoire pour les collectivités de plus de 3 500 habitants. Les collectivités plus petites pourront y participer si elles le souhaitent.

Une première évaluation de cette démarche sera effectuée en 2026 en vue d'appliquer un cadre normalisé sur la budgétisation verte en 2027.

Création d'une annexe optionnelle intitulée « Etat des engagements financiers concourant à la transition écologique »

À partir de l'exercice 2024, **les collectivités et les établissements publics locaux de plus de 3 500 habitants pourront présenter un nouvel état annexé intitulé « État des engagements financiers concourant à la transition écologique »**. Cet état a pour objectif de présenter le montant de la dette consacrée à des dépenses d'investissement qui contribuent positivement à tout ou partie des objectifs environnementaux. Ainsi cette annexe serait orientée uniquement vers les dépenses vertueuses et ne prendrait pas en compte celles qui ont un impact négatif. L'état a également pour but d'indiquer la part cumulée de cette dette « verte » au sein de l'endettement global par collectivité.

Le champ des dépenses d'investissement concernées sera précisé par décret. Contrairement à l'annexe « Impact du budget pour la transition écologique » qui revêt un caractère obligatoire, l'état des engagements financiers concourant à la transition écologique serait pour l'instant optionnel.

Les mesures contenues dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024

Coup de pouce de 150 M€ pour le financement de l'APA

Cette mesure prévoit d'apporter **un complément de 150 M€ au financement de l'APA en 2024**, en amont d'une réforme plus globale des concours de la CNSA en 2025. Pour la répartition de l'enveloppe, il sera notamment tenu compte du montant du concours APA 1 au titre de 2023. Ne seront pas éligibles les départements :

- dont le potentiel fiscal dépasse un certain seuil (à préciser par décret)
- qui n'ont pas mis en place avec les SAAD les actions visant à renforcer la qualité du service rendu (Interventions à domicile pour des besoins spécifiques, actions de lutte contre l'isolement, soutien aux aidants...).

Cette mesure vise à améliorer le taux de couverture des départements dont le taux de concours APA est le plus faible. Lors de sa présentation devant les Sénateurs, Aurore BERGÉ, Ministre des Solidarités et des Familles, a confirmé que l'enveloppe doit servir à ce qu'aucun département ne soit compensé à moins de 40 %.

Expérimentation pour les Départements volontaires d'une recentralisation du financement des établissements d'accueil des personnes âgées

Cette mesure concerne le financement des établissements d'accueil des personnes âgées : les établissements d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes (EHPAD) et les unités de soin longue durée (USLD).

Actuellement, ces établissements sont financés de la manière suivante :

L'Agence Régionale de Santé (ARS) assume les dépenses relatives aux soins ;

Le Conseil départemental assume les dépenses relatives à la dépendance et à l'aide sociale à l'hébergement.

La mesure propose, uniquement pour les départements volontaires, que ces différentes composantes du financement de ces établissements soient regroupées

dans un forfait global unique relatif aux soins et à l'entretien de l'autonomie et revu, chaque année, par le directeur général de l'ARS compétente.

De même, les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens - CPOM - (IV ter de l'article L313-12 du code de l'action sociale et des familles) qui devaient être conclus entre l'entité gérant l'établissement, le président du Conseil départemental et le directeur général de l'ARS, ne nécessiteraient plus la présence du Département sauf si ce dernier manifeste sa volonté d'y être associé.

Ce regroupement signifierait que l'État, via les ARS, assumerait la responsabilité financière totale du financement des établissements d'accueil des personnes âgées.

Cette expérimentation se fera sur 4 ans (au lieu de 3 initialement), à compter de 2025, en deux vagues : la première à partir du 1^{er} janvier 2025 (candidatures jusqu'en avril 2024), la seconde à partir du 1^{er} janvier 2026 (candidatures jusqu'en avril 2025), dans 20 départements volontaires maximum (au lieu de 10 initialement), avec une évaluation annuelle par la CNSA et un rapport remis au Parlement.

S'agissant des modalités d'évaluation des transferts de charges, les Départements volontaires devront reverser, chaque année, à l'État, le reste à charge correspondant à la différence entre :

- La moyenne des 3 derniers exercices des dépenses relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie (pour les personnes accueillies en établissements), retracées via les comptes de gestion ;
- La valorisation financière (fixée par décret) des emplois qui ne seront plus affectés à la tarification des établissements.

Le montant de transfert de charges financières pourra être prélevé directement (dans des conditions à fixer par décret en Conseil d'État) sur le concours APA versé au Département par la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie.



3. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DE NOS RECETTES DE FONCTIONNEMENT EN 2024

À ce stade de la construction budgétaire (début janvier 2024), **les recettes de fonctionnement sont estimées à un niveau de 199,5 M€ en 2024, soit une diminution de 1,07 % par rapport au montant prévisionnel (Compte Administratif anticipé) encaissé sur l'exercice 2023 (201,6 M€).**

Les grandes tendances qui se dégagent pour la construction du budget primitif 2024 sont les suivantes :

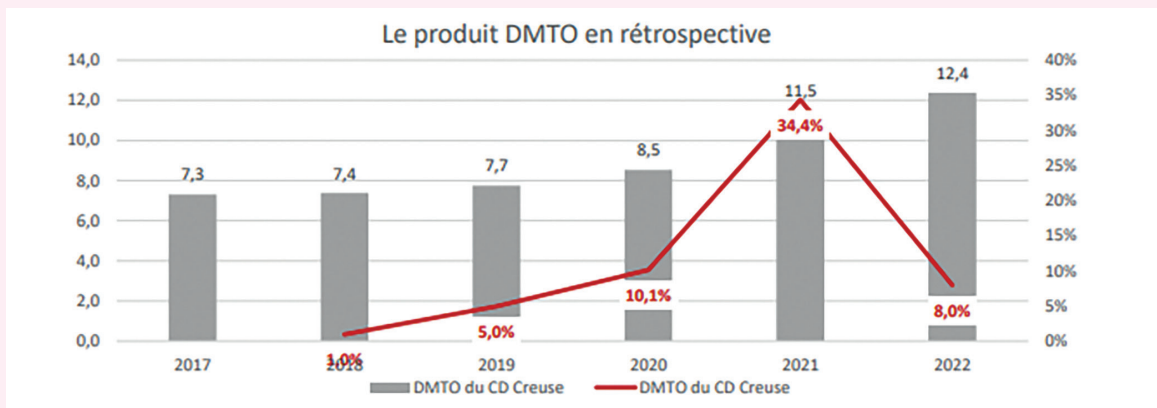
Quelques rares hausses :

- **les fractions de TVA liées à la compensation du foncier bâti et de la CVAE progresseraient de 3 % par rapport aux montants perçus en 2023.** Il s'agit donc d'une estimation prudente puisque la loi de finances initiale pour 2024 prévoit une progression de ces fractions de TVA à hauteur de 4,5 % par rapport à 2023. Mais nous avons vu en 2023 justement que la prévision initiale du Gouvernement était un peu optimiste : la loi de finances initiale pour 2023 prévoyait une augmentation des fractions de TVA de 5,1 % par rapport à 2022, avant que cette prévision ne soit actualisée à la baisse à l'automne (+ 3,7 % finalement) ;
- **une hausse légère est attendue s'agissant de la DGF** (entre + 100 000 € et + 200 000 € par rapport à 2023) : en effet, si le montant de la dotation forfaitaire va diminuer sous l'effet de l'évolution démographique négative que connaît notre département (11,492 M€ en 2024 contre 11,566 M€ en 2023) et si le montant de la dotation de compensation demeure lui inchangé (15,645 M€), le montant de la dotation de péréquation (dotation de fonctionnement minimale pour les départements non urbains) devrait quant à lui poursuivre sa progression (17,546 M€ estimés en 2024 contre 17,271 M€ perçus en 2023). Au total donc, le montant de DGF devrait dépasser légèrement 44,6 M€ en 2024, par rapport à un montant encaissé de 44,481 M€ en 2023.
- **l'hypothèse retenue s'agissant de la TSCA est une progression de 4 % entre 2023 et 2024** (soit + 1,2 M€). Il s'agit plutôt d'une évolution prudente car la dynamique enregistrée ces dernières années sur cette recette se situe plutôt entre 5 % et 6 %.

Beaucoup plus de baisses :

- les **DMTO diminuerait d'environ 11% l'an prochain** (- 1,2 M€), soit une baisse encore plus importante que celle enregistrée entre 2022 et 2023. Ils reviendraient ainsi à un niveau légèrement supérieur à 10 M€, ce qui reste largement supérieur aux montants perçus jusqu'à 2020 inclus (voir graphiques ci-après) ;

2024 scénario bas	2024 scénario médian	2024 scénario haut
- 7,1 %	- 5,1 %	- 3,0%
11 926,1	12 189,7	12 453,4
0,79342	0,79342	0,79342
- 5,7 %	- 4,0 %	- 2,4 %
10,176	10,365	10,554



- les **recettes issues de la péréquation horizontale des DMTO diminuerait également de manière importante en 2024** : - 1,2 M€ (12,3 M€ en 2024 contre 13,5 M€ en 2023), soit - 9,30 %. L'hypothèse la plus probable est en effet une mise en distribution entre les départements éligibles d'une enveloppe de 1,6 milliard d'euros l'an prochain, contre 1,9 milliard en 2023. Cette hypothèse la plus probable à ce jour (appelée scénario médian dans le tableau ci-après) se traduirait donc par une recette de 12,3 M€ pour notre collectivité.

Montant en M€	2023
Attribution part 1 - fonds de péréquation DMTO	5,597
Attribution part 2 - fonds solidarité départemental	1,849
Attribution part 3 - fonds soutien interdépartemental	6,116
Attribution totale fonds globalisé (M€)	13,561

2024 scénario bas	2023 2024 scénario médian	2024 2024 scénario haut
4,238	4,427	5,298
1,686	1,756	2,090
6,111	6,111	6,111
12,034	12,293	13,500

- à noter également que **le montant des recettes exceptionnelles est prévu en nette diminution en 2024** (- 0,5 M€ par rapport à 2023) : en effet, de nombreuses régularisations ont été effectuées sur les exercices 2022 et 2023 notamment au niveau du Pole Cohésion Sociale (récupérations de trop perçus auprès de l'APAJH, de l'ADAPEI, rattrapage dans la facturation auprès d'autres conseils départementaux pour l'accueil d'enfants non creusois au sein de structures de notre territoire, etc.). Ces régularisations expliquent les niveaux particulièrement élevés des recettes exceptionnelles sur les deux derniers exercices (1,2 M€ en 2022 et 0,7 M€ en 2023), et nous devrions revenir à un niveau plus modeste à compter de 2024 (estimation à 200 000 € de recettes exceptionnelles, soit un niveau très proche des exercices 2018, 2019 et 2020).

- les **dotations et concours financiers versés par les partenaires du département** (État et CNSA principalement) **se maintiendraient à un niveau particulièrement élevé l'an prochain, mais en léger recul en inscriptions budgétaires par rapport aux montants perçus sur l'exercice 2023** (- 0,4 M€). Nous ne pouvons en effet inscrire au budget que les recettes ayant fait l'objet d'une notification officielle à la collectivité, ce qui explique ce léger recul. Ce montant pourra donc être actualisé à la hausse en cours d'année, dans le cadre de décisions modificatives, au fur et à mesure de la réception d'arrêtés notifiant l'obtention de subventions.



4. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DE NOS DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN 2024

Sans grande surprise, nous anticipons une nouvelle progression des dépenses de fonctionnement en 2024. **À ce stade de la construction budgétaire, nous estimons que ces dernières pourraient atteindre environ 189,1 M€, soit une augmentation d'environ 7,8 M€ par rapport au montant prévisionnel de 2023. Traduite en pourcentage, cette nouvelle augmentation des dépenses de fonctionnement serait de 4,28 % par rapport à 2023.**

Les tendances qui se dessinent pour la construction du budget primitif 2024 sont les suivantes :

Quelques rares postes de dépenses resteraient stables en 2024, dont notamment :

- les **charges à caractère général** (chapitre 011) qui se maintiendraient à environ **15,3 M€**,
- les **atténuations de produits** (chapitre 014) où nous retrouvons **l'attribution de compensation versée à la Région Nouvelle-Aquitaine** dans le cadre du transfert de la compétence transport scolaire ou encore la contribution du département au fonds de péréquation des DMTO,
- **l'enveloppe des subventions aux structures associatives**,
- les **intérêts de la dette, la constitution de provisions pour risques, le fonctionnement des groupes d'élus, les charges exceptionnelles** devraient également demeurer stables et sans évolution notoire par rapport à 2023.

Mais la grande majorité des autres dépenses de fonctionnement continuera d'augmenter de façon très soutenue en 2024 :

- les **dépenses de personnel** (chapitre 012) progresseraient à nouveau de manière très marquée : **+ 2,1 M€** par rapport au compte administratif anticipé 2023. **Elles pourraient atteindre 51,7 M€ fin 2024, contre 49,6 M€ fin 2023.** Sont notamment prises en compte ici les mesures suivantes :

- **Revalorisation du point d'indice de juillet 2023** à hauteur de 1,5 % (effet année pleine en 2024) : **+ 285 000 €**
- **Revalorisations des bas salaires en 2023** (revalorisation de l'indice minimum au 1^{er} mai 2023, effet année pleine en 2024) : **+ 90 000 €**
- À compter du 1^{er} janvier 2024, **5 points d'indice supplémentaires sont ajoutés à l'indice majoré de chaque échelon**. En pratique, la revalorisation représente une augmentation de salaire de près de 25 euros brut par mois par agent : **+ 450 000 € pour la collectivité**
- **Glissement Vieillesse Technicité (GVT) : + 280 000 €** (+ 200 000 € pour les avancements d'échelons et + 80 000 € pour les avancements de grades)
- **CNRAC : + 1 %, soit + 206 000 €** pour le budget du Conseil départemental
- **Rémunération des 28 conseillers en insertion sociale et professionnelle (CISP) en année pleine : + 600 000 €** par rapport à 2023

Toujours s'agissant des Ressources Humaines, il est précisé ici que **les informations relatives à la structure des effectifs, aux dépenses de personnel, à la durée du temps de travail et à la gestion prévisionnelle des ressources humaines figurent en annexe** du Rapport sur les orientations budgétaires, de même que les engagements pluriannuels prévus.

- les **allocations RSA** sont également **prévues à la hausse en 2024** (16,2 M€ contre 15,6 M€ en 2023). En effet, à compter du 1^{er} avril 2024, **le RSA va être revalorisé de 4,6 %**. Il s'agit donc de prendre en compte cette revalorisation dans le budget 2024, revalorisation qui pourrait engendrer une dépense supplémentaire d'environ 600 000 € pour notre collectivité à nombre de bénéficiaires identique. Cette revalorisation ne fait l'objet d'aucune compensation financière de la part de l'État.

- les **dépenses APA pourraient suivre la même trajectoire haussière l'an prochain. Si nous avons observé une baisse des dépenses réalisées entre 2022 et 2023** (quasiment - 1,8 M€), c'est avant tout car les plans d'aides établis par les travailleurs médico-sociaux n'ont pas pu être réalisés intégralement, faute notamment d'un personnel suffisant dans les services d'aide à domicile. Un taux de réalisation bien supérieur de ces plans d'aide APA en 2024 et dans les années futures pourrait se traduire par une dépense proche de 33 M€, et il convient donc de prévoir ces crédits au budget primitif 2024.
- les **dépenses en matière d'autonomie autres que celles relatives à l'APA**, c'est-à-dire essentiellement la PCH et les frais de séjour en établissements et services pour adultes handicapés et personnes âgées sont aussi attendues en hausse d'environ 1,8 M€ par rapport à 2023. Respectivement, la PCH s'établirait ainsi à 4,8 M€, les frais de séjour en établissements et services pour adultes handicapés à 21,6 M€ et les frais de séjour en établissements pour adultes handicapés et personnes âgées à 4,1 M€.
- les **dépenses relatives à l'ASE** (foyers de l'enfance et hôtels maternels, MECS, lieux de vie et d'accueil, Services d'aide éducative en milieu ouvert et à domicile) **sont également projetées en augmentation de plus de 700 000 €**, sous le double effet d'un nombre toujours plus important d'enfants à prendre en charge et de prix de journées qui continuent de croître.
- la **participation au fonctionnement du SDIS sera au minimum en hausse de plus de 134 000 €** par rapport à 2023. En effet, si le montant de la dotation allouée sur les fonds propres du Département est pour le moment figé à 4 050 000 € jusqu'à 2025 inclus, le reversement de la fraction de TSCA dédiée au financement du SDIS augmente en revanche chaque année en raison de la dynamique observée sur cette recette depuis plusieurs années (entre + 100 000 € et + 150 000 € par an en faveur du SDIS). Des arbitrages interviendront en cours d'année pour revoir éventuellement le montant de la dotation allouée sur les fonds propres du Département.

Les dépenses de fonctionnement du Département progressant en 2024 de manière très soutenue (+ 7,8 M€) pendant que nos recettes de fonctionnement diminueraient (- 2,1 M€), il est logiquement attendu une chute importante des niveaux d'épargne brute et d'épargne nette de notre collectivité l'an prochain. L'épargne brute diminuerait en effet quasiment de moitié (- 48,75 %) et n'atteindrait plus que 10,3 M€ fin 2024, un montant insuffisant pour couvrir intégralement le remboursement du capital des emprunts (10,9 M€). Il en ressortirait donc une épargne nette négative fin 2024 (- 600 000 € environ, soit - 106 % par rapport à 2023), ce qui serait une première depuis 2017.

Notre taux d'épargne brute (épargne brute / recettes réelles de fonctionnement) serait à nouveau inférieur à 7 % en 2024, seuil minimum en dessous duquel il est recommandé de ne pas se situer (nous serions à environ 5,20 %), plaçant ainsi notre collectivité dans une situation extrêmement tendue et peu confortable.

5. LA SECTION D'INVESTISSEMENT EN 2024

Au moment de l'écriture de ce rapport, les besoins pour financer les différents projets de l'année 2024 s'élèvent à un peu plus de **30 M€**, soit un montant stable par rapport aux enveloppes inscrites au budget primitif 2023.

Pour financer ses investissements en 2024, le Conseil départemental pourra s'appuyer sur des recettes d'investissement estimées à ce stade à 6,6 M€, dont notamment :

- **2,3 M€ au titre de la Dotation de soutien à l'investissement départemental (DSID),**
- **2,2 M€ au titre du FCTVA** (récupération de la TVA sur les dépenses d'équipement réalisées en 2023),
- **0,7 M€ au titre de la Dotation Départementale d'Équipement des Collèges (DDEC),**
- **0,7 M€ au titre du produit des amendes de radars automatiques et des amendes de police,**
- **Le solde (0,7 M€) étant constitué d'autres subventions** (Programme Petites villes de demain, aménagements divers à l'Étang des Landes), des cessions d'immobilisations (ventes de véhicules, matériel informatique...) et des remboursements d'avances octroyées par le Département à d'autres collectivités et organismes publics (SDIS, EPCI pour le financement du déploiement de la fibre...).

Pour compléter le financement de nos investissements, **il est prévu de recourir à l'emprunt à hauteur de 7 M€ maximum**, soit un montant à nouveau en diminution par rapports aux années précédentes. Il s'agit de limiter autant que possible le recours à l'emprunt l'an prochain, a fortiori dans un contexte où les taux d'intérêts sont nettement moins attractifs (les taux fixes sur des durées de 15 ans à 25 ans devraient osciller entre 3,5 % et 4 % au premier semestre 2024 alors que nous empruntions encore à 0,50 % en 2021 ou à 1,20 % en 2022).

Le Département poursuivra donc son désendettement sur l'exercice à venir : nous emprunterons moins (7 M€ au maximum) que le montant remboursé en capital (10,9 M€). De la sorte, **notre encours de dette pourrait se situer à environ 89,1 M€ fin 2024**, un niveau inférieur à celui enregistré en fin d'année 2015 (92,3 M€) et tendant à se rapprocher sensiblement de celui observé en fin d'année 2014 (87,8 M€). De la sorte, en dépit de la chute brutale annoncée de notre épargne brute l'an prochain, notre capacité de désendettement resterait inférieure au seuil d'alerte de 10 ans : elle se situerait en effet à environ 8,6 ans fin 2024.

La différence fondamentale par rapport aux exercices précédents réside dans le fait que nous ne pourrions a priori pas nous appuyer sur un quelconque niveau d'autofinancement en 2024, puisque nous projetons à ce stade une épargne nette négative fin 2024 (- 600 000 € environ). Nous pourrions compter « uniquement » sur 6,6 M€ de recettes d'investissement et 7 M€ de recours à l'emprunt, soit un peu plus de 13,6 M€.

De la sorte, **un niveau d'investissements fixé à 30 M€ n'est pas soutenable pour notre collectivité en 2024**. Le reste à financer en dehors des recettes d'investissement et de l'emprunt est trop important. **L'objectif que nous nous fixons au stade des orientations budgétaires est donc de maintenir un niveau d'investissements fixé à 22 M€ pour l'année 2024**. Cela nous obligera déjà à « piocher » dans nos réserves à hauteur d'environ 9 M€ pour boucler le financement de ces investissements, un effort important et non renouvelable dans la durée. Le financement de l'investissement serait ainsi le suivant en 2024 :

Dépenses		Recettes	
Dépense d'investissement à financer	22 000 000 €	Recettes d'investissement (DSID, FCTVA, DDEC, cessions...)	6 600 000 €
		Emprunt	7 000 000 €
		AUtofinancement (épargne nette)	- 600 000 €
		Ponction dans nos réserves	9 000 000 €
Total Dépenses	22 000 000 €	Total recettes	22 000 000 €

D'ores et déjà, un constat s'impose : notre modèle du financement des investissements sera à revoir à compter de 2025. Si nous souhaitons maintenir un niveau d'investissement d'au moins 22 M€ par an jusqu'à la fin du mandat et considérant que nous ne pourrions pas piocher chaque année à hauteur de 9 M€ dans nos réserves, il y aura donc un choix à effectuer parmi les options suivantes :

- **Réaliser des économies en section de fonctionnement afin de retrouver un niveau d'autofinancement positif dès 2025** (épargne nette) et de limiter la ponction sur l'excédent à 2 M€ par an seulement,
- **Augmenter à nouveau le recours à la dette** (9 M€ ? 10 M€ ? Davantage ?) à compter de 2025, en fonction de l'évolution des conditions d'accès à l'emprunt,
- **Accepter de déroger à la règle que nous nous sommes fixés, c'est-à-dire terminer le mandat avec un excédent global de clôture** (« les réserves ») équivalent à environ un mois de trésorerie, soit environ 17 M€. Cette « règle » nous oblige à limiter la ponction dans l'excédent à seulement 2 M€ par an à partir de 2025. Mais nous pourrions faire le choix de piocher davantage chaque année dans cet excédent global de clôture et de terminer le mandat avec un niveau de trésorerie bien inférieur à 30 jours de fonctionnement courant,
- **Une quatrième option pourrait être de faire le choix de réduire les investissements à compter de 2025, en les ramenant en dessous de 20 M€ par an.**

Quels investissements financer en 2024 ?

La capacité d'investissement du Département est fixée à 22 M€ pour l'année 2024. Ce constat étant posé, il s'agit de s'interroger ensemble sur le montant des enveloppes à inscrire au Budget Primitif.

Certains investissements sont « obligatoires » car ils résultent d'engagements pris par le Conseil départemental. Nous pensons notamment :

- au **soutien à l'investissement du SDIS : 150 000 €** (convention pluriannuelle)
- au **financement de Domo Creuse Assistance** dans le cadre de la délégation de service public : **100 000 €**
- à la participation statutaire du Département au **syndicat mixte de la Cité de la Tapisserie (CITA) : 205 000 €** (part investissement)
- au **financement du projet d'agrandissement de la CITA** destiné à créer de nouvelles salles d'exposition pour les grandes tentures et à améliorer les espaces de conservation : l'engagement pluriannuel du Département porte sur une subvention totale de **720 000€** et les besoins pour 2024 s'élèveraient à **350 000 €**
- au **financement du solde des contrats Boost'Ter : 764 000€**
- au financement des demandes qui pourraient émaner au titre du « **nouveau** » **dispositif Boost'Comm'Unes : 725 000 €**
- au **financement des dépenses en matière de numérique** (fonds de concours à DORSAL pour le déploiement de la fibre optique sur notre territoire – Jalon 2, financement de la vie du réseau, avances remboursables à verser aux EPCI, paiement du solde de la convention liant le Conseil départemental au SDEC) : **915 000 € au total**

- à la poursuite du financement du Programme « **Petites Villes de demain** » : **186 000 €**
- aux **subventions versées par le Département à la Région Nouvelle Aquitaine** pour les **travaux de restructuration des cités mixtes de La Souterraine et d'Aubusson** : **1 870 000 €** en 2024
- à l'**aide à l'investissement des collectivités locales pour l'alimentation en eau potable et l'assainissement** (subventions versées par le Département dans le cadre du Programme départemental d'assainissement et du Programme départemental d'adduction d'eau potable) : **2,6 M€**

Ces investissements « obligatoires » résultant de conventions et d'engagements pris par le Conseil départemental représentent déjà 7 900 000€, soit environ 36 % de la capacité d'investissement de notre collectivité.

Il restera donc peu de place (14,1 M€) pour le financement des autres investissements envisagés en 2024 : les travaux sur les Routes, dans les collèges, dans les bâtiments autres que les collèges, la poursuite de la transformation numérique de la collectivité, le renouvellement du parc automobile ou encore le déploiement de nouvelles politiques territoriales en faveur du développement des territoires.

L'objectif sera néanmoins bien de maintenir une enveloppe comprise entre 9 M€ et 10 M€ sur les travaux routiers et d'au moins 3,5M€ pour les travaux dans les collèges (autres que les cités mixtes).

En synthèse : pour la deuxième année consécutive, **notre Département sera confronté à l'effet de ciseau en 2024**. Nos dépenses de fonctionnement vont augmenter à un rythme soutenu (+ 7,8 M€, soit + 4,28 %) pendant que nos recettes de fonctionnement vont diminuer (- 2,1 M€, soit - 1,07 %).

La conséquence immédiate est évidemment la contraction de nos niveaux d'épargne : l'épargne brute diminuerait de moitié environ (10,3 M€ fin 2024 contre 20 M€ fin 2023) et son montant serait à nouveau insuffisant pour couvrir le remboursement du capital des emprunts fixé à 10,9 M€. Pour la première fois depuis 2017, l'épargne nette de notre département serait à nouveau négative (- 600 000 €).

Pour autant, grâce à la gestion rigoureuse et prudente qui a été la nôtre depuis 2015, nous pouvons encore envisager de maintenir un niveau d'investissement important en 2024 et au moins égal à 22 M€ tout en limitant le recours à l'emprunt à 7 M€. Pour ce faire, il conviendra d'opérer une ponction importante sur notre excédent global de clôture l'an prochain : 9 M€ environ.

Les orientations proposées pour 2024, en dépit d'un contexte national très défavorable pour les départements, combinent donc bien : accompagnement des plus fragiles (avec des dépenses en matière d'autonomie, d'insertion ou encore d'ASE toutes projetées à la hausse), **réponse aux enjeux de demain** (avec le maintien d'un niveau d'investissements au moins égal à celui de 2023) **et désendettement** (le niveau de l'encours de dette fin 2024 sera inférieur à celui constaté fin 2015). **La trajectoire proposée reste ainsi fidèle au mode de gestion appliqué depuis 2015.**

La question de la pérennité de ce modèle se pose néanmoins au-delà de la seule année 2024. Faute d'un soutien accru de l'Etat envers les départements et de compensations financières pour les mesures qu'il impose unilatéralement aux collectivités (dégel du point d'indice, revalorisation du RSA, dépenses en matière d'ASE...etc.), **des choix devront être faits sur la deuxième partie du mandat, entre trouver des économies nouvelles en section de fonctionnement pour maintenir un niveau d'investissements suffisant, ou bien recourir à nouveau davantage à l'emprunt pour maintenir notre niveau d'investissements ou encore réduire le volume des investissements faute de pouvoir dégager un niveau d'autofinancement suffisant.**

LES BUDGETS ANNEXES DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA CREUSE

Les trois budgets annexes du Conseil départemental de la Creuse vont s'inscrire dans la continuité des précédents et devraient connaître peu de changements significatifs.

S'agissant tout d'abord du **Centre Départemental de l'Enfance et de la Famille (CDEF)**, le budget de fonctionnement devrait être très proche de celui de 2023 et atteindre **2,9 millions d'euros**. Les dépenses de personnel (Groupe 2) continueront d'être prépondérantes à l'intérieur de ce budget (un peu plus de 2,4 millions d'euros, soit plus de 84 % des dépenses de fonctionnement). Du côté des recettes, l'essentiel sera constitué des recettes liées aux prix de journées (2,7 millions sur le total des 2,9 millions d'euros de recettes de fonctionnement de ce budget).

À noter qu'un effort est envisagé au niveau des dépenses d'investissement, puisque plus de 157 000 € seront ouverts au budget 2024 afin de permettre notamment la réalisation de travaux dans les bâtiments du CDEF mais aussi l'acquisition de véhicules et d'un mini bus de 9 places.

Le budget annexe des **Énergies Renouvelables** connaîtra encore moins d'évolutions. Il devrait s'équilibrer à hauteur d'environ **19 000 €** en section d'investissement et à hauteur d'un peu plus de 14 000 € en section de fonctionnement. Les principales opérations comptables seront toujours celles relatives au remboursement de l'emprunt souscrit en 2019 et celles relatives à l'encaissement de recettes issues de la production d'électricité (suite à l'installation des premiers panneaux photovoltaïques sur la toiture de deux centres d'exploitation).

C'est finalement le budget annexe du **Laboratoire Départemental d'Analyses** qui connaîtra le plus de changements entre 2023 et 2024. La nomenclature budgétaire et comptable qui lui est appliquée évolue pour commencer, puisque ce budget annexe devient lui aussi assujéti à la M57 à compter du 1^{er} janvier 2024. Le contenu de ce budget évolue également. Nous n'y retrouverons plus de recettes commerciales puisque ces dernières sont directement encaissées par le GIP TERANA depuis le 1^{er} juillet 2023. L'essentiel des dépenses sera constitué

des charges de personnel, pour environ 1,5 millions d'euros. Ce personnel, mis à disposition de TERANA, fait l'objet d'une refacturation intégrale (au trimestre). À la marge, il s'agira également de prévoir des crédits pour les prestations de services (informatiques notamment) que le Conseil départemental de la Creuse continue d'assurer directement pour le compte du GIP TERANA, moyennant là aussi une refacturation intégrale (au semestre). Au total, le budget de fonctionnement sera donc inférieur à 1,8 million d'euros à compter de 2024.

À noter enfin que des crédits seront ouverts en section d'investissement, pour un peu plus de **137 000 €**, afin de permettre la réalisation d'éventuels travaux sur le bâtiment d'Ajain, dont le Conseil départemental demeure propriétaire.

DÉBAT D'ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES POUR L'ANNÉE 2024

la CREUSE
le Département

CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA CREUSE

Hôtel du Département - BP 250 - 23011 Guéret Cedex
Tel. 05 44 30 23 23

www.creuse.fr