



## **Session**

Séance du 22 février 2024

Vice-Présidence finances - budget - commande publique et transition  
écologique des bâtiments

Direction finances et commande publique  
Service prévision et budget

### **ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES 2024**

L'article L. 3312-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « dans un délai de deux mois précédent l'examen du budget, le président du conseil départemental présente à l'assemblée délibérante un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice à venir, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que la structure et la gestion de la dette ».

Le présent rapport a ainsi pour objet de vous présenter, à la lumière du contexte économique, social et institutionnel et de la stratégie financière de la collectivité, les perspectives en dépenses et recettes à trois ans, en prévision de l'examen du budget primitif 2024.

## RAPPORT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE 2024

Le débat sur les orientations budgétaires du 17 octobre dernier, ainsi que le rapport d'information concernant le report du vote du budget 2024 présenté en session le 19 décembre dernier, ont été l'occasion de rappeler **le contexte global particulièrement perturbé** de la préparation budgétaire 2024.

La dégradation rapide et inédite dans son ampleur, sur les derniers mois de l'année 2023, de la conjoncture économique amène le Département à devoir faire preuve **de réactivité et d'agilité**. Au-delà de la crise immobilière qui touche l'ensemble des Départements, et d'une dynamique moindre qu'escomptée de la TVA, qui représente désormais la première recette du Département, c'est bel et bien **l'incohérence du panier de ressources** du Département avec la structure de nos dépenses qui est pointée.

Si la gestion en responsabilité, ainsi que les atouts du Département, ont jusqu'alors permis de conforter son assise financière, et d'amortir les chocs conjoncturels, c'est **une modification structurelle profonde du modèle de financement** départemental qui doit être envisagée.

Les précédentes sessions budgétaires ont également permis de rappeler la situation financière du Département, et de décliner les orientations pluriannuelles qui s'articulent autour du respect des grands équilibres budgétaires, ainsi que de la préservation à long terme de la capacité d'action du Département.

Les mutations de l'environnement socioéconomique dans lequel le Département gravite **ne remettent en cause ni la stratégie financière globale**, dont les fondamentaux sont plus que jamais réaffirmés, **ni la vision à long terme du territoire**, que le projet stratégique de mandat vient matérialiser. Elles amènent en revanche à devoir s'adapter plus rapidement, dans cadre **d'un réajustement permanent exigeant** de nos prévisions, tant en matière de recettes que de dépenses.

C'est le sens de la **modification du calendrier budgétaire** initialement prévu, c'est aussi le sens du travail collectif engagé ces dernières semaines pour corréliser au plus juste l'évolution de nos dépenses à celle de nos recettes, **dans un effort d'économie, de maîtrise et de priorisation de nos actions**.

Le présent rapport d'orientation budgétaire entend ainsi remettre en perspective **les évolutions contextuelles récentes** du cadre d'élaboration du budget 2024 (I), dont les contraintes amènent à redéfinir un **nouvel équilibre budgétaire**, et à actualiser une trajectoire financière (II) qui continue d'être au service **d'un projet politique responsable et cohérent** au bénéfice de tous les habitants de Loire-Atlantique (III).

### I - UN CONTEXTE D'ÉLABORATION DU BUDGET 2024 BOUSCULÉ PAR L'EFFONDREMENT DU MARCHÉ IMMOBILIER

L'analyse du contexte macro-économique devient plus que jamais indispensable pour comprendre l'évolution des ressources de la collectivité. Le premier rapport d'orientation budgétaire avait d'ailleurs significativement mis en exergue une conjoncture économique et sociale moins favorable, impactant directement les postes clés de recettes du Département. Si le report du vote du budget permet de disposer **d'une vision actualisée des principaux indicateurs** économiques (I-1), ainsi que du **dispositif législatif et réglementaire** désormais entériné avec les lois de finances 2024 et de programmation des finances publiques 2023-2027 (I-2), c'est bel et bien **le contexte de crise**

immobilière qui impose une nouvelle donne budgétaire pour l'exercice à venir (I-3).

### **I-1 - Les principaux indicateurs macroéconomiques réajustés à la marge**

Les tendances présentées initialement sur les principaux indicateurs de croissance, d'inflation et d'emploi n'ont finalement que peu évolués depuis le mois d'octobre 2023. Leur actualisation est présentée ci-dessous.

En substance, il y a lieu de noter que les principaux économistes ont récemment revu les prévisions du produit intérieur brut (PIB) 2023 à la baisse (0,8 %), et qu'en 2024, c'est un scénario **sans accélération de l'activité** qui se dessine : + 0,9 % selon les prévisions de la Banque de France (source : *projections macroéconomiques, BdF, décembre 2023*) et + 1,4 % selon le Gouvernement (*loi n°2023-1322 du 29 décembre 2023 portant loi de finances pour 2024*).

Les mois à venir devraient par ailleurs confirmer **le reflux de l'inflation**, mais moins rapidement que prévu. Le rebond des cours du pétrole, les soubresauts des coûts de l'énergie réorientés à la hausse et des prix alimentaires qui peinent à se contracter amènent à une prévision d'inflation, en moyenne annuelle de + 4,9 % en 2023, puis de + 2,5 % en 2024 (*indice des prix harmonisé à la consommation hors tabac, projections INSEE, décembre 2023*).

#### Croissance annuelle moyenne projetée du produit intérieur brut (PIB) en volume

	2023 (ROB 23 → ROB 24) (*)	2024 (ROB 23 → ROB 24) (*)	2025
<b>INSEE</b>	0,6% → 0,8%		
<b>Banque de France</b>	0,9% → 0,8%	0,9%	1,3%
<b>Gouvernement</b>	1,0%	1,6% → 1,4%	

#### Prévision taux d'inflation

	2023	2024	2025
<b>INSEE</b>	5,6% → 4,9%	2,4% → 2,5%	2,0%
<b>Banque de France</b>	4,9%	2,6% → 2,5%	1,8%
<b>Gouvernement</b>	5,0%	2,6%	

(\*) Pour mémoire, prévision figurant dans le rapport d'orientation du 17 octobre 2023/ prévision actualisée sur la base des dernières parutions janvier 2024

Taux de chômage (France entière, % population active) (source 2023 INSEE – Parution statistique 3<sup>ème</sup> trimestre 2023, source 2024 et 2025, Projections macroéconomiques Banque de France – décembre 2023).

	2023	2024	2025
<b>Taux de chômage</b>	7,3%	7,6%	7,8%

## **I-2 - Un cadre législatif qui ne tient pas compte de la situation dégradée des Départements**

Loin de prendre la mesure des difficultés financières des Départements, l'État continue **ses injonctions contraires** entre la compensation partielle de dépenses obligatoires transférées, son souhait d'accélérer et d'amplifier les dépenses en faveur de la transition écologique et numérique, et sa détermination à inscrire les dépenses des Départements dans **une trajectoire d'évolution contrainte et encadrée** au bénéfice de la réduction du déficit public et de la dette nationale.

Les principaux textes législatifs (qui n'étaient pas parus à l'occasion du premier débat d'orientation budgétaire) sont depuis venus entériner un certain nombre de dispositions **qui ne sont pas à la hauteur des besoins des Départements**.

La loi de programmation des finances publiques (LPPF) 2023-2027 a pour ambition de refaire passer le déficit public sous la barre des 3 % du PIB à l'horizon 2027, de maîtriser la dépense publique et les prélèvements obligatoires et enfin, de réduire progressivement le ratio de la dette publique, pour atteindre 110,9 % du PIB en 2027.

Pour maîtriser les dépenses publiques, le texte envisage une croissance moyenne en volume de ces dépenses à + 0,6 % sur la période 2022-2027. En 2023, les dépenses publiques hors crédits d'impôts diminueraient en volume de - 1,3 % du fait de la réduction des mesures exceptionnelles liées aux crises énergétique et sanitaire, soit une progression des dépenses limitée à 0,5 %. Cet effort pèse avant tout sur l'État et les administrations centrales, dont les dépenses doivent diminuer en volume de 0,9 % chaque année, hors charge de la dette. Pour autant, les collectivités territoriales sont également mises à contribution : c'est ainsi un objectif **de progression des dépenses de fonctionnement borné à + 0,5 % sous l'inflation** sur la période 2024-2027 qui est prévu, avec un retraitement opéré sur les dépenses sociales du Département.

La loi de programmation ne comporte toutefois pas de mécanisme coercitif ou de sanction, tel qu'il était envisagé dans les précédents « contrats de Cahors ». Le Gouvernement mise plutôt sur l'association des collectivités locales au travers du Haut Conseil des Finances Publiques Locales 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 territoriales.

Enfin, le texte fixe également **la trajectoire d'évolution plafonnée des concours financiers** de l'État aux collectivités locales, et dont la déclinaison se fait au travers des lois de finances annuelles. En 2024, et s'agissant spécifiquement des Départements, la loi de finances acte de l'absence pérenne d'abondement de la DGF, et de la progression habituelle des dotations de péréquation (+ 10 M€). Ces dernières continuent d'être financées par écrêtement de la dotation forfaitaire des Départements dont le potentiel financier est supérieur à 95 % de la moyenne.

Enfin, s'agissant de la structure même des recettes du Département, largement bouleversée ces trois dernières années, en tant que principal déterminant de la pérennité du modèle de financement départemental, la loi de finances pour 2024 ne contient pas d'élément particulièrement novateur si ce ne sont les modalités de calcul du potentiel fiscal et du potentiel financier (prise en compte dans le calcul d'un certain nombre de dotations, dont la DGF, et les concours CNSA) dont l'impact pour la Loire-Atlantique, dans la hiérarchie des Départements, reste à mesurer.

## **I-3 - Un marché de l'immobilier en berne, aux conséquences financières inédites**

Le resserrement monétaire rigoureux imposé par les banques centrales, guidé par la lutte contre l'inflation, s'est traduit par un relèvement significatif des taux directeurs qui sont passés en 15 mois de

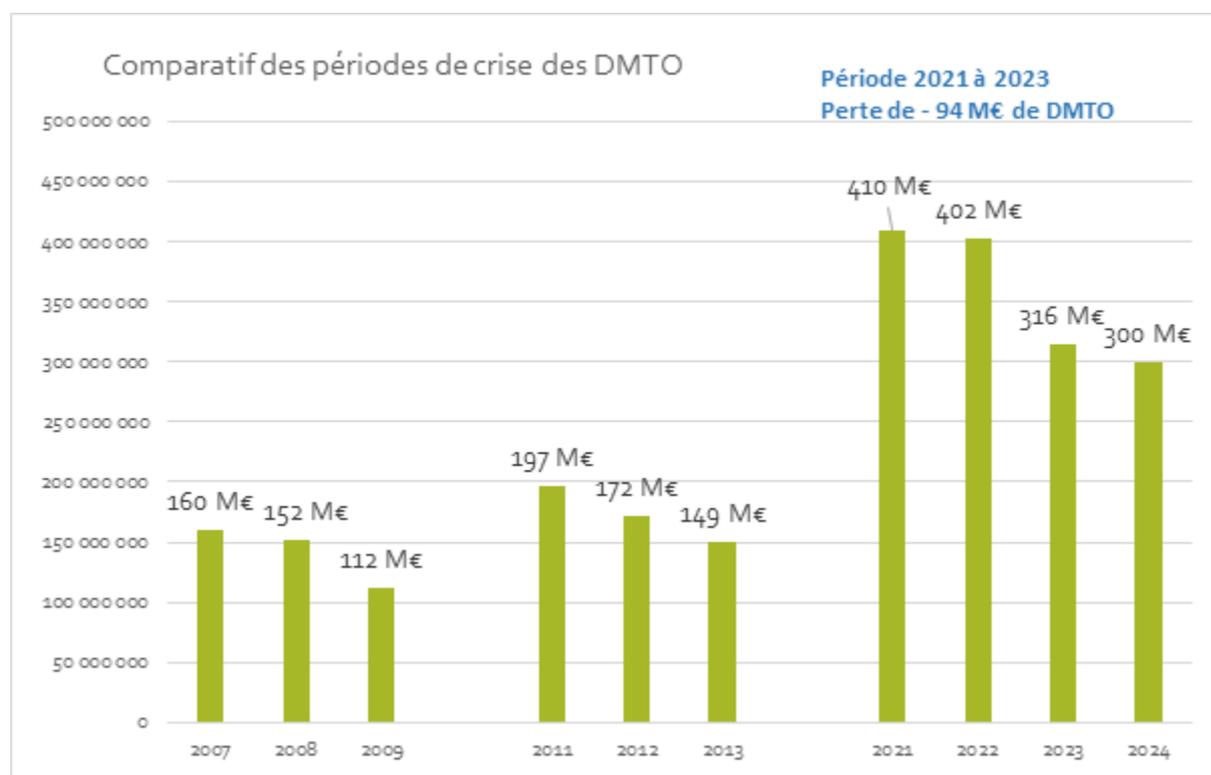
0 % (en juin 2022) à 4,5 % (en septembre 2023).

**Ce cycle exceptionnel** a certes été conditionné par l'évolution du niveau d'inflation, mais il traduit également une forme de « retour à la normale » du marché bancaire après plusieurs années de crédits exceptionnellement peu coûteux.

Cette politique restrictive a immédiatement pesé sur les investissements des ménages et des entreprises, et de manière encore plus révélatrice sur le marché immobilier, dont le **volume de transactions s'est effondré sur un laps de temps particulièrement court**.

Comme indiqué dans le rapport d'information concernant le report du vote du budget primitif 2024, l'embellie post crise sanitaire a fait place à un **renversement de cycle relativement brutal** sur les droits de mutations, dont le « décrochage » s'est nettement accéléré sur les 4 derniers mois de l'année 2023.

A la tendance « d'essoufflement », mentionnée dans le premier rapport d'orientation budgétaire, sur la base des chiffres connus à l'été 2023, s'est désormais substituée **une crise sans précédent** dans l'histoire récente du Département. La chute, sur un an, des droits de mutations est deux fois supérieure à celle des précédentes crises financières de 2008 et de 2013.



Il apparaît ainsi indispensable, au regard de l'extrême volatilité de cette recette, de disposer des dernières données conjoncturelles pour fiabiliser au plus juste la prévision pour le budget 2024, au demeurant pour une ressource représentant un quart des recettes totales du Département.

La nécessité du rebasage de la prévision initiale de droits de mutation s'est ainsi imposée principalement au regard de deux éléments :

- un « atterrissage » 2023 (compte administratif prévisionnel) qui s'établit finalement à 316,5 M€, qui traduit **une chute de 21,35 % entre 2022 et 2023, soit une perte de 86 M€** sur un seul exercice, supérieure aux estimations initiales, et aux rebasages opérés en décisions modificatives au cours de l'exercice 2023 ;

- **une actualisation plus pessimiste des projections 2024** des professionnels du secteur immobilier, qui anticipent désormais une poursuite de la tendance, a minima sur le 1<sup>er</sup> semestre 2024, sous l'effet d'une poursuite de la baisse du volume de transactions, ainsi que **d'un effet accélération de la baisse des prix**, non particulièrement prégnante, pour l'heure, en Loire-Atlantique. Ainsi, alors même que la construction budgétaire initiale tablait sur un scénario de légère reprise du secteur de la construction immobilière dans le Département en 2024, c'est bel et bien **une nouvelle baisse qui devrait s'imposer** à l'ensemble des Départements sur l'année en cours.

Ces éléments amènent le Département à corriger l'inscription budgétaire des droits de mutation envisagée initialement à hauteur **de - 60 M€, pour l'établir à 300 M€**, ce qui représenterait une nouvelle diminution de l'ordre de **- 5,2 %** entre 2023 et 2024.

Ce rebasage a une conséquence immédiate sur l'équilibre global du budget tel qu'envisagé initialement. L'absorption de cette baisse a amené à retravailler la trajectoire globale des recettes, et à imposer, de facto, une revisite des dépenses prévues, sur lesquelles les efforts d'économies se répartissent sur le fonctionnement et sur l'investissement.

## **II - UNE NOUVELLE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE, RESPECTUEUSE DES GRANDS ÉQUILIBRES FINANCIERS**

Les nouvelles orientations budgétaires continuent de s'inscrire dans les principes d'une **stratégie financière pluriannuelle équilibrée et durable, qui imposent des adaptations exigeantes**, tant en raison des résultats de deux derniers exercices (II-1), que des perspectives 2024/2025 figurant ci-dessus. Celle-ci s'appuie néanmoins sur des **principes d'autofinancement et de solvabilité non remis en cause** (II-2), qui dictent très directement l'évolution des dépenses et recettes en fonctionnement (II-3) ainsi que la programmation pluriannuelle des investissements (II-4).

### **II-1 - Une rétrospective 2022-2023 imposant une vigilance accrue**

Les enseignements majeurs des deux derniers exercices 2022 et 2023 ont mis en lumière toute la **fragilité d'une situation financière** pourtant particulièrement solide en début du mandat.

Le compte administratif 2022, ainsi que les résultats projetés de l'exercice 2023, dont les comptes définitifs seront présentés en juin prochain, se caractérisent par deux années **consécutives « d'effet ciseau » relativement marqué**, impactant très directement la trajectoire pluriannuelle, et les orientations propres à l'exercice 2024.

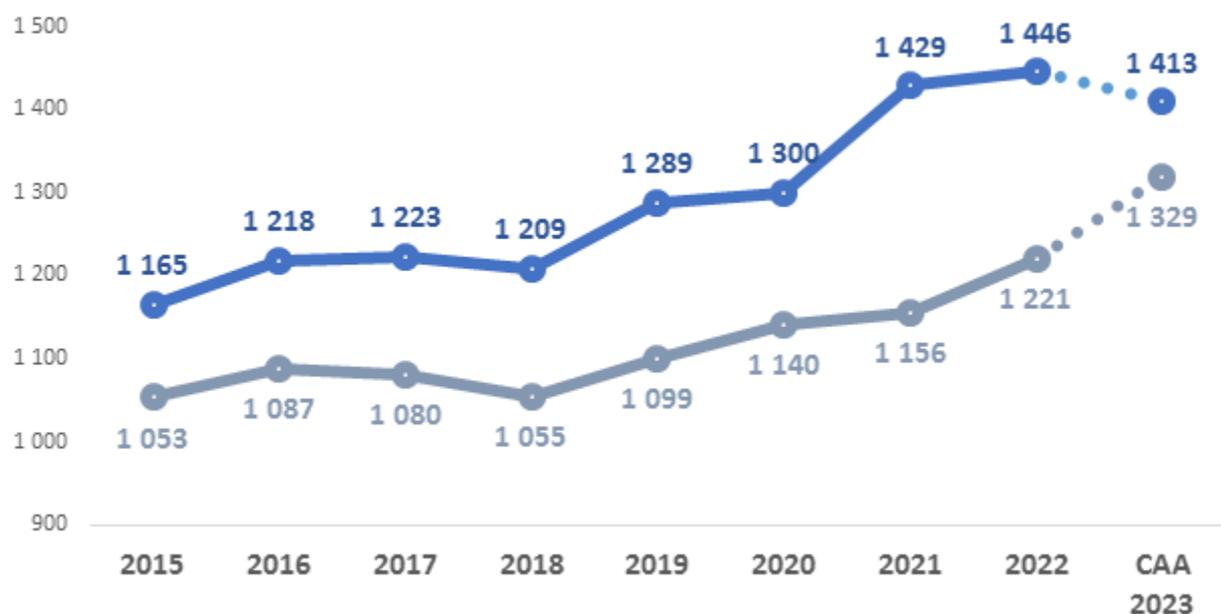
Côté recettes, alors même que l'année 2022 avait déjà constitué un premier signe de ralentissement (+ 1,2 % par rapport à 2021), **une baisse en valeur des recettes entre 2022 et 2023** (de l'ordre de - 2,3 % environ) est désormais confirmée. La diminution conséquente des droits de mutations depuis un an (voir supra) mais également les fractions de TVA dont les dynamiques ne sont pas celles escomptées (reconsidération par l'État, sur ce dernier trimestre, des avances de TVA versées sur une base d'une progression de + 3,7 %, alors même que la prévision initiale de l'État avait été établie sur une base de + 5,1 %) traduisent toutes les limites d'une structuration des recettes trop volatile pour assurer une parfaite robustesse des données prospectives retenues.

Si le Département a déjà connu des périodes d'atonie de ses recettes (voir graphique ci-dessous sur la période 2015-2018), celles-ci s'étaient alors accompagnées d'une dynamique parallèle moindre des dépenses, dans une corrélation stricte d'évolution permettant de stabiliser les niveaux d'épargne.

Ce n'est pas le cas des exercices 2022 et 2023, qui se sont traduits **par un rehaussement très significatif des dépenses de fonctionnement** (+ 34 M€ en 2022, soit + 5,56 %, et, autour de + 110 M€ en 2023, soit plus de 9 %). Ces progressions s'expliquent par l'abondement conséquent des politiques de solidarités pour intégrer un certain nombre de dépenses conjoncturelles contraintes

(mesures liées à l'inflation, revalorisations salariales liées au Ségur, ...) mais surtout pour apporter une réponse structurelle à des besoins sociaux en forte augmentation, en particulier au titre de l'autonomie et de l'aide sociale à l'enfance.

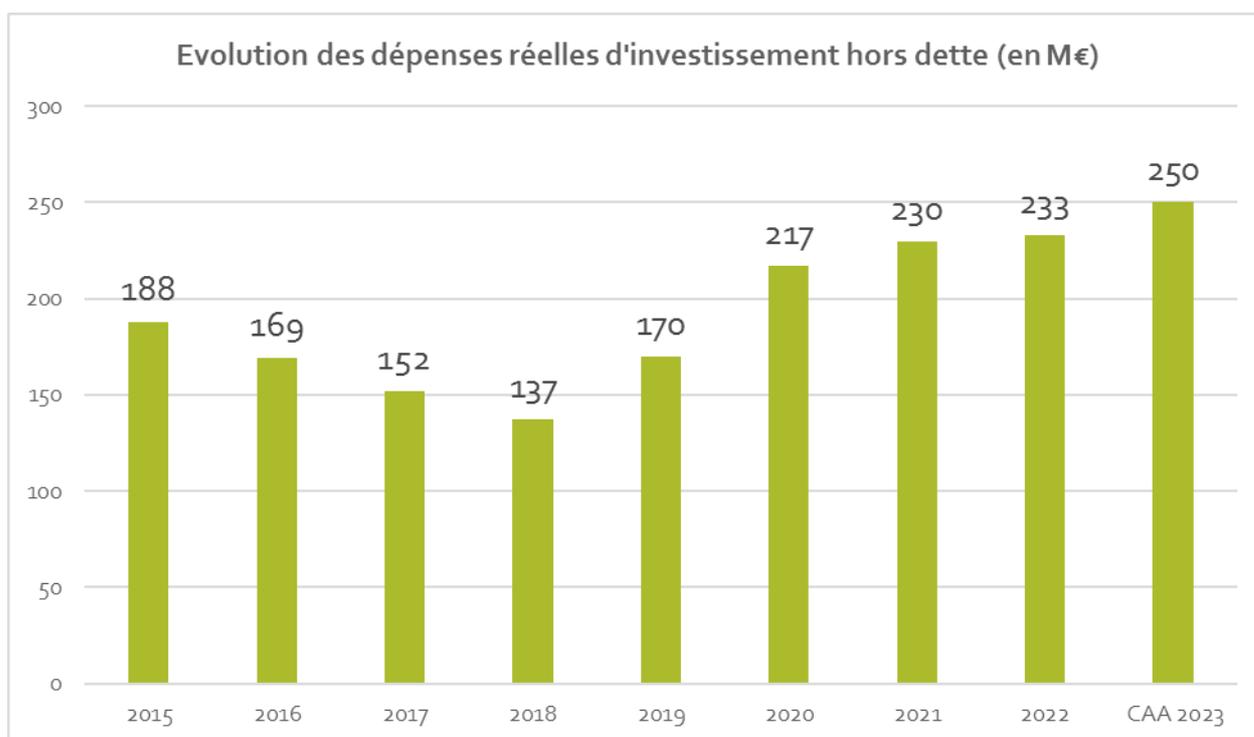
### Evolution des dépenses et recettes réelles de fonctionnement hors excédent reporté, en M€



Les moyens financiers conséquents mobilisés en 2022 et 2023 se sont largement appuyés sur les fonds propres que le Département avait capitalisés sur les périodes plus fastes. Ces dynamiques contraires ne sont toutefois pas sans incidence sur les ratios financiers, et sur l'épargne en tant qu'indicateur synthétique de la santé financière de la collectivité. Ainsi, le résultat de clôture 2023 est sensiblement en retrait de celui des exercices précédents, amenant le Département à **puiser dans ses « réserves »** pour assurer un équilibre fragilisé par l'atonie de ses recettes.

Sous réserve des derniers ajustements comptables, les fonds libres d'affectation, après couverture du besoin de financement 2023 de la section d'investissement, et prise en compte des restes à réaliser, s'élèvent à 37 M€. S'ils constituent certes un levier restreint, ces résultats, dont il est proposé une reprise anticipée dès le vote du budget primitif, participent au financement du nouvel équilibre 2024.

En dépit de ces éléments, le niveau d'ambition du Département en matière d'investissement est resté intact. Les exercices 2022 et 2023 se traduisent **par des niveaux records de dépenses d'équipement**, prenant la pleine mesure d'un projet stratégique tourné vers la juste répartition des services sur le territoire, et la préservation d'un modèle de développement respectueux de la richesse environnementale du territoire. Ce niveau d'investissement sera toutefois adapté dans les années à venir sans un retour de la dynamique des recettes, conditionnant le juste équilibre entre autofinancement, ressources propres d'investissement et ré-endettement.



## **II-2 - Une stratégie financière aux fondamentaux réaffirmés**

La stratégie financière du Département continue de s'articuler autour **de deux marqueurs forts**, qui constituent les fondamentaux préalables au cadrage budgétaire :

- **la préservation de l'épargne brute** comme seule garante de la capacité d'action du Département à moyen/long terme ;
- le maintien d'une capacité de **désendettement durablement soutenable**.

La nécessité d'un rebasage important des droits de mutation en 2024 amène à dégrader fortement l'épargne brute sur l'exercice 2024. Celle-ci devrait s'élever autour de 72 M€ (hors reprise anticipée du résultat 2023), ce qui permet d'assurer les règles d'équilibre et de couverture du remboursement en capital de la dette (59 M€), mais **réduit fortement l'autofinancement net** du programme d'investissement pour 2024, pour lequel d'autres leviers de financement devront être actionnés, notamment l'emprunt.

La prospective financière 2024-2026 s'inscrit ainsi dans une **perspective de redressement d'une épargne** provisoirement inférieure à 80 M€, qui reste néanmoins la cible pluriannuelle retenue. Les trajectoires d'évolution des recettes et dépenses pour les années 2025 et 2026 seront ainsi centrées sur l'atteinte de **ce seuil de 80 M€ d'épargne**, indispensable au regard du profil d'endettement de la collectivité.

Dans un contexte de progression relativement modérée des recettes (+ 2,5 % en moyenne annuelle), le redressement de l'épargne impliquera donc la **poursuite des efforts sur les dépenses**, a minima sur l'exercice 2025, qui ne comporteront que très peu de marge de manœuvre (progression bornée à 2 % des dépenses en 2025, autour de + 2,5 %/3 % en 2026).

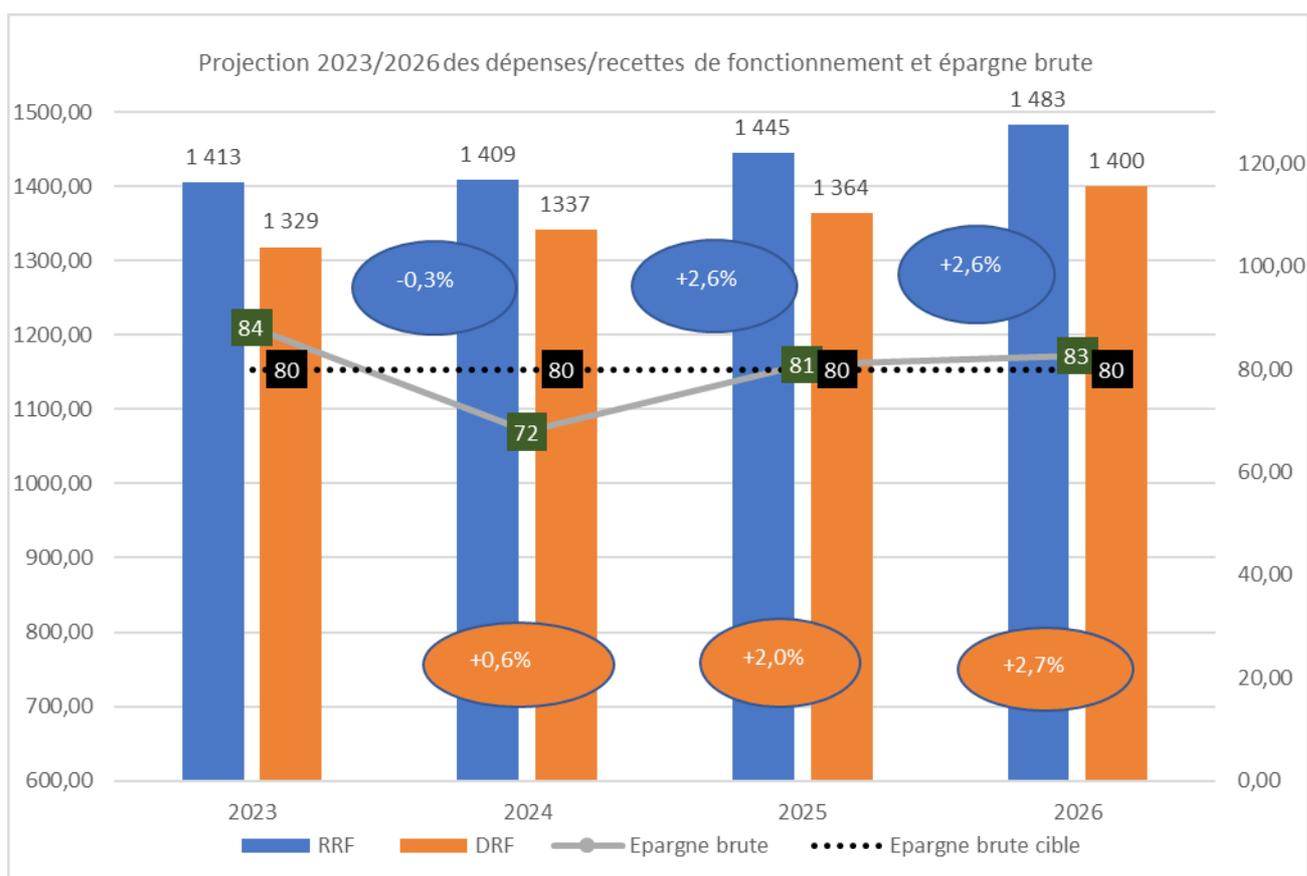
Ces hypothèses de croissance 2024/2026 des recettes et dépenses de fonctionnement sont relativement identiques à celles indiquées dans le premier rapport d'orientation budgétaire. Elles s'appliquent toutefois à des montants 2024 rebasés à la baisse par rapport à ce qui était initialement envisagé, de l'ordre de - 50 M€ en recettes (- 60 M€ de droits de mutations, + 10 M€ d'ajustement sur les autres recettes), et de - 30 M€ en dépenses (efforts d'économies réalisés par rapport à octobre

dernier).

	CAA 2023	BP 2024	BP 2024	BP 2025	BP 2026
		ROB octobre 2023	ROB février 2024		
<b>Recettes de fonctionnement</b>	1 413 M€	1 459 M€	1 409 M€	1 445 M€	1 483 M€
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	1 329 M€	1 368 M€	1 337 M€	1 364 M€	1 400 M€
<b>Épargne brute</b>	84 M€	91 M€	72 M€	81 M€	83 M€

La trajectoire financière pluriannuelle projetée est ainsi amendée :

- **le redressement de l'épargne brute**, provisoirement dégradée en 2024 (72 M€), à hauteur de 80 M€ minimum dès 2025, sécurisant le programme d'investissement projeté chaque année ;
- **une hypothèse de croissance très modérée des recettes** de fonctionnement sur la période (croissance annuelle moyenne entre + 2,5 % et + 3 % par an entre 2024 et 2026, celle-ci étant légèrement négative entre le compte administratif 2023 et le budget 2024) ;
- **une progression, de fait, très contrainte des dépenses de fonctionnement** : entre + 0,5 % et + 2 % en 2024 et 2025, puis strictement corrélée à celle de l'évolution des recettes (autour de + 2,5 %/3 % en 2026).



Les taux de croissance 2023/2024 sont établis sur la base du compte administratif prévisionnel 2023. Une comparaison de budget primitif 2023 au budget primitif 2024 n'est pas représentative compte tenu des modifications apportées au budget en cours d'exercice 2023, tant en dépenses qu'en recettes.

Il y a ainsi lieu de noter, qu'en dépit des mesures d'économies qui seront proposées sur les dépenses de fonctionnement, **le budget 2024 s'inscrit en quasi-stabilité par rapport au compte administratif 2023** prévisionnel projeté (de l'ordre de + 0,6%).

Conformément à l'article 17 de la loi de programmation 2023-2027 des finances publiques (LFPF), le présent rapport d'orientation budgétaire intègre un comparatif de la trajectoire indicative d'évolution des dépenses de fonctionnement (hors allocations individuelles de solidarité et dépenses exposées au titre de l'aide sociale à l'enfance) avec le dispositif d'encadrement des dépenses de fonctionnement évoqué dans la première partie.

**Trajectoire indicative des dépenses du Département au regard de l'encadrement des dépenses prévu par la loi de programmation 2023-2027 des finances publiques**

	2023	2024	2025	2026
Inflation prévisionnelle	4,80%	2,50%	2,00%	1,75%
Dispositif d'encadrement des DRF - LFPF 2023-2027 (inflation - 0,5%)	4,30%	2,00%	1,50%	1,25%
Total dépenses réelles de fonctionnement (DRF)	1 318 M€	1 338 M€	1 364 M€	1 400 M€
Périmètre des DRF retenu LFPB 2023-2027 (*)	733 M€	735 M€	746 M€	758 M€
Croissance du périmètre des DRF retenu (LFPF 2023-2027)		+0,27%	+1,50%	+1,60%

**II-3 - Un nouveau scénario prospectif sous contrainte**

**Les recettes de fonctionnement**

La progression anticipée des recettes de fonctionnement 2024-2026 tranche assez nettement avec celle observée sur les trois dernières années (2020/2022). Si celle-ci devrait pouvoir se maintenir sous l'effet d'une fraction de TVA modérément dynamique, cette dernière ne pourra compenser la relative atonie des autres recettes, en particulier des droits de mutation.

Hors droits de mutations, les ajustements réalisés sur les recettes par rapport au premier rapport d'orientation budgétaire sont relativement modérés.

Seules les fractions de TVA ont fait l'objet d'un réajustement à la baisse, en cohérence avec les éléments indiqués dans la loi de finances pour 2024. Par ailleurs, des éléments complémentaires, ainsi que des rebasages par rapport aux recettes réellement exécutées fin 2023, permettent une révision globale à la hausse des autres recettes thématiques (hors fiscalité) de l'ordre de 15 M€, en particulier au titre des concours de la CNSA sur la politique autonomie.

La progression des 4 premiers postes de recette du Département est déclinée comme suit :

**Les fractions de TVA :**

La TVA est une recette nationale sur laquelle peu d'informations tangibles sont diffusées par les services de l'État, notamment celles relatives à l'évolution de la recette au fil des ans et à l'impact des différents facteurs socio-économiques sur celle-ci (inflation, consommation, croissance économique etc.).

Le principe d'encaissement « instantané » du produit de TVA oblige par ailleurs à un suivi de l'encaissement de la recette au niveau national et à des modifications régulières des inscriptions budgétaires (régularisation positive ou négative) afin de tenir compte d'une dynamique du produit plus ou moins importante que celle prévue initialement.

La prévision 2024 est établie sur la base de l'application du coefficient départemental de chaque fraction (taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) au produit prévisionnel estimatif de TVA figurant dans la loi de finances pour 2024. Pour les années suivantes, il est retenu une croissance de +3,60% (en 2025) et +3,10% (en 2026), compte tenu des tendances d'inflation et de croissance.

	2022	2023	2024	2025	2026
1e Fraction de TVA - TFPB	291 M€	306 M€	316 M€	327 M€	337 M€
2e Fraction de TVA - CVAE	/	109 M€	113 M€	117 M€	121 M€
<b>Total produit fractions de TVA</b>	<b>291 M€</b>	<b>415 M€</b>	<b>429 M€</b>	<b>444 M€</b>	<b>458 M€</b>

#### Les droits de mutation

Le dynamisme de cette taxe, basé sur l'évolution du nombre de transactions et l'évolution du prix du m<sup>2</sup>, dépend d'une **multitude de facteurs exogènes** que sont la situation macroéconomique tant locale que nationale, la politique monétaire (impulsée par la Banque centrale européenne) ainsi que la réglementation nationale régissant l'accès au crédit bancaire, mais également la dynamique démographique propre au territoire. Cette multiplicité d'aléas rend complexe la mise en place de scénarios prospectifs sur l'évolution de cette recette.

Comme indiqué ci-dessus, la trajectoire des droits de mutation est déterminée comme suit, avec un scénario de reprise progressive de la dynamique en 2025/2026, après la nouvelle baisse envisagée en 2024.

	2023	2024	2025	2026
<b>Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)</b>	316,5 M€	<b>300 M€</b>	<b>305 M€</b>	<b>315 M€</b>
<b>Hypothèse d'évolution annuelle DMTO</b>	/	-5,2%	+1,7%	+3,3%

#### La taxe spéciale sur les conventions d'assurance

La taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) représente près de 10 % des recettes de fonctionnement du Département, et devrait s'établir autour de 159 M€ en 2024. Après une évolution en dents de scie observée pendant cinq exercices, celle-ci tend à se stabiliser, intégrant une dynamique annuelle d'environ 5 %. Pour le BP 2024 et les prochains exercices, il est ainsi projeté une hausse notable du produit total de TSCA, tout en appliquant une dégressivité prudente dans sa progression.

	2023	2024	2025	2026
<b>Produit total de TSCA</b>	<b>151,5 M€</b>	<b>159,0 M€</b>	<b>165,4 M€</b>	<b>170,3 M€</b>
<b>Hypothèse d'évolution annuelle</b>		+ 5,00 %	+ 4,0 %	+ 3,0 %

#### La dotation globale de fonctionnement :

La dotation globale de fonctionnement (DGF) représente à elle-seule près de 50 % des dotations et participations perçues par le Département. En 2024, celle-ci devrait légèrement progresser (+ 1 %, soit 129 M€, sous l'effet de la croissance démographique du département). À noter que la prévision s'établit sur une hypothèse de non-écrêtement de cette dotation pour la Loire-Atlantique. Ce

mécanisme, qui s'était appliqué pour le Département en 2022 compte tenu d'un potentiel financier par habitant supérieur à 95 % de la moyenne nationale par habitant, constitue un prélèvement (- 1,27 M€ en 2022), permettant de redéployer des crédits entre les différentes composantes de la DGF à l'intérieur d'une enveloppe normée fermée. En 2023, le Gouvernement n'avait pas appliqué cet écrêtement.

	2023	2024	2025	2026
<b>Produit total de DGF</b>	<b>128 M€</b>	<b>129 M€</b>	<b>130 M€</b>	<b>132 M€</b>
<b>Hypothèse d'évolution annuelle</b>		+ 1%	+ 1%	+1%

En synthèse, la nouvelle trajectoire 2024-2026 des recettes s'établit comme suit, intégrant les ajustements majeurs (en rouge) opérés depuis le premier débat d'orientation budgétaire :

	CAA 2023	BP 2024 (ROB 23 → ROB 24)	BP 2025	BP 2026
<b>Fiscalité transférée</b>	<b>439 M€</b>	<b>464 M€ → 459 M€</b>	<b>480 M€</b>	<b>508 M€</b>
<i>Dont fractions de TVA</i>	<i>406 M€</i>	<i>430 M€ → 425 M€</i>	<i>445 M€</i>	<i>459 M€</i>
<b>Fiscalité locale</b>	<b>602 M€</b>	<b>653 M€ → 593 M€</b>	<b>664 M€ → 608 M€</b>	<b>675 M€ → 628 M€</b>
<i>Dont droits de mutations</i>	<i>316 M€</i>	<i>360 M€ → 300 M€</i>	<i>365 M€ → 305 M€</i>	<i>370 M€ → 315 M€</i>
<i>Dont taxe spéciale conventions d'assurances</i>	<i>152 M€</i>	<i>159 M€</i>	<i>165 M€ → 169 M€</i>	<i>170 M€ → 178 M€</i>
<i>Dont taxe sur les produits énergétiques</i>	<i>91 M€</i>	<i>91 M€</i>	<i>91 M€</i>	<i>91 M€</i>
<b>Péréquation</b>	<b>18 M€</b>	<b>15 M€</b>	<b>15 M€</b>	<b>15 M€</b>
<b>Dotations de l'État</b>	<b>162 M€</b>	<b>162 M€</b>	<b>163 M€</b>	<b>164 M€</b>
<i>Dont dotation globale de fonctionnement (DGF)</i>	<i>128 M€</i>	<i>129 M€</i>	<i>130 M€</i>	<i>132 M€</i>
<b>Autres recettes thématiques</b>	<b>192 M€</b>	<b>165 M€ → 180 M€</b>	<b>165 M€ → 179 M€</b>	<b>152 M€ → 168 M€</b>
<b>Total recettes de fonctionnement</b>	<b>1 413 M€</b>	<b>1 459 M€ → 1 409 M€</b>	<b>1 487 M€ → 1 445 M€</b>	<b>1 514 M€ → 1 483 M€</b>
<b>Évolution des recettes de fonctionnement</b>		<b>- 0,28%</b>	<b>+ 2,55 %</b>	<b>+ 2,63 %</b>

Pour l'exercice 2024, la prospective financière traduit globalement une **stabilisation en valeur des**

recettes globales de fonctionnement (- 0,28 %) par rapport à 2023.

### Les dépenses de fonctionnement

Le rebasage des recettes présenté ci-dessus a amené à travailler les hypothèses de croissance des dépenses de fonctionnement, dans un **effort collectif d'économie globale de 30 M€** impactant la quasi-totalité des politiques publiques. La déclinaison par grandes politiques publiques d'interventions et de supports s'établit comme suit :

Politique publique	CAA 2023	Budget 2024 (ROB 23 → ROB 24)	Part dans le budget 2024	Évolution prév 2023/2024
Action sociale de proximité, insertion, lutte contre l'exclusion	220,43 M€	225,06 M€ → 219,06 M€	16,38%	-0,62%
Politique de l'âge et solidarité entre les générations	151,95 M€	160,44 M€ → 155,38 M€	11,62%	+ 2,26%
Personnes en situation de handicap et autonomie	216,62 M€	225,41 M€ → 220,40 M€	16,48%	+ 1,74%
Familles et protection de l'enfance	229,87 M€	229,33 M€ → 230,99 M€	17,28%	+ 0,48%
Autres politiques publiques d'intervention	157,03 M€	154,84 M€ → 149,49 M€	11,18%	- 4,80%
Politique support ressources humaines	244,45 M€	257,48 M€ → 254,63 M€	19,04%	+ 4,16%
Autres politiques ressources supports	109,08 M€	115,13 M€ → 107,28 M€	8,02 %	-1,65%
<b>Total</b>	<b>1 329,43 M€</b>	<b>1 367,68 M€ → 1 337,23 M€</b>	<b>100,00 %</b>	<b>+ 0,58%</b>

Comme indiqué ci-dessus, la nouvelle trajectoire 2024 des dépenses de fonctionnement se traduit par **une augmentation globale contenue à + 0,6% par rapport au compte administratif prévisionnel projeté 2023.**

Les modifications opérées se répartissant de manière globalement proportionnée sur les différentes politiques publiques, leurs parts globales dans le budget total 2024 ne sont modifiées qu'à la marge par rapport aux premières orientations budgétaires.

Dans la droite ligne des objectifs fixés lors de la construction budgétaire initiale, les efforts d'économies se sont centrés sur la **recherche d'une sobriété accrue de l'institution départementale**, dans une logique d'efficience, tout en préservant la qualité du service public rendu. C'est le sens de la revisite des budgets des politiques supports (ressources humaines, solutions numériques, logistique/moyens généraux, patrimoine immobilier, communication, ...) dont les budgets seront globalement en baisse de 1,65%, par rapport au montant réalisé en 2023.

Par rapport aux premières orientations budgétaires, c'est un effort d'économies de 17 M€ qui sera consenti (10,5 M€ en fonctionnement, 6,5 M€ en investissement) sur ces fonctions ressources. Ces

économies viennent s'ajouter à celles des politiques publiques d'intervention qui sont déclinées ci-dessous.

De manière plus spécifique, **la politique de ressources humaines** fait l'objet d'une vigilance particulière, puisqu'au-delà de sa proportion dans le budget total, celle-ci s'inscrit dans le cadre d'un pilotage étroit de la masse salariale pour tenir un objectif de progression de + 4,2% entre 2023 et 2024 compte tenu des facteurs exogènes qui s'imposent à la collectivité, et des moyens requis pour adapter les effectifs aux besoins croissants du territoire.

La même logique d'attention préside aux **décisions relatives aux subventions accordées aux partenaires institutionnels**, collectivités/structures publiques, et structures privées (notamment les associations), pour lesquels les propositions de baisse ou de suspension des financements en 2024 doivent pouvoir s'inscrire dans **une logique de solidarité et de partage de l'effort collectif requis**.

Enfin, à la mesure de ce qu'elles représentent dans le budget total, et au-delà des compétences obligatoires, toutes les politiques publiques sont amenées à un **réajustement de leurs budgets et actions, sur les priorités** qui caractérisent l'action départementale.

Les rapports budgétaires thématiques qui seront présentés à l'occasion du vote du budget en mars prochain, déclineraient précisément les projets et dispositifs retenus par politique publique et les choix opérés.

#### **II-4 - Un investissement recalibré à la mesure de capacités de financement soutenables**

La poursuite du plan pluriannuel d'investissement dans les années à venir s'appuiera autant que possible sur l'épargne, mais également sur la mobilisation de ressources propres (cofinancements institutionnels, FCTVA, ...) en lien avec les projets déployés. Dans une trajectoire d'autofinancement contrainte, le niveau d'investissement possible sur la durée du mandat est désormais conditionné à notre capacité d'emprunt. Celle-ci constitue autant une opportunité qu'un risque financier dans un contexte de taux bancaires nettement moins propice à un ré-endettement massif.

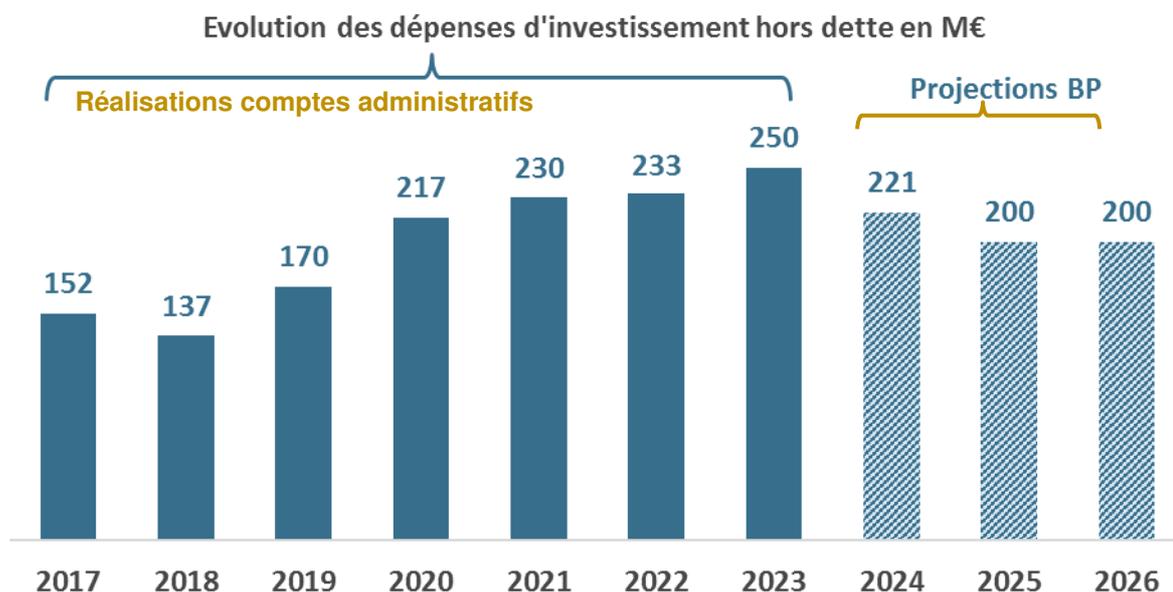
Dans le cadre du financement de ses investissements 2023, la collectivité a eu recours à l'emprunt à hauteur de 95 M€, portant son encours de dette à 576,11 M€. La poursuite du cycle d'endettement sur les prochaines années ne peut se faire que dans **une logique de maîtrise et de responsabilité**. Le Département continue ainsi à être particulièrement attentif à sa solvabilité, à la préservation de ses ratios financiers majeurs, et à ses marges de manœuvre futures. Ainsi, les perspectives de ré-endettement, comme première source de financement des programmes d'investissement à venir, sont conditionnées par le maintien d'une **capacité de désendettement inférieure à 10 ans** sur la période 2024-2027. Cette capacité de désendettement (nombre d'années requises pour rembourser l'intégralité de l'encours de dette si on devait y consacrer tout le volume d'épargne brute annuelle) est autant conditionnée par les volumes d'emprunt souscrits que par le respect absolu des cibles d'épargne brute indiquées ci-dessus.

Ces contraintes de financement du programme d'investissement amènent à **un recalibrage de la programmation pluriannuelle**, et ceci dès l'exercice 2024, à hauteur de 221 M€. A l'instar des dépenses de fonctionnement, il est ainsi proposé **un effort d'économie à hauteur de 31 M€** du budget d'investissement (hors dette) initialement envisagé (252 M€). De la même manière, l'effort consenti est partagé collectivement sur les différentes politiques publiques, et de manière plus accentuée sur celles qui concentrent les volumes de dépenses d'équipement les plus importants : l'éducation, les mobilités, la cohésion des territoires et les politiques supports (patrimoine immobilier, support et logistique, solutions numériques).

La déclinaison détaillée, par politique publique, du budget d'investissement 2024 est jointe en annexe au présent rapport.

Pour les années suivantes (2025-2026), il apparaît, d'ores et déjà, comme nécessaire de revoir la

cible d'investissement, en la recalibrant à hauteur de 200 M€. Cette programmation pourra faire l'objet d'un ajustement à la hausse ou à la baisse en fonction des capacités d'autofinancement réellement dégagées, des capacités de mobiliser des co-financements institutionnels sur nos opérations et projets d'investissement, ainsi que des conditions d'emprunt. En l'état des hypothèses retenues, la programmation d'investissement est déclinée comme suit :

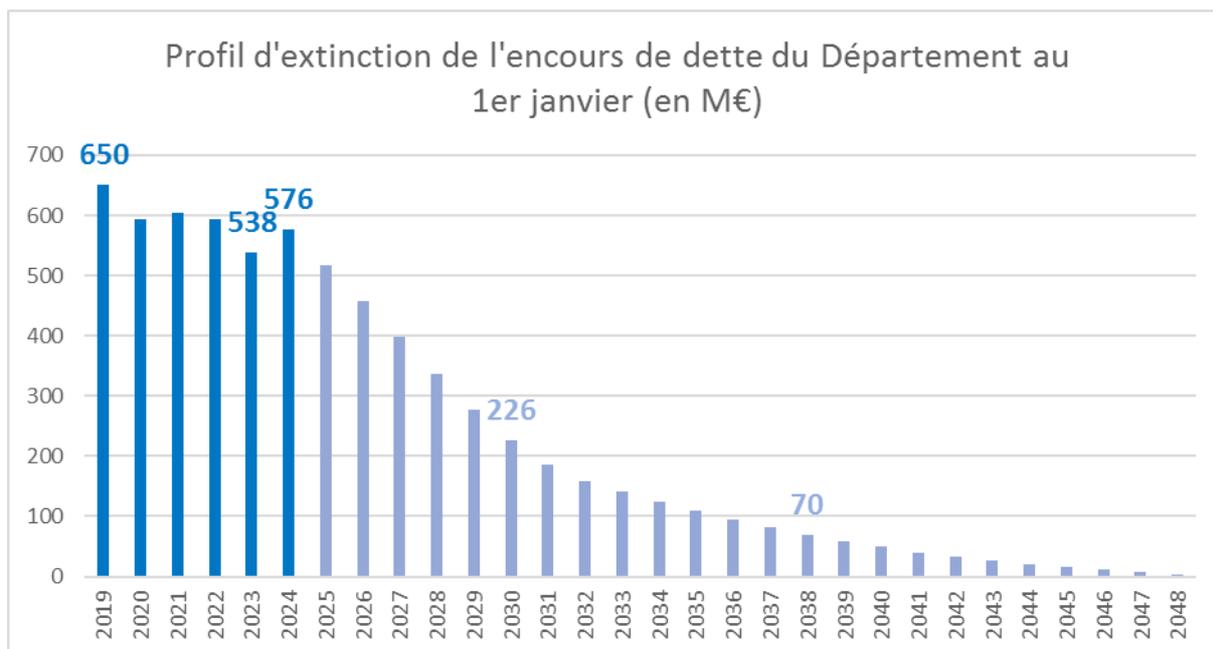


### L'endettement

La stratégie d'endettement continue de s'articuler autour de 2 axes principaux : **la soutenabilité budgétaire de la dette et la diversification de notre panel de prêteurs**. C'est en ce sens notamment, que s'est matérialisé, fin 2023, un nouveau partenariat avec la Banque européenne d'investissement (BEI) pour le financement des opérations de construction/reconstruction, réhabilitation et modernisation des collèges du Département.

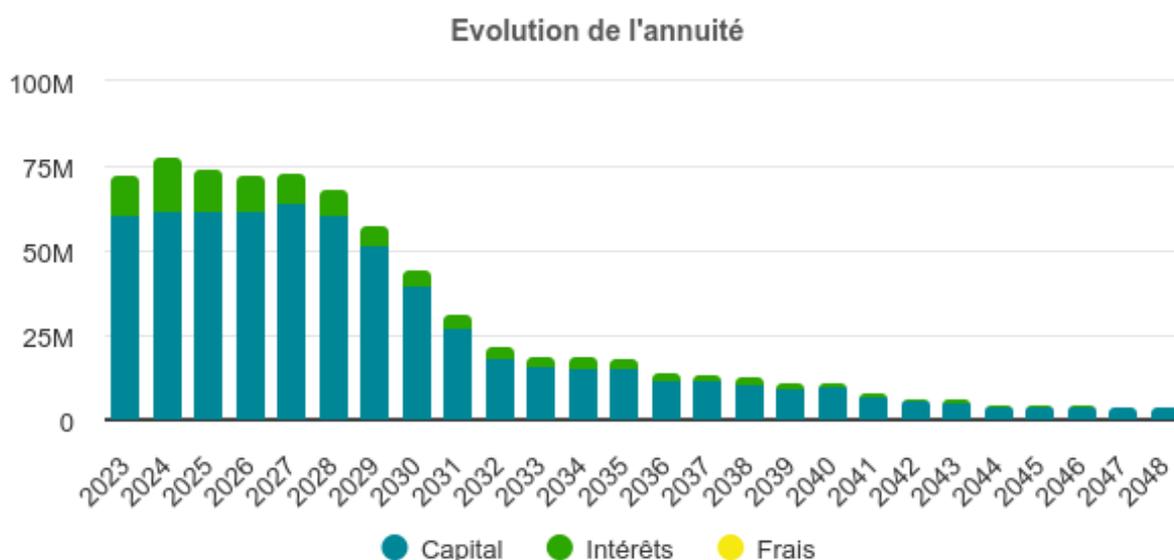
Fin 2023, l'encours de dette propre du Département s'élève à un montant de 576,11 M€ et est constitué uniquement de taux fixes et de taux variables (aucun emprunt structuré). La dette du Département se classe ainsi au niveau de risque le plus faible défini par la charte Gissler (avec 100 % de son encours scoré 1A).

Le profil d'extinction de dette au 1<sup>er</sup> janvier 2024 met en évidence un encours de dette en fin de vie qui année après année décroît fortement et dont la durée de vie moyenne est estimée à 6 ans et 6 mois à fin 2023. Ce profil favorable valide la mobilisation **d'emprunts nouveaux comme levier propice** en matière de financement du programme d'investissement, tout en restant soutenable sur le plan budgétaire.



Pour autant, l'intégration de la dette nouvelle dans l'encours du Département engendre **une montée en puissance du remboursement annuel du capital de la dette**. Ainsi, un travail spécifique a été mené fin 2023, travail qui se poursuivra sur les exercices à venir, sur les modalités d'amortissement des nouveaux emprunts (décalage d'amortissement, amortissement à la carte, etc.) afin de lisser l'effort budgétaire du Département sur les périodes de « creux » d'amortissement qui vont se présenter dès l'année 2029.

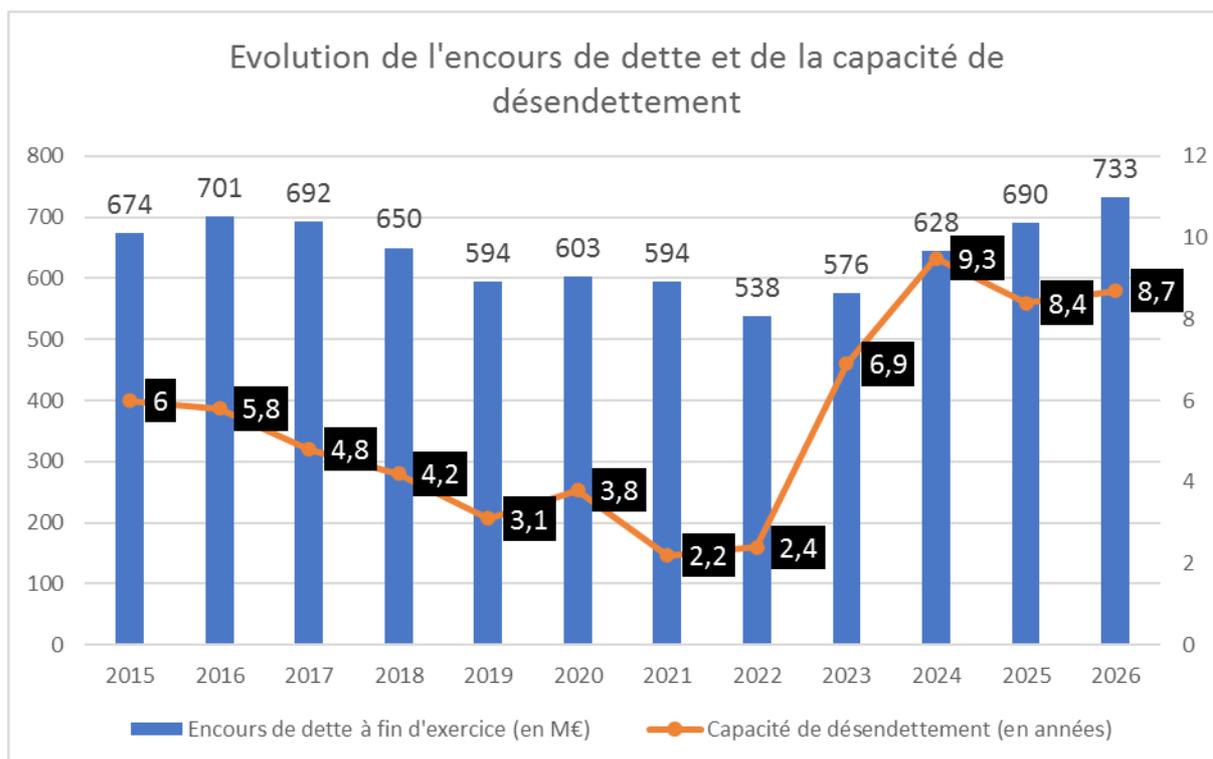
En effet, le désendettement de la collectivité enregistré sur les derniers exercices, combiné à un encours de dette en fin de vie, crée les conditions favorables à la mise en œuvre de ce type d'opérations. Ces marges de manœuvre budgétaires ouvertes par le profil d'extinction de dette peuvent permettre de lisser le remboursement annuel du capital aux environs des 60 M€ pour les prochaines années, seuil assurant une meilleure soutenabilité budgétaire de la dette pour la Loire-Atlantique.



Au-delà de la soutenabilité budgétaire, et du respect des règles d'équilibre budgétaire (couverture du remboursement annuel du capital de la dette par des ressources propres de la section

d'investissement, dont l'autofinancement), les perspectives de ré-endettement sont conditionnées par **la préservation des indicateurs de solvabilité**. L'analyse rétrospective fait état d'un **exercice 2023 en rupture** avec le cycle de désendettement qui s'était amorcé depuis 2016.

La dégradation rapide de la capacité de désendettement fin 2023 (6,9 années) est avant tout dû à la contraction de l'épargne, ainsi qu'à l'augmentation du stock de dette. La trajectoire financière s'appuie sur la volonté de contenir durablement (entre 8 et 10 ans) cet indicateur en-dessous du premier pallier d'alerte traditionnellement fixé en matière de solvabilité (à partir de 10 ans). Les hypothèses retenues ne laissent que peu de marges de manœuvre et requièrent une attention particulière tant sur l'optimisation de l'autofinancement, que sur les taux de réalisation des dépenses d'investissement.



Le scénario prospectif retenu met en évidence un besoin de financement important sur la période à venir, de l'ordre de 332 M€ en cumulé d'ici à 2026. Les emprunts d'équilibre définis ci-dessous continueront d'être amendés en fonction des taux de réalisation annuels en investissement. Les sous-réalisations (en dépenses) ou sur réalisations (en recettes) amèneront à corriger ces montants en fonction des besoins réels de financement, et de la préservation d'un fonds de roulement prudentiel permettant de se prémunir contre une nouvelle dégradation de la conjoncture.

	2023	2024	2025	2026
<b>Emprunts d'équilibre</b>	95 M€	111 M€	108 M€	113M€

Enfin, la mobilisation d'emprunts se fait à des conditions financières moins avantageuses que ces dernières années. Il convient ainsi d'intégrer à partir de 2024 une **charge d'intérêt croissante** en fonctionnement, qui pèsera sur l'équilibre global.

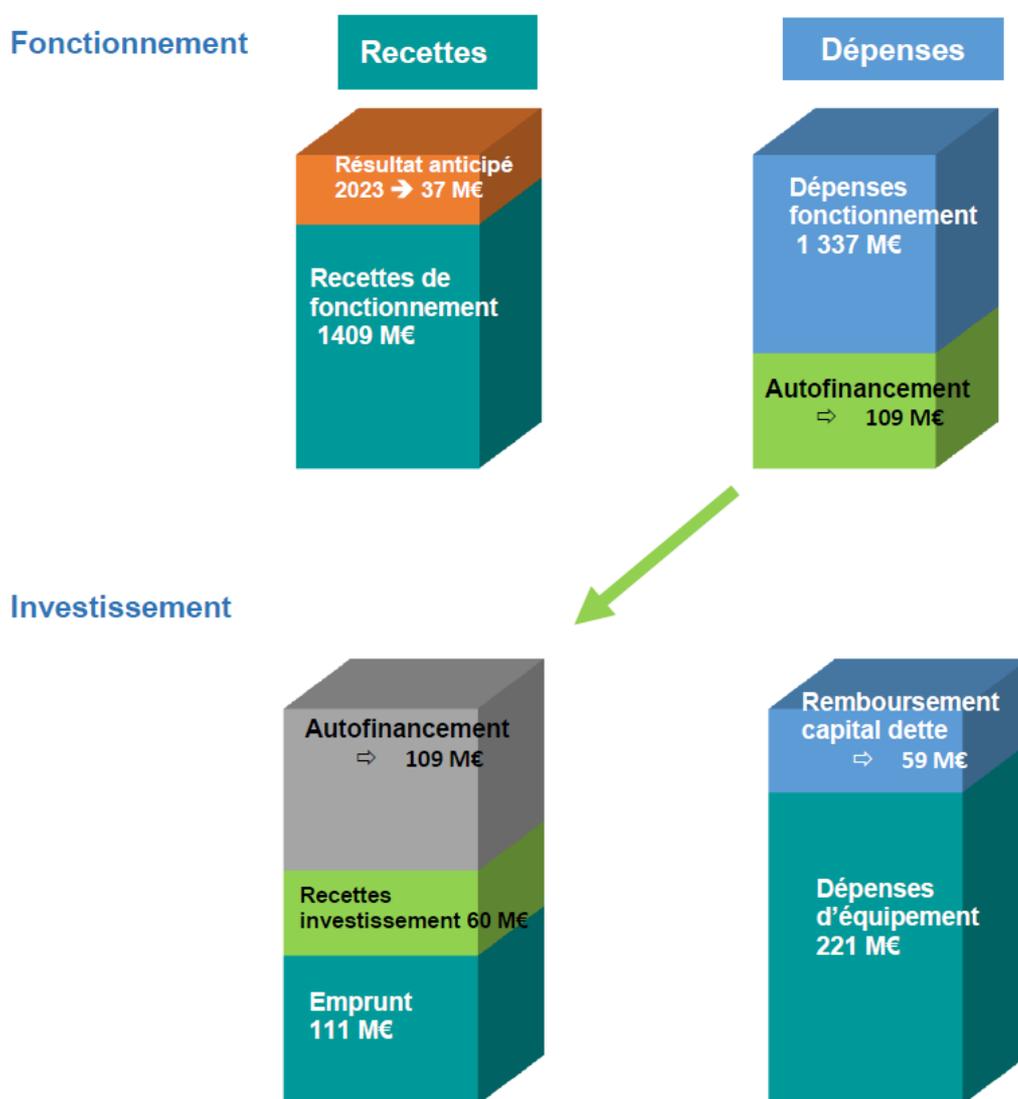
L'augmentation rapide des taux d'intérêts qui s'est produite sur l'exercice 2022 (taux hors marge inférieur ou proche de 0 % au 1<sup>er</sup> janvier contre des taux proches de 3 % au 31 décembre) s'est poursuivie sur l'exercice 2023 mais à un rythme moins soutenu. Fin décembre 2023, les taux hors

marge sont compris majoritairement entre 3,8 % et 3,9 %. Les projections de taux actuelles des marchés financiers laissent entrevoir une lente baisse des taux qui permettrait à fin 2024 de retrouver des niveaux compris entre 2,7 % et 3 %. L'année 2025 poursuivrait cette baisse de taux, qui se stabiliserait en 2026 dans une fourchette comprise entre 2,1% et 2,4%.

### Les conditions de l'équilibre budgétaire

Comme indiqué ci-dessus, la reprise anticipée du résultat de l'exercice 2023 (de l'ordre de 37 M€) permet de soutenir l'autofinancement de la section d'investissement en complément de l'épargne brute dégagée par l'équilibre recettes/dépenses.

Sous réserve des derniers ajustements techniques et comptables à la marge, l'équilibre prévisionnel du budget 2024 pourrait s'établir comme suit :



### III - UN PROJET STRATÉGIQUE À L'ÉPREUVE DE LA NOUVELLE DONNE BUDGÉTAIRE

L'action du Département de Loire-Atlantique s'inscrit dans le cadre d'un **projet stratégique**, adopté fin janvier 2022 par l'assemblée départementale, qui définit les grandes orientations pour la période

2021-2028, et formalise les engagements politiques pris auprès des habitant-e-s de Loire-Atlantique.

Les orientations budgétaires continuent, naturellement, d'être articulées autour de ce projet de mandat qui donne tout son sens aux politiques publiques portées par le Département. Le report du vote du budget permet plus que jamais de réaffirmer les priorités départementales, en premier lieu au titre de ses compétences obligatoires, et de conforter le rôle du Département en tant que premier acteur des solidarités sur le territoire.

### **III-1 - Un budget 2024 au service de la définition d'un nouveau contrat social et territorial**

Avec un budget global de 899 M€, les dépenses relevant de **la définition d'un nouveau contrat social et territorial** représentent 57,72 % du budget total (66,27 % en fonctionnement, et 5,90 % en investissement). Ce pilier concerne à la fois les dépenses consacrées aux différents versants des politiques de solidarités, ainsi que celles relevant de la contribution au fonctionnement et aux missions d'assistance du service départemental d'incendie et de secours.

Sur les solidarités, les ajustements budgétaires 2023 ont été particulièrement conséquents en la matière (+ 53 M€ en DM2-2023). Pour autant, c'est une nouvelle progression de +0,85 % qui sera consentie par rapport au compte administratif prévisionnel 2023, pour ce qui constitue un engagement prioritaire de la collectivité.

Par rapport aux premières orientations budgétaires, c'est une économie de près de 10 M€ qui a été consentie sur ces versants, soit environ 1 % du budget total.

- s'agissant de **la politique enfance et familles (238 M€)**, l'approbation du budget 2024 continue de s'inscrire un contexte de tension forte du dispositif d'aide sociale à l'enfance : progression du nombre d'enfants confiés, accroissement des signalements de violences sur les enfants au sein des familles, recrudescence du nombre de mineurs non accompagnés accueillis sur le Département, etc. ;

- la cohésion sociale et territoriale, la lutte contre la pauvreté et l'accompagnement des personnes vers l'emploi sont au cœur de la **politique d'action sociale et d'insertion du département (220 M€)**. Ces objectifs s'appuient en premier lieu sur la garantie d'accès au RSA, dont les crédits alloués au BP 2024 s'élèveront à 195 M€, mais également sur la poursuite de dispositifs spécifiques (expérimentation d'un accompagnement rénové des allocataires du RSA dans le cadre de France Travail, poursuite du revenu jeunes, dispositifs de levée des freins au parcours d'insertion, ...);

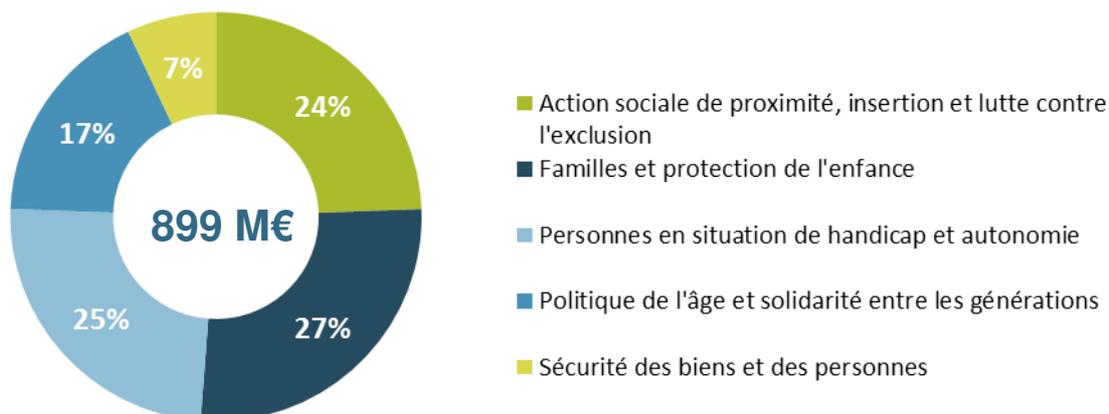
- au bénéfice de la **politique en faveur des personnes en situation de handicap (221 M€)**, le renouvellement du schéma départemental 2023-2028 pour l'inclusion, adopté en mars dernier, a permis de réaffirmer les engagements pris par la collectivité en la matière, mais également les valeurs de citoyenneté, de solidarité et de dignité qui caractérisent l'action départementale ;

Ces crédits permettront en premier lieu d'intégrer la forte progression de la prestation de compensation du handicap (PCH), qui s'établit globalement à 62 M€, sur la base d'une progression estimée à 10 % entre les résultats 2023, et le budget primitif 2024.

- **au titre de la politique de l'âge et de solidarités entre les générations (157 M€)**, dans le prolongement du schéma « bien vieillir en Loire-Atlantique », approuvé en juin dernier, le budget primitif 2024 met l'accent sur l'orientation stratégique visant à renforcer le choix du lieu de vie des personnes, par la création ou la rénovation de solutions d'habitats adaptées, tout en poursuivant les actions pour l'accès aux droits, la prévention et la qualité de l'accompagnement au quotidien. Le budget 2024 continuera d'être majoritairement mobilisé pour le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (114,50 M€) et de l'aide sociale à l'hébergement (22,1 M€).

Enfin, au titre de **la sécurité des biens et des personnes**, les présentes orientations budgétaires entendent confirmer le soutien qui sera apporté au service départemental d'incendie et de secours

(SDIS) à l'occasion du prochain budget 2024, en cohérence avec les missions et enjeux du SDIS. La dotation de fonctionnement sera proposée à hauteur de 60,34 M€, en progression de près de 5 %, se conformant aux orientations du comité des financeurs du SDIS.



### III-2 - Un budget 2024 à la reconquête des équilibres écologiques

La reconquête des équilibres écologiques vise à préserver la richesse environnementale du territoire et la santé de ses habitant-es ainsi qu'à accélérer la transition écologique et agricole du département alors même que les alertes scientifiques sur l'urgence climatique et environnementale se multiplient.

Avec un budget global de 116 M€, les dépenses relevant de ce pilier représentent 7,47 % du budget total (1,74 % en fonctionnement, et 42,16 % en investissement).

Par rapport aux premières orientations budgétaires, c'est une économie, essentiellement en investissement, de 21 M€ qui a été consentie.

- s'agissant **des mobilités (62 M€)**, le budget 2024 s'articule autour d'orientations fortes qui se matérialiseront par l'approbation, en 2024, d'un schéma directeur des mobilités intégrant les enjeux stratégiques d'usages, de conception des futures infrastructures, et de gestion/exploitation du réseau routier départemental. En cela, le déploiement de modes alternatifs de mobilités au travers des liaisons et itinéraires cyclables, ainsi que le développement de la multimodalité constituent le cœur d'une politique mobilités au service des enjeux de transition écologique et énergétique ;

- la politique **ressources, milieux naturels, biodiversité et action foncière (7M€)** s'inscrit en continuité des efforts engagés en faveur de la transition énergétique et climatique, de la lutte contre l'artificialisation des sols et de la préservation des espaces naturels ;

- le budget de **la politique agriculture, mer, littoral, voies navigables et ports (15 M€)** continuera de servir les orientations définies au projet stratégique en faveur d'une alimentation locale et de qualité en poursuivant l'animation du projet alimentaire territorial. Cet engagement porte un enjeu de transversalité avec les autres politiques publiques départementales (politique foncière/d'aménagement du territoire, politique éducative, ...) mais également de mobilisation de l'ensemble des acteurs du territoire, dans une logique de complémentarité et de partage des actions et expériences ;

- la politique de **solidarité et de cohésion des territoires (29 M€)** restera sous-tendue par les objectifs de transition écologique et de lutte contre les fractures territoriales. C'est le sens des propositions budgétaires qui seront faites au titre du soutien aux territoires, irriguant ses différents piliers contractuels existants, mais également par la montée en puissance de la politique de l'habitat, en cohérence avec les ambitions du plan départemental de l'habitat (PDH) ;

- enfin, le budget consacré au **développement économique de proximité, à l'économie sociale et solidaire et au tourisme (4 M€)** accompagnera la transition des acteurs vers un tourisme durable, consacré dans le plan d'actions du schéma départemental du tourisme et des loisirs responsables. Ils contribueront également à renforcer la résilience économique du territoire, par la promotion d'une

économie sociale et solidaire.



### **III-3 - Un budget 2024 au cœur du renouveau de l'engagement citoyen**

Dans le cadre des politiques œuvrant pour le **renouveau de l'engagement citoyen**, c'est un budget prévisionnel global de **145 M€** qui est envisagé au BP 2024. Ces dépenses représenteront 9,31% du budget total (4,93% en fonctionnement et 35,81 % en investissement) et illustreront l'ambition portée au soutien de l'engagement citoyen, au renforcement de l'exemplarité de la collectivité ainsi qu'à la participation citoyenne sur le mandat.

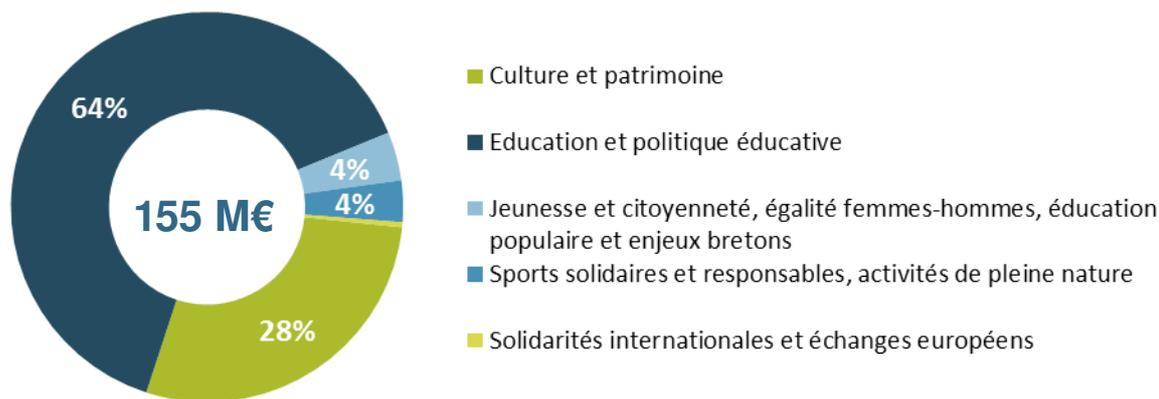
Par rapport aux premières orientations budgétaires, c'est une économie, essentiellement en investissement, de 13 M€ qui a été consentie.

- **l'éducation et la politique éducative (94 M€)** continueront de représenter près de 2/3 du budget alloué au titre de ce pilier. La mixité sociale, l'inclusion de tous les collégiens, et la réduction des inégalités scolaires sont au cœur du projet éducatif. La généralisation de la tarification solidaire de la restauration et la poursuite du programme d'équipement numérique des élèves défavorisés constituent autant de mesures emblématiques d'une politique au service de la réussite éducative, et de l'épanouissement des collégiens des 83 établissements publics du territoire ;

- **la politique culture et patrimoine (39 M€)** continuera de s'articuler autour de l'accompagnement des artistes et des porteurs de projets culturels, du développement des actions culturelles dans les champs éducatifs et sociaux, et de la valorisation du patrimoine départemental. À ce titre, l'année 2024 constituera une année phare d'aboutissement de plusieurs projets structurants, qui participent à la richesse et à l'attractivité du territoire, en particulier la réouverture du musée Dobrée au 2e trimestre 2024 ;

- **les politiques jeunesse, citoyenneté, égalité des droits, éducation populaire et enjeux bretons (6 M€)** ont pour objectif de favoriser le plein exercice de la citoyenneté et de promouvoir le lien social sur son territoire. Une attention particulière continuera d'être portée aux jeunes, à leur épanouissement et à leur parcours vers l'autonomie. De la même manière, le budget 2024 confortera l'action du Département en faveur de l'égalité des droits, de la lutte contre toute formes de discriminations, ainsi que de la lutte contre les violences faites aux femmes ;

- au cœur d'un Département particulièrement dynamique en la matière, **la politique en faveur des sports solidaires, responsables et des activités de pleine nature (5 M€)**, représente un vecteur d'attractivité, de développement et de lien social. Le budget 2024 s'inscrit en continuité des exercices précédents, en plaçant une fois de plus les jeunes et les personnes les plus vulnérables au cœur des dispositifs, mais également en confortant les temps forts qui feront résonner le Département comme une « Terre de Jeux » tout au long d'une année olympique festive et fédératrice.



## Conclusion

L'actualité quotidienne et le cadre d'action propre au Département rappellent à chacun la fragilité du monde dans lequel nous évoluons, mais également la nécessité de se projeter ensemble vers l'avenir, de manière engagée et responsable.

Le budget 2024 traduira une nouvelle fois la constance de nos engagements et la responsabilité de notre gestion, en dépit d'un contexte largement dégradé qui amène le Département à une adaptation permanente de sa stratégie financière.

À mi-mandat, le Département entend ainsi conforter une dynamique vertueuse et ambitieuse, que les nombreuses actions de solidarités et de proximité au quotidien, autant que les grands projets emblématiques d'avenir, viennent ancrer dans une réalité de territoire au bénéfice de tous les habitant-es de Loire-Atlantique. Celle-ci intègre toutefois une situation financière désormais mise sous-tension qui nous amène à faire face à un nouveau défi à relever collectivement et en responsabilité.

□ □ □ □

En conclusion, je vous prie de bien vouloir en délibérer et vous prononcer sur le projet de délibération joint au rapport.

Nantes, le 08/02/24

Le Président du conseil départemental

Michel MÉNARD

## Ressources humaines

### Éléments sur l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et des mesures sociales

2023	Prévisionnel 2024
Politique support ressources humaines (tous chapitres confondus)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>□ BP 2023 : 246 467 418 € dont masse salariale : 230 053 024 €</li> <li>□ Taux d'exécution estimé sur le chapitre 012 : 99 %</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ <b>Au BP 2024</b>, le programme "Masse salariale" est estimé avec un taux d'évolution de 3,43 % soit 237,94 M€.</li> <li style="margin-left: 20px;">Les facteurs d'évolution sont :</li> <li>□ <b>En partie exogènes</b> : les mesures Guérini annoncées en juin 2023 et destinées à revaloriser les salaires des fonctionnaires auront un impact total de 5,467 M€. En 2024, cela concerne l'attribution de 5 points d'indice supplémentaire (2,057 M€), l'impact de l'augmentation du point d'indice de juillet 2023 (+1,5 %) et de la revalorisation des bas salaires (1,616 M €), ainsi que l'augmentation de la prise en charge des frais de déplacement domicile travail à hauteur de 75 % (110 000 €). Des revalorisations des carrières sont également annoncées. D'autres mesures nationales sont également à prendre en compte comme les augmentations du Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance (SMIC) (0,58 M€), et l'augmentation des cotisations patronales CNRACL de 1 % (1 M€), dont une mesure de compensation est prévue pour les collectivités qui sont en attente d'en connaître précisément les modalités. Enfin le Glissement Vieillesse Technicité (GVT) est estimé à 1,552 M€.</li> <li>□ <b>Ils résultent également de mesures volontaristes</b> telles que les effets reports des créations et transformations de postes de l'exercice</li> </ul>
Effectifs permanents du budget principal (Bilan social 2022)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>□ Catégorie A ..... 1 458</li> <li>□ Catégorie B ..... 788</li> <li>□ Catégorie C ..... 1 784</li> <li>□ PEC* ..... 59</li> <li>□ Apprentis ..... 40</li> <li>□ Service civique..... 16</li> <li>□ Assistants familiaux ..... 272</li> <li><b>Total ..... 4 777</b></li> <li style="font-size: small;">*Parcours Emplois Compétences</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ Création de 22 postes dont 18 dans les collèges en lien avec l'évolution démographique et l'évolution des missions du Département.</li> <li>□ Le périmètre n'intègre pas les agents du Centre départemental enfance familles qui relèvent de la fonction publique hospitalière.</li> </ul>
Évolution des éléments de rémunération	

Éléments de rémunération	2021	2022	Évolution
Traitement de base *	113 909 626 €	118 457 399 €	3,99 %
Régime indemnitaire	28 826 111 €	29 216 512 €	1,35 %
Avantages en nature	196 133 €	209 723 €	6,93 %
Heures supplémentaires	36 131 heures	35 986 heures	-0,40 %

\* Éléments obligatoires de rémunération : traitement indiciaire, nouvelle bonification indiciaire, indemnité de résidence, supplément familial de traitement

#### **Éléments d'explication :**

- L'augmentation de la valeur du point de 3,5 % à compter de juillet
- Les augmentations du SMIC : 0,9 % en janvier, 2,65 % en mai et 2,01 % en août
- Le versement d'une indemnité inflation de 100 € pour 2435 agents
- Le versement de l'indemnité télétravail à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 (2,50 € par jour télétravaillé)

### Programmation prévisionnelle d'investissements (PPI) 2023-2026 par politique

	CA 2022	BP 2023	BP 2024	BP 2025	BP 2026
Mobilités	56,7 M€	56,1 M€	51,1 M€	62,2 M€	68,5 M€
Ressources, milieux naturels, biodiversité et action foncière	4,6 M€	4,8 M€	3,2 M€	4,4 M€	4,0 M€
Agriculture, mer et littoral, voies navigables et ports	17,6 M€	20,3 M€	11,8 M€	8,2 M€	10,1 M€
Solidarité et cohésion des territoires	32,2 M€	38,7 M€	26,4 M€	34,8 M€	31,6 M€
Développement économique de proximité, économie sociale et solidaire, tourisme	0,9 M€	0,8 M€	0,5 M€	0,5 M€	0,5 M€
Culture et patrimoine	28,5 M€	31,2 M€	18,6 M€	5,7 M€	3,2 M€
Éducation et politique éducative (hors plan numérique des collèges)	46,6 M€	54,3 M€	57,1 M€	44,2 M€	42,3 M€
Sports solidaires et responsables, activités de pleine nature	1,4 M€	1,5 M€	1,7 M€	1,5 M€	1,5 M€
Jeunesse et citoyenneté, égalité femmes/hommes, éducation populaire, enjeux bretons	0,1 M€	0,1 M€	1,6 M€	0,5 M€	0,5 M€
Action sociale de proximité, insertion et lutte contre l'exclusion	0,6 M€	1,4 M€	1,4 M€	1,2 M€	1,1 M€
Familles et protection de l'enfance	7,6 M€	9,0 M€	7,1 M€	3,9 M€	4,3 M€
Personnes en situation de handicap et autonomie	1,5 M€	1,0 M€	0,1 M	0,0 M€	0,0 M€
Politique de l'âge et solidarité entre les générations	0,5 M€	0,3 M€	1,5 M€	1,5 M€	1,5 M€
Sécurité des biens et des personnes (SDIS)	5,4 M€	3,0 M€	3,0 M€	2,0 M€	2,0 M€
Solutions numériques (avec plan numérique des collèges)	15,7 M€	17,9 M€	15,5 M€	11,0 M€	12,1 M€
Patrimoine immobilier	12,2 M€	20,0 M€	18,2 M€	16,9 M€	15,3 M€
Autres politiques supports	1,5 M€	2,2 M€	1,9 M€	1,5 M€	1,5 M€
<b>Total</b>	<b>233,4 M€</b>	<b>262,4 M€</b>	<b>220,7 M€</b>	<b>200,0 M€</b>	<b>200,0 M€</b>

Nota bene : Pour 2022, les montants reportés résultent du compte administratif (CA) et, pour 2023, des crédits annuels d'investissement inscrits au budget primitif (BP). Pour 2024 à 2026, les montants indiqués correspondent aux prévisions d'inscriptions budgétaires.

La gestion en AP/CP (autorisation de programme / crédits de paiement) est un gage de performance et de transparence. Le recours aux autorisations pluriannuelles dans le suivi des projets d'investissement se développe conformément aux engagements du Département, souvent pluriannuels, et aux besoins de programmation et de pilotage du budget. Au 1<sup>er</sup> janvier 2024, le volume global des autorisations pluriannuelles actives (hors dépenses imprévues) s'élève à 1 826,48 M€ en investissement (autorisations de programme) et 34,35 M€ en fonctionnement (autorisations d'engagement). Les restes à financer sur l'exercice 2024 et suivants s'élèvent à 854,15 M€ en investissement, et 18,56 M€ en fonctionnement.

### État de la dette

#### Caractéristiques générales à fin 2023

##### Informations financières :

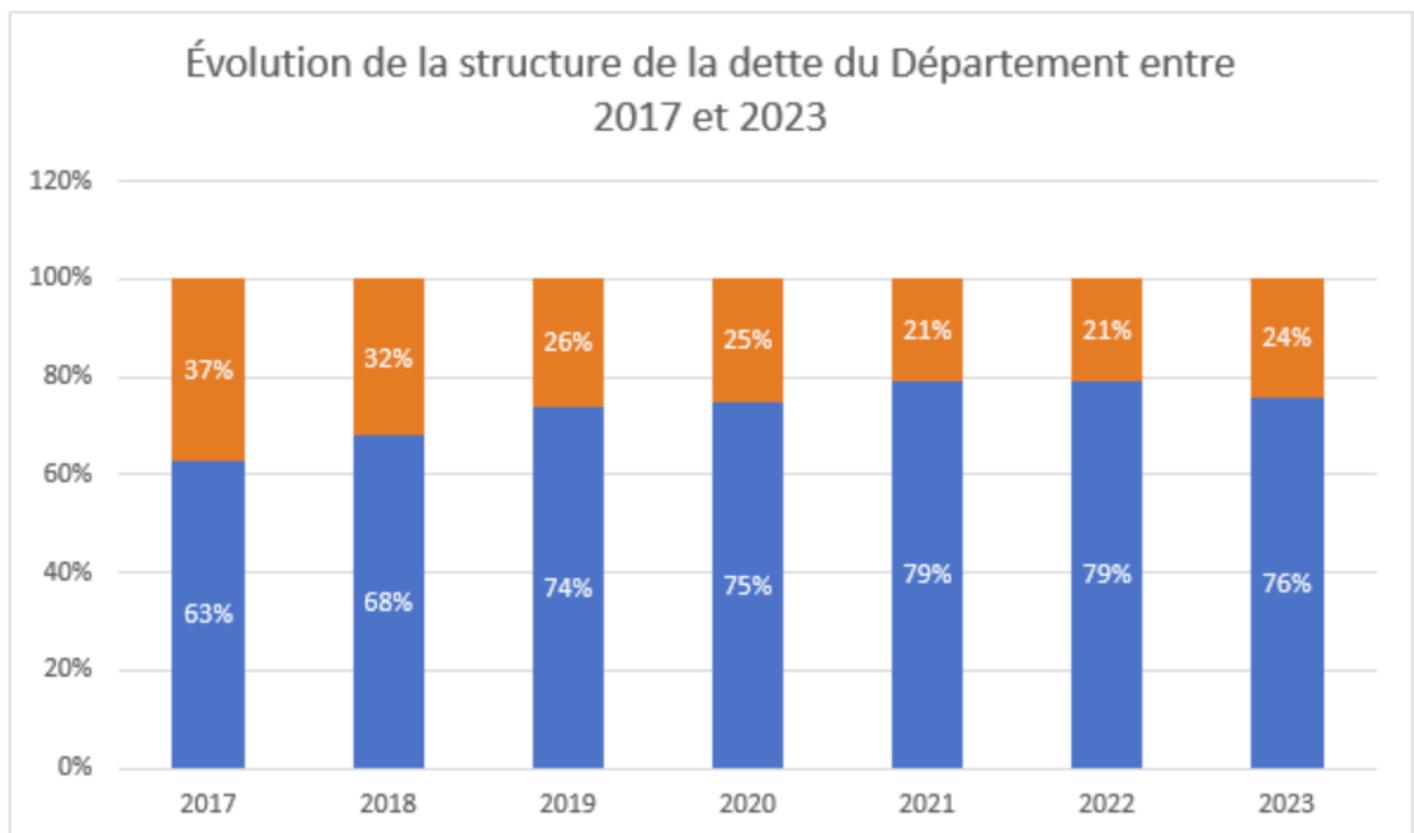
Classification Gissler : 100 % de l'encours classé 1A  
 Taux d'intérêt moyen après couverture 2023 : 2,44 % (1,77 % en 2022)  
 Durée de vie moyenne de la dette : 6 ans et 6 mois

##### Situation contractuelle :

Nombre de contrats : 68  
 Nombre d'instruments de couverture : 4 (100 % à taux fixe sur la durée résiduelle)  
 Encours de dette couvert par des instruments de couverture : 7,47 %

#### Répartition de l'encours par type de taux et d'index (après couverture) à fin 2023

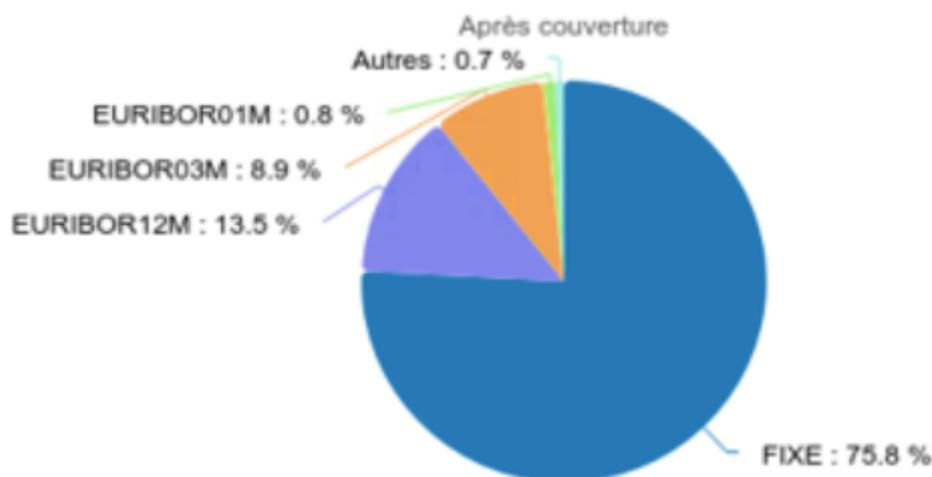
##### Répartition par type de taux



La période de taux bas qui était à l'œuvre entre 2016 et 2021 avait permis de progressivement sécuriser l'encours de dette du Département par la signature de contrats de prêts à taux fixes compétitifs, faisant grimper la part de taux fixes dans l'encours de dette jusqu'à 79%. Cette stratégie a permis de limiter le niveau des frais financiers sur le long terme et de prémunir le Département contre un alourdissement important de sa charge de dette dans un contexte de remontée rapide des taux en 2022, qui s'est poursuivie mais de manière moins soutenue en 2023.

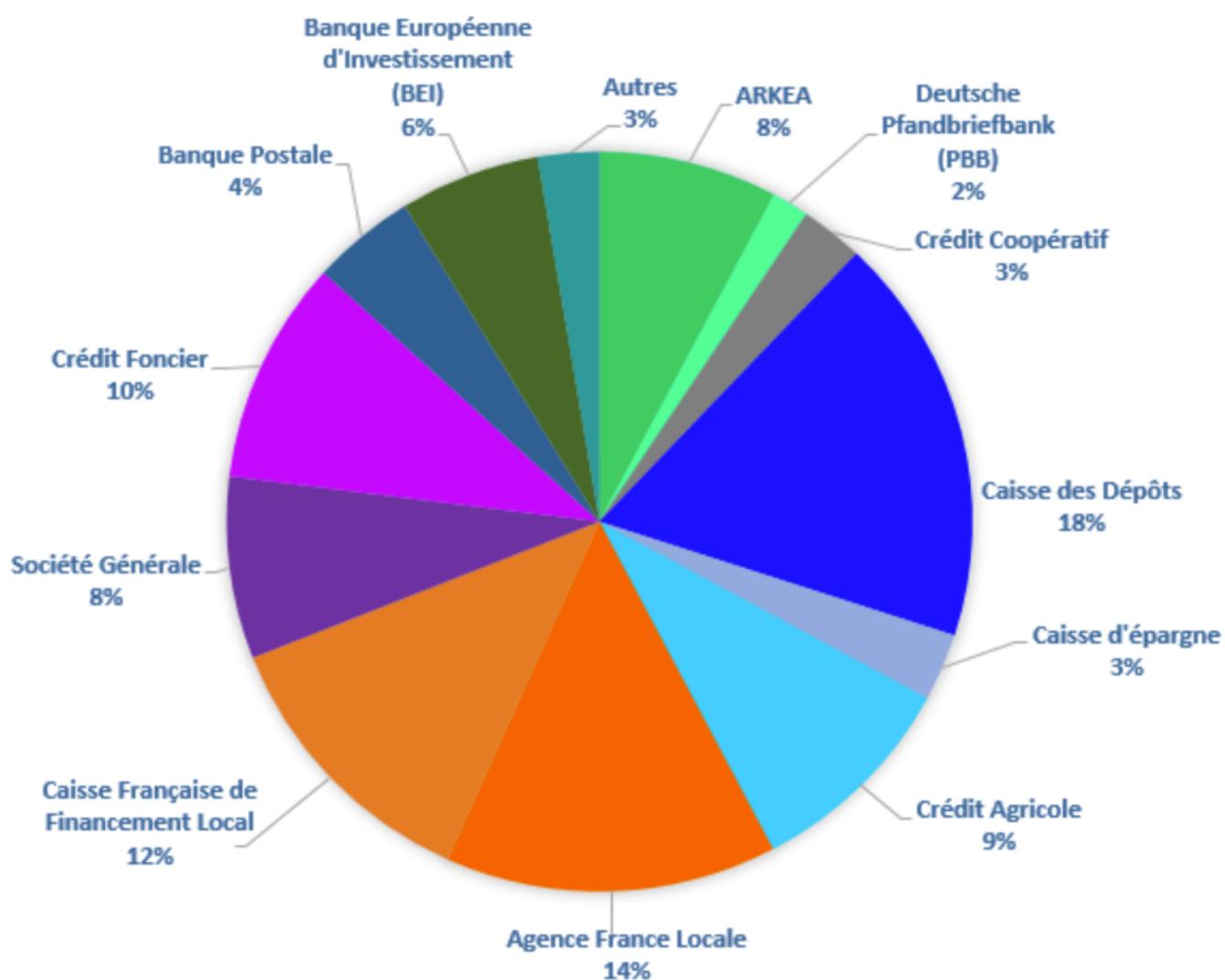
Cette hausse des taux d'intérêts a amené à une évolution de la stratégie d'endettement de la collectivité avec la souscription de davantage d'emprunts nouveaux à taux variables, dans l'objectif de bénéficier à moyen/long terme de la baisse des taux d'intérêts anticipée par les marchés financiers. Cette stratégie se matérialise dès l'exercice 2023 avec une baisse de la part des taux fixes de 3 pts par rapport à 2022.

## Répartition de l'encours de dette par type d'index au 31/12/2023



## Répartition de l'encours par prêteurs à fin 2023

### Répartition de l'encours de dette à fin 2023 par prêteur



**Caisse Française de Financement** : Établissement de crédit chargé de financer les prêts nouveaux accordés par la Banque postale aux collectivités territoriales, détenu par la Société de Financement Local, elle-même détenue à 100 % par la Banque des territoires.

## Perspectives à horizon 2026

Dans le cadre du financement de ses investissements 2023, il a été mobilisé un besoin de financement de 95 M€. Celui-ci a été couvert, en partie, par le tirage des fonds mis à la disposition du Département par la Banque Européenne d'Investissement (BEI) (à hauteur de 35 M€) et pour une autre partie par le recours aux banques commerciales traditionnelles et à l'Agence France Locale (60 M€). L'encours de dette du Département à fin 2023 se porte ainsi à hauteur de 576.11 M€.

Sur les trois prochaines années (2024 à 2026), au regard du programme d'investissement projeté, et des hypothèses d'épargne brute envisagées, le Département projette un besoin de financement de l'ordre de 332 M€ en cumulé sur la période, et un remboursement annuel moyen du capital de sa dette proche des 60 M€.

Afin de rendre cette dette nouvelle soutenable budgétairement, un travail spécifique de lissage de l'amortissement du capital sur les années à venir, favorisé par un profil d'extinction de dette offrant des marges de manœuvre en la matière, continuera d'être réalisé. Celui-ci visera, dans la mesure du possible, à maintenir le remboursement du capital de la dette proche des 60M€ par an. Ces projections porteraient l'encours de dette autour des 733 M€ à fin 2026. Rapporté à une épargne brute prévisionnelle de 83 M€ en 2026, cet encours prévisionnel élèverait la capacité de désendettement du Département à près de 8.7 ans.

### Caractéristiques générales à fin 2023

#### Ligne de trésorerie

Nombre de contrats de lignes de trésorerie actifs au 31/12/2023 : 0  
Montant des lignes de trésorerie disponible au 31/12/2023 : 0 M€  
Encours mobilisé sur l'année 2023 : 0 €

Les lignes de trésorerie visent à répondre aux besoins financiers quotidiens d'une collectivité. En raison d'une situation de tension sur sa trésorerie rencontrée en toute fin d'année 2023, le Département devrait souscrire à une ou plusieurs lignes de trésorerie courant 2024.

#### Ouverture de crédits long terme renouvelables (OCLTR)

Nombre de contrats actifs au 31/12/2023 : 1  
Nombre de contrats mobilisables immédiatement : 1  
Montant de l'encours pouvant être mobilisé au 31/12/2023 : 3,5 M€  
Encours mobilisé à fin 2023 : 3.5 M€

Outre les lignes de trésorerie, le Département a également la possibilité de mobiliser des fonds disponibles sur des ouvertures de crédit long terme renouvelables (OCLTR) pour ajuster sa trésorerie au quotidien. Le Département dispose, sur son seul produit encore actif, d'une capacité de tirage maximale de 3,5 M€ à fin 2023. Contrairement à la ligne de trésorerie, l'OCLTR ne s'éteint pas au terme d'une période maximale de 12 mois mais s'amortit par une baisse progressive de plafond fixée annuellement, et calculée en fonction du montant mis à disposition et de la durée contractuelle de l'emprunt (extinction du contrat fixée à 2030).

## PROJET DE DÉLIBÉRATION

### EXTRAIT DU PROCÈS-VERBAL DES DÉLIBÉRATIONS DE L'ASSEMBLÉE DÉPARTEMENTALE

**Séance du 22 février 2024**

**Titre du dossier : ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES 2024**

### **Le conseil départemental**

**Le quorum étant constaté,**

**VU** le code général des collectivités territoriales, et notamment ses articles L. 3211-1 et suivants, L. 3312-1 et suivants et D.3312-12,

**VU** le rapport de monsieur le président du conseil départemental, présenté par monsieur Ali Rebouh, vice-président finances, budget, commande publique et transition écologique des bâtiments, et le débat qui s'en est suivi,

**CONSIDÉRANT** que dans les deux mois précédant l'examen du budget, un rapport doit être présenté au conseil départemental sur les orientations budgétaires de l'exercice,

**CONSIDÉRANT** que ce rapport doit faire l'objet d'un débat en session, dont il est pris acte par une délibération spécifique,

**Après en avoir délibéré,**

**ADOpte** ..... les conclusions suivantes :

**PREND ACTE** de la tenue du débat d'orientations budgétaires pour l'exercice 2024, sur la base du rapport présenté en séance du 22 février 2024.

Pour le Président du conseil départemental,  
La Secrétaire générale

Marie-Eve MOSSET