



RAPPORT SUR LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES 2026

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires, il est présenté au Conseil départemental le rapport sur les orientations budgétaires (ROB) pour l'exercice 2026.

Ce rapport s'appuie notamment sur une analyse rétrospective couvrant les six derniers exercices de 2019 à 2024. Il est également fait mention dans ce rapport de la trajectoire prospective du Département pour 2025¹ et les exercices suivants.

¹Considérant l'exécution provisoire 2025

Sommaire

INTRODUCTION	4
I - L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE.....	5
1 LA SITUATION INTERNATIONALE	5
2 LA SITUATION EN ZONE EURO.....	5
3 LA SITUATION EN FRANCE.....	7
4 L'ENVIRONNEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE DU DÉPARTEMENT DES PO.....	10
II - L'ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE	12
1 LE CADRAGE DES FINANCES PUBLIQUES	12
2 LA LOI DE FIN DE GESTION 2025.....	16
3 LE PROJET DE LOI DE FINANCES (PLF) POUR 2026	17
4 LES DISPOSITIONS DU PLF 2026 POUR LES COLLECTIVITÉS.....	19
5 LA PÉRIODE D'INCERTITUDE LIÉE À L'ABSENCE DE BUDGET	23
III – L'ANALYSE FINANCIÈRE RÉTROSPECTIVE 2019-2024.....	25
1 LA CHAÎNE DE L'ÉPARGNE.....	28
2 LES DÉPENSES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (DRF)	30
2.1 L'évolution des dépenses de fonctionnement	30
2.2 Les allocations individuelles de solidarité (AIS)	34
2.3 La structure des DRF	37
3 LES RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (RRF)	38
3.1 L'évolution des recettes de fonctionnement	38
3.2 La structure des recettes de fonctionnement	39
3.3 La fraction de TVA.....	40
3.4 Le produit des Droits de Mutation à Titre Onéreux (DMTO).....	41
3.5 La Taxe sur les Conventions d'Assurance (TSCA)	43
4 LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET LEUR FINANCEMENT	44
4.1 Les dépenses réelles d'investissement (hors remboursement de dette)	44
4.2 Les taux de réalisation de l'investissement	45
4.3 Le financement de l'investissement.....	47
5 LA DETTE.....	49
5.1 L'encours de dette.....	49
5.2 La structure de la dette	49
5.3 La dette comparée	50
5.4 L'annuité de la dette.....	51
5.5 Le délai de désendettement	51
6 LA RENATIONALISATION DU RSA	52
7 LA DERNIERE ANALYSE DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES.....	53
IV – LES EXERCICES 2024 ET 2025 : UNE AMÉLIORATION FRAGILE DE LA SITUATION	55

1	RETOUR SUR LA SITUATION FINANCIÈRE EN 2024.....	55
1.1	Les collectivités locales en 2024.....	55
1.2	La situation des Départements en 2024	56
1.3	Le Département des Pyrénées-Orientales en 2024	57
2	LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITÉS AU REDRESSEMENT DES FINANCES	58
2.1	La hausse des cotisations CNRACL	59
2.2	Le gel des fractions de TVA affectées aux collectivités.....	59
2.3	La réduction des variables d’ajustement.....	60
2.4	Le DILICO	60
2.5	L’effectivité de la contribution des collectivités.....	61
3	L’AMÉLIORATION FRAGILE DES FINANCES LOCALES EN 2025	62
3.1	La situation des collectivités en 2025	62
3.2	La situation des Départements en 2025	63
3.3	L’exécution budgétaire pour le Département des PO en 2025	67
3.4	La trajectoire financière du Département des PO en 2025	69
V	– LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES POUR L’EXERCICE 2026.....	73
1	LES COLLECTIVITÉS EN 2026.....	73
2	LES DÉPARTEMENTS IMPACTÉS EN 2026.....	74
3	LES LIGNES DIRECTRICES DU BUDGET PRIMITIF 2026.....	75
4	LES PRINCIPALES RECETTES EN 2026	77
4.1	La fraction de TVA TFPB	77
4.2	La fraction de TVA CVAE	77
4.3	Les DMTO	77
4.4	La TSCA	78
4.5	Les recettes APA	78
5	LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN 2026	78
5.1	Les charges à caractère général.....	78
5.2	Les dépenses d’intervention.....	78
5.3	Les dépenses de personnel	80
6	LES ÉQUILIBRES DU BP 2026.....	84
VI	– LA POLITIQUE D’INVESTISSEMENT DU DÉPARTEMENT	86
1	LA POLITIQUE D’INVESTISSEMENT POUR 2026	86
2	LA GESTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS D’INVESTISSEMENT	86
3	LE FINANCEMENT DE L’INVESTISSEMENT	89
4	LA STRATÉGIE DE LA DETTE EN 2026.....	90
	CONCLUSION.....	91

INTRODUCTION

Les premières analyses laissent entrevoir une amélioration des finances des Départements en 2025, notamment portée par la dynamique des recettes de DMTO.

Ce répit, s'il devait se confirmer, doit toutefois être relativisé pour deux raisons principales :

- D'abord, le « mieux » de 2025 succède à deux exercices périlleux (2023 et 2024) pour les finances départementales. Il est même à déplorer à l'issue de cette période que 60 Départements risquent de présenter un taux d'épargne brute inférieur au seuil d'alerte de 7%.

- Ensuite, les fragilités structurelles des Départements sont toujours présentes (comme l'ont dénoncé les Présidents réunis en congrès à Albi en novembre), aussi bien sur le volet des recettes :

- inadaptation du panier de ressources,
- captation par l'État du bénéfice de la dynamique de TVA,
- gel de la DGF,
- absence de tout levier fiscal,

que sur le volet des dépenses :

- croissance pérenne des dépenses sociales tant en raison de l'augmentation du nombre des bénéficiaires que de la revalorisation des allocations et dispositifs d'aide.

Le Département des P.O. est évidemment affecté au même titre que l'ensemble des collectivités, comme l'illustre la baisse cumulée de 40 M€ du produit des DMTO entre 2022 et 2024.

Pour autant, la culture de gestion, empreinte de responsabilité et de prudence, à laquelle s'est astreint le Département, ainsi que le choix d'expérimenter la renationalisation du RSA, ont permis de limiter son exposition au risque financier.

Le Département a même pu continuer à investir massivement en 2024, puis en 2025 en contrepartie d'efforts ciblés sur les dépenses de fonctionnement.

L'ambition des élus départementaux pour les années 2026/2028 exige une grande prudence pour préserver des politiques publiques dont le financement est aujourd'hui incertain.

Il est envisagé, au gré des contraintes imposées, la prise de décisions majeures en matière de gestion ou de trajectoire d'investissement. C'est à ce prix que sera préservé un service public de qualité au bénéfice de tous les habitants de notre territoire.

Les orientations budgétaires pour 2026 présentent l'ensemble de ces enjeux et proposent une traduction chiffrée des choix politiques des élus du Département.

I - L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE

1 LA SITUATION INTERNATIONALE

La croissance mondiale a été plus résiliente que prévu au cours du 1^{er} semestre de 2025. La production industrielle et les échanges ont augmenté par anticipation du relèvement des droits de douane. La vigueur des investissements liés à l'intelligence artificielle (IA) a par ailleurs porté les résultats aux Etats-Unis. En Chine, le soutien budgétaire a compensé le ralentissement des échanges et la faiblesse du marché immobilier. Pour autant, les droits de douane américains se diffusent progressivement et impactent l'emploi et les prix à la consommation. Des signes de fléchissement apparaissent sur les marchés du travail, sous la forme d'une hausse des taux de chômage notamment aux États-Unis.

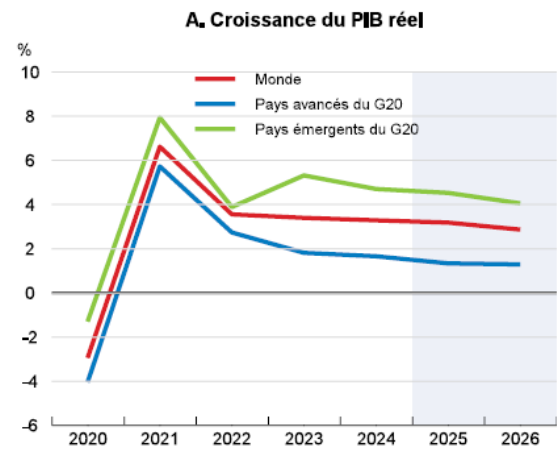


Figure 1 Croissance du PIB, zones mondiales, source OCDE

La croissance du PIB mondial devrait passer de +3,3 % en 2024 à +3,2 % en 2025, puis **+2,9 % en 2026²** ; elle est toujours lestée par la hausse des droits de douane et la persistance des incertitudes associées pèseront sur l'investissement et les échanges.

Cependant, l'inflation devrait ralentir dans la plupart des économies avancées en raison du fléchissement de la croissance et de l'atténuation des tensions sur le marché du travail.

Des risques importants continuent de peser sur les perspectives économiques. De nouvelles hausses des droits de douane, une résurgence des tensions inflationnistes sont autant de facteurs qui peuvent affecter la croissance en 2026.

2 LA SITUATION EN ZONE EURO

La croissance économique en zone euro est stable en 2025. L'accord commercial conclu entre les États-Unis et l'Union européenne (UE), actant l'augmentation des droits de douane, pèse sur les exportations de la zone euro. Ces effets « droits de douane » conjugués à l'appréciation de l'euro font que les commandes adressées aux exportateurs européens sont en baisse. Toutefois, l'environnement économique de la zone euro est porté par des dynamiques positives : le secteur des services -dont le tourisme- se porte bien, davantage d'entreprises investissent dans de nouveaux systèmes informatiques avec la généralisation de l'IA.

La croissance économique de la zone euro devrait se renforcer, soutenue par plusieurs moteurs :

- la hausse des salaires réels et de l'emploi,
- nouvelles dépenses publiques en matière d'infrastructures et de défense, principalement en Allemagne,

(variations annuelles en pourcentage et contributions en points de pourcentage)

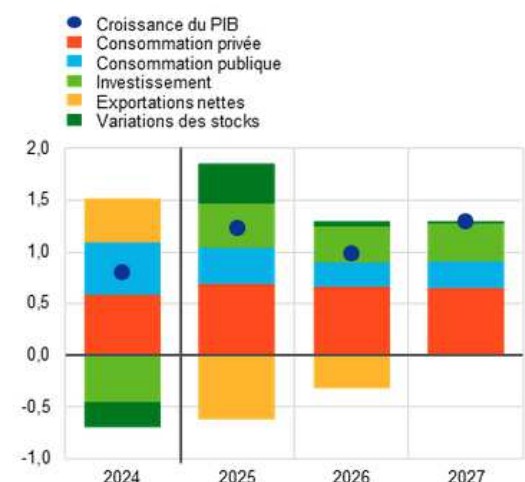


Figure 2 La croissance en zone euro, source BCE

² Perspectives économiques de l'OCDE, septembre 2025

- des conditions de financement favorables (baisses des taux), reflétant les décisions de politique monétaire de la BCE,

- un rebond de la demande extérieure en 2026.

La croissance annuelle du PIB devrait s'établir à +1,24 % en 2025, **+1,2 % en 2026** et +1,4 % en 2027.

Les perspectives d'inflation sont cohérentes avec une stabilisation de l'inflation autour de l'objectif de 2 % à moyen terme.

L'inflation totale, telle que mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), devrait rester stable, autour de +2,1 % en 2025, **+1,9 % en 2026** et +1,8 % en 2027.³

Inflation totale et ses composantes principales

(variations annuelles en pourcentage ; contributions en points de pourcentage)

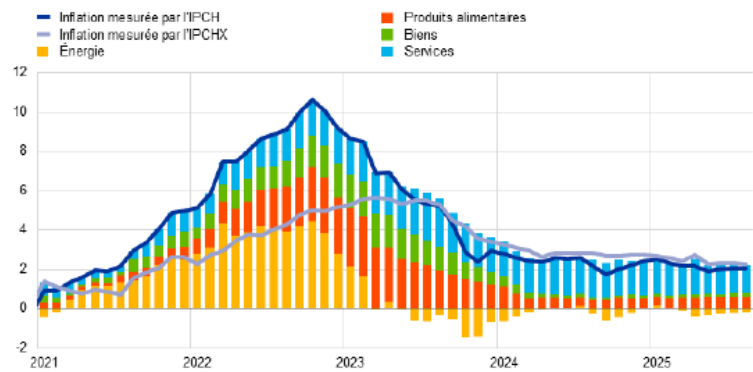


Figure 3 Evolution de l'inflation par composantes, source BCE

La politique monétaire de la BCE⁴

La politique monétaire est la principale mission des banques centrales et de la BCE. Elle consiste à agir sur le prix de la monnaie, c'est-à-dire le « loyer » de l'argent. Le principal outil de la politique monétaire est le pilotage des taux d'intérêt. L'Eurosystème, constitué de la Banque centrale européenne (la BCE) et des banques centrales nationales (les BCN) des pays de la zone euro, élabore la politique monétaire, que chaque BCN est chargée de mettre en œuvre au niveau national. L'objectif principal est la stabilité des prix, qui vise à maintenir le pouvoir d'achat de la monnaie et à soutenir la croissance économique.

La BCE se tient prête à ajuster l'ensemble de ses instruments, dans le cadre de son mandat, pour assurer la stabilisation de l'inflation au niveau de son objectif de +2 % à moyen terme⁵.

La BCE fixe les taux directeurs, qui sont les taux auxquels elle prête et emprunte aux banques commerciales. Par exemple, lorsqu'une banque a besoin de liquidités pour la gestion de sa trésorerie, elle emprunte de la monnaie auprès de la banque centrale (on dit « se refinancer »).

Indirectement, ces taux déterminent les taux d'intérêt sur tous les marchés : taux des dettes souveraines, taux des prêts immobiliers, taux des prêts aux entreprises. Ils sont donc les instruments privilégiés de la politique monétaire centrale et conditionnent les crédits distribués aux acteurs économiques (entreprises, ménages, administrations).

Les taux directeurs sont au nombre de trois :

Taux directeurs

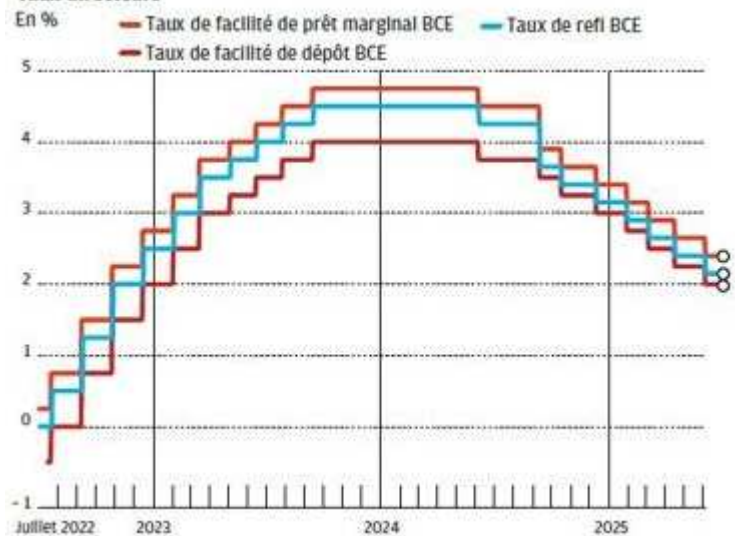


Figure 4 Taux directeurs de la BCE, source Les Echos

³ BCE, Bulletin économique, décembre 2025

⁴ Banque de France, ABC de l'économie, la politique monétaire conventionnelle

⁵ Le Conseil des Gouverneurs de la BCE a approuvé le 8 juillet 2021 une nouvelle stratégie de politique monétaire. Désormais l'objectif d'inflation symétrique est fixé à 2 % à moyen terme et non plus « au-dessous, mais à un niveau proche, de 2 % »

- Le taux principal de refinancement est le taux auquel la banque centrale prête aux banques commerciales pour une durée d'une semaine.
- Le taux de prêt marginal sert à prêter « en urgence », pour une durée d'une journée, aux banques commerciales qui ont des besoins imprévus de monnaie.
- Le taux de rémunération des dépôts est le taux auquel la banque centrale rémunère les dépôts des banques commerciales.

Ainsi, le taux principal de refinancement est passé à 2,15 %, le taux de prêt marginal à 2,40 %, et le taux de rémunération des dépôts à 2,00 %.

3 LA SITUATION EN FRANCE

1-ACTIVITÉ/PIB

Après +1,1% en 2024, la croissance s'établit à +0,8 % en 2025. Elle augmente ensuite pour atteindre **+1 % en 2026** et 2027, tirée par la reprise de la consommation des ménages et de l'investissement privé. La contribution du commerce extérieur serait quasi-nulle sur ces deux années. La révision à la hausse de la prévision 2025 s'explique par un acquis de croissance plus élevé au troisième trimestre et par la meilleure tenue de l'activité selon la dernière enquête de conjoncture.⁶

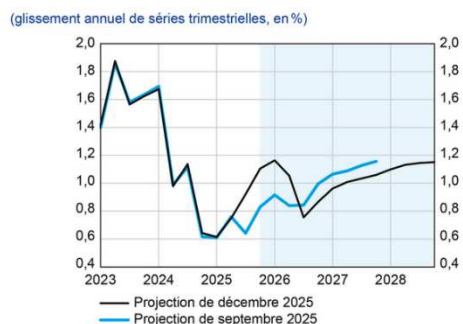


Figure 5 La croissance du PIB, source Banque de France

2-MARCHÉ DE L'EMPLOI

En 2025, il est constaté une légère progression de l'emploi total au troisième trimestre 2025 (+ 38 000 emplois), porté par l'emploi public et l'emploi non-salarié, tandis que l'emploi salarié marchand est quasi stable.

Sur le marché du travail, il est anticipé une hausse du **taux de chômage** jusqu'en **2026**, à **7,8 %**, avant de baisser à 7,4 % en 2027.

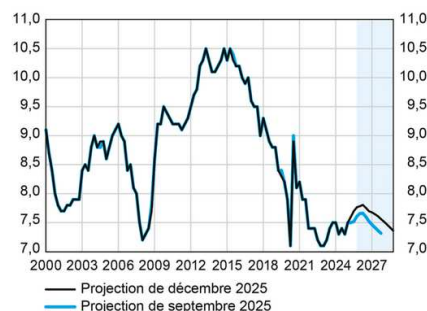


Figure 6 Le taux de chômage, source Banque de France

3-CONSOMMATION

La consommation des ménages diminue en 2025 du fait du repli des achats d'automobiles en début d'année (après leur forte hausse fin 2024) et une moindre demande d'énergie en 2025. La consommation des ménages repart progressivement à la hausse dans un contexte de gains de pouvoir d'achat des salaires encore dynamiques en 2026 et 2027.

La consommation et l'investissement des entreprises sont freinés par les incertitudes sur la politique budgétaire mais devraient se renforcer ensuite.⁷

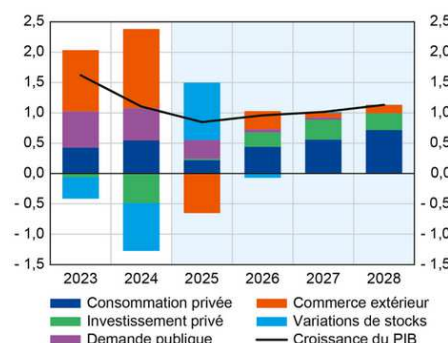


Figure 7 Le PIB et ses composantes, source Banque de France

⁶Banque de France, Projections macroéconomiques, 19 décembre 2025

⁷La consommation pèse pour 52% dans la structure du PIB en France, la consommation publique pour 24 % et l'investissement total pour 24 %

4-ÉPARGNE DES MÉNAGES⁸

Le taux d'épargne des ménages reste élevé en 2025 : ce taux se situe 4 points au-dessus de son niveau d'avant la crise Covid. Le taux d'épargne financière atteint aussi un niveau record, à près de 10 % du revenu disponible brut (RDB), deux fois plus qu'avant la crise. Ce niveau d'épargne doit commencer à baisser à partir de la fin d'année 2025, sous l'effet de la baisse de l'inflation et des taux d'intérêts.

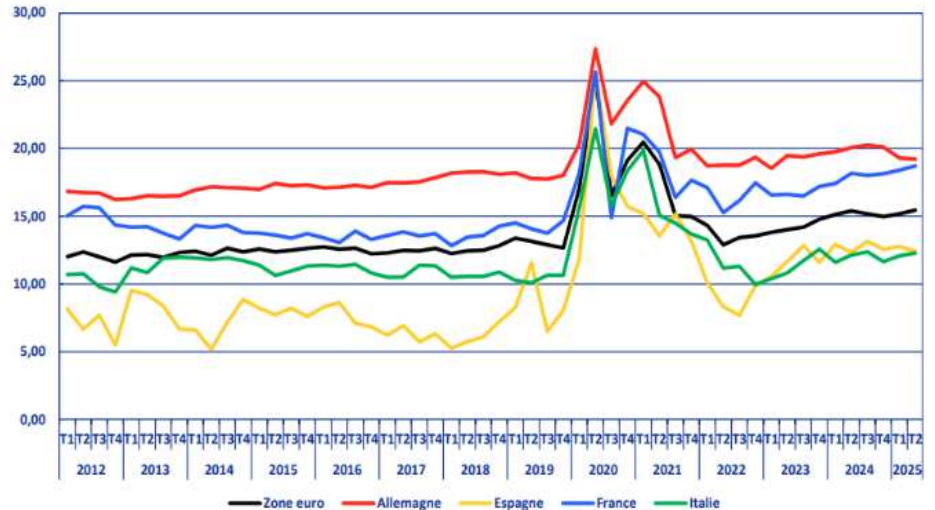


Figure 8 Le taux d'épargne, source Banque de France

Même si la réduction du **taux d'épargne** est difficile à prévoir, il devrait s'établir en **2026 à 18 %** du RDB.

5-INFLATION

En 2025, l'inflation recule nettement pour s'établir à +1,0 % en moyenne annuelle, après +2,3 % en 2024. Cette baisse s'explique par la diminution des tarifs réglementés de vente de l'électricité en début d'année.

En **2026**, une hausse modérée de l'inflation est attendue, à **+1,3 %** en moyenne annuelle, portée par la hausse de la contribution de l'alimentation et de l'énergie.

L'inflation devrait poursuivre sa remontée en 2027 pour atteindre +1,8 % se rapprochant ainsi de +2 %.

L'inflation sous-jacente (hors énergie et alimentation) ralentit à +1,7 % en 2025, après +2,3 % en 2024, puis se stabilise à +1,6 % en 2026 et 2027.

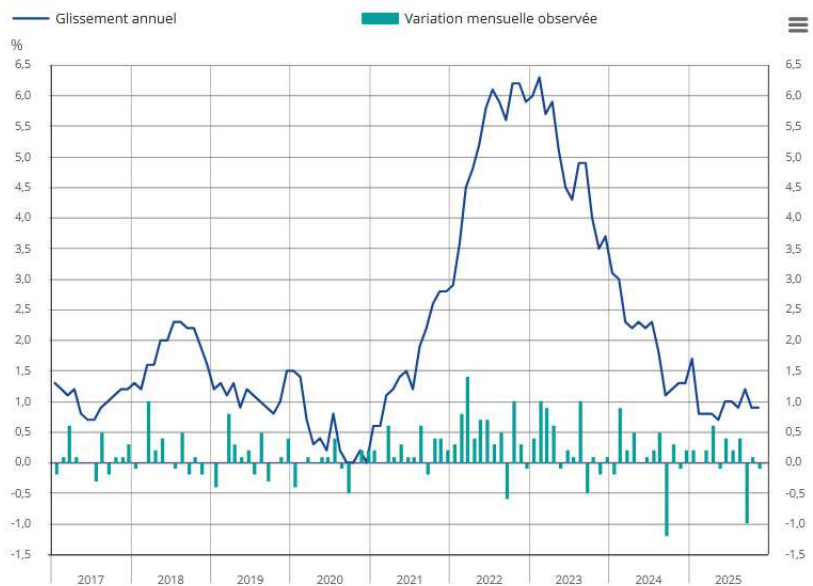


Figure 9 L'évolution de l'inflation, source INSEE

⁸ OFCE, Policy Brief, octobre 2024

La fragilité des prévisions des effets de l'instabilité politique sur la croissance

L'instabilité politique, avec le point culminant de la dissolution de l'Assemblée Nationale du 9 juin 2024, a ouvert une période d'incertitude.

L'OFCE a tenté d'évaluer les conséquences liées à la censure du Gouvernement et à l'ajournement des textes financiers⁹.

Le choc de risque politique a un effet significatif à la baisse sur l'investissement privé et le PIB et un effet haussier sur le taux d'intérêt de court terme. L'impact de l'incertitude politique observée depuis 2024 sur la croissance du PIB en volume français serait de -0,4 point pour 2025 et de -0,3 point pour 2026. Cet effet durable s'expliquerait en partie par l'attentisme des ménages et des entreprises.

LES DERNIERES PRÉVISIONS - DÉCEMBRE 2025

Les dernières projections économiques ont été arrêtées début décembre dans un contexte national d'incertitude élevée. La discussion budgétaire est toujours en cours. Ces prévisions s'appuient sur une hypothèse fondée pour 2026 sur les projets de loi de finances initiaux (PLF et PLFSS) du Gouvernement. Une consolidation budgétaire moindre que celle des projets initiaux n'entraînerait pas pour autant un surplus de croissance, car l'incertitude fiscale prolongée se traduirait par des comportements des ménages et des entreprises toujours plus attentistes.

Tableau C1 : Projections détaillées France

	Projections de décembre 2025					Révisions depuis septembre 2025		
	2024	2025	2026	2027	2028	2025	2026	2027
PIB réel	1,1	0,8	1,0	1,0	1,1	0,1	0,1	- 0,1
Contributions (points de PIB) ^{a)}								
Demande intérieure hors stocks	0,6	0,6	0,7	0,9	1,0	0,2	- 0,1	- 0,1
Exportations nettes	1,3	- 0,7	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,0
Variations de stocks	- 0,8	0,9	- 0,1	0,0	0,0	- 0,2	- 0,1	0,0
Consommation des ménages (52 %) ^{b)}	1,0	0,4	0,8	1,0	1,3	0,0	- 0,2	- 0,1
Consommation publique (24 %)	1,4	1,4	0,5	0,3	0,1	0,3	- 0,1	- 0,4
Investissement total (22 %)	- 1,3	- 0,1	0,7	1,3	1,1	0,3	- 0,1	0,0
Investissement public (4 %)	4,7	- 0,8	- 1,9	- 1,0	- 0,8	0,2	- 0,5	- 0,4
Investissement des ménages (5 %)	- 5,6	0,3	1,7	1,8	1,5	- 0,2	0,0	0,0
Investissement des entreprises (SNF-SF-EI) (13 %)	- 1,6	0,1	1,2	1,9	1,6	0,7	0,0	0,2
Exportations (33 %)	2,4	1,3	3,4	2,5	2,9	0,4	0,3	- 0,5
Importations (34 %)	- 1,3	3,2	2,5	2,3	2,5	0,0	- 0,3	- 0,5
Revenu disponible brut (RDB) réel des ménages	2,5	0,7	0,1	0,6	0,3	-	-	-
Créations nettes d'emplois (en milliers)	229	16	33	80	124	105	- 15	- 58
Taux de chômage (BIT, France entière, % de la population active)	7,4	7,6	7,8	7,6	7,4	0,1	0,2	0,2
IPCH	2,3	0,9	1,3	1,3	1,8	- 0,1	0,0	- 0,5
IPCH hors énergie et alimentation	2,3	1,6	1,6	1,6	1,7	- 0,1	0,0	0,0
Déflateur du PIB	2,1	1,1	1,4	1,2	1,5	- 0,3	0,0	- 0,2

Tableau 1 Projections détaillées, 19 décembre 2025, source Banque de France

⁹ OFCE, perspectives 2025-2026 pour l'économie française, 15 octobre 2025

4 L'ENVIRONNEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE DU DÉPARTEMENT DES PYRÉNÉES-ORIENTALES

La population des Pyrénées-Orientales a augmenté de 70 % depuis 1970.¹⁰

Le département compte, selon les chiffres INSEE, 500 001 habitants au 1^{er} janvier 2025 (population totale, dont 492 964 habitants au sens de la population municipale), représentant 0,7 % de la population française. C'est le 10^{ème} département de France métropolitaine où la croissance démographique est la plus forte au cours des 50 dernières années. La hausse de la population a été essentiellement portée par les migrations, les décès étant plus nombreux que les naissances.

En 1975, le département comptait 67 personnes âgées de 65 ans ou plus pour 100 de moins de 20 ans. En 2023, ce rapport atteint 128 pour 100. En 2040, si les tendances démographiques récentes se poursuivent, il atteindra 194 pour 100, c'est-à-dire que la population âgée de 65 ans ou plus sera presque deux fois plus nombreuse que celle de moins de 20 ans.

Les Pyrénées-Orientales figurent parmi les départements de France métropolitaine où la population des 15-64 ans est moins souvent en position d'activité : le taux d'activité est de 71 % dans les PO contre 75 % en France métropolitaine. Pour les actifs, l'accès à l'emploi reste difficile. Le taux de chômage, 12 % en moyenne en 2025, est le plus élevé de France métropolitaine (7 %).

Le niveau élevé de chômage contribue au taux de pauvreté et à la forte prévalence de situations sociales difficiles.

Le département des Pyrénées-Orientales est parmi les départements les plus pauvres de France. En 2023, 21,2 % des habitants sont en situation de pauvreté. C'est 6 points de plus qu'en France métropolitaine (14,9%). Le seuil de pauvreté est fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian de la population. Il correspond à un revenu disponible de 1 288 euros par mois pour une personne vivant seule et de 2 705 euros pour un couple avec deux enfants.

Le département fait face à un déséquilibre entre son attractivité et son développement économique. Le nombre d'emplois offerts augmente moins vite que la population active : +3,7 % contre +8,4 % entre 2008 et 2019. Les conséquences sont en premier lieu une hausse du chômage.

Dans les Pyrénées-Orientales, 75 % des emplois relèvent de la sphère présentielle (versus sphère productive) contre 65 % en moyenne en France métropolitaine. Ces emplois appartiennent majoritairement aux secteurs du commerce de détail et des services aux particuliers.

L'industrie est peu présente mais le nombre d'emplois industriels parvient à se maintenir depuis les années 1990.

Le secteur tertiaire représente 83% des emplois, soit 3 points de plus qu'en France métropolitaine.

¹⁰Sources INSEE données complètes du département des PO, édition 2025

Le niveau de vie médian (revenu disponible par le nombre d'unités de consommation) se situe à 20 650 € contre 23 080 € au niveau national. 43,8% des ménages fiscaux sont imposés dans le département contre 53,4% en France métropolitaine.

POPULATION	Pyrénées-Orientales	France métropolitaine
Population estimée en 2025	492 964	65 846 255
Densité de la population (nombre d'habitants au km ²)	120	121
Superficie en km ²	4 116	543 908
Variation de la population : taux annuel 2016 et 2022, en %	0,6	0,3
dont variation due au solde naturel, en %	-0,3	0,2
dont variation due au solde entrées sorties, en %	0,9	0,1
LOGEMENT	Pyrénées-Orientales	France métropolitaine
Nombre total de logements réf. 2022	365 752	36 568 981
Part des résidences principales réf. 2022, en %	64,8	82,3
Part des résidences secondaires réf. 2022, en %	27,4	9,8
Part des ménages propriétaires résidence principale, en %	60,2	57,7
REVENU/ACTIVITE	Pyrénées-Orientales	France métropolitaine
Part des ménages fiscaux imposés en 2021, en %	43,8	53,4
Médiane du revenu disponible en 2021, en euros	20 650	23 080
Taux de pauvreté, en %	21,2	14,9
Taux d'activité des 15 à 64 ans, en %	70,7	75,3
Taux de chômage, en %	11,9	7,1
SECTEURS ECONOMIQUES (nombre d'établissements 2023)	Pyrénées-Orientales	France métropolitaine
Part de l'agriculture, sylviculture et pêche, en %	4,4	4,9
Part de l'industrie, en %	5,4	6,3
Part de la construction, en %	11,8	11,1
Part du commerce, transports et services divers, en %	66,6	65,2
Part de l'administration publique, enseignement, santé et action sociale, en %	11,9	12,6

Tableau 2 Données socio-économiques du département des PO, source INSEE

II - L'ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE

1 LE CADRAGE DES FINANCES PUBLIQUES

LA TRAJECTOIRE PRESENTÉE A LA COMMISSION EUROPEENNE – PSMT 2025-2029

Le règlement (UE 2024/1263) relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale est entré en vigueur en avril 2024. Ce nouveau règlement introduit le suivi de plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme (PSMT), qui se substituent aux précédents programmes de stabilité et programmes nationaux de réforme. *(en pourcentage du PIB)*

Si l'objectif de ramener ou de maintenir la dette publique à un niveau inférieur à 60 points de PIB et le déficit public à un niveau inférieur à 3 points de PIB est conservé, la trajectoire budgétaire est désormais basée sur l'analyse de la soutenabilité de la dette et résulte d'un dialogue entre l'État membre et la Commission européenne.

Dans le cadre de cette nouvelle gouvernance, les États membres soumettent à la Commission européenne avant le 30 avril de chaque année un rapport d'avancement annuel (RAA) de leur plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT), qui vise à placer la dette publique sur une trajectoire soutenable.

La trajectoire proposée dans le PSMT de la France correspond à un ajustement structurel de -0,8 point de PIB par an en moyenne sur le programme. Ce niveau d'ajustement permettrait un retour sous le seuil de 3 % de déficit en 2029 (2,8 %).

La France a obtenu une extension de la période d'ajustement budgétaire de quatre à sept ans, afin de lisser l'effort budgétaire et d'assurer le déploiement d'une stratégie ambitieuse de politique économique. Le PSMT présente ainsi un programme de réformes qui vise à améliorer le potentiel de croissance et de résilience, à contribuer à la soutenabilité des finances publiques, à soutenir les priorités communes de l'Union européenne et à répondre aux recommandations adressées par la Commission européenne.

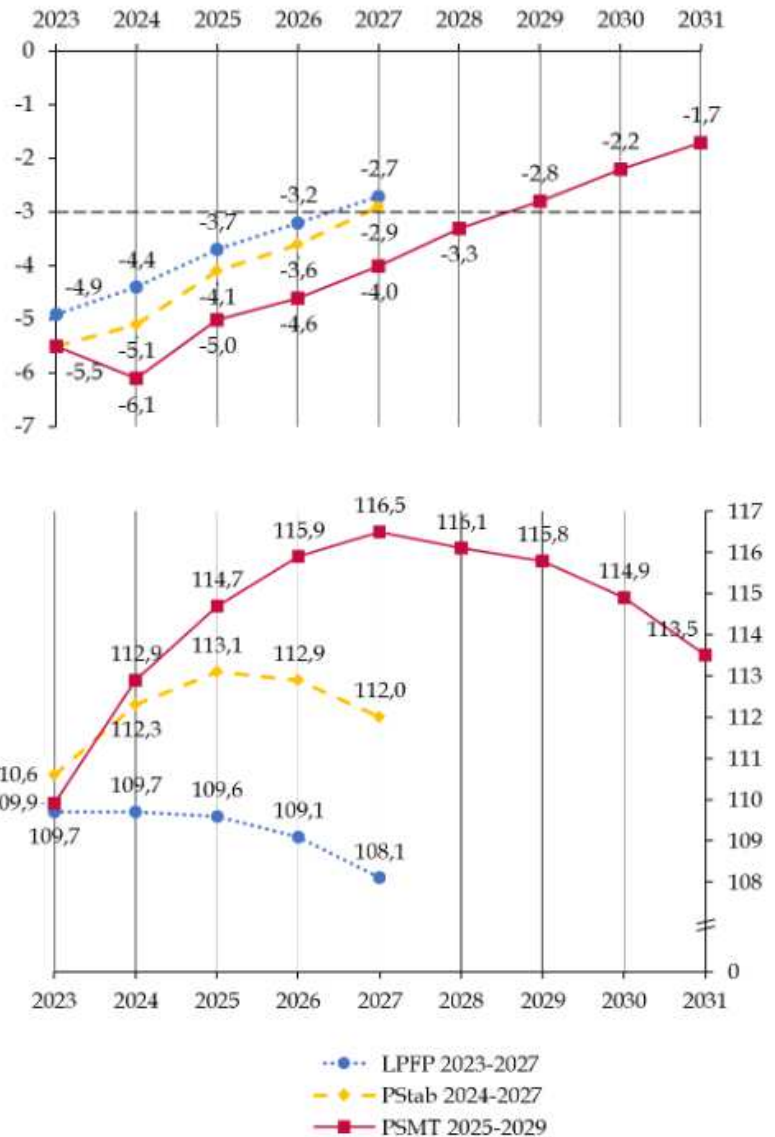


Figure 10 Trajectoires des déficits publics, source Sénat

LE DÉFICIT DES COLLECTIVITÉS OU LE BESOIN DE FINANCEMENT

En comptabilité nationale, le « déficit » des collectivités locales correspond au **besoin de financement**.

Le **besoin de financement** étant défini, dans cette acceptation, comme la différence entre l'ensemble des dépenses hors remboursement d'emprunts et l'ensemble des recettes hors souscription d'emprunts.

Le besoin de financement est donc égal à la différence entre les recettes totales et les dépenses totales avant mouvements sur la dette.

Un solde déficitaire traduit un besoin de financement, assuré par l'emprunt, tandis qu'un solde excédentaire apparaît comme une capacité de financement.

Si les collectivités territoriales ont l'obligation de voter leur budget à l'équilibre, cet équilibre est mesuré en intégrant les dépenses et les recettes de l'emprunt. Or, en neutralisant ces mouvements, les dépenses locales ont été le plus souvent supérieures aux recettes depuis le début des années 1980, expliquant le solde fréquemment déficitaire des APUL.

Les dépenses des administrations publiques locales (APUL) représentent 20 % du total des dépenses publiques. Les collectivités locales constituent la grande majorité des APUL.

Alors que le solde des collectivités locales comme des APUL était déficitaire en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire, il est redevenu excédentaire pour les collectivités locales en 2021 (+3,3 Md€) et en 2022 (+1,7 Md€), sous l'effet du dynamisme des recettes. Affecté par le besoin de financement des organismes divers d'administration locale- ODAL (tels que les SDIS, CCAS, EPLE, etc.), le solde des APUL est resté déficitaire depuis 2019. Il s'est

fortement aggravé en 2023 (-9,5 Md€), sous l'effet combiné du besoin de financement des collectivités territoriales (-5,5 Md€) et des

Ce besoin de financement s'accroît encore en 2024 à -16,7 Md€.

Solde public	en % PIB		en milliards d'euros (Md€)		Variation en Md€	en % total
	2023	2024	2023	2024		
Adm. Publiques Centrales	-5,4%	-5,3%	-153,7	-154,1	-0,4	2%
APUL (1)	-0,3%	-0,6%	-9,5	-16,7	-7,2	43%
dont collectivités locales	-0,2%	-0,4%	-5,0	-11,4	-6,4	38%
dont ODAL (2)	-0,1%	-0,2%	-4,5	-5,3	-0,9	5%
Sécurité Sociale	0,4%	0,1%	11,5	2,3	-9,2	55%
Ensemble	-5,4%	-5,8%	-151,7	-168,6	-16,9	100%

Tableau 3 La décomposition du solde public, source FCL Gérer la Cité

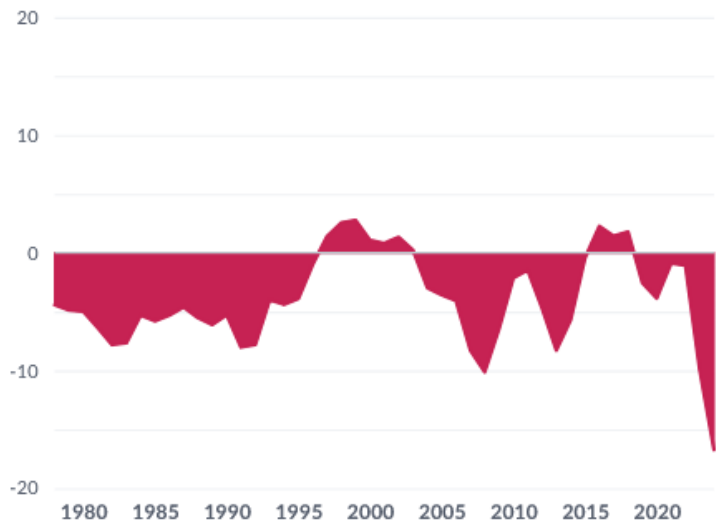


Figure 11 Le solde des APUL en milliards d'euros, source budget.gouv.fr

capacité ou besoin (-) de financement des administrations publiques locales (2019-2024, en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Collectivités (1)	0,0	-0,1	4,5	2,9	-5,0	-11,4
Organismes divers d'administration locale ou ODAL* (2)	-2,5	-3,8	-5,4	-4,0	-4,5	-5,3
Total APUL (3) = (1) - (2)	-2,5	-3,9	-0,9	-1,1	-9,5	-16,7

Tableau 4 Capacité ou besoin de financement des APUL, source Cour des comptes

ODAL (-

L'équilibre budgétaire est étroitement dépendant des transferts financiers de l'État, qui se sont accentués du fait de l'attribution de nouvelles compétences et des réformes fiscales

capacité ou besoin (-) de financement des collectivités (2019-2024, en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Communes et intercommunalités (1)</i>	- 0,7	2,9	4,8	2,7	0,6	- 2,6
<i>Départements (2)</i>	0,5	- 1,2	1,5	1,5	- 3,3	- 5,5
<i>Régions (3)</i>	0,3	- 1,7	- 1,9	- 1,4	- 1,8	- 3,0
<i>Syndicats (4)</i>	- 0,1	0,0	0,1	0,1	- 0,5	- 0,3
<i>Total collectivités et groupements (1) + (2) + (3) + (4)</i>	0,0	- 0,1	4,5	2,9	- 5,0	- 11,4

Tableau 5 Capacité ou besoin de financement des collectivités, source Cour des comptes

successives. Aussi, conformément aux engagements européens de la France, déclinés à travers les lois de programmation pluriannuelle et le PSMT, les collectivités locales doivent assumer une partie des efforts nécessaires au redressement des comptes publics, c'est-à-dire à la réduction des dépenses publiques, du déficit et de la dette des administrations publiques.

LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES (LPFP) 2023-2027

La loi n°2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (LPFP 2023-2027) fixe une trajectoire en dépenses et en recettes visant à réduire le déficit public.

Elle prévoit une participation significative des administrations publiques locales et des collectivités territoriales et de leurs groupements à la réalisation de cet objectif.

La réalité de la participation des collectivités au redressement des finances publiques apparaît cependant hors d'atteinte au vu des perspectives financières pour 2025 et 2026. Par ailleurs, ces objectifs, bien que toujours en vigueur, sont considérés comme caducs au regard des nouvelles projections et objectifs contenus dans le plan budgétaire et structurel national à moyen terme (PMST) que le Gouvernement a transmis à la Commission européenne au printemps 2025.

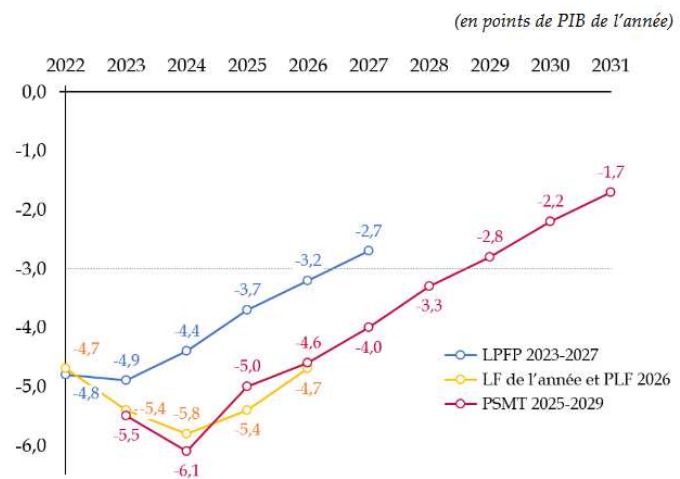


Figure 12 Trajectoire de solde public 2026, source Sénat

La trajectoire des finances publiques

La trajectoire pluriannuelle prévoyait, dans le texte initial, un retour du déficit public sous le seuil des 2,7 % du PIB à l'horizon 2027. S'agissant du ratio de dette publique rapportée au PIB, il était prévu d'atteindre un taux d'endettement public de 108,1 % en 2027. Alors que le taux de prélèvements obligatoires devait rester sensiblement stable sur la durée de la programmation, la trajectoire de maîtrise des finances publiques s'appuyait essentiellement sur le reflux de la dépense publique rapportée au PIB, passant de 55,9 % en 2023 à 53,8 % en 2027.

Une cible de dépense de fonctionnement pour les collectivités

Afin d'associer les collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques, la LPFP 2023/2027 reconduit l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) des collectivités et leurs groupements.

La loi de programmation fixe pour objectif que les dépenses réelles de fonctionnement des collectivités, exprimées en comptabilité budgétaire, baissent chaque année de -0,5 point en volume entre 2024 et 2027. Le taux plafond d'évolution

correspondra au niveau du taux d'inflation hors tabac minoré de 0,5 point (dans un contexte d'inflation de 2,5 %, un taux d'évolution de 2 % en valeur correspond à un taux de -0,5 % en volume). Il était prévu pour les Départements de retraiter de ce calcul l'évolution des dépenses engagées au titre des AIS et de l'ASE.

	Constat	Prévision	Objectif			
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses de fonctionnement des collectivités (en Md€)	201	211	215	218	221	224
Évolution annuelle en valeur à champ constant	+5,1 %	+4,8 %	+2,0 %	+1,5 %	+1,3 %	+1,3 %
Évolution annuelle en volume à champ constant	-0,2 %	0,0 %	-0,5 %	-0,5 %	-0,5 %	-0,5 %
Prix à la consommation	+4,9 %	+4,8 %	+2,5 %	+2,0 %	+1,75 %	+1,75 %

Tableau 6 L'objectif d'évolution des DRF, source Cour des Comptes

Les objectifs fixés par la LPFP

2023-2027 n'étaient toutefois pas contraignants sur le plan juridique.

La prévision d'une baisse des dépenses d'investissement en fin de période

La loi de programmation ne fixait pas d'objectif d'évolution des dépenses d'investissement des collectivités.

Toutefois, sa construction prenait en compte une prévision d'évolution des dépenses d'investissement des administrations publiques locales, avec un pic en 2025, puis une diminution en 2026, année des élections municipales et à nouveau en 2027.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses d'investissement (en Md€)	54	59	64	67	64	62
Évolution annuelle en valeur	8,3 %	8,5 %	8,5 %	5,0 %	-5,0 %	-2,0 %
Évolution annuelle en volume	3,4 %	3,7 %	6,0 %	3,0 %	-7,0 %	-4,0 %

Tableau 7 L'objectif d'évolution des dépenses d'investissement, source Cour des Comptes

Les concours financiers plafonnés en pluriannuel

La LPFP 2023/2027 arrêta également la trajectoire des concours financiers de l'État aux collectivités pour la période du budget quinquennal. Le périmètre des concours plafonnés comprenait les prélèvements sur recettes à l'exclusion du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), les crédits budgétaires de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) ainsi que la fraction de TVA affectée aux Régions en substitution de leur dotation globale de fonctionnement (DGF).

RAPPEL

Les pistes de la Cour des comptes pour faire contribuer les collectivités au redressement des finances publiques

La Cour des comptes a publié en octobre 2024 un rapport détaillant les modalités de la participation des collectivités au redressement des finances publiques. Selon la Cour, la contribution des collectivités est justifiée par la place des dépenses locales dans l'ensemble des dépenses publiques (18 %), par le financement majoritaire des collectivités lié aux transferts financiers de l'État (53,5 % de leurs recettes en 2023) et par le constat de possibilités d'amélioration de la qualité des dépenses locales.

La Cour des comptes fait le raisonnement suivant : les collectivités étant tenues de voter un budget de fonctionnement en équilibre, si les recettes diminuent, les collectivités seront contraintes de diminuer leurs dépenses.

Les différentes mesures :

- Maîtriser l'évolution des effectifs des collectivités en les ramenant progressivement à leur niveau du début des années 2010 (réduction des effectifs de -5%).
- Faire contribuer les employeurs territoriaux au retour à l'équilibre financier de la CNRACL (augmentation des cotisations patronales)
- Réduire le FCTVA et regrouper les dotations à l'investissement et les orienter prioritairement vers la transition écologique (baisse des ressources en investissement)
- Fixer un objectif pluriannuel d'évolution des transferts financiers de l'État aux collectivités locales couvrant la totalité de leur montant (recettes sous contrainte)
- Écrêter l'augmentation en volume des recettes de TVA et de TSCA affectées (baisse des recettes de fonctionnement).

2 LA LOI DE FIN DE GESTION 2025

La loi de finances de fin de gestion (LFG) correspond à une catégorie de lois de finances entrée en vigueur en 2023, en application de la révision de la LOLF opérée en 2021. La LFG est un texte qui procède aux ajustements de crédits indispensables à la fin de gestion de l'année. Elle ne peut pas comporter de dispositions fiscales ou de dispositions affectant les dépenses budgétaires des années ultérieures.

La loi de fin de gestion pour 2025 du 9 décembre 2025 confirme la prévision d'un déficit public à 5,4% du produit intérieur brut (PIB) en 2025 et d'un ratio d'endettement à 116% du PIB. Le déficit de l'État atteindra 131 Md€, en amélioration de 7 Md€ par rapport à la loi de finances pour 2025.

En 2025, seules les administrations publiques locales (APUL) ont tenu la cible d'évolution des dépenses prévue dans la loi de finances. Les dépenses des APUL augmenteraient de +1,2 % en volume (retraité de l'inflation), un niveau en ligne avec les prévisions de la LF 2025 et du PLF 2026. Pour les administrations centrales, l'évolution est 0,6 point supérieure à l'évolution inscrite dans la LFI 2025, et pour les administrations de sécurité sociale de +0,7 point.

En d'autres termes, si l'évolution des dépenses est plus forte qu'attendue par l'Etat en 2025, les APUL ont contribué à ne pas dégrader davantage cette évolution.

Les dépenses des APUL ralentissent nettement par rapport à l'exercice 2024 (+ 3,2 %). Les dépenses de fonctionnement des collectivités augmenteraient de +2,3 % en valeur tandis que leurs dépenses d'investissement progresseraient de +1,9 %, contre + 7,6 % en 2024.

Le freinage des dépenses d'investissement des collectivités territoriales dès l'année pré-électorale 2025 est inhabituel au regard des cycles électoraux passés, mais justifié par les contraintes de financement qui pèsent sur les collectivités. Il est à noter que la progression cumulée de l'investissement depuis le début du cycle atteint déjà des niveaux historiquement hauts.

	2024 (PLFG 2025)	2025 (LFI 2025)	2025 (PLFG 2025)
Toutes administrations publiques			
Solde en points de PIB	- 5,8	- 5,4	- 5,4
Dépense publique (hors crédits d'impôt, en milliards d'euros)	1 652	1 695	1 697
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (en %)*	+ 2,1	+ 1,2	+ 1,7
Administrations publiques centrales			
Solde en points de PIB	- 5,3	- 4,7	- 4,6
Dépense publique (hors crédits d'impôt, en milliards d'euros)	651	662	664
Évolution de la dépense publique en volume (en %)**	- 0,8	0,6	+ 1,2
Administrations publiques locales			
Solde en points de PIB	- 0,6	- 0,6	- 0,5
Dépense publique (hors crédits d'impôt, en milliards d'euros)	330	342	337
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (en %)**	+ 3,2	+ 1,2	+ 1,2
Administrations de sécurité sociale			
Solde en points de PIB	0,0	- 0,1	- 0,3
Dépense publique (hors crédits d'impôt, en milliards d'euros)	778	800	805

Tableau 8 L'évolution des soldes des APUL, source Assemblée nationale

3 LE PROJET DE LOI DE FINANCES (PLF) POUR 2026

Le PLF 2026 présente une trajectoire de redressement visant à revenir en dessous du seuil des 3% de déficit en 2029. Cette trajectoire est en phase avec celle présentée dans le plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) pour la période 2025-2029. Elle s'en éloigne toutefois pour ce qui concerne le taux d'endettement.

La trajectoire de redressement repose sur une contribution plus forte, dès 2026, des Administrations de sécurité sociale afin de renouer avec les excédents.

C'est un scénario fragile dans le contexte politique actuel.

Le Haut Conseil des Finances Publiques relève d'ailleurs le caractère ambitieux de cet objectif qui repose pour une part sur des mesures substantielles (notamment la hausse des franchises et le gel des prestations), et des mesures déjà en vigueur (réforme de l'assurance chômage, pour 1,0 Md€). L'atteinte de l'objectif est toutefois fragilisée par des mesures d'économie peu documentées sur le champ de l'ONDAM (Objectif national de dépenses d'assurance maladie).

Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales sont attendues en progression de +1,2% en 2026, soit un niveau inférieur à l'inflation prévisionnelle.

La trajectoire repose sur une évolution limitée à +1,2% des dépenses des collectivités locales ce qui équivaut à une baisse en volume de -0,1% avec :

- un ralentissement des dépenses de fonctionnement lié la reconduction et l'amplification du DILICO ;
- un repli des dépenses d'investissement en cohérence avec le cycle électoral communal.

Le déficit public du budget de l'État s'améliorerait de 1,9 Md€.

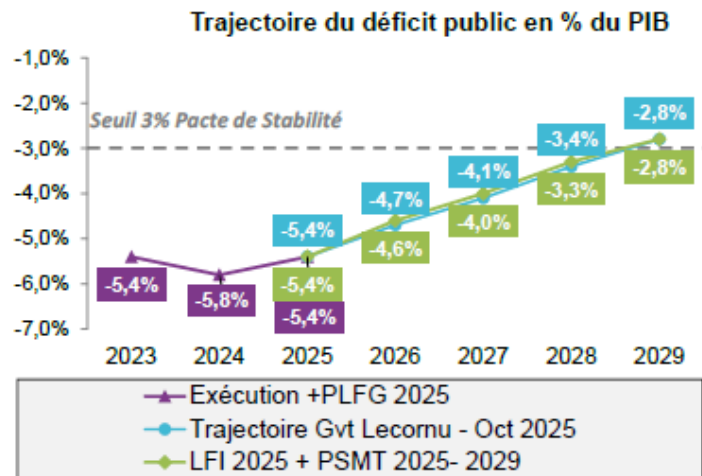


Figure 13 Trajectoire du déficit public, source FCL Gérer la cité

	2024	PLF 2026				
		2025	2026	2027	2028	2029
Adm.Publiques Centrales	-5,3%	-4,6%	-4,5%	-4,4%	-4,2%	-4,0%
APUL (1)	-0,6%	-0,5%	-0,3%	-0,2%	-0,1%	0,0%
dont collectivités locales	-0,4%	-0,3%	-0,2%	-	-	-
Sécurité Sociale	0,1%	-0,3%	0,1%	0,5%	0,9%	1,2%
Ensemble	-5,8%	-5,4%	-4,7%	-4,1%	-3,4%	-2,8%

Figure 14 Trajectoire du déficit public, source FCL Gérer la cité

	2024	PLF 2026	
		2025	2026
Total dépenses	4,4%	2,1%	0,6%
Dép.de fonctionnement	3,1%	1,8%	1,1%
dont Collectivités locales	3,5%	2,4%	1,2%
Dép. d'investissement	8,4%	3,0%	-0,7%

Figure 15 Evolution des dépenses des APUL, source FCL Gérer la cité

L'AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES¹¹

Le Haut Conseil des Finances Publiques a rendu le 9 octobre 2025 un avis relatif aux PLF et PLFSS pour l'année 2026.

Après deux années 2023 et 2024 marquées par une dégradation des finances publiques qui ont placé la France dans une position singulière en Europe, l'incertitude politique et ses conséquences budgétaires et financières sont porteuses de risques importants sur la trajectoire de réduction du déficit public.

¹¹ Haut Conseil des Finances Publiques, Avis n°2025-5 du 9 octobre 2025

Pour 2026, le Haut Conseil considère que le scénario économique qui lui a été soumis repose sur des hypothèses optimistes, associant une consolidation budgétaire importante à une accélération de l'activité permise par une reprise de la demande privée.

La prévision d'inflation (1,3 %) est plausible tandis que celle de masse salariale (2,3 %) est un peu haute.

Pour les finances publiques en 2026, la prévision de croissance spontanée des prélèvements obligatoires paraît globalement acceptable, le volontarisme du scénario économique étant tempéré par des hypothèses d'élasticité des prélèvements parfois un peu prudentes. Le Haut Conseil estime en revanche que l'évaluation du rendement des mesures nouvelles est fragile. La hausse très modérée prévue pour les dépenses publiques (+0,2 % en volume) est une cible très ambitieuse au regard du passé, alors que certains postes comme les crédits pour la défense progresseraient fortement. Des économies substantielles sont présentées, dont une « année blanche » pour les salaires publics et les revalorisations de prestations, une hausse des franchises d'assurance maladie, une baisse des crédits hors défense et un resserrement des transferts aux collectivités.

Au total, la prévision de solde public pour 2026 soumise au Haut Conseil est fragilisée par un scénario économique volontariste et surtout, par le risque de sous-réalisation ou simplement d'absence des mesures de recettes et d'économies affichées.

En tout état de cause, le Haut Conseil souligne qu'il est indispensable de poursuivre dans la durée l'effort de redressement des comptes.

Même dans le scénario présenté, le déficit resterait très élevé en 2026, le déficit primaire (hors charge d'intérêts) dépassant toujours 70 Md€. La dette publique continuerait de ce fait de progresser à un rythme préoccupant, passant de plus de 113 points de PIB en 2024 à près de 118 points en 2026, tandis que la charge d'intérêts s'alourdirait de plus de 13 Md€ en seulement deux ans pour atteindre 74 Md€.

Respecter strictement la trajectoire du PSMT de façon à réduire fortement le déficit, tout en veillant à ménager le potentiel de croissance et les investissements prioritaires, est donc impératif pour garder le contrôle des finances publiques, restaurer des marges de manœuvre et préserver la crédibilité et la souveraineté de la France.

LES RATIOS DU PLF 2026

1-CROISSANCE (+1%)¹²

La croissance atteint +0,7 % en 2025, freinée par les mesures commerciales américaines et le climat d'incertitude prolongée. La croissance s'établit à +1,0 % en 2026. L'activité est majoritairement portée par la demande interne, dans un scénario de dissipation progressive des incertitudes domestiques. La consommation des ménages accélère, grâce aux gains de pouvoir d'achat qui sont partiellement consommés.

2-INFLATION (+1,3%)

L'inflation s'établit en 2025 à +1 % en moyenne annuelle (après +1,8 % en 2024). Ce ralentissement s'explique par le repli des prix de l'énergie. L'inflation augmente légèrement à +1,3 % en moyenne annuelle 2026. Cette hausse s'expliquerait essentiellement par une moindre baisse des prix de l'énergie (électricité et pétrole).

3-PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES (43,9%)

Il est anticipé une stabilisation du taux de prélèvement obligatoire : il atteint 42,8 % en 2024, 43,6 % en 2025 et 43,9% en 2026.

4-DÉPENSE PUBLIQUE (56,4%)

Le ratio de dépense publique (hors crédits d'impôts) affiche 56,8 % du PIB en 2025, avant de reculer à 56,4 % de PIB en 2026, rejoignant son niveau de 2023.

¹²PLF 2026

5-DÉFICIT PUBLIC (-4,7%)

Le déficit public est attendu à -5,4 % en 2025 en raison de mesures budgétaires annulées, d'une hausse des dépenses publiques ainsi que d'assiettes fiscales moins dynamiques que prévues. Le déficit doit être ramené à -4,7 % du PIB en 2026 dans la trajectoire du PMST.

6-DETTE (117,9%)

En 2025, le ratio d'endettement représente 115,9 % du PIB avant d'augmenter à 117,9% en 2026. Le besoin de financement pour un exercice donné dépend aussi bien du renouvellement du stock de dette existante, c'est-à-dire du poids des déficits passés, que du déficit de l'exercice qu'il convient de financer par de nouvelles émissions de dette. L'État prévoit d'émettre un record de 310 Md€ de dette en 2026.

En comptabilité nationale	Exécution 2024	Révisé 2025	Prévision 2026
Solde des administrations publiques (en % de PIB)	-5,8	-5,4	-4,7
Solde structurel des administrations publiques (en % du PIB potentiel)	-5,8	-5,1	-4,3
Ajustement structurel (en % du PIB potentiel)	-0,4	0,7	0,8
Effort structurel primaire (en % du PIB potentiel)	0,0	0,9	1,2
Évolution de la dépense primaire nette (en %)	3,5	1,0	0,6
Dette publique (en % de PIB)	113,2	115,9	117,9
Taux de prélèvements obligatoires nets des crédits d'impôt (en % de PIB)	42,8	43,6	43,9
Dépenses publiques hors crédits d'impôt (% de PIB)	56,6	56,8	56,4
Taux de croissance des dépenses publiques (en volume)	2,1	1,7	0,3
IPC hors tabac (%)	1,8	1,0	1,3
Croissance du PIB en volume (%)	1,2	0,7	1,0

Tableau 9 PLF 2026, chiffres clés, source Gouvernement

4 LES DISPOSITIONS DU PLF 2026 POUR LES COLLECTIVITÉS

La contribution au redressement des finances publiques

Le projet de loi de finances pour 2026¹³ contient des nombreuses mesures qui visent à faire contribuer les collectivités au redressement des comptes publics :

- Le DILICO 2026,
- La perte de dynamique liée à l'inflation des fractions de TVA,
- La suppression du FCTVA en fonctionnement,
- L'augmentation des cotisations à la CNRACL,
- La baisse des concours financiers de l'État.

Avec un déficit public qui devrait s'établir à 5,4 % et une dette publique atteignant les 3 400 Md€ en 2025, la situation des finances publiques de la France est dégradée. Le Gouvernement s'est donc

¹³En l'état des discussions sur les différents textes financiers.

engagé dans une démarche de maîtrise de la dépense publique. L'objectif étant de parvenir à un effort de 30 Md€ en 2026, afin de ramener le déficit à 4,7 % du PIB.

Les divergences d'estimation de la contribution des collectivités

La contribution des collectivités dans le PLF initial est évaluée à 4,6 Md€, soit un peu plus de 15 % de l'effort financier visé.

Les associations d'élus entendues ont très tôt fait part de leur scepticisme estimant ce calcul peu crédible : France urbaine évalue par exemple le montant de la mise à contribution des collectivités à 6,1 Md€ ; l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) à 7,5 Md€.

Lors de l'examen du PLF au Sénat, les représentants de la commission des finances rappellent que la « contribution doit être juste et proportionnée. Dans cette perspective, un effort avoisinant les 2 Md€ apparaît plus approprié. »

Le Gouvernement souhaite également limiter la progression des dépenses publiques locales au niveau de l'inflation anticipée pour 2026, soit +1 % (représentant un effort de 2,4 Md€).

Cet objectif est plus ambitieux que celui prévu dans le cadre pluriannuel issu de la loi de programmation des finances publiques (LFPF) 2023-2027, qui prévoit un objectif annuel d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement fixé, pour 2026, à +1,3 %. De plus, l'objectif de maîtrise regroupe non seulement les dépenses de fonctionnement, mais aussi les dépenses d'investissement, ce qui soulève des interrogations au regard de l'importance de l'investissement des collectivités pour la croissance du PIB et la dynamique des territoires (les collectivités représentent 58 % de l'investissement public en 2023).

Au final, l'ensemble de ces mesures pourrait représenter une ponction significative sur les recettes de fonctionnement des collectivités et, par conséquent, aboutir à une détérioration de leur capacité de désendettement et d'investissement.

En Md€	Total	Communes	EPCI	Départements	Régions
Dilico 2	2	0,7	0,5	0,3	0,5
Baisse de compensation TFPB/CFE	1,2	0,6	0,6	0	0
Variables d'ajustement	0,5	0,2	0,1	0	0,2
Réduction du fonds vert	0,5	0,25	0,25	0	0
Hausse des cotisations CNRACL	1,3	0,8	0,2	0,2	0,1
Total	5,5	2,55	1,65	0,5	0,8

Tableau 10 Impact des mesures pour les collectivités, source Sénat

LES ARTICLES DU PLF 2026

Il est fait état des principales dispositions pour les collectivités locales considérant le projet de loi de finances adopté par le Sénat le 15 décembre 2025.

Articles 31 et 33 : Écrêtement des fractions de TVA versées aux collectivités locales

Transformation de la TVA des Régions en DGF

L'article 149 de la LFI 2017 avait substitué à la DGF des Régions une fraction de TVA. Le PLF 2026 supprime cette fraction de TVA pour la réintégrer dans la DGF.

Cette disposition est supprimée par le Sénat : les Régions conservent leur fraction de TVA « DGF ».

Écrêtement pérenne des autres fractions de TVA à compter de 2026

Cette mesure concerne les fractions de TVA perçues en remplacement de la TH (EPCI), de la TFB (Départements) et de la CVAE (EPCI, Départements et Régions).

La LFI 2025 prévoit que ces fractions soient indexées sur le produit perçu par l'État l'année précédente correspondant à un gel l'année de mise en place (2025).

Le PLF 2026 prévoit que le taux d'évolution de la TVA rétrocédé aux collectivités locales est minoré de l'inflation constatée.

Cette disposition est supprimée par le Sénat : les fractions de TVA évoluent au même rythme que la TVA nationale de l'année N-1.

Article 75 et 76 : Nouveau DILICO 2026 et modification du DILICO 2025

Ces articles modifient le DILICO 2025 en supprimant toute référence au caractère pluriannuel du fonds et au principe d'un reversement conditionné à un prélèvement.

Le DILICO 2025 sera donc reversé dans les conditions prévues initialement mais sans reconstitution.

Le Sénat a réduit le DILICO 2026 qui passe de 2 Md€ à 890 M€ : les communes sont exemptées et la contribution des Départements et des EPCI est réduite de moitié.

Article 72 : DGF

En 2026 la DGF des départements reste stable.

Article 33 : Fonds de Sauvegarde des Départements

L'article 33 du PLF 2026 fixe à 600 M€ l'enveloppe du fonds de sauvegarde en 2026 (soit le double du montant initialement prévu dans le cadre du PLF).

L'article 77 fixe quant à lui les critères d'application du fonds de Sauvegarde des Départements pour 2026. Comme en 2025, il est utilisé 2 critères, le taux d'épargne brute et l'indice de fragilité sociale.

Article 27 sexies : Augmentation de la TSCA « SDIS »

Les Départements perçoivent des fractions de Taxe Sur les Conventions d'Assurance (TSCA), dont celle prévue par l'article 53 de la loi de finances pour 2025 destinée au financement des Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS).

Le Sénat a prévu une majoration de +1 point de cette fraction de TSCA afin de soutenir le financement des SDIS. Cette mesure devrait entraîner une augmentation de cette recette de 15,5%.

Article 27 septdecies : Prolongation de l'expérimentation de la recentralisation du RSA

La LFI 2022 a ouvert un dispositif d'expérimentation de la recentralisation du RSA jusqu'au 31 décembre 2026. 3 départements de Métropole y participent : L'Ariège, les Pyrénées-Orientales et la Seine-Saint-Denis. Le Sénat prévoit d'étendre la durée de l'expérimentation jusqu'au 31 décembre 2031.

Article 32 : Modifications apportées au FCTVA

Le PLF 2026 prévoit la suppression du FCTVA en fonctionnement.

Le Sénat a supprimé cette disposition.

Article 31 et 35 : Concours financiers de l'État

Le prélèvement sur les variables d'ajustement est évalué à 527 M€ en 2026, contre 487 en 2025. Le bloc communal (308 M€) et les Régions (189 M€) sont les principaux contributeurs en 2026.

Après lecture au Sénat, le prélèvement sur les variables d'ajustement est ramené à 406 M€ en 2026 (527M€ initialement).

Article 34 bis : Avance exceptionnelle de l'État pour compenser la baisse de la taxe d'aménagement

Cette disposition consiste en une avance exceptionnelle de l'État en 2026 au profit des collectivités ayant subi une baisse importante de la taxe d'aménagement entre 2024 et 2025. La notion de « perte » sera précisée par décret en Conseil d'État. Cette avance, équivalente à un tiers de la perte subie, vise à compenser les effets du décalage d'encaissement lié à la réforme de la liquidation et de l'exigibilité de la taxe. Elle sera ensuite déduite en 2027 des autres recettes fiscales.

Article 27 terdecies : Abaissement du seuil des « grands projets »

Cet amendement s'inscrit dans le contexte de la baisse récente du produit de la taxe d'aménagement. Il vise à abaisser de 5 000 m² à 3 000 m² le seuil de surface déclenchant le versement d'un acompte, afin d'élargir le nombre d'opérations concernées, ce qui devrait permettre de « dynamiser » le produit de la TA.

Article 11 nonies : Taxe de séjour

Le PLF clarifie et précise les règles de collecte et de reversement de la taxe de séjour et de ses taxes additionnelles. Il oblige les professionnels, notamment les plateformes de réservation, à détailler le montant collecté pour chaque taxe afin que les communes et EPCI puissent correctement imputer et recevoir leur part.

Les mesures du PLFSS 2026

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2026 (PLFSS) a été adopté par le Parlement le 16 décembre 2025.

Le PLFSS deviendra loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) à compter du 1er janvier 2026. Cette loi vise à répondre aux défis sociétaux du vieillissement démographique et de la baisse de la population active avec un impératif de redressement des comptes sociaux.

Article 105 du PLFSS 2026 : Bonification pour les fonctionnaires

Une nouvelle bonification d'un trimestre par enfant pour les femmes fonctionnaires ayant accouché après leur recrutement, pour les enfants nés à compter du 1er janvier 2004. L'article précise que cette mesure s'applique également aux agents relevant de la CNRACL. Cette disposition s'inscrit dans le contexte plus large de l'amélioration des droits des femmes à la retraite.

L'impact financier de cette mesure serait progressif, évalué à 30 M€ en 2035 pour le régime de la fonction publique de l'État et la CNRACL, puis à 500 M€ en 2050.

Article 106 du PLFSS 2026 : Suspension de la réforme des retraites

Introduite par le Gouvernement en cours de discussion parlementaire, cette mesure vise à suspendre le relèvement de l'âge et de la durée d'assurance pour les générations nées en 1964/1965, permettant à ces assurés de partir à la retraite plus tôt que prévu par la réforme de 2023. Cette mesure entraîne un coût supplémentaire pour l'ensemble des régimes de la fonction publique (0,2 Md€ en 2026 et 0,5 Md€ en 2027). Elle impacterait également les équilibres de la CNRACL.

Article 37 du PLFSS 2026 : Soutien financier de la CNSA aux Départements

La prime Ségur a été étendue à l'ensemble des professionnels, y compris les personnels administratifs et techniques relevant de la branche associative sanitaire, sociale et médico-sociale (BASS). En 2024, les Départements ont demandé la compensation intégrale du surcoût lié à cette extension dans le cadre de la LFI 2025, pour un montant estimé à 170 M€.

5 LA PÉRIODE D'INCERTITUDE LIÉE À L'ABSENCE DE BUDGET

Si le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 (PLFSS) a été définitivement adopté le 16 décembre 2025, ce n'est pas le cas du projet de loi de finances puisque la commission mixte paritaire, entre députés et sénateurs, qui s'est réunie le 19 décembre 2025 n'est pas parvenue à un accord.

Le Parlement ne peut donc, faute de délai suffisant, adopter un projet de loi de finances avant le 31 décembre 2025.

Dans ce cadre, le Premier ministre a annoncé la présentation d'une loi de finances spéciale, afin de s'assurer que l'État et les collectivités locales bénéficient des ressources nécessaires pour fonctionner à compter du 1er janvier 2026.

Le Gouvernement peut ainsi s'appuyer sur cette procédure exceptionnelle qui permet de percevoir les ressources nécessaires pour le financement des services publics de manière temporaire jusqu'à l'adoption du projet de loi de finances.

Le 23 décembre le Parlement a adopté une loi spéciale qui permet de remédier temporairement à l'absence de loi de finances 2026.

Concernant le projet de loi de finances 2026, le Gouvernement souhaite qu'une nouvelle lecture ait lieu à l'Assemblée nationale (en commission) au début du mois, avant le débat en hémicycle à partir du 13 janvier 2026. Les travaux parlementaires doivent logiquement reprendre à partir de la version adoptée par le Sénat le 15 décembre dernier.

LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES POUR LES COLLECTIVITÉS : LA LOI SPÉCIALE

Le Gouvernement a déposé un projet de loi spéciale qui a été adopté le 23 décembre par les députés et les sénateurs.

Cette loi ne remplace pas le budget. Elle a pour objectif d'organiser une situation provisoire jusqu'à l'adoption de la loi de finances en 2026. Son périmètre est strictement circonscrit : elle autorise la perception des impôts et des ressources publiques nécessaires au financement des dépenses publiques essentielles.

Le présent projet de loi spéciale contient trois articles, concernant les dispositions indispensables pour les ressources de l'État, des collectivités territoriales.

L'article premier du projet de loi spéciale vise notamment à autoriser à percevoir les impôts existants. Cette disposition est fondamentale et indispensable pour garantir le financement de l'État et des autres personnes morales affectataires des impositions de toutes natures, notamment les collectivités territoriales et les organismes publics qui leurs sont rattachés. Elle emporte également la re-conduction des prélèvements sur les recettes, soit les prélèvements sur les recettes au profit des collectivités territoriales (PSR-CT) et de l'Union européenne (PSR-UE). L'autorisation est donnée pour une durée temporaire jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances de l'année.

Les deuxième et troisième articles du projet de loi spéciale concernent le reversement aux collectivités locales des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat et l'autorisation données à l'Etat de procéder à des emprunts.

Les collectivités percevront les crédits composant leur moyen de fonctionnement c'est à dire la DGF, la DGD, les fractions de fiscalité relatives à la compensation des transferts de compétences et les prélèvements sur recettes qui leur sont alloués au titre des compensations de suppression des impôts locaux dans les conditions fixées par la loi de finances pour 2025. Ces versements interviendront dans les modalités de droit commun par douzièmes.

Les collectivités percevront aussi les impositions directes locales ainsi que la TVA dont elles bénéficient en compensation des réformes fiscales. Les impositions seront versées dès janvier 2026 sous forme d'avances correspondant au douzième des produits perçus en 2025 jusqu'à régularisation sur la base de la loi de finances pour 2026.

Le FCTVA sera réparti et versé aux collectivités dans les conditions ordinaires les régissant.

Le Gouvernement a publié au Journal officiel du 30 décembre 2025 un décret ouvrant les crédits nécessaires pour les services votés, conformément à l'article 47 de la Constitution.

Ce décret vise à couvrir les besoins des missions et programmes budgétaires pour démarrer la gestion 2026, avec des ouvertures de crédits dans la limite de ce que prévoyait la loi de finances pour 2025 et représentant le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement les discussions relatives au budget 2026 se poursuivront dès janvier 2026.

III – L'ANALYSE FINANCIÈRE RÉTROSPECTIVE 2019-2024

La présente analyse¹⁴ propose une rétrospective des 6 derniers exercices budgétaires qui détaille les soldes et agrégats financiers de la collectivité.

Elle s'appuie sur des opérations réelles qui retracent des transferts monétaires effectifs, à la différence d'une approche budgétaire globale qui enregistre des mouvements sans encaissement ou décaissement.

Les opérations réelles ont l'avantage de présenter une vision économique de l'activité de la collectivité.

Les exercices 2022 et 2023 présentent des profils particuliers du fait de l'application, d'abord partielle, puis en année pleine, de la renationalisation du RSA. Il apparaît en conséquence à compter de 2022 une rupture des tendances de moyen terme tant en dépenses qu'en recettes. Pour la pertinence de l'analyse, les évolutions constatées sur la période sont traitées en valeur nominale telles qu'elles ressortent du compte de gestion.

¹⁴Note de lecture :

-il est fait référence au TCAM - taux de croissance annuel moyen. Cet indicateur permet de rendre compte des évolutions moyennes sur une période donnée ;

-l'étude porte sur les 6 exercices de 2019 à 2024. Cette période correspond à la durée d'un mandat de 6 ans. Par facilité de lecture, il sera souvent fait référence à la période 2019/2024, abrégée sous le terme "période".

Montants en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne
RRF	606 526 265	616 801 334	647 508 546	628 226 106	557 354 811	558 054 024	602 411 848
Impôts et taxes	428 894 359	434 000 837	471 318 900	403 347 003	395 479 352	387 554 056	420 099 085
dont							
TFPB	138 633 675	143 094 369	339 270	85 898	154 403	401 629	47 118 207
Fraction TVA (2021)	0	0	142 504 663	156 157 143	160 420 220	160 373 136	103 242 527
CVAE puis fraction TVA (2023)	18 051 486	18 513 547	18 502 123	18 982 438	21 996 534	21 990 135	19 672 711
DMTO	102 258 260	104 215 202	135 659 269	116 080 920	95 811 815	77 618 083	105 273 925
TSCA	68 450 778	71 213 543	74 848 202	78 900 318	84 262 566	89 818 318	77 915 621
FNGIR	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349
TICPE	73 083 561	72 217 871	72 719 974	4 579 790	4 506 182	10 529 254	39 606 105
Autres produits de fiscalité	15 673 250	12 002 956	14 002 050	15 817 148	15 584 283	14 080 153	14 526 640
Concours de l'Etat	105 887 548	109 562 463	110 897 097	71 485 896	77 194 928	77 656 874	92 114 134
dont							
Fonds de péréquation DMTO notifié	6 753 171	18 019 111	18 350 448	19 512 997	26 275 059	26 493 220	19 234 001
Fonds de péréquation CVAE notifié	1 248 339	1 467 538	1 465 255	1 290 355	0	0	911 915
Fonds de solidarité DMTO notifié	8 122 875	0	0	0	0	0	1 353 813
DGF	50 392 046	50 431 646	50 709 394	28 952 718	29 338 566	29 730 106	39 925 746
DGD	2 040 303	2 040 303	2 040 303	2 040 303	2 040 303	2 040 304	2 040 303
Dispositif de compensation péréquée (frais gestion TFPB)	10 902 955	11 125 248	12 033 437	0	0	0	5 676 940
FMDI	6 153 036	6 404 575	6 608 527	0	0	0	3 194 356
Compensations fiscales (dont DCRTP)	20 274 823	20 074 042	19 689 733	19 689 523	19 541 000	19 393 244	19 777 061
Dotations CNSA (PCH+MDPH)	4 770 657	4 903 228	5 058 190	6 744 065	8 339 547	8 702 068	6 419 626
Produits financiers	12 313	5 407	25 031	26 586	195 941	156 696	70 329
Produits exceptionnels	7 736 132	15 654 125	2 442 909	8 188 477	3 445 016	1 060 698	6 421 226
dont							
Produits de cession 775	2 337 850	5 159 366	554 531	253 011	561 403	75 308	1 490 245
Autres recettes de fonctionnement	59 225 256	52 675 274	57 766 419	138 434 078	72 700 027	82 923 631	77 287 447
RRF (hors 775 et 78)	604 188 414	611 641 968	646 954 015	627 605 508	556 750 831	557 779 804	600 820 090
DRF	533 585 810	539 950 963	544 763 021	531 851 576	474 470 060	497 413 240	520 339 112
DRF (hors 68)	533 207 626	539 950 963	544 023 771	527 583 787	471 708 569	493 330 451	518 300 861
Achats et charges externes	24 634 624	24 353 329	25 447 046	28 048 402	31 307 458	32 680 591	27 745 242
Frais de personnel	108 941 318	111 447 147	113 228 742	120 207 350	126 276 388	134 047 854	119 024 800
Allocations individuelles de solidarité (y.c ACTP)	210 775 527	220 205 873	221 767 777	168 498 808	89 504 565	94 645 123	167 566 279
Frais de séjour et d'hébergement	73 226 409	65 695 960	62 804 478	70 188 268	79 689 226	83 355 609	72 493 325
Contributions obligatoires, subventions et autres	112 250 496	114 846 580	117 549 642	132 559 442	141 798 470	144 857 413	127 310 340
Charges financières	3 379 252	3 402 074	3 226 086	8 081 517	3 132 462	3 743 861	4 160 875
Epargne brute (EB)	70 980 788	71 691 005	102 930 244	100 021 721	85 042 262	64 449 353	82 519 229
Remboursement de la dette	12 836 251	14 368 266	19 392 203	69 434 900	16 392 074	12 714 385	24 189 680
Epargne nette (EN)	58 144 538	57 322 739	83 538 041	30 586 821	68 650 188	51 734 968	58 329 549
RRI (dont 775)	27 136 812	28 510 714	16 539 553	19 167 623	23 443 734	23 458 431	22 224 011
FCTVA	7 473 639	10 219 316	9 524 438	9 966 792	10 264 813	9 968 886	9 569 648
Subventions d'investissement	12 069 471	9 216 004	5 084 536	7 604 086	8 844 151	9 838 763	8 776 169
Autres recettes d'investissement (hors emprunts)	7 593 701	9 075 394	1 930 578	1 596 745	4 334 769	3 650 782	4 696 995
dont produit de cessions	2 337 850	5 159 366	554 531	253 011	561 403	75 308	1 490 245
Autofinancement propre (EN+RRI)	85 281 349	85 833 453	100 077 594	49 754 444	92 093 921	75 193 399	81 372 360
DRI (hors dette)	102 489 492	107 628 215	97 512 091	121 202 504	109 229 118	141 902 270	113 327 282
Dépenses d'équipement	64 053 989	66 581 408	65 685 165	64 659 641	64 659 642	84 162 607	68 300 409
Subventions d'équipement versées	35 547 392	38 066 172	31 185 404	33 956 270	33 956 271	51 139 663	37 308 529
Autres dépenses d'investissement	2 888 111	2 980 635	641 521	22 586 594	10 613 206	6 600 000	7 718 345
Besoin de financement (définition au titre de l'analyse financière retenue comme étant la différence entre les DRI hors dette et l'autofinancement propre)	17 208 143	21 794 762	-2 565 503	71 448 060	17 135 197	66 708 872	31 954 922
Emprunts	27 000 000	30 000 000	28 420 000	34 000 000	0	40 000 000	26 570 000
Variation du fonds de roulement	9 413 673	8 205 238	30 246 253	-41 348 262	-19 854 110	-30 592 749	-7 321 660

Tableau 11 L'évolution des dépenses et des recettes, source CD66

Avant-propos

Sur la période 2019-2024, la moyenne des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) s'établit à 520,3 M€ (TCAM -1,3%) ; la moyenne des recettes réelles de fonctionnement (RRF) ressort à 602,4 M€ (TCAM -1,4%).

Parmi les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'allocations individuelles de solidarité (AIS), en comptabilisant l'allocation compensatrice tierce personne (ACTP), pèsent en moyenne pour 167,6 M€. Si les AIS ont connu une croissance continue jusqu'en 2021 pour atteindre 221,8 M€, elles ont ensuite enregistré une baisse en 2022 (à 168,5 M€), puis en 2023 (à 89,5 M€). Elles repartent à la hausse en 2024 (94,6 M€). La tendance baissière ente 2021 et 2023 s'explique par la mise en œuvre progressive de la renationalisation du RSA. Le Département n'enregistrant plus aucune dépense d'allocation RSA à partir de 2023.

Les dépenses de frais de séjour et d'hébergement affichent une hausse moyenne annuelle de +2,2% sur la période (de 73,2 M€ à 83,4 M€). Cette augmentation doit être mise en perspective avec l'application de l'aide sociale différentielle à compter de 2020 (diminution dans les comptes de la dépense brute d'hébergement). Par ailleurs, les frais d'hébergement dans le secteur de l'aide sociale à l'enfance connaissent une dynamique propre de +12,8% sur la période, passant de 18,3 M€ en 2019 à 37,6 M€ en 2024.

Du côté des recettes de fonctionnement, le produit des DMTO diminue en moyenne de -4,5% sur la période. Dans le cadre de la renationalisation du RSA, l'État depuis 2022 reprend une fraction de 20 % des DMTO. Le produit des DMTO est également impacté par le retournement du marché de l'immobilier en 2023, affichant ainsi une première baisse (95,8 M€), suivie d'une nouvelle dégradation du produit en 2024 (77,6 M€). Entre 2022 et 2024, le Département a perdu, en cumulé, près de 60 M€ de produit de DMTO par rapport à l'encaissement 2022.

La Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) est passée de 50,4 M € en 2019 à 29,7 M€ en 2024. Cette baisse résulte de la reprise partielle de cette dotation par l'État dans le cadre de la renationalisation du RSA.

Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) s'élevait à 143,1 M€ lors de la dernière année de perception en 2020. Remplacée en 2021 par une fraction de TVA, cette nouvelle recette ressort à 160,4 M€ en 2024.

L'épargne brute affiche 82,5 M€ en moyenne : après avoir atteint 102,9 M€, elle diminue chaque année jusqu'en 2024 à 64,4 M€.

La collectivité a réalisé en moyenne annuelle pour 113,3 M€ de dépenses directes d'investissement (hors dette) avec un pic à 141,9 M€ en 2024.

Ces dépenses sont financées par des recettes propres (fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée - FCTVA, subventions d'investissement, produits de cessions, etc.) pour un montant moyen de 23 M€ et par l'épargne nette (épargne brute diminuée des remboursements de capital) pour 58,3 M€. Le besoin de financement ressort¹⁵ à 32 M€, couvert par le produit des nouveaux emprunts à hauteur de 26,6 M€, avec in fine la mobilisation du fonds de roulement (réserves financières).

¹⁵Définition du besoin de financement retenue au titre de l'analyse financière comme étant la différence entre les DRI (hors dette) et l'autofinancement propre (EN+RRI)

L'encours moyen de dette s'établit à 157,4 M€ entre 2019 et 2024. L'annuité de la dette, retenant le poids budgétaire de la politique d'endettement, s'élève à 18,5 M€¹⁶.

Le flux de dette (qui augmente l'encours de la dette) affiche en moyenne annuelle sur la période un montant de 1,6 M€. La capacité de désendettement, qui modélise le nombre d'années théoriques requises pour apurer le stock de dette à la condition que la collectivité y consacre l'intégralité de son épargne brute, s'élève à moins de 2 années en moyenne sur la période.

1 LA CHAÎNE DE L'ÉPARGNE

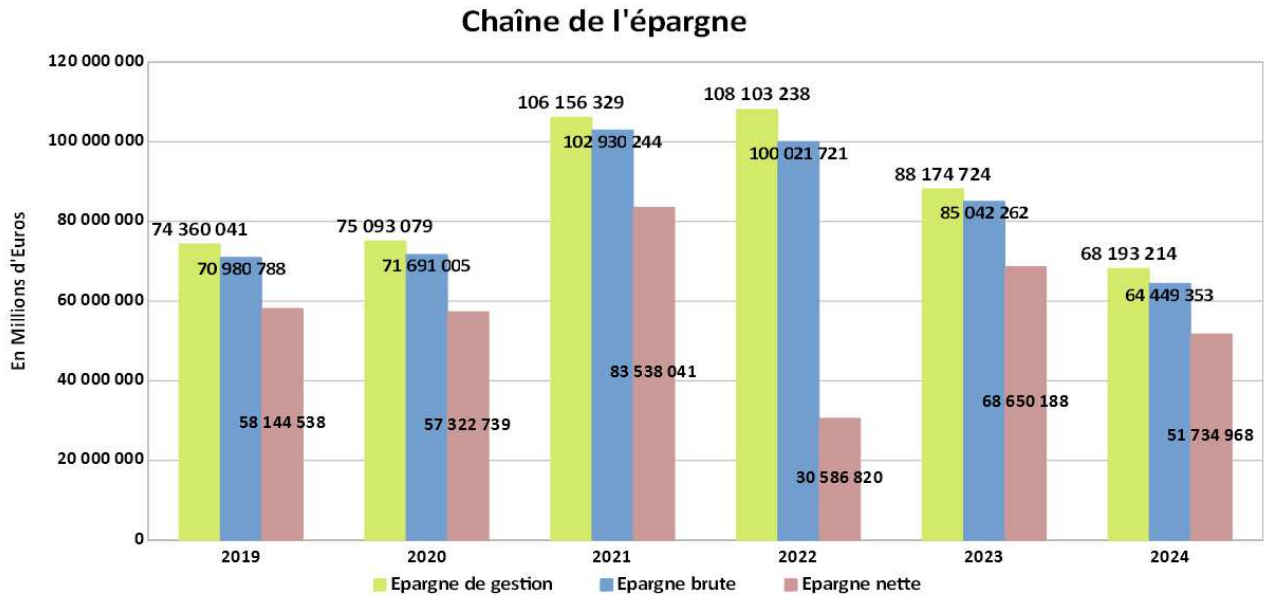


Figure 16 L'évolution des niveaux d'épargne, source CD66

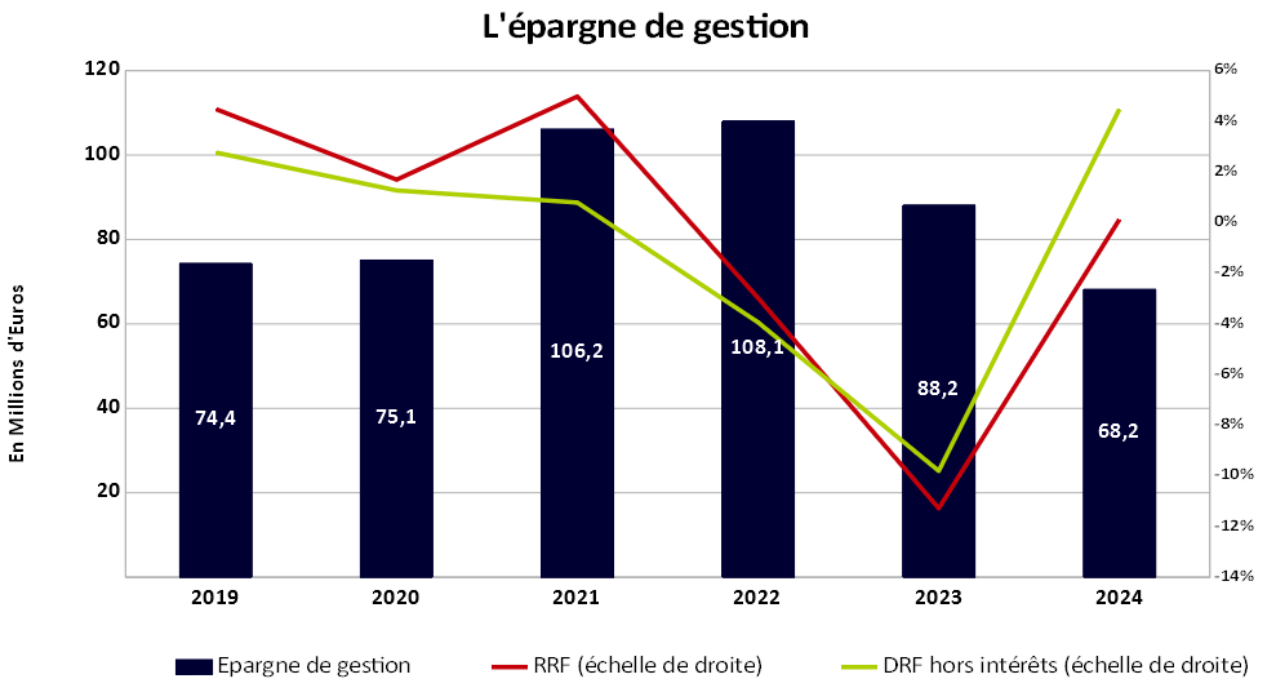


Figure 17 Les composantes de l'épargne de gestion, source CD66

¹⁶ En retraçant les montants d'annuité de la dette de 2022 du fait du caractère atypique de cet exercice qui enregistre les remboursements anticipés d'emprunts.

L'épargne de gestion (épargne dégagee avant paiement des intérêts de dette) s'élève à 86,7 M€ sur la période avec un point haut en 2022 à 108,1 M€. En 2021, la forte progression de l'épargne s'explique par le dynamisme du produit des DMTO et la maîtrise des charges de fonctionnement. En 2022, malgré une croissance nominale des charges, le niveau d'épargne est préservé grâce au dynamisme de certaines recettes comme les DMTO, la TVA ou la TSCA. En 2023, les charges sont toujours en hausse du fait du contexte d'inflation. Par ailleurs, la baisse des recettes de DMTO se poursuit. L'épargne se dégrade pour atteindre 88,2 M€. Cette tendance se confirme en 2024 avec une hausse des dépenses de fonctionnement. Les recettes sont atones ; l'épargne de gestion s'en trouve affectée pour afficher 68,2 M€.

Sur la période, les RRF sont tirées notamment par le rendement de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) (+3,8%), de la TFPB remplacée par une fraction de TVA. Les DMTO affichent une évolution inverse avec une baisse de la perception du produit de -4,5% sur la période. Les RRF ont affiché un taux d'évolution de -1,4%, supérieur à celui des DRF (-1,3%).

Le niveau moyen d'épargne brute s'établit à 82,5 M€.

Il apparaît deux cycles dans la période : un cycle haussier qui

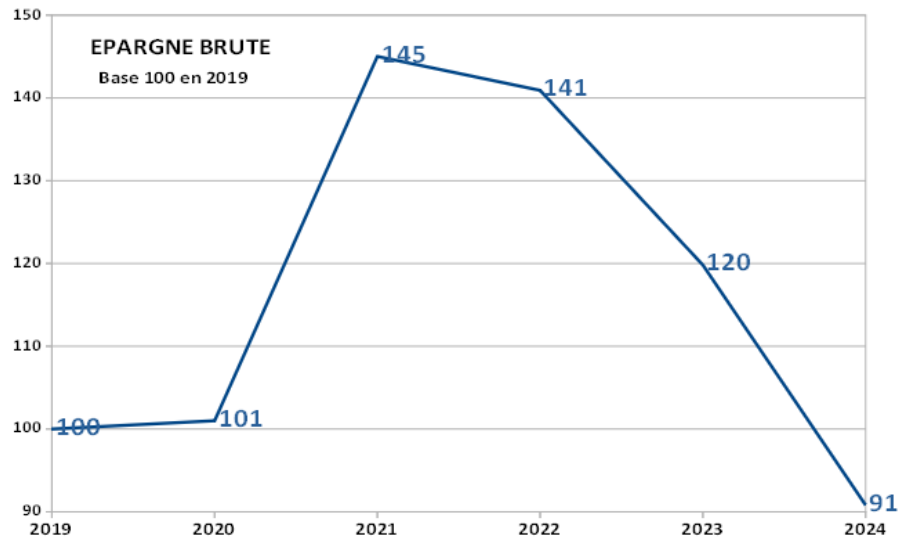


Figure 18 L'évolution de l'épargne brute en base 100, source CD66

porte le montant d'épargne brute à 102,9 M€ en 2021 ; suivi d'un cycle baissier avec une première baisse du montant de l'épargne brute en 2022 (-2,9 M€), puis deux nouvelles baisses successives en 2023 et 2024 (-54% par rapport à 2022 et -9% par rapport au début de période en 2019). Une fois le remboursement en capital déduit, la collectivité parvient à dégager en moyenne 58,3 M€ d'épargne nette.

Montants en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne
RRF	606 526 265	616 801 334	647 508 546	628 226 106	557 354 811	558 054 024	602 411 848
RRF retraitées (hors 775, hors 78) (A)	604 188 414	611 641 968	646 954 015	627 605 508	556 750 831	557 779 804	600 820 090
DRF	533 585 810	539 950 963	544 763 021	531 851 576	474 470 060	497 413 240	520 339 112
DRF (hors intérêts, hors 68) (B)	529 828 374	536 548 889	540 797 686	519 502 270	468 576 107	489 586 590	514 139 986
Épargne de gestion C (A-B)	74 360 041	75 093 079	106 156 329	108 103 238	88 174 724	68 193 214	86 680 104
Intérêts (D)	3 379 252	3 402 074	3 226 086	8 081 517	3 132 462	3 743 861	4 160 875
Épargne brute (E) (C-D)	70 980 788	71 691 005	102 930 244	100 021 721	85 042 262	64 449 353	82 519 229
Remboursement de la dette (F)	12 836 251	14 368 266	19 392 203	69 434 901	16 392 074	12 714 385	24 189 680
Épargne nette (E-F)	58 144 538	57 322 739	83 538 041	30 586 820	68 650 188	51 734 968	58 329 549

Tableau 12 L'évolution des épargnes, source CD66

Le profil de l'évolution des montants de l'épargne nette coïncide avec le cycle de l'évolution de l'épargne brute à une exception près : en 2022, pour se prémunir de la hausse brutale des taux d'intérêt, le Département a mis en œuvre une stratégie de désendettement visant à rembourser par anticipation le capital d'emprunts passés. En conséquence, l'épargne nette est ressortie en 2022 en forte baisse pour atteindre 30,6 M€.

2 LES DÉPENSES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (DRF)

2.1 L'évolution des dépenses de fonctionnement

Montants en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution	
							V° 2024/2019	TCAM
Achats et charges externes	24 634 624	24 353 329	25 447 046	28 048 402	31 307 458	32 680 591	8 045 967	4,8%
Dépenses de personnel	108 940 907	111 447 147	113 228 742	120 207 350	126 276 388	134 047 854	25 106 947	3,5%
<i>dont Assistantes maternelles</i>	12 163 275	12 600 475	12 280 733	13 661 487	13 050 590	13 186 138	1 022 863	1,4%
<i>dont autres frais de personnel</i>	96 777 632	98 846 672	100 948 009	106 545 862	113 225 798	120 861 716	24 084 084	3,8%
Allocations individuelles de solidarité (y.c. ACTP)	210 775 527	220 205 873	221 767 777	168 498 808	89 504 565	94 645 123	-116 130 404	-12,5%
<i>dont allocation RSA</i>	135 571 969	144 361 236	145 250 865	84 887 963	0	0	-135 571 969	-100,0%
<i>dont allocation APA</i>	52 585 748	52 313 967	52 192 586	57 633 372	61 545 329	65 738 490	13 152 742	3,8%
<i>dont allocation PCH</i>	19 311 844	20 352 059	21 267 151	23 012 321	25 076 164	26 090 137	6 778 293	5,1%
<i>dont allocation ACTP</i>	3 305 966	3 178 611	3 057 176	2 965 152	2 883 072	2 816 496	-489 470	-2,6%
Frais de séjour et d'hébergement	73 226 409	65 695 960	62 804 478	70 188 268	79 689 226	83 355 609	10 129 200	2,2%
<i>dont hébergement aide sociale à l'enfance</i>	18 270 788	20 814 500	21 592 342	28 195 736	37 341 388	37 579 748	19 308 960	12,8%
<i>dont hébergement adultes handicapés</i>	35 635 186	31 751 318	30 011 632	30 460 760	30 822 800	33 091 124	-2 544 062	-1,2%
<i>dont hébergement personnes âgées</i>	19 320 435	13 130 142	11 200 504	11 531 773	11 521 372	12 684 737	-6 635 698	-6,8%
Contributions obligatoires	65 089 192	67 313 822	70 128 369	81 020 144	86 191 878	90 774 558	25 685 366	5,7%
<i>dont contingent SDIS</i>	21 600 000	21 600 000	24 100 000	30 900 000	30 900 000	34 900 000	13 300 000	8,3%
<i>dont dotations de fonctionnement des collèges</i>	5 565 701	5 574 558	5 541 265	6 100 096	6 430 607	6 374 741	809 040	2,3%
<i>dont autres contributions obligatoires</i>	37 923 491	40 139 264	40 487 105	44 020 048	48 861 271	49 499 817	11 576 326	4,5%
Subventions	12 935 870	12 814 658	12 960 916	12 412 560	12 796 958	13 522 993	587 123	0,7%
Autres DRF hors intérêts	34 225 845	34 718 100	34 460 357	43 394 527	42 809 634	40 559 862	6 334 017	2,9%
Dépenses réelles de fonctionnement	529 828 374	536 548 889	540 797 685	523 770 059	468 576 107	489 586 590	-40 241 784	-1,3%
Charges Financières	3 379 252	3 402 074	3 226 086	8 081 517	3 132 462	3 743 861	364 609	1,7%
DRF (hors 68)	533 207 626	539 950 963	544 023 771	527 583 787	471 708 569	493 330 451	-39 877 175	-1,3%

Tableau 13 L'évolution des DRF et de ses composants, source CD66

Sur la période, les dépenses de fonctionnement connaissent une évolution à la hausse jusqu'en 2021. A compter de 2022, les dépenses diminuent suite à la renationalisation du RSA.

Les dépenses de fonctionnement baissent sur la période passant de 533,2 M€ en 2019 à 493,3 M€ en 2024 (-39,9 M€).

Les évolutions les plus significatives concernent les frais de séjour et d'hébergement au titre de l'aide sociale à l'enfance (+19,3 M€) et les dépenses de personnel (+25,1 M€). Les allocations individuelles de solidarité APA et PCH progressent respectivement de +13,1 M€ et de +6,8 M€. La contribution au SDIS affiche, quant à elle, une progression de +13,3 M€.

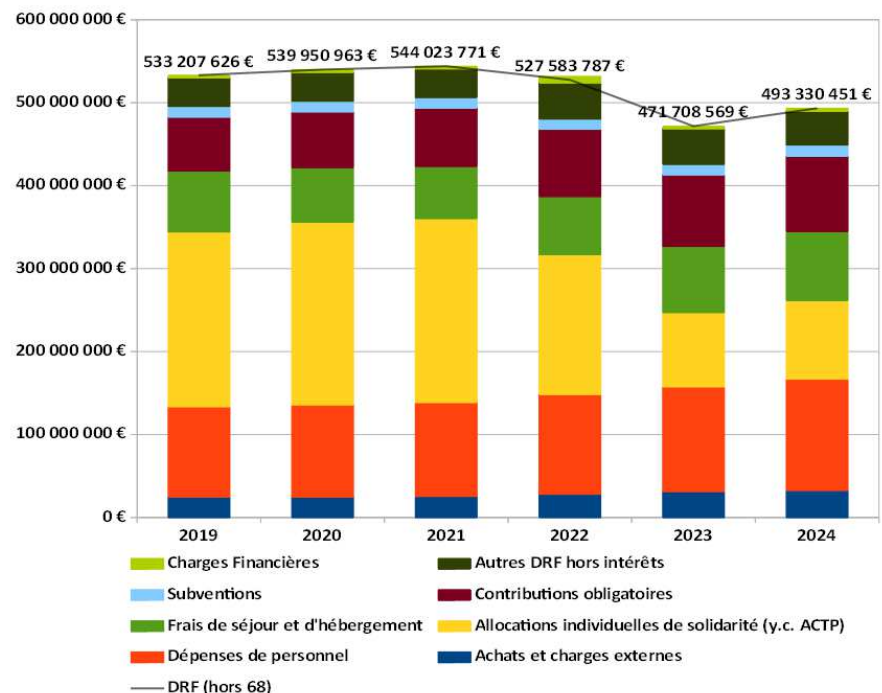


Figure 19 L'évolution des DRF par composante, source CD66

Le fait notable en matière d'évolution des DRF est constitué par l'expérimentation de la renationalisation du RSA : le montant de l'allocation du RSA a progressé de 2018 à 2021, passant de 128,8 M€ à 145,3 M€. L'expérimentation de la renationalisation du RSA est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022 et court jusqu'au 31 décembre 2026.

Lors de la première année d'expérimentation, le Département a continué à prendre en charge les dépenses d'allocation au cours d'une période transitoire de 6 mois pour un montant de 84,9 M€. La pleine effectivité de la renationalisation est intervenue en 2023 avec la disparition dans les comptes de toute dépense relative à l'allocation du RSA (hors suivi des indus de l'allocation).

La renationalisation du RSA a donc produit des effets de rupture dans les tendances longue de l'évolution des DRF.

Sur la période, le taux de réalisation des DRF (rapport entre les DRF et le montant voté) s'établit entre 95 et 98%, avec une moyenne annuelle de 96%.

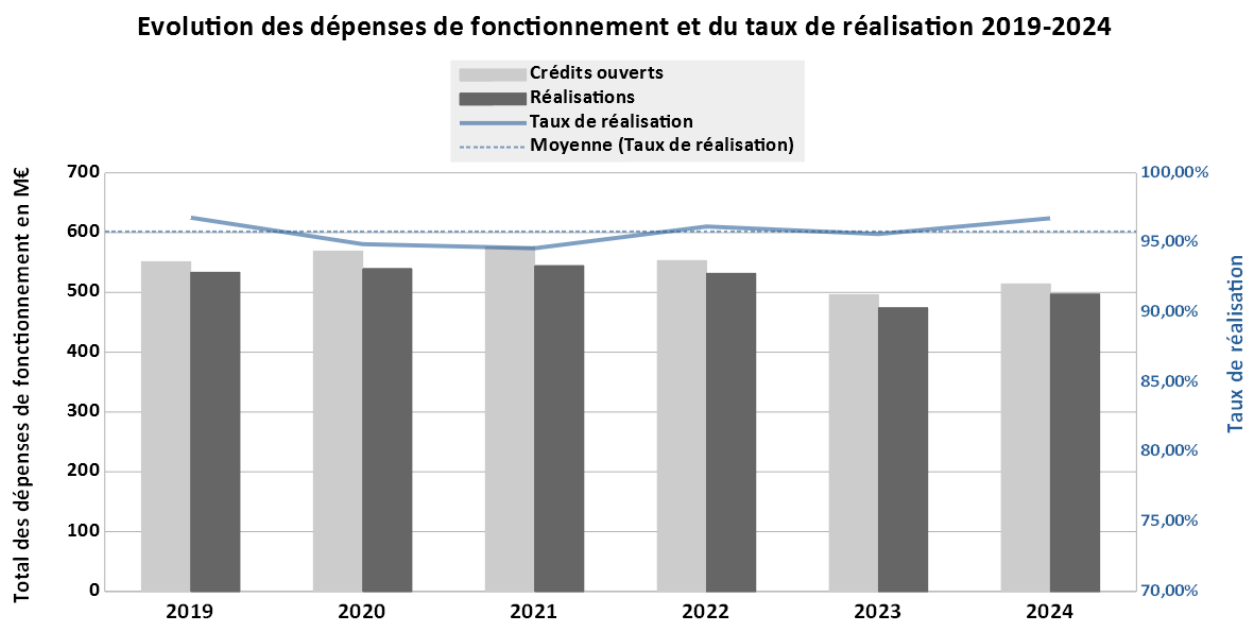


Figure 20 Taux de réalisation des DRF, source CD66

2.1.1 Les achats et charges externes

Entre 2019 et 2024, les achats et charges externes ont évolué (TCAM) de +4,8% en moyenne, passant de 24,6 M€ en 2019 à 32,7 M€ en 2024. Après une période de hausse mesurée de 2019 à 2021, il apparaît dès 2022 une augmentation de ce poste de dépenses. Le contexte inflationniste a fortement pesé sur les dépenses de fluide et d'énergie du Département à partir de mars 2022.

En dépit de ces hausses, en comparaison, le chapitre 011 représente 66€/habitant alors que la moyenne de la strate est de 74€/habitant en 2024¹⁷.

2.1.2 Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel affichent sur la période un montant cumulé de 714,1 M€ correspondant à une progression annuelle (+3,5%), supérieure à l'inflation constatée sur la période (+2,3%).

Ces dépenses sont orientées à la hausse du fait de l'impact des décisions législatives et réglementaires dont le Département subit les effets budgétaires:

- le plan parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR),
- la revalorisation indiciaire des agents de catégorie C,
- l'extension du champ d'application de la prime dite de garantie individuelle de pouvoir d'achat,

¹⁷ Fiche AEF 2024

- les revalorisations du SMIC,
- l'augmentation des cotisations "employeur",
- l'augmentation des rémunérations des assistants familiaux au regard de la hausse des besoins en matière d'Aide Sociale à l'Enfance (ASE),
- la dotation en « moyens RH » en déploiement des politiques publiques portées par le Département,
- les hausses successives du point d'indice en 2022 (+3,5%) et 2023 (+1,5%).

Evolution masse salariale (Base 100 en 2019)

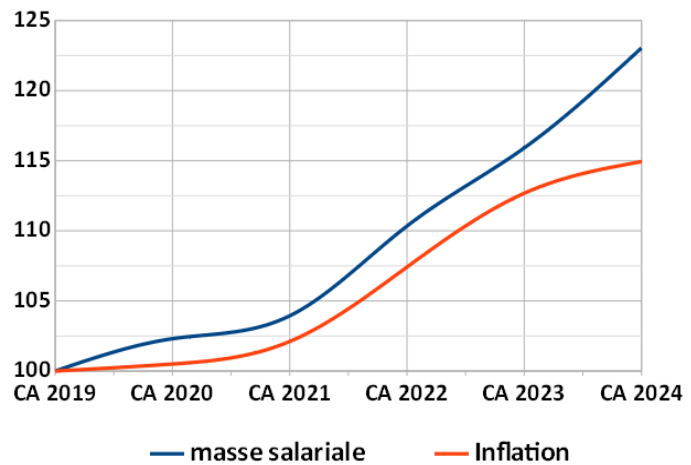


Figure 21 L'évolution des dépenses de personnel base100, source CD66

Par ailleurs, le Département se situe dans une situation particulière vis-à-vis des autres Départements dans la mesure où deux facteurs inflationnistes sont à l'œuvre depuis 2022 :

- les moyens supplémentaires RH dans le cadre de la renationalisation du RSA (+10€/habitant par rapport à 2022) ;
- la politique de revalorisation des rémunérations avec la refonte du régime indemnitaire à compter de 2024.

Les dépenses de personnel atteignent 134 M€ en 2024. Rapportées au nombre d'habitants, ces dépenses s'élèvent à 271€ (262€/habitant pour la moyenne de la strate).

MASSE SALARIALE En €		CA 2019	CA 2020	CA 2021	CA 2022	CA 2023	CA 2024	Var° 24/23	TCAM 2019/2024
Chapitres 012 et 017 Dépenses de personnel	Personnel titulaire	59 623 571	60 881 060	61 169 864	63 446 100	67 220 556	72 140 902	7,32 %	3,23 %
	Personnel non titulaire	6 514 972	6 318 529	7 300 187	8 637 761	9 053 569	9 015 624	-0,42 %	5,56 %
	Emplois aidés	117 713	168 370	304 060	390 845	515 834	656 971	27,36 %	33,18 %
	Rémunération Assistants familiaux (hors charges sociales)	8 997 531	9 232 236	8 940 170	9 896 121	9 482 104	9 603 595	1,28 %	1,09 %
	Charges sociales	27 847 589	28 370 235	28 800 094	30 185 944	31 865 385	33 301 157	4,51 %	3,03 %
	Autres (CNFPT, VT, FNAL, tickets restaurants...)	5 583 892	6 250 387	6 523 629	7 434 394	7 882 406	9 062 898	14,98 %	8,41 %
Total	108 685 268	111 220 817	113 038 004	119 991 165	126 019 854	133 781 147	6,16 %	3,52 %	
Chapitre 6586 – rémunération personnel groupe d'élus		255 639	231 517	190 738	216 185	256 533	266 707	3,97 %	0,71 %
TOTAL MASSE SALARIALE		108 940 907	111 452 334	113 228 742	120 207 350	126 276 387	134 047 854	6,15 %	3,52 %
masse salariale Base 100		100,0	102,3	103,9	110,3	115,9	123,0		3,52 %
Inflation Base 100		100,0	100,5	102,1	107,4	112,7	114,9		2,35 %

Tableau 14 L'évolution de la masse salariale en euros, source CD66

2.1.3 Les frais de séjour et d'hébergement

Les frais de séjour et d'hébergement enregistrent une baisse à compter de l'exercice 2019 du fait de l'application progressive de l'aide sociale différentielle. L'exercice 2020 porte ainsi la pleine effectivité de ce dispositif représentant une moindre dépense de l'ordre de 12,5 M€ par rapport à 2019. Les dépenses liées à l'hébergement des personnes âgées (-6,8%) et des adultes handicapés (-1,2%) ressortent en diminution entre 2019 et 2024.

Les dépenses d'hébergement retrouvent un rythme tendanciel dès 2022 et affichent un montant total de 83,4 M€ en 2024.

Si les dépenses dans le secteur des personnes âgées et des personnes handicapées présentent un profil d'évolution linéaire autour de +3%, elles connaissent une dynamique plus forte dans le secteur de l'enfance.

Le taux d'évolution moyen est de +12,8% passant de 18,3 M€ en 2019 à 37,6 M€ en 2024.

Aide sociale différentielle

La baisse intervenue en 2019 des dépenses relatives aux frais de séjour et d'hébergement pour les personnes âgées et les personnes handicapées trouve son explication dans l'expérimentation de l'aide sociale différentielle dès 2019 et généralisée en 2020 auprès des établissements. Par le biais de ce mécanisme, la collectivité paie à l'établissement sa part due au titre de l'aide sociale (et non plus la prise en charge intégrale du coût d'hébergement nécessitant des actions de recouvrement des recettes auprès des différents débiteurs). Cette opération produit un effet neutre sur l'équilibre du budget de la collectivité puisque le « dégonflement » des dépenses d'hébergement est contrebalancé par une réduction équivalente du montant des recettes.

2.1.4 Les contributions obligatoires, subventions et autres

Sur la période, cette catégorie de dépenses connaît une augmentation moyenne de +5,7% par an.

Les dépenses affichent 144,9 M€ en 2024 sous l'effet de la hausse des participations obligatoires et des dotations des collèges pour compenser l'inflation subie par ces établissements sur leurs dépenses de fluide et d'énergie.

La contribution au SDIS, dont l'évolution est programmée dans le cadre d'une convention pluriannuelle, passe de 21,6 M€ en 2019 à 34,9 M€ en 2024.

Les dotations à destination des collèges sont également en hausse de +2,3% sur la période, de 5,6 M€ à 6,3 M€.

Les autres contributions obligatoires (près de 50 M€ en 2024) se composent notamment de la compensation fixe versée à la Région Occitanie dans le cadre du transfert de la compétence « Transport » en 2018 pour un montant de 12,2 M€ et de la subvention d'équilibre versée au budget annexe IDEA pour 23,7 M€ en 2024.

2.2 Les allocations individuelles de solidarité (AIS)

Montants en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution	
							V° 2024/2019	TCAM
Allocation RSA	135 571 969	144 361 236	145 250 865	84 887 963	0	0	-135 571 969	-100,0%
Allocation APA	52 585 748	52 313 967	52 192 586	57 633 372	61 545 329	65 738 490	13 152 742	3,8%
Allocation PCH	19 311 844	20 352 059	21 267 151	23 012 321	25 076 164	26 090 137	6 778 293	5,1%
Dépenses AIS constatées au CA	207 469 561	217 027 262	218 710 601	165 533 656	86 621 493	91 828 627	-115 640 934	-12,7%
Recettes exceptionnelles RSA 2022	0	0	0	80 799 923	0	0		
TICPE RMI/RSA	68 261 139	68 261 139	68 261 139	0	0	0	-68 261 139	-100,0%
FMDI	6 153 036	6 404 575	6 608 527	0	0	0	-6 153 036	-100,0%
Dotation CNSA PCH	4 770 657	4 903 228	5 058 190	6 744 065	8 339 547	8 702 068	3 931 411	10,5%
Dotation CNSA APA	23 639 038	26 104 095	27 418 776	31 795 601	36 322 014	36 319 686	12 680 648	7,4%
Recettes "affectées" aux AIS	102 823 870	105 673 037	107 346 632	119 339 589	44 661 561	45 021 754	-57 802 116	-12,9%
Reste à charge AIS brut	104 645 691	111 354 225	111 363 969	46 194 066	41 959 932	46 806 873	-57 838 818	-12,5%
Dispositif de compensation péréquée (DCP)	10 902 955	11 125 248	12 033 437	0	0	0	-10 902 955	-100,0%
Reste à charge AIS net du DCP	93 742 736	100 228 977	99 330 532	46 194 066	41 959 932	46 806 873	-46 935 863	-10,9%

Tableau 15 Le financement des AIS, source CD66

2.2.1 L'évolution des AIS

Les AIS subissent des variations annuelles en raison des évolutions du montant des droits (effet prix) et du nombre de bénéficiaires (effet volume).

Les trois allocations individuelles de solidarité (AIS) constituées du Revenu de Solidarité Active (RSA), de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) et de la Prestation de Compensation du Handicap (PCH) représentent le premier poste de dépenses pour le Département.

Les dépenses d'AIS affichent un montant cumulé de 987,2 M€ entre 2019 et 2024.

L'exercice 2022 est marqué par la mise en œuvre de la renationalisation du RSA et la prise en charge par le Département de la dépense d'allocation au cours du premier semestre 2022 (84,9 M€, -60,4 M€ par rapport à 2021). En contrepartie, l'État a compensé ces dépenses pour un montant de 80,8 M€. En 2023, la renationalisation produit ses pleins effets avec la fin d'enregistrement de toute dépense d'allocation du RSA dans les comptes du Département.

En conséquence, la dépense d'allocation RSA passe sur la période de 128,8 M€ à 0 M€ en 2023.

En revanche les deux autres allocations enregistrent une évolution continue sur la période : la PCH enregistre une hausse moyenne de +5,1% passant de 19,3 M€ à 26,1 M€. L'APA augmente en valeur de +13,2 M€ (soit +3,8%) et ressort à 65,7 M€ en 2024.

Au final, les dépenses d'AIS affichent une baisse de -115,6 M€, passant de 207,5 M€ en 2019 à 91,8 M€ en 2024.

2.2.2 Le reste à charge

Le reste à charge enregistre le décalage entre le montant des charges transférées au moment de la décentralisation et le montant des recettes compensatrices non actualisées.

Dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité de 2014, trois mesures en faveur des Départements ont été prises :

- le transfert du produit des frais de gestion de la TFPB (dispositif de compensation péréquée, DCP);
- la mise en place d'un fonds de péréquation horizontal (fonds de solidarité entre les Départements, FSD) destiné à réduire les écarts de reste à charge des AIS ;
- la possibilité de majorer le taux des DMTO de 3,8 % à 4,5 %.

	AIS	Base 100	Compensation	Base 100	RAC	Base 100
2015	182 103 417 €	100	107 474 623 €	100	74 628 794 €	100
2016	187 065 998 €	103	110 767 860 €	103	76 298 138 €	102
2017	189 147 317 €	104	111 329 700 €	104	77 817 617 €	104
2018	197 577 432 €	108	112 703 513 €	105	84 873 919 €	114
2019	207 469 561 €	114	113 726 825 €	106	93 742 736 €	126
2020	217 027 262 €	119	116 798 285 €	109	100 228 977 €	134
2021	218 710 601 €	120	119 380 069 €	111	99 330 532 €	133
2022	165 533 656 €	91	119 339 589 €	111	46 194 066 €	62
2023	86 621 493 €	100	44 661 561 €	100	41 959 932 €	100
2024	91 828 627 €	106	45 021 754 €	101	46 806 873 €	112

Tableau 16 L'évolution du financement des AIS entre 2015 et 2024 (avec rebasage en 2023), source CD66

Parmi ces recettes, seul le dispositif de compensation péréquée (DCP) est considéré comme une ressource nouvelle affectée aux Départements ayant pour effet de réduire le reste à charge des AIS.

Dans le détail, il apparaît que les dotations de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA) au titre de la PCH et de l'APA ont augmenté sur la période.

Les autres recettes destinées au financement des AIS n'évoluent pas jusqu'en 2021. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est figée à 68,3 M€, comme le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) à 6,6 M€.

En 2022, ces deux recettes sont transférées à l'État dans le cadre de la renationalisation du RSA. Cette réforme marque une rupture par rapport aux tendances constatées entre 2015 et 2021 avant l'expérimentation.

Le reste à charge annuel moyen pour le Département des Pyrénées-Orientales s'élève à 86,7 M€ entre 2015 et 2021 (période avant rupture de tendance), soit un effort budgétaire cumulé de 606,9 M€, proche du montant moyen des RRF 2018-2023 (606,2 M€).

L'exercice 2022 enregistre une forte baisse du reste à charge : l'allocation RSA est intégralement

compensée de telle sorte que le reste à charge pour les 3 AIS diminuent en proportion.

En 2024, le RAC des 2 allocations restantes APA et PCH s'élève à 46,8 M€, représentant 51% des dépenses AIS. Par ailleurs, le poids du reste à charge des AIS dans les DRF du Département se réduit

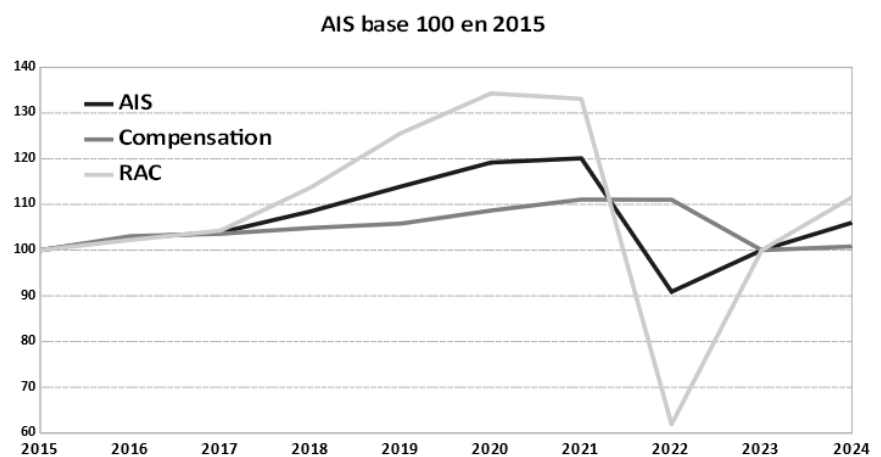


Figure 22 Le financement des AIS, source CD66

également pour passer de 16% des DRF en moyenne à 9% en 2023.

Le graphique ci-dessus illustre l'évolution du RAC par rapport aux dépenses d'AIS entre 2015 et 2024. Cette figure fait ressortir plusieurs périodes : la première qui court de 2015 à 2017, avec une compensation qui évolue exactement au même rythme que les AIS ; ensuite une

deuxième période qui marque une dérive entre les AIS et leurs compensations qui aboutit à une forte augmentation du RAC entre 2018 et 2021. L'exercice 2022 marque l'amélioration transitoire du taux de reste à charge lié à la compensation à l'euro par l'Etat dans le cadre de la période transitoire de mise en œuvre de la renationalisation du RSA. Il est opéré un rebasage des ratios à compter de l'exercice 2023 : dès 2024 il est constaté une nouvelle dérive du poids du reste à charge pour les 2 allocations restantes, PCH et APA.

2.2.3 Le poids des AIS dans la structure des dépenses

Sur la période 2019-2024, le poids des AIS rapportées aux charges de fonctionnement suit une courbe ascendante jusqu'en 2021. Le poids moyen des AIS entre 2018 et 2021 est de 40% des DRF.

La renationalisation du RSA engagée dès 2022 entraîne une diminution du montant des AIS et, consécutivement, une baisse du poids de ces dépenses dans la structure de charges de la collectivité pour atteindre 19 % en 2024.

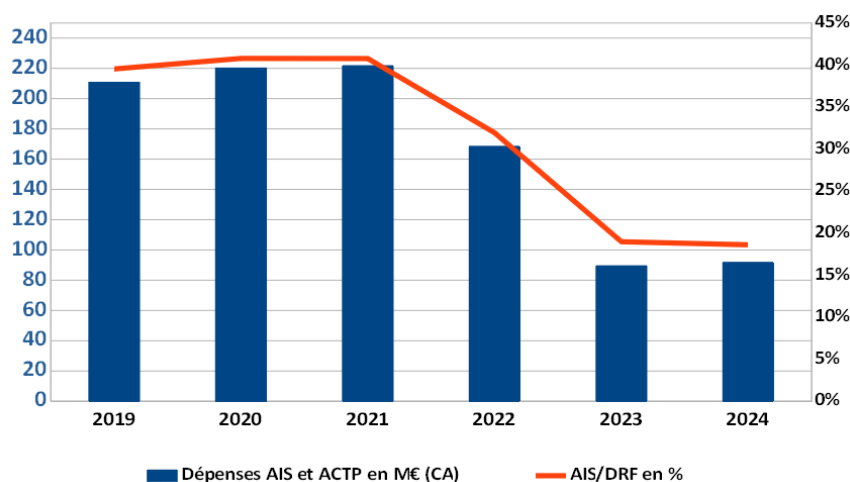


Figure 23 Le poids des AIS, source CD66

2.2.4 L'évolution des DRF hors AIS

Les DRF ont connu une hausse moyenne de +1,2 % entre 2018 et 2021. Dans le même temps, les AIS progressaient de +2,6% signifiant que la hausse conjoncturelle des DRF sur cette période était portée par le dynamisme des dépenses d'allocations.

Hors AIS, les dépenses de fonctionnement affichaient un taux de croissance annuelle de +0,3%. Plusieurs enseignements peuvent être tirés :

- d'abord, la dynamique des dépenses contraintes entre 2018 et 2021, comme les AIS, ont obéré les marges budgétaires de la section de fonctionnement ;
- ensuite, ces évolutions tendanciennes démontrent que le Département a su réaliser entre 2017 et 2021 un réel effort de gestion sur toutes les dépenses de gestion hors AIS ;
- depuis 2022 et la renationalisation du RSA, les AIS évoluent à la baisse alors que les DRF hors AIS enregistrent des taux d'évolution supérieurs à ceux constatés précédemment. La « bosse » inflationniste entamée en 2022 a pesé sur la structure des dépenses liées aux achats et charges externes, aux dépenses de personnel et à celles relatives au financement des organismes associés (SDIS, collègues, etc.).
- enfin dès 2024, les AIS (PCH et APA) connaissent à nouveau une augmentation significative de +6% supérieure à la moyenne observée entre 2018 et 2021.

Montants en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne 2018/2021 TCAM
DRF	518 686 425	533 207 626	539 950 963	544 023 771	527 583 787	471 708 569	493 330 451	533 967 196
	-3,24 %	2,80 %	1,26 %	0,75 %	-3,02 %	-10,59 %	4,58 %	1,20 %
dont AIS	197 577 432	207 469 561	217 027 262	218 710 601	165 533 656	86 621 493	91 828 627	210 196 214
	4,46 %	5,01 %	4,61 %	0,78 %	-24,31 %	-47,67 %	6,01 %	2,57 %
DRF hors AIS	321 108 993	325 738 065	322 923 701	325 313 170	362 050 131	385 087 076	401 501 824	323 770 982
	-7,43 %	1,44 %	-0,86 %	0,74 %	11,29 %	6,36 %	4,26 %	0,33 %

Tableau 17 L'évolution comparée des DRF et des AIS, source CD66

2.3 La structure des DRF

La structure des DRF reste stable et homogène entre 2019 et 2021.

Pour autant, la dynamique de croissance des dépenses sociales (AIS et frais de séjour et d'hébergement), les flux liés aux transferts de charges et la mise en œuvre de l'aide sociale différentielle ont modifié la structure des dépenses de fonctionnement du Département entre 2019 et 2021.

Par ailleurs la renationalisation du RSA en 2022, en diminuant le montant total des DRF, dénominateur du calcul, a mécaniquement augmenté le poids des autres natures de dépenses dans la structure.

Entre 2022 et 2024, le poids des dépenses relatives aux AIS est logiquement orienté à la baisse alors que celui des autres dépenses augmente.

La structure des dépenses tend à se stabiliser en 2024 par rapport à 2023 avec deux blocs qui se détachent :

- les contributions obligatoires, subventions et autres dépenses qui représentent plus de 30% du total ;
- la masse salariale pèse pour 27% des dépenses totales.

Structure	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Achats et charges externes	4,65 %	4,54 %	4,71 %	5,40 %	6,68 %	6,68 %
Frais de personnel	20,56 %	20,77 %	20,94 %	23,14 %	26,95 %	27,38 %
Allocations individuelles de solidarité (+ ACTP)	39,78 %	41,04 %	41,01 %	32,43 %	19,10 %	19,33 %
Frais de séjour et d'hébergement	13,82 %	12,24 %	11,61 %	13,51 %	17,01 %	17,03 %
Contributions obligatoires, subventions, etc.	21,19 %	21,40 %	21,74 %	25,52 %	30,26 %	29,59 %
Dépenses réelles de fonctionnement	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Tableau 18 La structure des DRF, source CD66

3 LES RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (RRF)

3.1 L'évolution des recettes de fonctionnement

Montants en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evolution 2024/2019	
							Moyenne	TCAM
Impôts et taxes dont	428 894 359	434 000 837	471 318 900	403 347 003	395 479 352	387 554 056	420 099 085	-1,7%
TFPB	138 633 675	143 094 369	339 270	85 898	154 403	401 629	47 118 207	-62,2%
Fraction TVA (2021)			142 504 663	156 157 143	160 420 220	160 373 136	103 242 527	3,0%
CVAE puis fraction TVA (2023)	18 051 486	18 513 547	18 502 123	18 982 438	21 996 534	21 990 135	19 672 711	3,3%
DMTO	102 258 260	104 215 202	135 659 269	116 080 920	95 811 815	77 618 083	105 273 925	-4,5%
TSCA	68 450 778	71 213 543	74 848 202	78 900 318	84 262 566	89 818 318	77 915 621	4,6%
FNGIR	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349	0,0%
TICPE	73 083 561	72 217 871	72 719 974	4 579 790	4 506 182	10 529 254	39 606 105	-27,6%
Autres produits de fiscalité	15 673 250	12 002 956	14 002 050	15 817 148	15 584 283	14 080 153	14 526 640	-1,8%
Concours de l'État dont	105 887 548	109 562 463	110 897 097	71 485 896	77 194 928	77 656 874	92 114 134	-5,0%
Fonds de péréquation DMTO notifié	6 753 171	18 019 111	18 350 448	19 512 997	26 275 059	26 493 220	19 234 001	25,6%
Fonds de péréquation CVAE notifié	1 248 339	1 467 538	1 465 255	1 290 355			911 915	-100,0%
Fonds de solidarité DMTO notifié	8 122 875						1 353 813	-100,0%
DGF	50 392 046	50 431 646	50 709 394	28 952 718	29 338 566	29 730 106	39 925 746	-8,4%
DGD	2 040 303	2 040 303	2 040 303	2 040 303	2 040 303	2 040 304	2 040 303	0,0%
Dispositif de compensation péréquée	10 902 955	11 125 248	12 033 437				5 676 940	-100,0%
FMDI	6 153 036	6 404 575	6 608 527				3 194 356	-100,0%
Compensations fiscales (dont DCRTP)	20 274 823	20 074 042	19 689 733	19 689 523	19 541 000	19 393 244	19 777 061	-0,7%
Dotations CNSA (PCH+MDPH)	4 770 657	4 903 228	5 058 190	6 744 065	8 339 547	8 702 068	6 419 626	10,5%
Produits financiers	12 313	5 407	25 031	26 586	195 941	156 696	70 329	52,8%
Produits exceptionnels dont	7 736 132	15 654 125	2 442 909	8 188 477	3 445 016	1 060 698	6 421 226	-28,2%
Produits de cession 775	2 337 850	5 159 366	554 531	253 011	561 403	75 308	1 490 245	-43,6%
Autres recettes de fonctionnement	59 225 256	52 675 274	57 766 419	138 434 078	72 700 027	82 923 631	77 287 447	5,8%
RRF	606 526 265	616 801 334	647 508 546	628 226 106	557 354 811	558 054 024	602 411 848	-1,4%

Tableau 19 L'évolution des recettes de fonctionnement, source CD66

Entre 2019 et 2024, les recettes réelles de fonctionnement (RRF) diminuent de -48,5 M€ en moyenne annuelle pour atteindre 558,1 M€ en 2024.

Les RRF connaissent une évolution continue à la hausse entre 2019 et 2021 passant de 606,5 M€ à 647,5 M€.

L'année 2022 marque toutefois une rupture de tendance avec une première baisse de -19,3 M€ des RRF relative à la renationalisation du RSA. Pour mémoire, le mécanisme de financement de la renationalisation prévoit un droit au compensation (DAC), correspondant à des recettes qui sont transférées du Département vers l'État, pour un montant total de 135,9 M€.

L'année 2022 est également un exercice particulier en matière de perception de recettes : le Département a perçu une recette exceptionnelle au titre de la gestion transitoire du RSA au cours du 1^{er} semestre 2022 pour un montant total de 80,8 M€ (73,3 M€ au titre des recettes de compensation versées par l'État et 7,5 M€ correspondant à la restitution des avances consenties par le Département en juillet 2009).

En 2023, les RRF diminuent à nouveau de -70,1 M€ par rapport à 2022 du fait de l'impact en année pleine du financement du droit à compensation. Par ailleurs, en 2023, les DMTO enregistrent une baisse de -20,3 M€ par rapport à 2022.

Les recettes en 2024 se stabilisent autour de 558 M€ : l'absence de dynamique s'explique par le caractère figé de nombreuses recettes comme la fraction de TVA ou la DGF. Le produit de DMTO est par ailleurs constaté à la baisse (-18,2 M€). L'augmentation de la TSCA ne parvient pas à compenser la perte de dynamique de ces recettes.

3.2 La structure des recettes de fonctionnement

La structure des recettes réelles de fonctionnement a connu de nombreuses évolutions depuis 2019.

Trois recettes composent 63% de la structure des ressources départementales :

- Fraction TVA pour 33% ;
- TSCA pour 16% ;
- DMTO pour 14%.

La fraction de TVA (Ex TFPB, puis ex CVAE) est en 2024 la première recette du Département pesant près de 33% des produits totaux pour un montant de 182,4 M€. Cette nouvelle recette est venue se substituer d'abord à la TFPB en 2021, puis à la CVAE en 2023. Cette dernière pesait entre 2018 et 2022 pour 3 % des RFF.

La deuxième recette est depuis 2024 la TSCA qui connaît une forte dynamique sur la période. Elle est passée de 11 % à 16% des RFF entre 2019 et 2024.

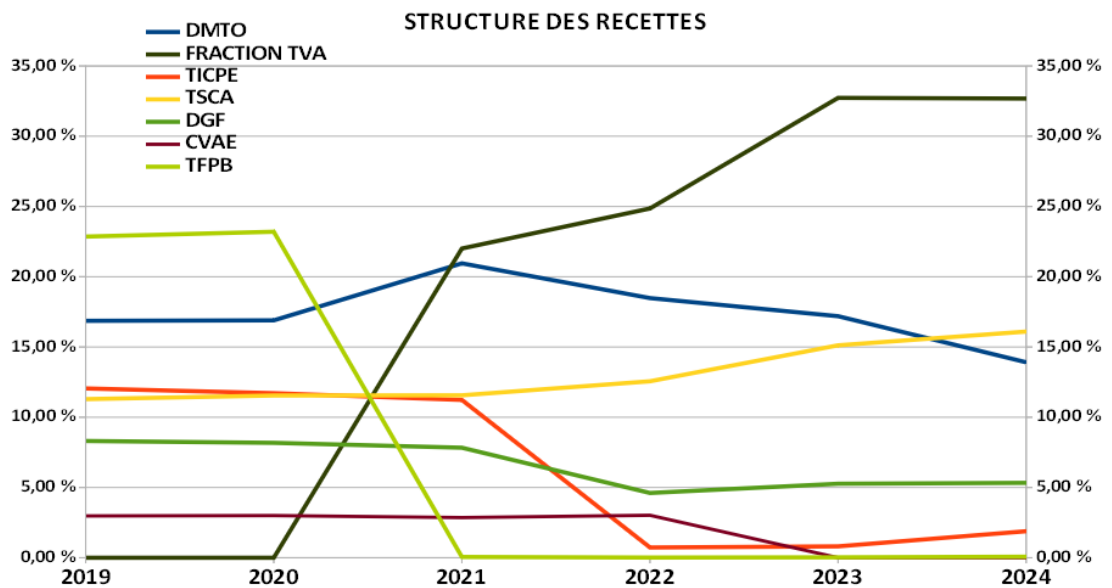


Figure 24 L'évolution du poids des principales recettes, source CD66

Le produit des

DMTO est devenu la 3^{ème} recette du Département en 2024 : après un pic en 2021, ce produit connaît une évolution baissière depuis 2022 liée à deux phénomènes : d'abord la renationalisation du RSA qui ampute le Département de 20% du produit de DMTO ; ensuite, les effets de la « déprime » du marché de l'immobilier avec une baisse des volumes de transactions constatée entre 2022 et 2024. Les DMTO représentent 14% des RFF en 2023.

Par ailleurs, la renationalisation du RSA a modifié la structure des recettes en impactant à la baisse la TICPE qui ne représente plus que 2% des RFF en 2024 (contre 12% en 2019). Le même mouvement opère pour la DGF, qui voit son poids diminuer à 5 % des RFF en 2024 (contre 8% en 2019). Il ressort de l'analyse de l'évolution de la structure des RRF une forte concentration des recettes départementales.

3.3 La fraction de TVA

3.3.1 La fraction de TVA, un impôt nouveau au rendement incertain

Les réformes successives de fiscalité locale ont modifié le panier de recettes des Départements. En effet, des impôts locaux de premier ordre (taxe d'habitation sur les résidences principales, taxe foncière sur les propriétés bâties et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) ont été supprimés et compensés par l'affectation de parts du premier impôt de l'État, la TVA.

Les impôts nationaux transférés par l'État représentaient ainsi 31 % des recettes des collectivités en 2023, contre 15 % en 2017. Entre 2020 et 2023, Les Départements ont bénéficié de la totalité de l'évolution de la TVA, compensant la disparition des recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties depuis 2021, puis celle des recettes de CVAE depuis 2023.

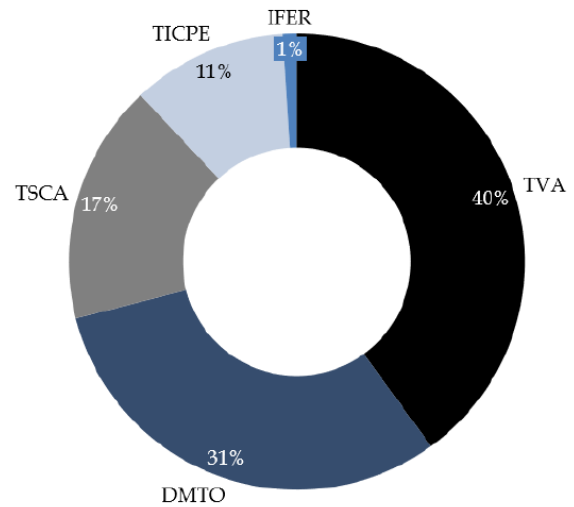


Figure 25 Ressources fiscales des Départements 2023, source Sénat

Le fait de substituer une recette de TVA

à une recette dynamique à pouvoir de taux rend désormais les Départements dépendants d'une ressource devenue aléatoire, puisque corrélée au niveau d'activité économique. Le panier de recettes des Départements est lié à l'évolution de la consommation des agents économiques nationaux. Ce produit fiscal est dit « déterritorialisé » puisque sans lien avec l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre dans un territoire donné. Ce manque de stabilité dans la prévision est d'autant plus préjudiciable que la fraction de TVA est devenue la première ressource fiscale.

3.3.2 La faible prévisibilité

La TVA est aujourd'hui le premier impôt « local ». Sa corrélation au contexte macro-économique, comme les modifications de comportement des consommateurs nationaux, rendent aléatoire toute prévision budgétaire et, par conséquent, la détermination précise des modalités d'équilibre des budgets locaux. Le tableau qui suit présente les évolutions estimées telles qu'inscrites en lois de finances, et la réalité finalement constatée.

Fraction de TVA compensation TFPB	2021	2022	2023	2024
① Montant prévisionnel PLF de l'année N	142 504 663 €	146 625 108 €	164 123 544 €	167 663 373 €
② Montant révisé au PLF de l'année N+1	142 504 663 €	156 157 143 €	160 420 220 €	160 373 136 €
③ Montant définitif connu en N+1	142 504 663 €	154 721 278 €	159 022 486 €	160 803 786 €
Différence entre notification ① et notification ③		8 096 170 €	-5 101 058 €	-6 859 587 €
Evolution montants définitifs ③		8,57%	2,78%	1,12%

Tableau 20 L'évolution de la fraction TVA-TFPB, source C66

Or, ces données successives se traduisent par des régularisations effectuées, soit en fin d'année, soit en début d'année suivante, perturbant ainsi la visibilité des recettes locales.

Fraction de TVA compensation CVAE	2023	2024
① Montant prévu au PLF de l'année N	22 504 386 €	22 989 762 €
② Montant actualisé au PLF de l'année N+1	21 996 591 €	21 990 135 €
③ Montant définitif connu en N+1	21 804 936 €	22 049 185 €
Différence entre notification ① et notification ③	-699 450 €	-940 577 €
Evolution montants définitifs ③		1,12%

Tableau 21 L'évolution de la fraction TVA-CVAE, source C66

3.4 Le produit des Droits de Mutation à Titre Onéreux (DMTO)

3.4.1 L'évolution du produit des DMTO

Entre 2019 et 2022, le produit des DMTO, porté par le dynamisme du marché de l'immobilier a connu une hausse régulière. L'année 2023 marque le retournement de tendance. A périmètre constant et hors renationalisation du RSA, le produit passe de 144,1 M€ en 2022 à 119,6 M€ en 2023, puis à 96,8 M€ en 2024. En deux exercices, le Département a perdu près de 47,3 M€.

L'évolution moyenne est de -0,9% sur la période.

	2019	2020	2021	2022 Retraité	2023 Retraité	2024 Retraité	TCAM
DMTO (€)	102 258 260	104 215 202	135 659 269	144 082 184	119 580 232	96 792 368	-0,91 %
Population des PO	474 369	474 452	476 357	479 979	482 765	487 307	0,45 %
DMTO/hab. (€)	216	220	285	300	248	199	
DMTO Base 100 en 2019	100	102	133	141	117	95	

Tableau 22 L'évolution des DMTO à périmètre constant (hors effets de la renationalisation du RSA), source CD66

3.4.2 Les DMTO en soutien de l'épargne brute

Le graphique ci-contre indique la liaison entre le produit de DMTO encaissé chaque année et le niveau d'épargne brute. Les deux courbes suivent une évolution similaire. Les DMTO soutiennent l'épargne brute. De la même manière, une dégradation du produit de DMTO entraîne une réduction du montant de l'épargne brute. Cette ressource est donc déterminante pour sécuriser l'épargne brute et couvrir les besoins de financement en investissement.

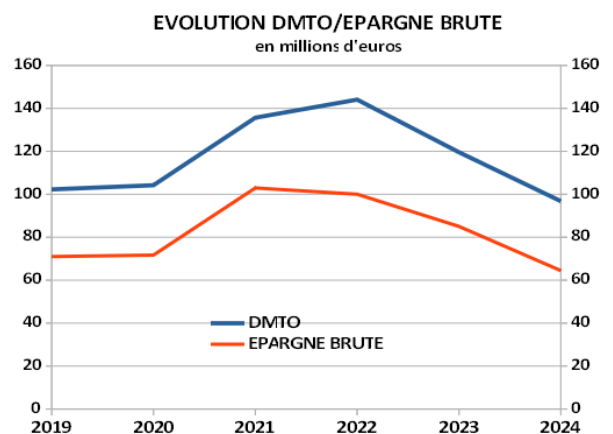


Figure 26 Le comparatif produit DMTO/épargne brute, source CD66

3.4.3 Les DMTO, une ressource volatile

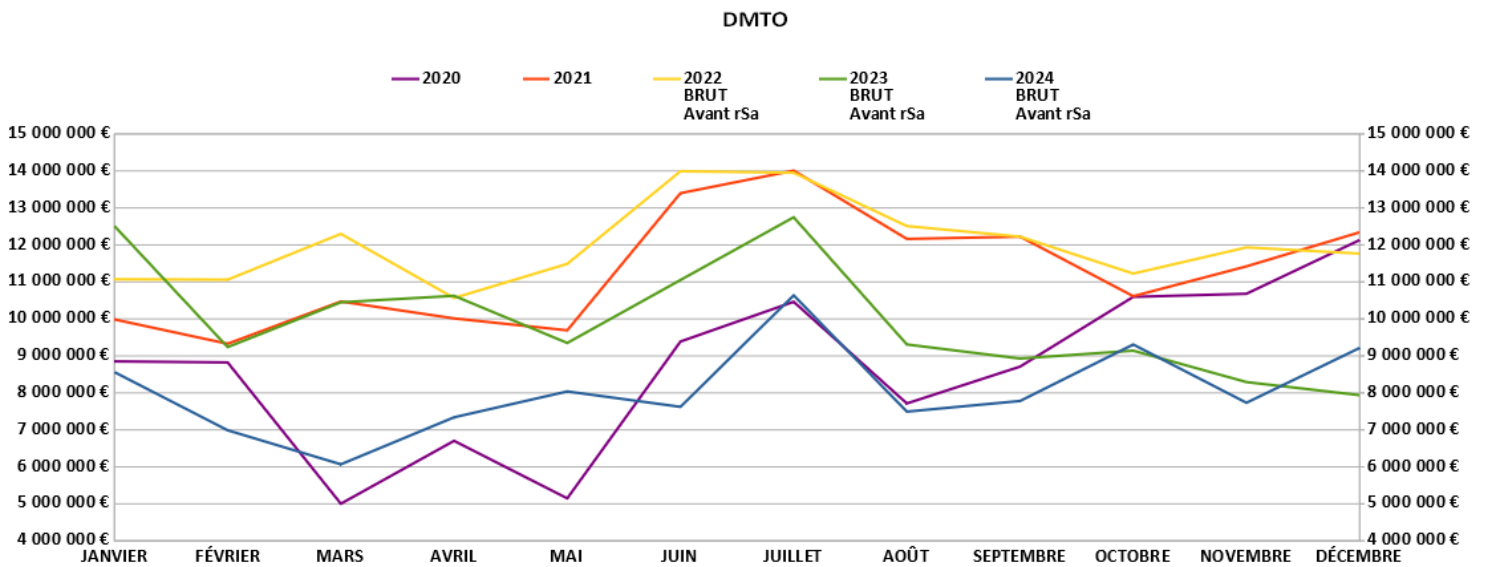


Figure 27 L'évolution mensuelle des DMTO, source CD66

Le produit des DMTO représente une ressource dynamique jusqu'en 2022. Dès 2023, il se confirme le caractère volatile de la ressource qui évolue en fonction de la conjoncture du marché de l'immobilier dans le département.

Les DMTO dépendent du cycle économique et accentue la fragilité structurelle des finances du Département : lorsque la croissance est forte, le produit progresse alors même que le nombre de bénéficiaires des allocations individuelles de solidarité liées à la pauvreté diminue. Inversement, en période de faible croissance, les besoins sociaux augmentent alors que l'assiette des DMTO diminue ou croît beaucoup plus lentement.

La réforme fiscale est venue amplifier cette volatilité.

Depuis 2021, du fait du remplacement de la taxe sur le foncier bâti par la TVA, plus des 2/3 des recettes de fonctionnement sont composées d'impôts liés à la conjoncture économique nationale (TVA, DMTO, TSCA, TICPE).

Le graphique ci-dessous reprend les composantes DMTO sur une longue période (2006-2024) avec base comparative (base 100) en 2006. Ce document est instructif à plusieurs titres :

- l'évolution du produit mensuel des DMTO (en vert) atteint des niveaux records entre juin 2021 et septembre 2022, puis subit une contraction violente par la suite. Ce produit localisé est inférieur sur le temps long au produit national de DMTO (violet).
- l'évolution du nombre de mutations (en bleu) explique en tendance la croissance du produit de DMTO bien plus que le prix moyen (en rouge). Le produit de DMTO est porté dans le département par le nombre des transactions. La même explication liée au critère déterminant du nombre plus que du prix agit pour la baisse des DMTO intervenue en 2022.
- cette courbe (en bleu) est fortement orientée à la baisse depuis le début de l'année 2023.
- il ressort un lien, avec un décalage dans le temps, entre la hausse du taux moyen mensuel des OAT à 10 ans (taux d'intérêt des titres de dette de l'état français à 10 ans, en jaune) et la baisse du nombre de transactions.

TENDANCE LONGUE DMTO

BASE 100 = 2006

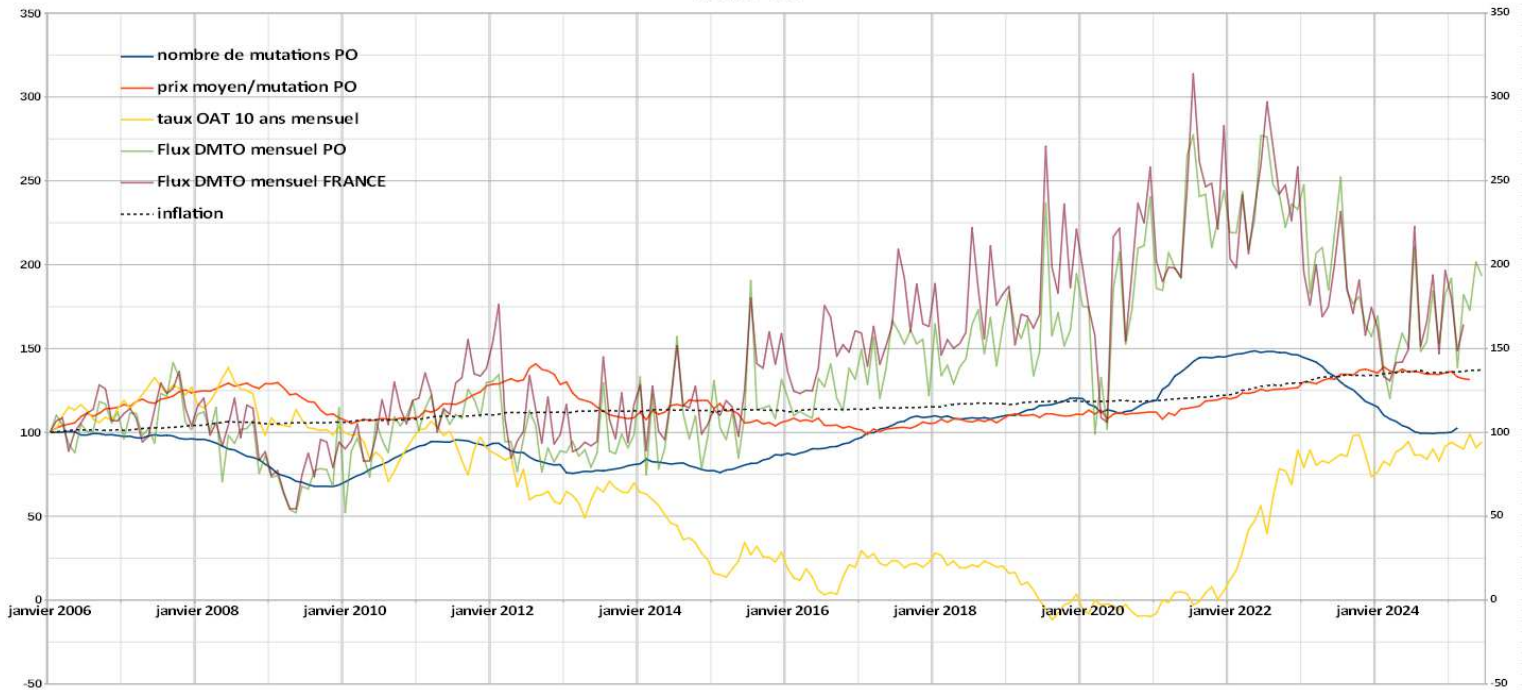


Figure 28 L'évolution des composantes du produit de DMTO, source CD66

3.5 La Taxe sur les Conventions d'Assurance (TSCA)

Entre 2019 et 2024, le produit de TSCA a augmenté en moyenne de +3,8% pour passer de 71,8 M€ à 89,8 M€ (+18,1 M€).

La TSCA représente désormais la 2^{ème} recette du Département, derrière la fraction de TVA, mais devant le produit des DMTO.

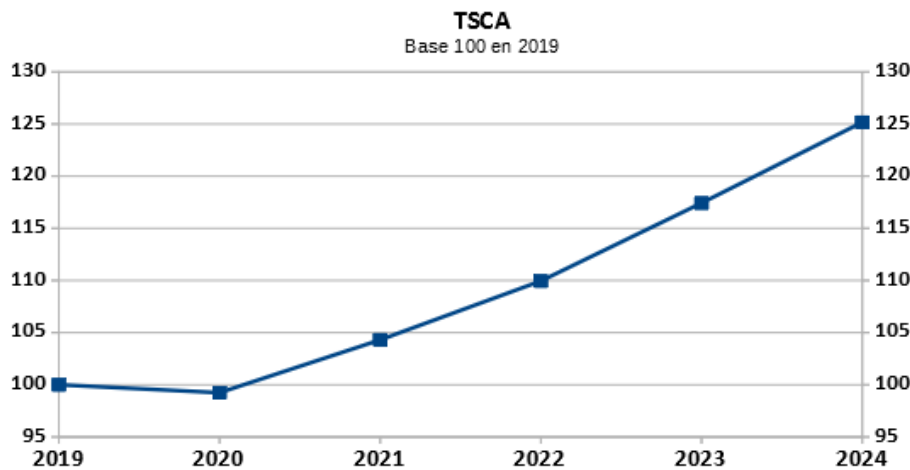


Figure 29 L'évolution de TSCA (base 100 2018), source CD66

4 LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET LEUR FINANCEMENT

Montants en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evolution 2024/2019	TCAM
Dépenses réelles d'investissement (hors dette)	101 999 492	107 138 215	97 022 091	120 712 504	109 229 118	141 902 270	39 902 778	5,66 %
Dépenses d'équipement	64 053 989	66 581 408	65 685 165	64 659 641	64 863 617	84 162 607	20 108 618	4,66 %
Subventions d'équipement versées	35 547 392	38 066 172	31 185 404	33 956 270	43 952 601	51 139 663	15 592 271	6,25 %
Autres dépenses d'investissement	2 398 111	2 490 635	151 521	22 096 594	412 900	6 600 000	4 201 889	18,38 %

Tableau 23 L'évolution des dépenses d'investissement, source CD66

4.1 Les dépenses réelles d'investissement (hors remboursement de dette)

Le montant cumulé de ces dépenses d'investissement est de 678 M€ sur la période. Elles ont augmenté en moyenne annuelle de +5,7% depuis 2019. Ces dépenses d'investissement hors dette s'élèvent en 2024 à 141,9 M€, soit un niveau supérieur de 34,7 M€ par rapport à la moyenne 2019-2023.

En 2024, ces dépenses sont constituées à 59% de dépenses d'équipement et à 36% de subventions. En dépit d'une baisse de l'investissement constatée en 2021, le Département présente sur la durée de la période un ratio d'investissement en euros par habitant supérieur aux strates de comparaison. Cette situation est constante depuis 2013 : l'effort départemental se situe systématiquement au-dessus des indices de références (strate et national).

En 2024, le Département affiche un ratio de 282€/habitant contre une moyenne de la strate de 211€ et une moyenne nationale de 190€.

Sur la période, les dépenses d'investissement directes ont augmenté de +39,9 M€. Dans le détail, les dépenses directes d'équipement ont connu une évolution de +20,1 M€ et les subventions d'équipement de +15,6 M€.

A noter l'évolution atypique de la catégorie des "autres dépenses d'investissement" en 2022 du fait de la comptabilisation pour 20 M€ au titre du financement global apporté à la SPL Trio Pyrénées.

Evolution des dépenses d'investissement en €/habitant

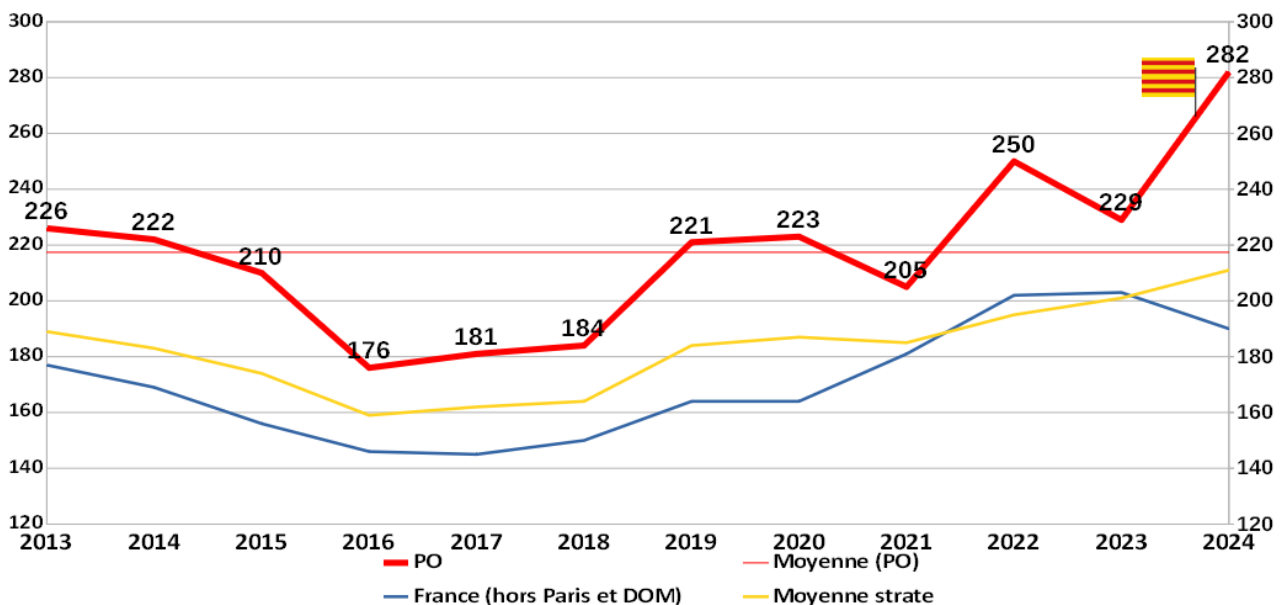


Figure 30 Le comparatif des dépenses d'investissement, source CD66

Sur une période plus longue entre 2013 et 2024, le Département a produit un effort moyen de près de 220€/habitant pour les dépenses d'investissement, se situant toujours au-dessus des standards de comparaison.

Les dépenses d'investissement hors remboursement de dette des 10 départements ayant le plus investi entre 2019 et 2024 varient en moyenne de 275€ par habitant et par an (Département de Savoie) à 448€ par habitant et par an (Département de la Lozère). Dans ce classement national le Département des PO se situe en huitième position à 285€/habitant.

Les 10 départements ayant le plus investi en moyenne par habitant et par an sur la période 2019-2024

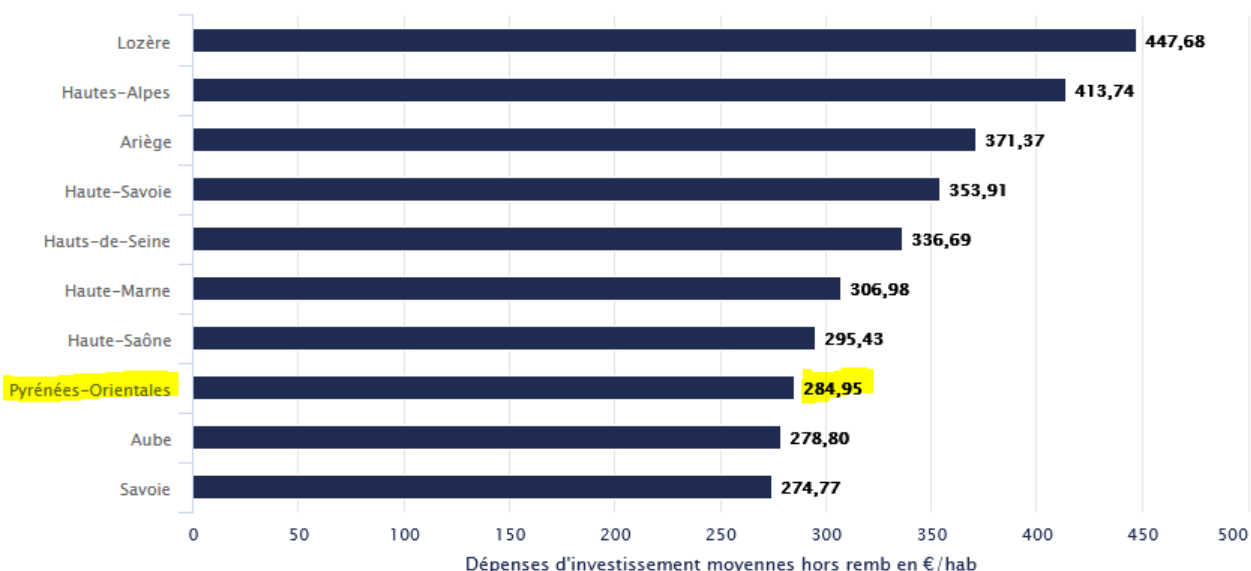


Figure 31 Les dépenses d'investissement entre 2019 et 2024, source OFGL

4.2 Les taux de réalisation de l'investissement

RÉALISATION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT En euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024
INVESTISSEMENTS DIRECTS						
Réalisations Dépenses d'investissement hors dette	101 999 492	107 138 215	97 022 091	120 712 504	109 229 118	141 902 270
Vote Dépenses d'investissement hors dette	139 092 937	170 436 797	157 727 502	167 206 027	169 437 804	183 653 080
Taux de réalisation	73,33 %	62,86 %	61,51 %	72,19 %	64,47 %	77,27 %
Réalisations Subvention d'investissement (018-204)	35 547 392	38 066 172	31 185 404	33 956 270	43 952 601	51 139 663
Vote subventions d'investissement (018-204)	53 326 359	63 276 782	62 227 542	51 614 203	65 010 312	71 106 256
Taux de réalisation	66,66 %	60,16 %	50,12 %	65,79 %	67,61 %	71,92 %
Réalisations Dépenses d'équipement (20-21-23)	64 053 989	66 581 408	65 685 165	64 659 641	64 863 617	84 162 607
Vote Dépenses d'équipement (20-21-23)	83 355 827	104 276 519	93 051 272	92 826 836	103 303 492	105 846 824
Taux de réalisation	76,84 %	63,85 %	70,59 %	69,66 %	62,79 %	79,51 %
Réalisations Autres Dépenses d'investissement (13-26-27-458)	2 398 111	2 490 635	151 521	22 096 594	412 900	6 600 000
Vote Autres Dépenses d'investissement (13-26-27-458)	2 410 751	2 883 496	2 448 688	22 764 988	1 124 000	6 700 000

Tableau 24 L'évolution du taux de réalisation, source CD66

Entre 2019 et 2024, il a été voté en moyenne un montant de 164,5 M€ de crédits budgétaires d'investissement (hors dette).

Evolution des dépenses d'Investissement et taux de réalisation

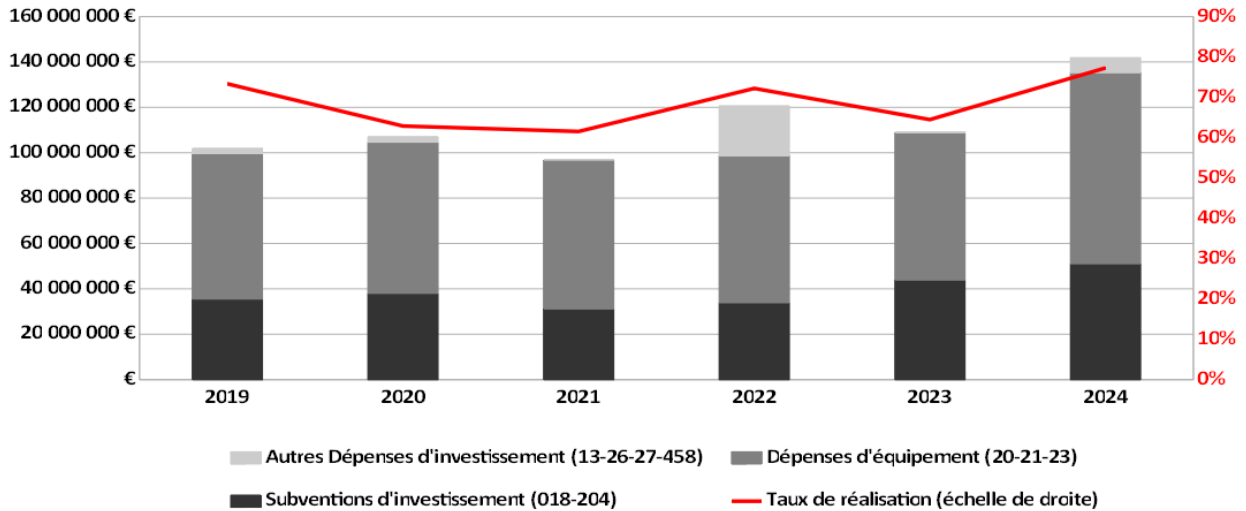


Figure 32 L'évolution des DRI, source CD66

Dans le même temps, il a été réalisé pour 113 M€ de dépenses d'investissement, ce qui porte le taux de réalisation moyen à près de 69 %.

Sur la période, 3 exercices (2019, 2022 et 2024) enregistrent des taux d'exécution supérieurs à 70% (pour un taux maximal de 77,3% en 2024).

TAUX D'EXECUTION EN INVESTISSEMENT

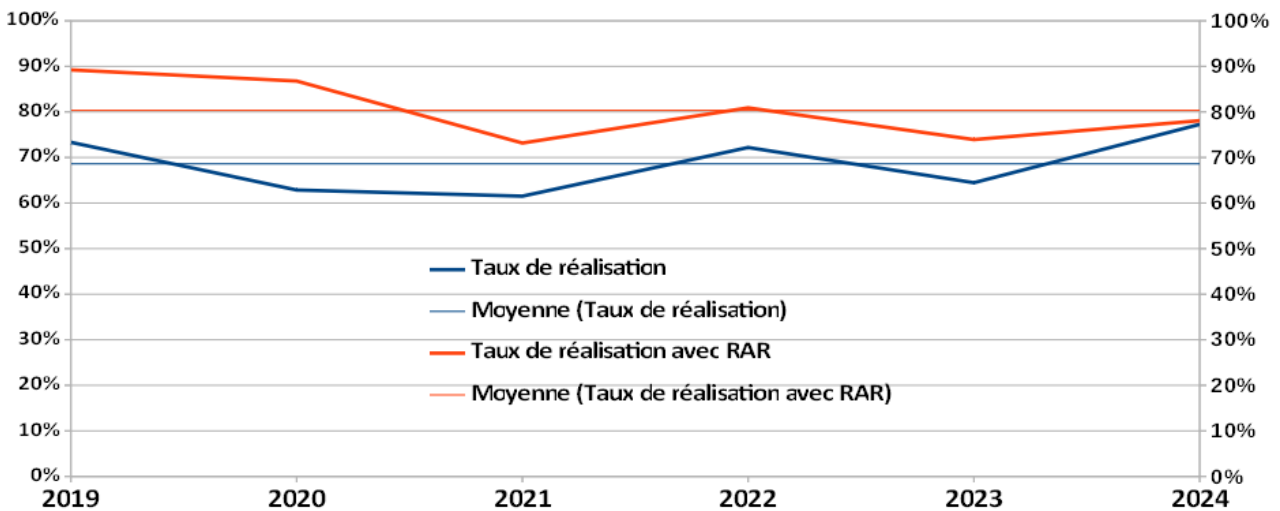


Figure 33 L'évolution des taux d'exécution, source CD66

Dans le détail, les dépenses d'équipement s'exécutent à 71% pour un volume moyen de 68,3 M€. Les subventions d'investissement présentent un taux d'exécution à 64%, représentant 39 M€ de dépenses. L'analyse doit également rendre compte des taux d'exécution avec les restes à réaliser (RAR = dépenses engagées et non mandatées en fin d'exercice) pour refléter la réalité des consommations de crédits budgétaires dès l'engagement.

En intégrant les RAR, le taux de réalisation en investissement ressort en moyenne à 80% sur la période.

4.3 Le financement de l'investissement

Montants en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne annuelle
Dépenses d'investissement hors remboursement de dette	101 999 492	107 138 215	97 022 091	120 712 504	109 229 118	141 902 270	113 000 615
Anticipation du remboursement de l'emprunt obligataire	490 000	490 000	490 000	490 000	0	0	326 667
Dépenses d'investissement directes retraitées	102 489 492	107 628 215	97 512 091	121 202 504	109 229 118	141 902 270	113 327 282
Financement de l'investissement	112 281 349	115 833 453	128 497 594	83 754 444	92 093 921	115 193 399	107 942 360
Épargne nette	58 144 538	57 322 739	83 538 041	30 586 821	68 650 188	51 734 968	58 329 549
FCTVA	7 473 639	10 219 316	9 524 438	9 966 792	10 264 813	9 968 886	9 569 648
Subventions d'investissement	12 069 471	9 216 004	5 084 536	7 604 086	8 844 151	9 838 763	8 776 169
Autres recettes d'investissement (hors emprunts)	7 593 701	9 075 394	1 930 578	1 596 745	4 334 769	3 650 782	4 696 995
dont produit des cessions	2 337 850	5 159 366	554 531	253 011	561 403	75 308	1 490 245
Emprunts	27 000 000	30 000 000	28 420 000	34 000 000	0	40 000 000	26 570 000

Tableau 25 Le financement de l'investissement, source CD66

Entre 2019 et 2024, l'investissement moyen, retraité des annuités de l'emprunt obligataire, s'élève à 113,3 M€. Il a été financé d'abord par l'épargne nette (58,3 M€), ensuite par les recettes réelles d'investissement (23 M€), dont 9,6 M€ de FCTVA et 8,8 M€ de subventions.

Il a été par ailleurs mobilisé en moyenne pour 26,6 M€ d'emprunts. Cette somme reste inférieure au besoin de financement moyen qui s'élève à 32 M€, ce qui explique une mobilisation du fonds de roulement sur la période.

Financement de l'investissement

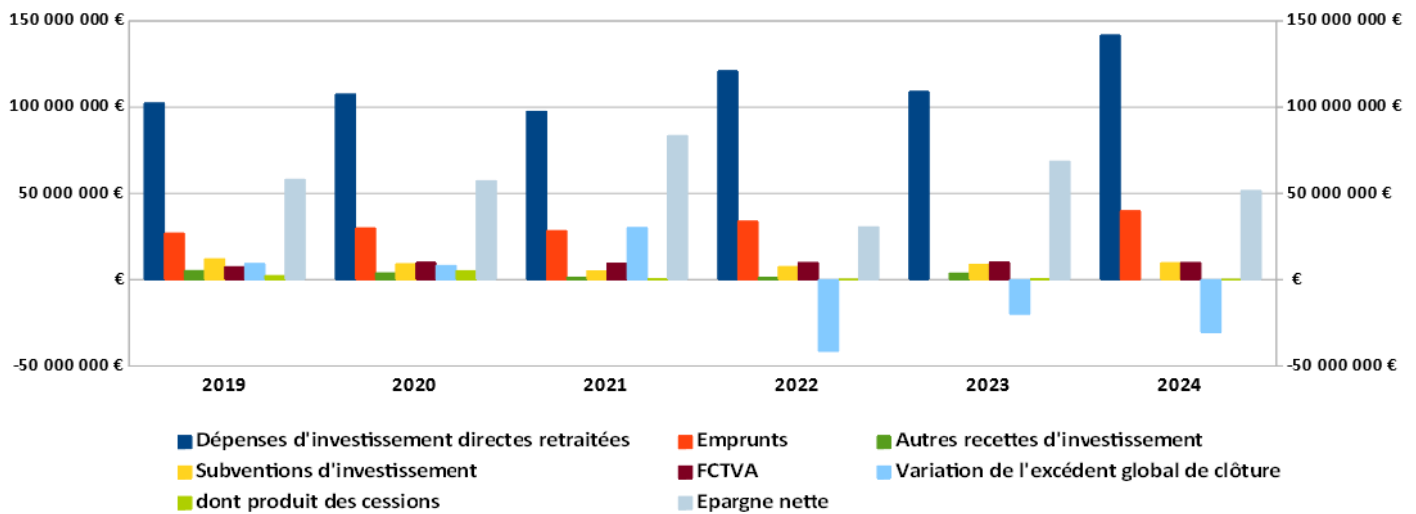


Figure 34 Le financement de l'investissement, source CD66

Depuis 2018, l'épargne nette finance plus de la moitié (51%) des dépenses d'investissement, illustrant l'indépendance de la collectivité à l'égard des institutions bancaires ou des financeurs externes. L'emprunt représente 23% dans la structure du financement de l'investissement. Le reste étant porté par le FCTVA pour 8 %, les subventions pour 8% et les autres recettes (8%).

Le cycle d'investissement

Un cycle d'investissement constitue une planification des dépenses d'équipement de la collectivité. Les analystes des finances locales constatent un profil d'investissement en lien avec le cycle électoral.

Pour les Départements, et singulièrement pour les PO, l'échelle et la nature des investissements (notamment les routes et collèges et les opérations cofinancées des partenaires) peuvent induire des ruptures. Cette arthmie dans l'exécution s'est considérablement accentuée avec la période Covid : il a été constaté en 2020, même plus encore en 2021, des reports de paiement liés aux aléas, aux décalages, à tout incident propre aux opérations d'investissement.

Au niveau national, les Départements ont réduit les deux dernières années leurs politiques d'équipement avec une diminution de -3% en 2023 et de -4% en 2024 du fait de la contrainte qui pèse sur les finances.

La situation du Département des PO reste atypique par rapport à cette tendance de baisse nationale :

-le niveau moyen d'investissement direct par exercice a toujours été supérieur dans les PO comparativement aux autres Départements de la strate et national.

Depuis 2019, la moyenne annuelle des investissements directs se situe à 113,3 M€.

-la collectivité est entrée dès 2023 dans un nouveau cycle d'investissement lié à la mise en œuvre du plan de mandat. L'investissement est reparti avec une intensité inédite par rapport aux autres Départements avec une dépense de 141,9 M€ en 2024.

Les dépenses d'investissement direct (141,9 M€ ; +30% ; +32,7 M€) sont composées des dépenses d'équipement, des subventions et des autres dépenses d'investissement, hors remboursement de l'emprunt.

Le Département affiche ainsi un niveau d'investissement nettement supérieur aux niveaux constatés dans les Départements de la strate de comparaison (282€/habitant contre 211€/habitant en 2024).

Le taux de réalisation des dépenses d'investissement directes atteint 77,3 % en 2024.

Pour rappel, en consolidant les réalisations portées par le budget annexe THD, les dépenses d'investissement directes du Département augmentent de 27,7 M€ pour s'établir à 169,6 M€ (139,2 M€ en 2023).

Les dépenses d'équipement (84,2 M€, +30%) sont destinées à développer, renouveler et rénover les équipements départementaux. Ces dépenses sont constituées d'études pour 4,9 M€, d'acquisitions pour 15 M€ et de travaux pour 64,3 M€. Le Département consacre 38,4 M€ à l'amélioration du réseau routier départemental. Les affaires scolaires avec l'investissement dans les collèges constituent l'autre poste majeur de dépenses d'équipement avec 9,6 M€.

Les subventions d'investissement versées s'élèvent à 51,1 M€. Les aides à l'équipement pour le SDIS (subventions d'équipement) affichent 14,4 M€. L'aide aux communes représente 18,7 M€ et l'aide au logement 4,9 M€.

5 LA DETTE

5.1 L'encours de dette

Montants en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne
Dettes au 01/01/N	145 235 899	159 399 648	175 031 382	184 059 180	143 724 279	127 332 205	155 797 099
- Remboursements du capital	12 836 251	14 368 266	19 392 203	74 334 901	16 392 074	12 714 385	25 006 347
+ Emprunts souscrits	27 000 000	30 000 000	28 420 000	34 000 000	0	40 000 000	26 570 000
Dettes au 31/12/N	159 399 648	175 031 382	184 059 180	143 724 279	127 332 205	154 617 820	157 360 752
Besoin de financement (nouveaux emprunts-remboursements)	14 163 749	15 631 734	9 027 797	-40 334 901	-16 392 074	27 285 615	1 563 653

Tableau 26 L'encours de dette, source CD66

L'encours

moyen annuel de la dette se situe à 157,4 M€ sur la période.

Le stock au 31 décembre 2024 s'élève à 154,6 M€, en diminution de 4,8 M€ par rapport à 2019. Le besoin de financement¹⁸, qui mesure le flux de dette, a été positif sur 4 exercices (2019, 2020, 2021 et 2024) traduisant un cycle d'endettement. Ce flux a été négatif sur les 2 autres exercices (2022 et 2023).

Le point haut de l'encours est atteint en 2021 avec 184,1 M€, reflétant un besoin de financement du fait de la mise en œuvre du PPI 2019-2023.

Le flux de dette moyen sur la période ressort à 1,6 M€.

Le montant moyen de l'emprunt s'élève à 26,6 M€. Il n'a pas été souscrit d'emprunts sur 2 exercices (2018, 2022), les dépenses étant alors couvertes par l'épargne nette, les recettes d'investissement et la mobilisation du fonds de roulement.

5.2 La structure de la dette

Au 31 décembre 2024, la dette du Département des Pyrénées Orientales est composée de 23 lignes d'emprunt avec un capital restant dû (CRD) de 154,6 M€.

Le taux moyen est de 2,91% pour une durée résiduelle de 16 ans et 9 mois. Sur la base des anticipations de marché de 2024, le taux moyen devrait diminuer pour atteindre 2,51% à échéance 2032.

Le taux est réparti de la manière suivante :

- La dette à taux fixe représente 53,3% de l'encours.

Cette proportion de taux fixe conduit à une forme de rigidité de la dette, les taux fixes ne permettant que des arbitrages ou réaménagement coûteux.

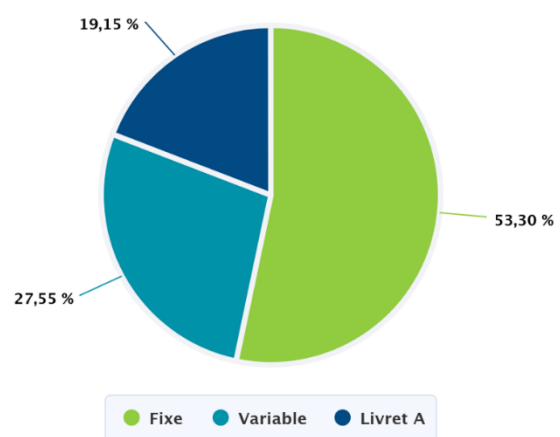


Figure 35 La structure de la dette en 2023, source Finance Active

¹⁸Selon la définition du besoin de financement introduite dans la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Lecture : un besoin de financement négatif correspond à un flux de dette négatif sur l'exercice concerné, à savoir que les remboursements de dette sont supérieurs aux nouvelles dettes. On parle alors de désendettement. A l'inverse, un besoin de financement positif correspond à un flux de dette positif. On parle alors d'endettement

La dette à taux variable représente quant à elle 46,7% de l'encours (dont 19,1% de Livret A). Cette part permet de dynamiser le taux moyen de la dette globale et apporte de la souplesse de gestion.

La dette (23 emprunts) est contractée auprès de 9 groupes bancaires.

Le principal prêteur, la CDC, représente plus du tiers du volume des financements (36,8%).

La SFIL CAFFIL (groupe la Banque postale), avec 25% des financements, dispose également d'une part importante de l'encours. Arkéa, avec 11,1% des financements, occupe la troisième position. Viennent ensuite le groupe Crédit Coopératif 6,5%, le groupe Crédit Agricole (Crédit Agricole Corporate Investment Bank) 6,2 % et le groupe Caisse d'Epargne 5,7%.

L'encours de dette du Département est très peu exposé au risque. En effet la proportion de taux fixe offre à la collectivité un niveau de risque parmi les plus bas (catégorie 1-A, 2-A selon la Charte Gissler¹⁹).

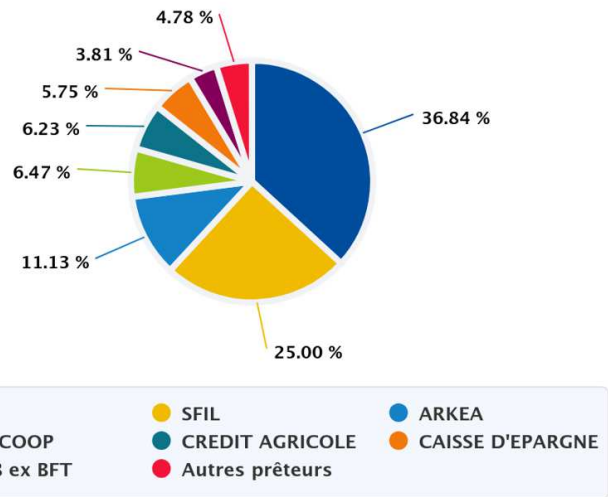


Figure 36 La répartition des prêteurs en 2023, source Finance Active

5.3 La dette comparée

Sur un temps long, la dette du Département apparaît comme étant structurellement inférieure à celles des autres Départements, comme l'indique le graphique suivant.

COMPARATIF DES ENCOURS DE DETTE en euros/habitant

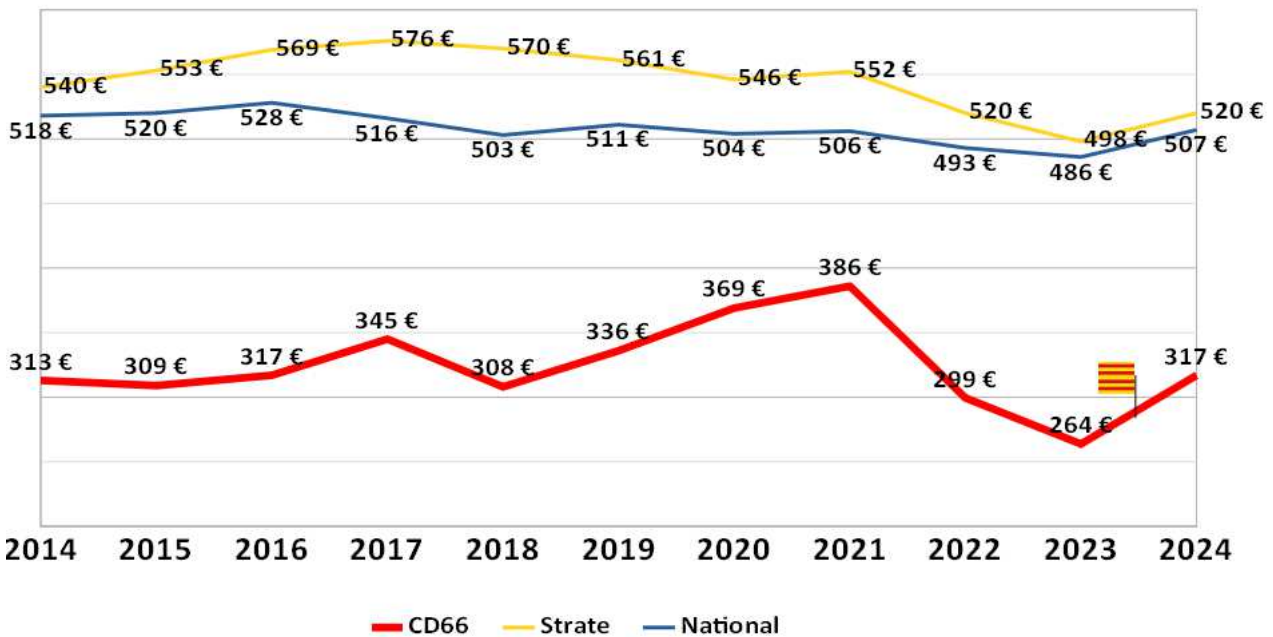


Figure 37 L'évolution de l'encours de dette par habitant, source CD66

¹⁹La charte de bonne conduite dite Charte « Gissler » signée par les principaux prêteurs et les associations d'élus locaux, définit une grille de classification des emprunts. Ils sont classés par degré de risque de « 1A » risque le moins élevé à « 6F » risque le plus élevé.

Le stock de dette par habitant au 31 décembre 2024 s'élève à 317 € pour le Département des PO, soit un niveau inférieur à la moyenne des Départements de la strate de comparaison (520€)²⁰. Le Département est historiquement moins endetté que les autres Départements et se situe même dans le premier quintile (parmi les 20%) des Départements les moins endettés de France.

5.4 L'annuité de la dette

Montants en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Remboursement du capital	12 836 251	14 368 266	19 392 203	74 334 901	16 392 074	12 714 385
Intérêts de dette	3 379 252	3 402 074	3 226 086	8 081 517	3 132 462	3 743 861
Annuité de dette	16 215 503	17 770 340	22 618 288	82 416 418	19 524 536	16 458 246
Poids dans les DRF	3,04 %	3,29 %	4,15 %	15,50 %	4,12 %	3,31 %

Tableau 27 L'évolution de l'annuité de la dette, source CD66

L'annuité de la dette comprend le remboursement du capital (débit net des comptes de refinancement de dette et des opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie) et le remboursement des intérêts.

Après avoir atteint un point bas en 2019 avec 16,2 M€, l'annuité de dette augmente ensuite et même connaît une évolution atypique en 2022. Cette hausse correspond à la couverture des charges financières et des sommes versées en capital liés au remboursement anticipé d'une partie des emprunts indexés sur l'inflation et sur le livret A. L'annuité de la dette retrouve un profil de tendance à 16,5 M€ en 2024.

L'annuité de dette s'établit en moyenne à 29,9 M€ sur la période. En opérant un retraitement de l'exercice atypique 2022, l'annuité de la dette représente 18,5 M€ en moyenne ; 14,1 M€ pour le remboursement en capital et 3,4 M€ pour les charges d'intérêt.

Le poids de l'annuité de la dette rapporté aux DRF est stable, se situant entre 3 % et 4,2% entre 2019 et 2024.

5.5 Le délai de désendettement

Le délai de désendettement (appelé également capacité de désendettement, représente le rapport entre l'encours de dette et l'épargne brute, exprimé en nombre d'années) affiche une moyenne annuelle de 2 années du fait de la bonne tenue de l'épargne brute (82,5 M€ en moyenne) et du pilotage de l'encours de dette en fin de période (157,4 M€ en moyenne).

Le délai de désendettement se situe entre et 1,4 année en 2022 et 2,4 années en 2024. Le ratio mesurant la capacité de désendettement est, en

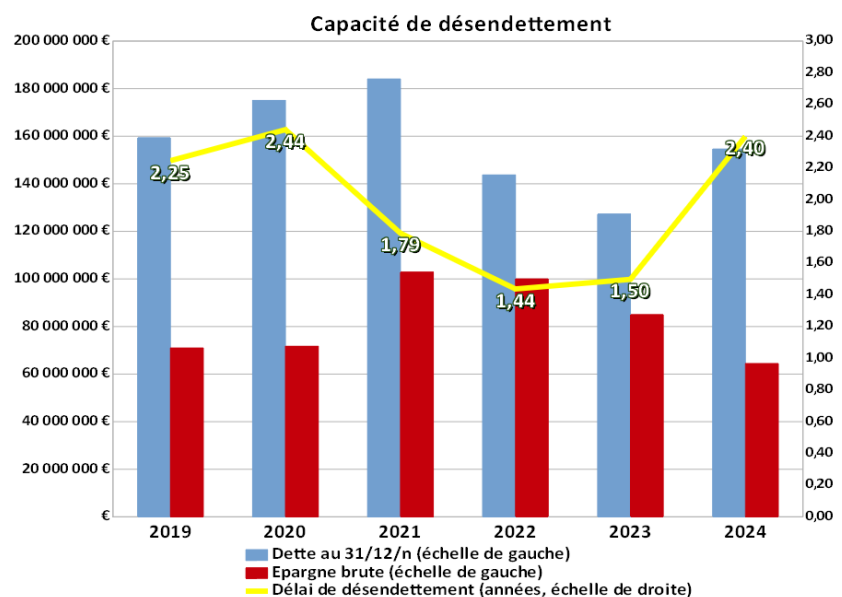


Figure 38 L'évolution comparative de la capacité de désendettement, source CD66

²⁰DGCL, Comptes financiers des Départements, CA 2024

tendance, toujours inférieur aux ratios nationaux (strate ou tous Départements).

Au 31 décembre 2024, le délai de désendettement atteint 2,4 années pour le Département des PO, 4,9 années pour la strate et 6,7 années pour le national.

6 LA RENATIONALISATION DU RSA

Sur le fondement de l'article 43 de la loi de finances initiale 2022, le Département a décidé par délibérations du 16 décembre 2021 et du 28 février 2022 d'expérimenter pour une durée de 5 ans la renationalisation de la gestion et du financement du RSA.

À compter du 1^{er} janvier 2022 et jusqu'au 31 décembre 2026 (hors période dérogatoire de transition), l'ensemble des actes de gestion et des décisions individuelles afférents à l'allocation RSA et relevant de l'instruction administrative, de l'attribution du droit, du contrôle administratif, du recouvrement des indus et le financement de ces prestations relèvent de la compétence de l'État. Pour autant l'organisation des parcours des bénéficiaires du RSA ainsi que les actions d'insertion restent de la compétence du Département.

Pour l'État et le Département, la renationalisation du RSA doit permettre de changer en profondeur les objectifs des politiques d'insertion conduites sur le territoire des Pyrénées-Orientales. Grâce aux moyens financiers dégagés par l'expérimentation, le Département s'engage à augmenter les dépenses cumulées d'insertion de 24,7 M€ sur la période 2022-2026.

Concernant les modalités financières de la renationalisation, il est prévu un schéma spécifique établi selon plusieurs étapes. Sur le volet dépenses, est nationalisée au niveau des comptes de l'État une nouvelle charge calculée (moyenne actualisée de montants de l'allocation RSA historique augmentée du montant de la valorisation des ETP des agents affectés)²¹ appelée droit à compensation (DAC). Les services de l'État ont évalué le DAC à 135,9 M€. Pour financer cette charge, il est prévu une reprise des recettes perçues à l'origine

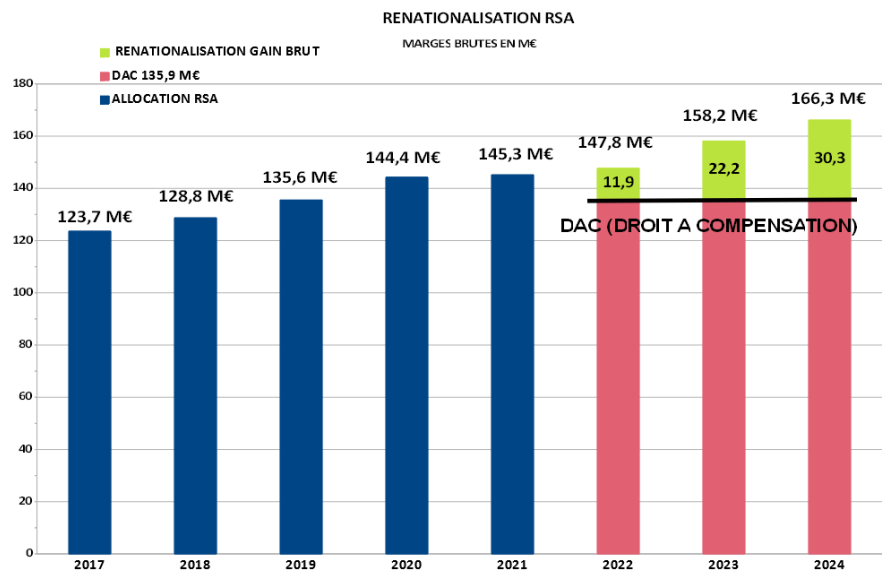


Figure 39 Les marges budgétaires brutes de la renationalisation du RSA, source CD66

par le Département au titre du financement du RSA (TICPE, FMDI, DCP). Afin d'assurer une compensation financière intégrale, le solde (appelé « reste à financer RSA ») entre le droit à compensation RSA et les 4 recettes visées est déterminé selon l'ordre de reprise suivant :

1. la reprise du produit des DMTO dans la limite de 20% du produit actualisé (variable),
2. une réfaction d'un montant fixe sur la dotation de compensation de DGF (fixe),
3. une réfaction d'un montant fixe sur la dotation forfaitaire de DGF (fixe),
4. une reprise d'un montant fixe de son produit de TVA (fixe et non activée).

²¹Rapport annexé à la délibération n°34 de l'Assemblée départementale du 16 décembre 2021

Le principal effet financier de la renationalisation du RSA est lié à l'évolution de la dépense RSA dans le temps.

SCHÉMA FINANCIER DE LA RENATIONALISATION DU RSA (€)	2021	2022	2023	2024
DROIT A COMPENSATION RSA (DAC) AU PROFIT DE L'ÉTAT				
DAC actualisée valeur 2020 (moyenne des montants allocation RSA 2018 2019 2020) Avec valorisation des ETP	135 927 121	135 927 121	135 927 121	135 927 121
TICPE-RMI	57 149 941	57 149 941	57 149 941	57 149 941
TICPE-COMPLEMENT RSA	11 111 198	11 111 198	11 111 198	11 111 198
FONDS DE MOBILISATION DÉPARTEMENTALE POUR L'INSERTION FMDI	6 608 527	6 608 527	6 608 527	6 608 527
DISPOSITIF DE COMPENSATION PÉRÉQUÉE DCP	12 033 437	12 033 437	12 033 437	12 033 437
RECETTES DÉDIÉES AU FINANCEMENT DU RSA	86 903 103	86 903 103	86 903 103	86 903 103
POUR INFO RESTE A FINANCER RSA	49 024 018	49 024 018	49 024 018	49 024 018
REPRISE VARIABLE PRODUIT DES DMTO-LIMITE DE 20% DU PRODUIT ANNUEL	26 982 958	28 816 437	23 758 867	19 164 584
REFACTION MONTANT FIXE SUR LA DOTATION DE COMPENSATION DE SA DGF	12 470 128	12 470 128	12 470 128	12 470 128
REFACTION MONTANT FIXE SUR LA DOTATION FORFAITAIRE DE SA DGF	9 570 933	9 570 933	9 570 933	9 570 933
REPRISE MONTANT FIXE DE SON PRODUIT DE TVA	-	-	-	-
TOTAL FINANCEMENT CD66	135 927 121	137 760 600	132 703 031	128 108 748
ALLOCATION RSA AU RÉEL (RECONSTITUTION CD66 AVEC CAF ET MSA)	145 250 865	147 779 409	158 160 443	166 250 595
IMPACT TRANSITOIRE DE LA MISE EN OEUVRE SUR LA SEULE ANNÉE 2022		-4 088 066		
recettes exceptionnelles gestion transitoire RSA (+)		73 294 737		
restitution des avances historiques CAF/MSA (+)		7 505 160		
dépenses transitoires gestion RSA (-)		-84 887 963		

Tableau 28 le schéma financier de la renationalisation du RSA, source CD66

Toute augmentation de la dépense RSA au-delà de la dépense initiale évaluée au moment de la renationalisation (135,9 M€) constitue un gain financier pour le Département qui n'a plus à en supporter le dynamisme. À l'inverse, dès lors que la dépense RSA est inférieure au point de base, le gain financier lié à la baisse profite à l'État et non au Département²². Pour dresser un bilan financier complet de l'expérimentation, il conviendra de prendre en compte d'autres facteurs comme l'évolution du produit des DMTO sur la période.

Au titre des trois premières années d'expérimentation (2022/2024), le bilan financier est positif et les marges budgétaires sont prioritairement allouer aux nouveaux efforts en matière de politique d'insertion.

En 2025, le différentiel en faveur du Département devrait encore augmenter du fait de la hausse de l'allocation RSA estimée à 175 M€ en 2025.

7 LA DERNIERE ANALYSE DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES

La chambre régionale des comptes Occitanie²³ a procédé, pour la troisième fois en 6 ans, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion du Département.

Le rapport définitif fait état d'une analyse qui porte sur la période 2022-2025 avec les éclairages suivants :

²² Le montant de l'allocation RSA a progressé à un rythme moyen de +3,6 % entre 2014 et 2021

²³ Chambre régionale des comptes Occitanie, rapport d'observations définitives, 30 juin 2025

D'abord, ce contrôle a été déclenché pour analyser les situations des 13 Départements d'Occitanie alors que certains d'entre eux évoquaient des difficultés financières graves. Par ailleurs, la publication de la synthèse des 13 rapports vient confirmer que les finances du Département des PO présentent un cadre serein pour préparer des décisions publiques à l'échelle des enjeux du territoire. Les différentes observations formulées dans ce rapport renforcent la stratégie de la collectivité et confirment la situation atypique de l'échelon départemental dans un contexte national de profondes mutations.

Les magistrats ont relevé l'exposition du budget départemental aux décisions qui s'imposent aux élus départementaux (revalorisation nationale des rémunérations, inflation, etc.) et à la conjoncture (marché immobilier, lien TVA et consommation, dépenses sociales, etc.).

La chambre régionale des comptes est venue valider les choix stratégiques du Département des Pyrénées-Orientales :

- désendettement début 2022 avant la remontée des taux d'intérêt ;
- évolution des charges courantes en dessous de l'inflation depuis 2022 ;
- recomposition de la politique d'insertion sociale et professionnelle (25 M€ de crédits nouveaux).

Ce rapport confirme aussi la pertinence des décisions prises par les élus départementaux au regard de la trajectoire financière de la collectivité. La recentralisation du RSA, le réaménagement de la dette départementale, la maîtrise des charges de gestion, la fusion des sections soins et dépendance de l'APA en établissement sont autant de choix qui ont préservé, et continuent de préserver, les marges financières du Département. Elles ont permis un effort historique d'investissement et un renforcement des politiques publiques dans le secteur social. Tout cela se réalise avec une santé financière qualifiée de « saine » sans oublier la prudence nécessaire pour faire face à de nombreuses incertitudes.

Les choix de l'Assemblée départementale ont d'abord renforcé des politiques publiques essentielles pour la cohésion sociale (protection des enfants, accompagnement des personnes handicapées et des personnes âgées) et aux services publics essentiels pour la population (moyens affectés aux pompiers, à la qualité des routes départementales, à l'accueil des collégiens, etc.).

Le Département poursuit une stratégie qui le conduit à essayer d'amplifier ses dispositifs dans un cadre contraint. La situation sociale impose à la fois de répondre à des besoins grandissants avec des ressources en baisse et de déployer des services publics dans un contexte démographique où certaines compétences sont rares (métiers de la santé, ingénierie, etc.).

IV – LES EXERCICES 2024 ET 2025 : UNE AMÉLIORATION FRAGILE DE LA SITUATION

1 RETOUR SUR LA SITUATION FINANCIÈRE EN 2024

1.1 Les collectivités locales en 2024

En 2024, le solde déficitaire des collectivités territoriales et de leurs groupements (intercommunalités et syndicats) a doublé par rapport à 2023 (de -5,0 à -11,4 Md€) rendant inopérants les objectifs de contribution des collectivités au redressement des finances publiques tels que fixés par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027. Les dépenses de fonctionnement ont continué de progresser à +4,1%, plus vite que les recettes de fonctionnement (+2,7%).

Les dépenses de personnel ont connu une hausse significative sous l'effet de mesures indiciaires, de la hausse des effectifs et de la revalorisation des régimes indemnitaires.

Les dépenses d'achats et de biens et services bien qu'en ralentissement, sont demeurées supérieures à l'inflation.

collectivités territoriales et de leurs groupements

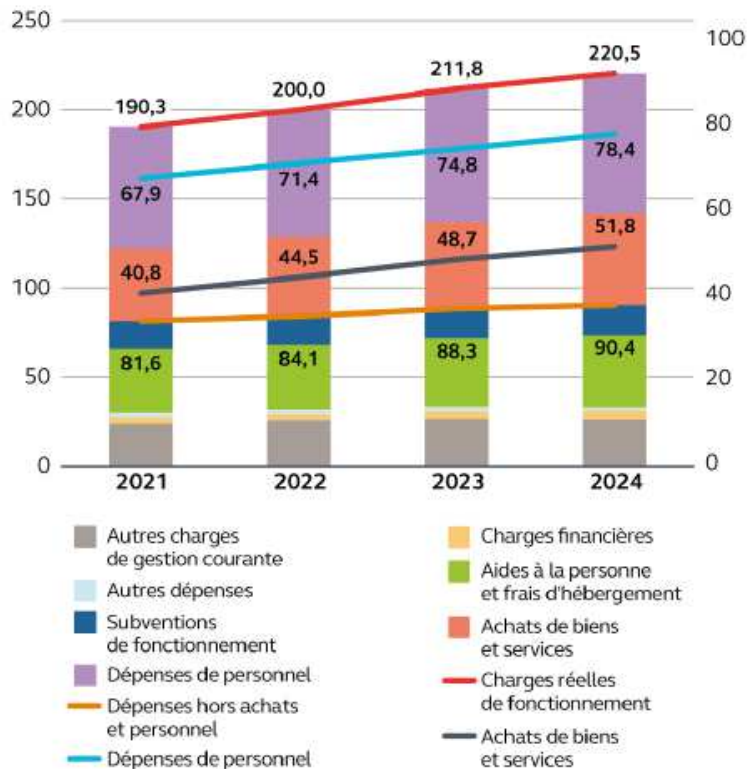


Figure 40 L'évolution des DRF des collectivités, source Cour des comptes

Porté par le dynamisme des taxes foncières, l'évolution des produits a été toutefois freinée par la poursuite de la baisse des DMTO et par la stabilité des recettes de TVA.

En conséquence, l'épargne des collectivités, avant et après remboursement des emprunts, s'est contractée en 2024. Pour autant, elles ont continué à investir en 2024 (+ 6,8 %). Afin de financer ces dépenses, les collectivités ont puisé dans leur trésorerie et accru leur endettement. La durée théorique de remboursement de l'endettement est restée soutenable (5,2 années, contre 4,7 années en 2023).

Les situations des différentes catégories de collectivités sont divergentes. Par ailleurs, des disparités croissantes apparaissent à l'intérieur de chaque catégorie de collectivités.

L'impact de l'inflation sur les collectivités

En 2024, l'inflation a augmenté de +2%, après +4,9% en 2023 et +5,2% en 2022.

Pour les collectivités, le ralentissement voire la baisse des prix en 2024 s'observe sur certains postes de dépenses tels que l'électricité, le gaz, l'eau ou les combustibles.

Alors que la hausse des prix avait été particulièrement forte pour les principaux indices relatifs aux investissements, les prix ont continué de décélérer en 2024 pour se situer sous l'indice des prix à la consommation : + 0,8 % en 2024 pour les travaux publics par exemple.

L'actualisation ou la révision des prix prévus par les contrats de fourniture de biens et de prestations de services produisent un effet inflationniste. En outre, la revalorisation du point d'indice du traitement des

agents fonctionnaires et contractuels de +1,5 % et l'attribution de points d'indice différenciés du 1^{er} juillet 2023 se reportent en année pleine en 2024.

Par ailleurs, les prestations sociales versées par les Départements sont indexées sur l'inflation constatée et leurs interventions sociales revalorisées en fonction du salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic).

Pour autant, l'inflation a aussi un effet favorable sur les recettes des collectivités, à travers principalement la revalorisation automatique des bases des locaux d'habitation et des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises.

1.2 La situation des Départements en 2024

En 2024, la situation financière des Départements se dégrade.

Les dépenses réelles de fonctionnement augmentent (+ 3,4 %, ou + 1,4 % en volume), sous l'effet de la dynamique des dépenses de frais d'hébergement en établissements médico-sociaux et en famille d'accueil, des charges relatives aux allocations de solidarité (APA et PCH) et des charges de personnel.

Les recettes de fonctionnement sont stables (+0,8%) du fait de la baisse du produit de DMTO et de la stabilisation de la fraction TVA, première recette des Départements. Toutefois, les RRF n'ont pas baissé en 2024 portés par des effets conjoncturels comme le versement de recettes de DMTO mises en réserve au niveau national en 2021 et 2022

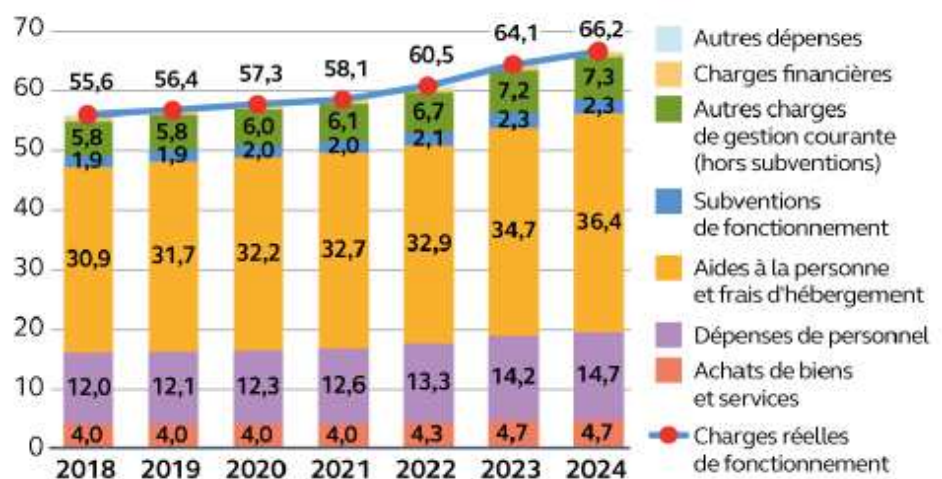


Figure 41 L'évolution des RRF des Départements, source Cour des comptes

et le versement du « fonds de sauvegarde des Départements » constitué à partir de 2021.

Dans ces conditions, l'épargne des Départements diminue fortement (-23%).

Entre 2022 et 2024, l'épargne brute est même divisée par deux et ne représente plus que 7,6 % des recettes de fonctionnement (pour un seuil d'alerte de 7 %). L'épargne nette subit la même tendance à la baisse. Or le niveau des dépenses d'investissement demeure élevé en 2024. Pour couvrir le besoin de financement, les Départements mobilisent le fonds de roulement (réserve) et sollicitent les recettes d'emprunt.

Le ratio de désendettement se dégrade à nouveau à un peu plus de six années. La situation financière des Départements pris individuellement est hétérogène. Un tiers d'entre eux connaît une situation défavorable. Un nombre significatif de Départements conserve en revanche une bonne santé financière.

En définitive, l'année 2024 vient confirmer le caractère inadapté de la structure financière des Départements : des recettes cycliques et volatiles comme les DMTO doivent financer des dépenses sociales rigides et dynamiques.

La mise en garde de la Cour des comptes sur la situation dégradée des Départements

« Les Départements connaissent une situation financière défavorable. Elle résulte de l'effet de ciseaux lié à la chute des recettes de DMTO en 2023-2024, après plusieurs années de hausse accélérée, et à la dynamique de leurs dépenses sociales, sur laquelle les Départements ne disposent que de peu de leviers d'action.

Il en découle une nouvelle chute de l'épargne, après celle de 2023. Entre 2022 et 2024, l'épargne nette de remboursements d'emprunts des Départements a été divisée par près de quatre. De ce fait, les Départements ont autofinancé moins de la moitié de leurs dépenses d'investissement en 2024 (43,3% contre 86,9% en 2022). Si la situation financière globale des Départements s'est dégradée, une minorité seulement – d'un sur huit à un sur trois selon le critère retenu - connaît une situation défavorable, sinon de grande fragilité.

En 2024, 35 Départements dégagent une épargne brute inférieure au seuil d'alerte de 7 % des produits de fonctionnement, 12 présentent une épargne nette négative et 15 auraient besoin de plus de dix années d'épargne brute pour rembourser intégralement leurs dettes.

Un nombre significatif de Départements continue en revanche à jouir d'une situation financière favorable.

Comme la Cour l'a souligné à plusieurs reprises, la composition des recettes des Départements est inadaptée à celle de leurs dépenses. Même si les dispositifs de lissage conjoncturel de recettes ont atténué les effets de la baisse des DMTO, il est peu rationnel que des recettes aussi cycliques et volatiles, assises sur un segment particulier de l'activité économique, contribuent au financement de dépenses aussi rigides et évolutives que les dépenses sociales, lesquelles représentent une part prépondérante des dépenses de fonctionnement des Départements. De plus, le dispositif national de péréquation corrige insuffisamment l'inégale répartition, entre Départements, des bases des recettes de DMTO.

De manière générale, la dispersion des situations financières des Départements souligne la nécessité d'un réexamen d'ensemble de leurs ressources en fonction des besoins de financement liés à l'exercice de leurs compétences obligatoires, notamment dans le domaine social ».

COUR DES COMPTES, LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2025

Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements en 2024 Fascicule 1, Juin 2025 (pages 15-16)

1.3 Le Département des Pyrénées-Orientales en 2024

En M €	2023	2024	évolution
Dépenses réelles de fonctionnement*	471,7	493,3	4,6 %
Recettes réelles de fonctionnement*	557,3	557,9	0,1 %
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	109,2	141,9	29,9 %
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt)	22,9	23,4	2,2 %
Encours de la dette	127,3	154,6	21,4 %

*hors chapitres 68 et 78

Tableau 29 L'évolution des DRF/RRF, source CD66

Les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) s'élèvent à 493,3 M€ (+4,6 % par rapport à 2023) et représentent 76% des dépenses totales de la collectivité.

Les charges de personnel et frais assimilés (chapitre 012) s'élèvent à 126,1 M€ (+5,3 M€, +4,3 % par rapport à 2023).

En ajoutant les dépenses de masse salariale des agents affectés à la politique insertion (chapitre 017, 7,7 M€) et des agents contribuant au fonctionnement des groupes d'élus (chapitre 6586, 0,3 M€), les frais de personnel s'élèvent au total à 134 M€ (+6,1 %).

Les dépenses de personnel affichent une hausse en 2024 sous l'effet conjugué de l'impact en année pleine de la hausse du point d'indice de 1,5 % au 1^{er} juillet 2023 (+1,3 M€), de la hausse généralisée

en début d'année de 5 points pour tous les agents (+1 M€), de la hausse de la masse salariale relative aux agents affectés à la politique d'insertion (+1,3 M€) ou encore de la progression tendancielle de la masse salariale et du GVT.

Les dépenses d'action sociale (294,2 M€ avec l'intégration des dépenses de personnel) constituent la majorité des dépenses de fonctionnement (60 %). Ces dépenses augmentent de 14,6 M€ (+5%) par rapport à 2023.

La section de fonctionnement du Département est notamment mobilisée pour le paiement des allocations individuelles de solidarité (APA et PCH). Ces deux dispositifs, au cœur de l'action du Département, symbolisent son rôle de chef de file en matière sociale avec 18 % des dépenses de fonctionnement pour un montant total de 91,8 M€ (en hausse de +6 %).

Les recettes réelles de fonctionnement (RRF) atteignent 557,9 M€ (+0,1%) et représentent 90 % des recettes totales du budget du Département.

La fraction de TVA (ex TFPB) affiche 160,4 M€ en 2024. La fraction de TVA venant en substitution du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (ex CVAE) représente 22 M€.

Le Département bénéficie des péréquations établies sur la base des produits des DMTO (26,5 M€). Cette recette est contrebalancée par une dépense de prélèvement de 9,8 M€. Le Département est bénéficiaire net du mécanisme de péréquation DMTO pour 16,7 M€ en 2024.

Le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) affiche 77,6 M€ (-19%) contre 95,8 M€ en 2023.

Le Département a perdu 18,2 M€ de produit DMTO en comparaison à l'exercice 2023. Le produit des DMTO est même devenu la 3^{ème} recette du Département après la fraction de TVA et la TSCA.

La taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) à 89,8 M€ augmente de +6,6 %. Cette taxe est affectée au financement des transferts de compétence de l'acte II de la décentralisation et au remplacement partiel de la taxe professionnelle (TP).

En section d'investissement, les remboursements d'emprunts affichent 12,7 M€ et représentent 8 % de la section d'investissement.

Les dépenses d'investissement direct (141,9 M€ ; +30% ; +32,7 M€) sont composées des dépenses d'équipement, des subventions et des autres dépenses d'investissement, hors remboursement de l'emprunt.

Ces dépenses sont couvertes par l'épargne nette à hauteur de 51,7 M€, puis par les recettes d'investissement pour 23,4 M€. Le Département a souscrit pour 40 M€ de nouveaux emprunts et a mobilisé son fonds de roulement en 2024.

Au 31 décembre 2024, l'encours de la dette s'élève à 154,6 M€.

2 LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITÉS AU REDRESSEMENT DES FINANCES

Entre 2014 et 2017, les collectivités ont contribué au redressement des finances publiques par la voie d'une diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à hauteur de 11 Md€.

Par la suite, les plus grandes collectivités ont dû modérer l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement dans le cadre des « contrats de Cahors », interrompu en mars 2020 à la suite de la crise sanitaire.

La loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 ont mis à la charge des collectivités une contribution significative au redressement des finances publiques.

Si le montant de cette contribution a été révisé à la baisse entre les projets de lois et les lois finalement adoptées, il n'en reste pas moins élevé et marque un retournement par rapport aux années précédentes.

D'un montant estimé initialement à plus de 5 Md€, la contribution globale s'opère par plusieurs instruments : une hausse du taux de cotisation des employeurs territoriaux à la CNRACL, le gel ou la minoration de certains transferts de l'État ou la mise en réserve de recettes des collectivités par un prélèvement sur les douzièmes de fiscalité qui leur sont versés par le compte de concours financiers de l'État.

2.1 La hausse des cotisations CNRACL

La caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) gère le régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

Depuis 2018, elle connaît un déficit croissant. Le flux des départs à la retraite augmente, tandis que la base des cotisants s'érode, sous l'effet du recours croissant des collectivités et des hôpitaux publics à des agents contractuels qui sont affiliés au régime général de sécurité sociale.

En 2024, le taux de cotisation à la CNRACL a augmenté d'un point pour atteindre 31,65 %. Cette hausse a été compensée par une baisse symétrique d'un point du taux de cotisation d'assurance maladie, qui ne s'applique cependant qu'à la seule année 2024.

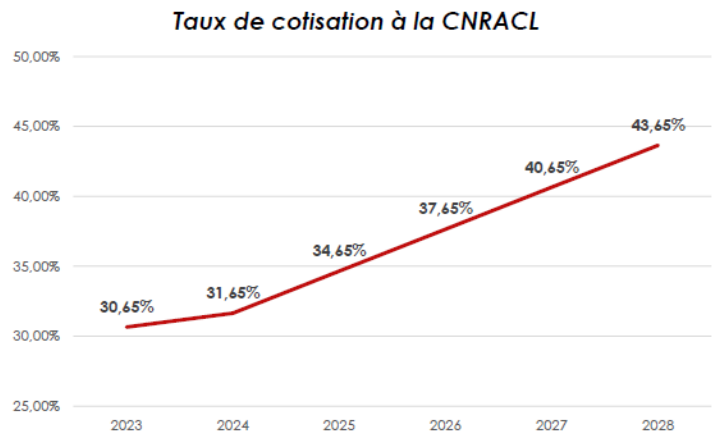


Figure 42 L'évolution du taux CNRACL, source RCF

À compter de 2025, les employeurs territoriaux assument ainsi, sans compensation, la hausse du taux CNRACL intervenue en 2024.

Un décret du 30 janvier 2025 fixe le taux de cotisation des employeurs territoriaux et hospitaliers à la CNRACL à 34,65 % en 2025, 37,65 % en 2026, 40,65 % en 2027 et 43,65 % en 2028, soit trois points de plus par an par rapport au taux 2024 (31,65 %).

Entre 2024 et 2028, le taux de cotisation CNRACL augmentera ainsi de plus de +40 %. La hausse décidée en 2025 n'est pas compensée aux collectivités et met à la charge des employeurs territoriaux une contribution supplémentaire de 1,1 Md€ dès 2025 et de 4,3 Md€ au total en 2028.

2.2 Le gel des fractions de TVA affectées aux collectivités

La TVA est devenue la première recette de fonctionnement des collectivités à la suite des réformes de fiscalité locale.

La loi de finances initiale pour 2025 reconduit exceptionnellement les montants de TVA versés au titre de 2024 aux collectivités qui en sont affectataires, sans les faire bénéficier de la dynamique positive de l'année, estimée initialement à + 2,2 %.

Le montant de toutes les fractions de TVA est gelé, à l'exception du fonds de sauvegarde des Départements, alimenté par la dynamique positive du montant forfaitaire de 250 M€ de TVA versé depuis 2021.

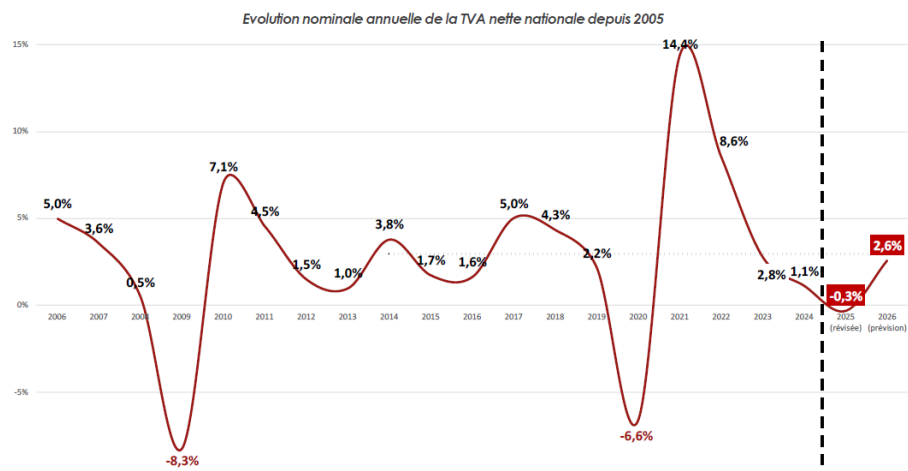


Figure 43 L'évolution de la TVA nette, source RCF

Selon l'évaluation initiale, le gel de la TVA affectée aux collectivités devait faire bénéficier l'État d'un Md€ de recettes supplémentaires de TVA en 2025.

Or cette cible ne sera pas atteinte, les recettes de TVA sont finalement attendues en baisse en 2025. Si cette tendance devait se confirmer, les collectivités ne contribueraient pas au redressement des finances publiques.

2.3 La réduction des variables d'ajustement

La construction des projets de loi de finances comporte des réductions de certains concours de l'État, dits « variables d'ajustement ». Depuis 2018, les minorations de ces variables ont pour objet d'assurer le respect de la trajectoire d'évolution du montant des concours financiers de l'État aux collectivités fixée par les normes de cadrage budgétaire (PSMT, LPFP).

Cette trajectoire comprend les prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales, à l'exception du fonds de compensation de la TVA (FCTVA). La loi de finances pour 2025 marque une inversion de tendance en minorant de 490 M€ le montant des variables d'ajustement. En 2025, l'effort est principalement supporté par le « bloc communal » (260 M€) et par les Régions (189 M€). En dépit de la dégradation globale de leur situation financière, les Départements assument une minoration des variables d'ajustement plus élevée qu'en 2024 (39 M€).

2.4 Le DILICO

Afin d'associer les collectivités territoriales à l'effort collectif de redressement des finances publiques, la loi de finances initiale pour 2025 a créé un dispositif de lissage des recettes fiscales des collectivités territoriales (DILICO).

	Nombre de collectivités prélevées	Montant prélevé (en k€)	Montant moyen (en k€)	Montant minimum (en k€)	Montant maximum (en k€)	% épargne brute 2024
Communes*	1 924	-250 000	-88,3	-1,0	-5 798,0	1,9%
Groupements à fiscalité propre	141	-250 000	-1 773,0	-2,6	-22 275,7	3,5%
Départements	50	-220 000	-4 400,0	-50,2	-22 373,3	3,6%
Régions	12	-280 000	-23 333,3	-11 036,7	-52 930,3	4,5%

Figure 44 L'impact du DILICO pour les collectivités, source La Banque Postale

En 2025, les communes dont l'indice synthétique était supérieur à 110 % de l'indice moyen de l'ensemble des communes étaient éligibles au prélèvement du DILICO. Étaient toutefois exclues du prélèvement les premières communes bénéficiaires des dotations de péréquation de la dotation globale de fonctionnement (DSU, DSR, DPOM). La contribution de chaque commune est plafonnée à 2 % de ses recettes réelles de fonctionnement (RRF).

Pour les Départements, étaient concernés par le DILICO en 2025 ceux présentant un indice de fragilité sociale inférieur à l'indice de fragilité sociale médian.

Le montant de la contribution de chaque Département était calculé en fonction de sa population, multipliée par l'écart entre son indice de fragilité sociale et l'indice de fragilité sociale médian de l'ensemble des départements.

Enfin, pour les Régions, étaient concernées par le DILICO en 2025 celles prélevées au titre du fonds de solidarité régionale (FSR). La contribution de chaque Région était calculée suivant les mêmes modalités de calcul que les prélèvements au titre du FSR.

Contrairement à la contribution au redressement des finances publiques, mise en œuvre entre 2014 et 2017, le DILICO n'a pas été conçu comme un prélèvement définitif des collectivités concernées.

Le texte prévoit en effet que les montants prélevés seront mis en réserve pour être redistribués les trois années suivantes aux collectivités

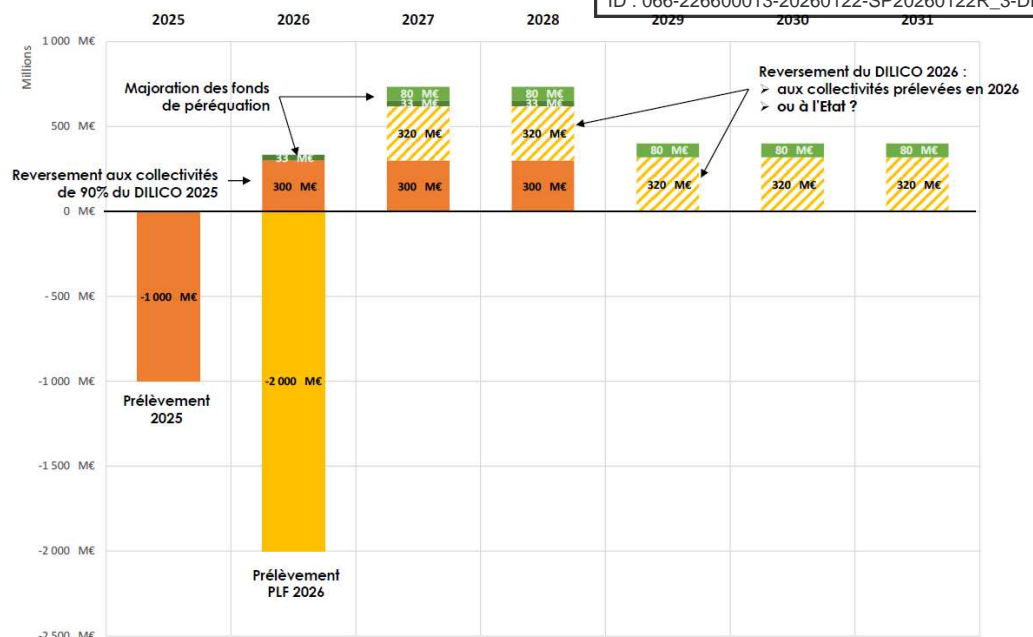


Figure 45 Le schéma du DILICO, source RCF

contributrices,

déduction faite de 10% du total destinée à alimenter les fonds de péréquation.

2.5 L'effectivité de la contribution des collectivités

Le montant de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques serait finalement moindre que prévu dans la mesure où les recettes de TVA baissent sur l'ensemble de l'année 2025.

La mise en réserve de recettes des collectivités - le dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités (DILICO) – réalise une ponction des recettes des collectivités, le cas échéant réaffectée à l'État.

Cette contribution vise à améliorer le solde de l'État et celui du régime de sécurité sociale de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, en leur réaffectant des ressources des collectivités.

En principe, elle doit par ailleurs inciter les collectivités, confrontées à une baisse de leurs ressources, à modérer leurs dépenses. Néanmoins, les effets de la contribution sur le solde des collectivités restent incertains car ce dernier est également lié à des évolutions de recettes et de dépenses indépendantes obéissant à d'autres déterminants.

Les contraintes qui pèsent sur les collectivités s'accroissent en 2025. Pour autant, les remontées comptables font état d'une légère amélioration des situations financières des collectivités par rapport à 2024.

	PLF/ PLFSS 2025	LFI/ LFSS 2025 (1)	Écart entre le PLF et la LFI	Annulations de crédits (avril 2025) (2)	Total de la contribution (1+2)
<i>Sécurité sociale</i>					
Hausse du taux de cotisation CNRACL en 2025	1 436	1 077	-		1 077
Fin de la compensation de la hausse du taux de la CNRACL en 2024	359	359	-		359
<i>État</i>					
Gel de la TVA	1 238	1 238	-		1 238
Minorations des variables d'ajustement	487	487	-		487
Réduction du FCTVA	800	-	- 800		-
Crédits budgétaires	995	1 093	98	174	1 267
Baisse en 2025 des crédits du fonds vert / crédits ouverts en 2024 (après annulations en 2024)	449	449	-	63	512
Baisse en 2025 des crédits mission RCT*/ crédits ouverts en 2024 (hors extinction du FEAC)	- 54	44	98	111	155
Baisse des crédits d'autres missions**	600	600	-	Nc	600
<i>Mise en réserve de recettes de fonctionnement des collectivités</i>					
Fonds de réserve/Dilico	2 800	1 000	- 1 800	0	1 000
Total contribution des collectivités	8 115	5 254	- 2 502	174	5 428

Figure 46 La contribution 2025 des collectivités, source Cour des comptes

3 L'AMÉLIORATION FRAGILE DES FINANCES LOCALES EN 2025

3.1 La situation des collectivités en 2025

En 2025, il est prévu que les recettes de fonctionnement perdent encore en dynamique pour la quatrième année consécutive (+2,2%). Les recettes fiscales progressent de +2,4 %, soit une évolution plus forte qu'en 2024 (+ 1,9 %). Elles sont portées par la reprise des DMTO : après deux années de fortes baisses (-22,3 % et -12,8 %), elles augmentent de +15%, soutenues par le volume des transactions immobilières et par le relèvement provisoire du taux plafond de 4,5 % à 5 %.

Le produit de TVA intègre la mesure de gel prévue en loi de finances pour 2025. Le montant TVA 2025 est donc équivalent au montant de TVA dû au titre de l'année 2024, régularisation comprise.

La taxe foncière sur les propriétés bâties, dont bénéficie le bloc communal, est en hausse de + 2,7 % avec la revalorisation forfaitaire des bases des taxes foncières de +1,7 %.

Les dotations et compensations fiscales en provenance de l'État restent stables. Les participations reçues en provenance de l'État, de l'Europe ou d'autres organismes publics (CNSA, CAF, etc.) ralentissent (+ 1,7 % après + 7,0 % en 2024).

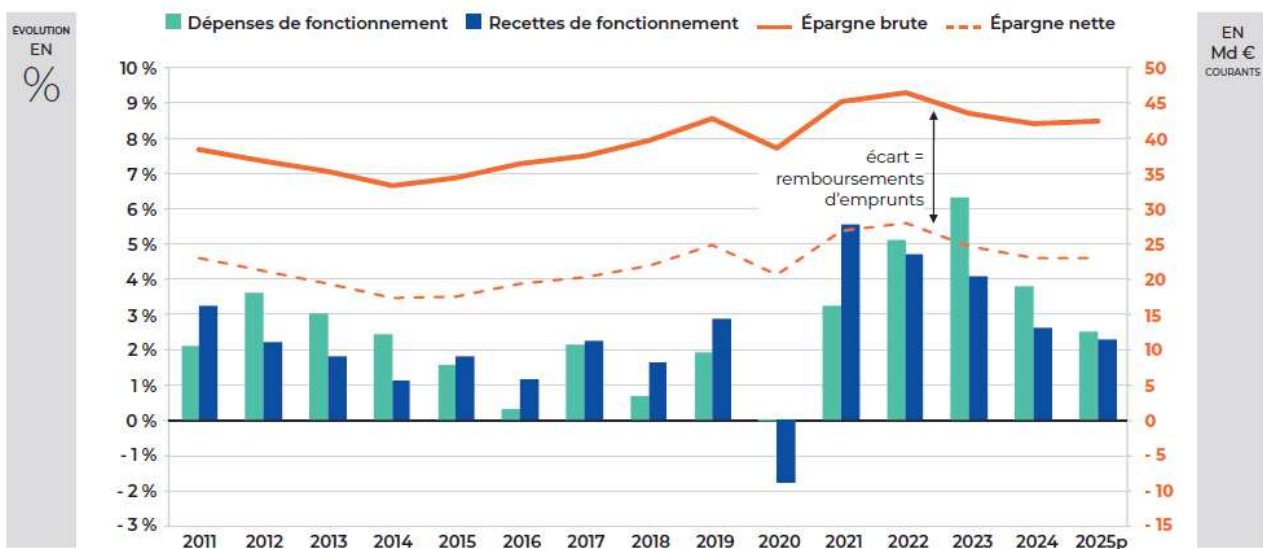


Figure 47 L'évolution des DRF/RRF et épargnes des collectivités, source La Banque Postale

Les versements de la CNSA diminuent par rapport à l'année 2024 (+7% après + 13,8 %).

Les dépenses de fonctionnement sont en hausse de +2,5 % (après +4,1 % en 2024).

Si les charges à caractère général affichent une croissance de +1,6 %, les dépenses de personnel progressent plus vite (+3,3 %). La masse salariale intègre en 2025 la hausse de 3 points du taux de contribution employeur à la CNRACL.

Les dépenses d'intervention, qui retracent les différentes actions des collectivités locales à destination des territoires et de leurs administrés, augmentent de +2,5 %.

Le revenu de solidarité active (RSA) suit un rythme proche de celui de sa revalorisation (+2,4 % sur l'année), le nombre de bénéficiaires étant stable.

Les autres allocations individuelles de solidarité, à savoir l'APA et la prestation de compensation du handicap (PCH), sont toujours dynamiques à champ constant.

Les frais de séjour pour l'aide sociale à l'enfance ou les personnes handicapées poursuivent leur hausse mais sur un rythme un peu plus modéré. Les autres composantes des dépenses d'intervention comme les subventions versées et les contingents obligatoires progressent faiblement sur une tendance proche de l'inflation (proche de +1%).

L'épargne brute des collectivités locales augmente légèrement de +1 %.

Les dépenses d'investissement hors dette sont en croissance de +1,2 % avec de fortes disparités selon les catégories de collectivités. Les dépenses d'investissement sont en hausse à +1 % et sont financées par le recours à l'emprunt (+4%) et par une mobilisation de fonds de roulement.

3.2 La situation des Départements en 2025²⁴

SECTION DE FONCTIONNEMENT	25/24 %	2025p Md €	FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	25/24 %	2025p Md €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	+ 3,1	74,2	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	- 6,9	11,2
Recettes fiscales	+ 4,3	53,1	financées par :		
Dotations et compensations fiscales	- 0,4	10,2	· Autofinancement (5)=(3)-(9)	- 3,3	6,6
Participations	+ 2,1	7,0	· Recettes d'investissement (6)	+ 1,4	3,2
Autres	- 0,6	3,9	· Flux net de dette (7) =		+ 1,5
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 2,2	68,0	- Emprunts nouveaux*	- 10,0	4,8
Dépenses de personnel	+ 1,8	14,7	- Remboursements (8)*	+ 4,0	3,2
Charges à caractère général	- 2,0	4,5	VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	-	- 0,3
Dépenses d'intervention	+ 3,6	37,6	ENCOURS DE DETTE au 31/12	+ 4,6	34,2
Autres	- 0,3	10,3	Budgets principaux		
Intérêts de la dette	+ 3,5	0,8			
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	+ 14,4	6,2			
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	+ 28,5	3,0			

Figure 48 L'évolution de la situation financière des Départements, source La Banque Postale

La situation financière des Départements, après avoir subi une forte dégradation en 2024, semble s'améliorer sans que les faiblesses structurelles soient évincées.

Les recettes de fonctionnement (+ 3,1 %) sont plus dynamiques que les dépenses (+ 2,2 %) en 2025. Après deux années consécutives de forte baisse, l'épargne brute départementale rebondit (+ 15 %). Les investissements (hors dette) sont de nouveau en baisse (- 7 %). Le flux net de dette continue d'être positif.²⁵

Les recettes

Après avoir connu une hausse continue, le produit de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) a baissé de près d'un tiers entre 2022 et 2024. L'année 2025 efface partiellement cette tendance.

Il est anticipé une augmentation des DMTO de +15 % par rapport à 2024 sous l'effet de :

- la hausse du volume des transactions (amélioration des conditions d'accès aux crédits immobiliers, légère hausse des prix, solvabilité des ménages, etc.) ;
- le relèvement de 4,5 % à 5 % du taux d'imposition par la majorité des Départements.

Les concours (APA, PCH et concours spécifiques) de la CNSA (gestionnaire de la cinquième branche « autonomie » de la sécurité sociale) aux Départements sont par ailleurs dynamiques (+ 8 % en 2025).

²⁴ Bulletin d'information statistique de la DGCL, BIS 201, septembre 2025

²⁵ La Banque Postale, Note de conjoncture, septembre 2025

La fusion des concours CNSA

Les différents concours CNSA destinés aux Départements ont fait l'objet d'une réforme en 2025 ; les concours sont fusionnés en deux catégories :

- les « concours aux personnes âgées » qui regroupent l'APA, le tarif plancher et la mesure de l'article 47 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 (compensation partielle de la revalorisation des salaires des personnels des services d'autonomie à domicile) sur le champ des personnes âgées ;
- les « concours aux personnes en situation de handicap (PSH) », qui comprennent la PCH, le tarif plancher et la mesure de l'article 47 sur celui des personnes handicapées.

Cette réforme prévoit que « *la compensation pour les Départements des dépenses engagées s'appuie désormais sur le niveau des dépenses constatées et non plus sur le niveau des recettes de la Caisse, avec pour objectif : une meilleure visibilité pour les collectivités et un taux de couverture qui n'a plus vocation à s'éroder* ».

Le relèvement du taux des DMTO par les Départements

En 2024, tous les Départements, sauf trois (Indre, Mayotte et Morbihan), appliquaient le taux maximal de 4,5 % de la taxe de publicité foncière ou de droit d'enregistrement sur les mutations d'immeubles, instauré en 2014 (auparavant fixé à 3,8 %). La loi de finances pour 2025 a autorisé les Départements à porter le taux à 5 % pour les mutations d'immeubles intervenues entre le 1^{er} avril 2025 et le 31 mars 2028, pendant une période de trois ans, à l'exception des acquisitions effectuées par les primo-accédants à la propriété foncière.

Cette nouvelle faculté doit permettre aux Départements d'accroître leurs recettes fiscales sans pénaliser les primo-accédants. La qualité de primo-accédant peut cependant être difficile à vérifier par les notaires.

Au total, 83 Départements ont adopté une délibération en ce sens avant le 15 avril, avec une application dès le 1^{er} avril pour 27 d'entre eux, à compter du 1^{er} mai pour 45 autres et à compter du 1^{er} juin pour 11 autres.

Parmi les trois Départements ayant conservé jusqu'en 2024 un taux de 3,8%, seul le Morbihan a porté à 4,5 % son taux applicable aux primo-accédants et à 5 % celui pour les autres acquéreurs.

Les Départements qui ont porté le taux d'imposition à son plafond légal de 5 % ont immédiatement mobilisé des recettes supplémentaires, mais épuisé le nouveau pouvoir fiscal qui leur était accordé. Les DMTO étant leurs seules recettes fiscales significatives, ils ne détiennent désormais plus, en pratique, de pouvoir fiscal.

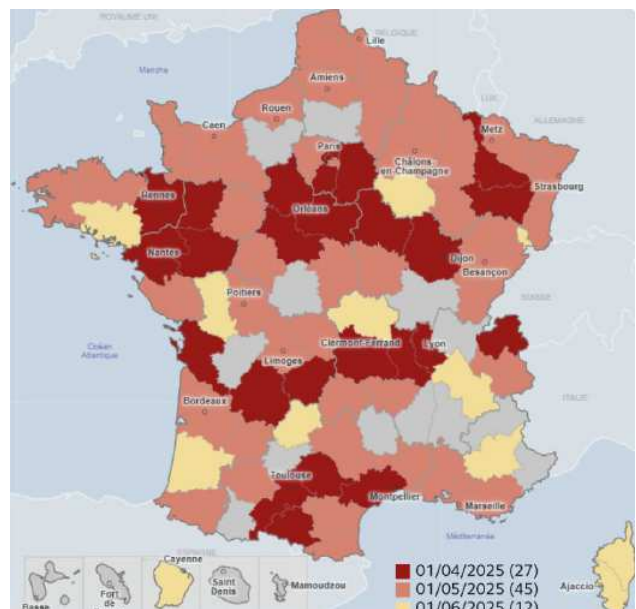


Figure 49 Taux DMTO de 5% dans les Départements, source Cour des Comptes

Pour les autres recettes, en 2025 les Départements bénéficient toujours de la hausse (+5%) des recettes de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA).

En revanche, les recettes de l'accise sur l'énergie (ex TICPE) restent stables. Le produit de TVA intègre la mesure de gel prévu en loi de finances 2025. Son montant 2025 est donc équivalent au montant de TVA dû au titre de l'année 2024. La progression devrait donc être légèrement positive.

Les dépenses

Si les recettes évoluent plus vite en 2025, les dépenses ralentissent.

Les dépenses de fonctionnement augmentent de +2,2% en 2025 (après 3,4% en 2024).

Les dépenses de personnel des Départements sont attendues en hausse de +2% en 2025.

En l'absence de mesures générales de revalorisation en 2025 ou d'effet report sur 2025 de mesures 2024, l'évolution des dépenses de personnel s'explique par la variation des effectifs, par l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT), par la hausse tendancielle de la part des contractuels et des agents de catégories A et aussi par les cotisations complémentaires CNRACL.

En 2025, les dépenses d'allocations individuelles de solidarité augmentent du fait des revalorisations des prestations RSA, APA et PCH. S'ajoute à cet effet « prix » l'effet « volume » lié à l'évolution du nombre de bénéficiaires. À la différence de l'APA, le nombre de bénéficiaires de la PCH est en croissance.

Au titre de l'aide sociale aux personnes âgées, les Départements financent notamment l'aide sociale à l'hébergement en établissement et des aides ménagères. Le nombre de bénéficiaires reste stable depuis 2022.

S'agissant de l'aide sociale aux personnes handicapées, les Départements prennent en charge l'aide sociale à l'hébergement en établissement, les accueils de jour, l'intervention d'un auxiliaire de vie ou d'une aide-ménagère à domicile et l'allocation compensatrice pour tierce personne pour des personnes handicapées. Après avoir diminué en 2020, dans le contexte de crise sanitaire, le nombre de bénéficiaires augmente depuis 2022.

Les Départements financent par ailleurs l'aide sociale à l'enfance (ASE).

Les dépenses d'ASE sont dynamiques : entre 2017 et 2023, elles ont augmenté de +25 %. Cette hausse traduit notamment celle du nombre des bénéficiaires.

Les dépenses de frais de séjour et d'hébergement à la charge des Départements augmentent en 2025 de +3 %.

Les dépenses d'achats de biens et de services sont orientées à la baisse en 2025 à -2%.

Les Départements ne sont quasiment plus impactés par la hausse généralisée et continue des prix. Les tarifs des combustibles et carburants, comme de l'électricité, sont en baisse en 2025 et ceux des produits alimentaires sont stables.

L'évolution comparée des dépenses de fonctionnement et des recettes anticipe une amélioration de l'épargne brute des Départements qui s'améliore de +14% (après -20% en 2024).

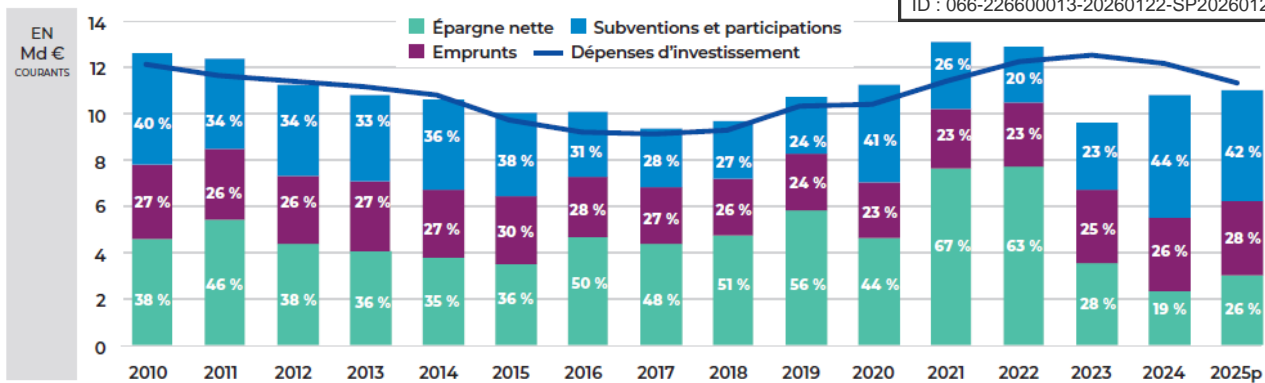


Figure 50 Le financement des investissements des Départements, source La Banque Postale

Une fois retranchés les remboursements d'emprunts, l'épargne nette permet le financement de 10 % des investissements (contre 35 % en 2023).

La baisse de l'épargne pèse sur l'évolution globale des dépenses d'investissement. Les Départements diminuent leur effort d'investissement en le recentrant sur les projets qui concernent leur propre patrimoine. Ces dépenses sont financées par un prélèvement du fonds de roulement, ainsi que par un recours à l'emprunt.

La dégradation des fondamentaux de gestion et la faiblesse de l'épargne des Départements fragilisent la situation financière des Départements.

L'analyse dynamique de l'épargne brute²⁶

Les services de l'Etat produisent tous les mois une situation mensuelle comptable des collectivités locales (SMCL). Dans la dernière version à jour du mois d'octobre 2025, la DGFIP compile l'évolution mensuelle des mouvements de comptabilité des collectivités.

Ces éléments sont éclairants à plusieurs titres :

- les RRF des collectivités (+2,2%) augmentent plus vite que les DRF (+1,7%) en tendance actualisée ;
- l'épargne brute constatée sur une année glissante (novembre 2024- novembre 2025) est en hausse de +7,6% pour l'ensemble des collectivités ;
- l'épargne brute des Départements affiche une augmentation de +26%.

Epargne brute (CAF brute) en M€	Exécution 2023 au 30 novembre 2023	Exécution 2024 au 30 novembre 2024	Exécution 2025 au 30 novembre 2025	Evolution sur la période 2023-2025	Évolution 2024/2023	Evolution 2025/2024
Communes	6 920	7 252	7 584	↗	4,8%	4,6%
GFP	5 105	4 650	4 540	↘	-8,9%	-2,4%
Départements	5 413	3 290	4 159	↘	-39,2%	26,4%
Régions	3 104	3 069	3 370	↗	-1,1%	9,8%
Total	20 541	18 261	19 654	↘	-11,1%	7,6%

²⁶DGFIP, SMCL, situation au 30 novembre 2025

3.3 L'exécution budgétaire pour le Département des PO en 2025

3.3.1 Les dépenses de personnel (DRF)

PRINCIPALES MESURES A LA HAUSSE EN M€	Impact estimatif 2025
Mesures liées à des facteurs exogènes (contexte économique, nouvelles mesures réglementaires)	
Hausse taux employeur CNRACL + 3pts	1,9
Retour taux normal URSSAF maladie + 1pt	0,7
Mesures liées à des facteurs endogènes (nouvelles mesures internes)	
Effet année pleine cotation des métiers 2025 (6 mois comptabilisés en 2024 avec mise en œuvre 1 ^{er} juillet 2024)	1,9
Effet année pleine recrutements suite créations 2024 + créations 2025	1,1
Intégration 19 agents RD66 au 1 ^{er} janvier 2025	0,9
Recrutements sur 15 postes vacants transférés RD66	0,4
	6,9

Tableau 30 Impact des mesures RH sur la masse salariale, source CD66

L'exercice 2025 a vu la mise en œuvre de plusieurs mesures qui ont produit un impact direct à la hausse sur la masse salariale départementale, anticipée à un montant proche de 141 M€ (+5%). Les mesures réglementaires constitués de la hausse des taux de cotisation CNRACL et URSSAF pèsent pour plus du tiers de l'augmentation des dépenses RH. L'effet année pleine de la revalorisation des régimes indemnitaires est évalué à 1,9 M€.

3.3.2 L'expérimentation de la fusion des sections soins/dépendance APA (DRF et RRF)

Le Département expérimente depuis le 1^{er} juillet 2025 l'expérimentation visant à la création d'un forfait unique relatif aux soins et à l'entretien de l'autonomie dans les établissements pour personnes âgées dépendantes. En d'autres termes, les sections Soins et Dépendance ont fusionné en un seul forfait qui est désormais financé intégralement par l'Agence Régionale de Santé (ARS). L'exécution de l'expérimentation au cours du second semestre 2025 engendre pour le Département une moindre dépense d'APA en établissement de plus de 9 M€ en 2025. En conséquence, les dépenses consolidées APA sont attendues à près de 60 M€ en 2025, contre 65,7 M€ en 2024.

Expérimentation de la fusion des sections Soins et Dépendance dans les établissements accueillant des personnes âgées dépendantes

L'exécution des dépenses d'APA en établissement en 2025 est liée à la mise en œuvre de l'expérimentation en faveur de la création d'un forfait unique relatif aux soins et à l'entretien de l'autonomie dans les établissements pour personnes âgées dépendantes (EHPAD, USLD et PUV)²⁷. La réforme vise à fusionner les sections Soins et Dépendance en un seul forfait financé intégralement par l'Agence Régionale de Santé (ARS). Par délibération du 23 mai 2024²⁸, le Département s'est porté candidat à l'expérimentation pour la période 2025-2027.

Le Département est entré dans le dispositif à compter du 1^{er} juillet 2025 avec les impacts financiers suivants :
 - **transfert vers l'Etat des charges liées aux dépenses d'APA en établissement** pour l'ensemble des bénéficiaires qu'ils soient accueillis dans les établissements des Pyrénées-Orientales ou dans les établissements hors département, la règle du domicile de secours prévalant ;

²⁷ Loi n°2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024, article 79

²⁸ Délibération n°SP20240523R_26 du 23 mai 2024

- pour financer cette nouvelle charge, l'Etat opère un **prélèvement sur les recettes du Département** à partir en reprenant le concours APA versé par la CNSA (au prorata de la dépense APA établissement dans la dépense APA globale, soit 30 %) puis des recettes fiscales de TSCA.

Pour rappel, selon les dispositions III de l'article 79 de la LFSS pour 2024, la rétro-compensation à l'entrée est égale à « *la moyenne des dépenses relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie pour les personnes accueillies dans un établissement mentionné au I de l'article L.232-8 du code de l'action sociale et des familles, exposées par le département concerné au cours des trois années précédant l'entrée en vigueur de l'expérimentation (...) après application le cas échéant, d'une valeur individuelle maximale fixée par décret* ». La rétro-compensation prévisionnelle se décompose comme suit :

Montant de rétro-compensation à l'entrée	18 812 132,48 €
Montant imputé sur le concours APA	9 853 397,24 €
Solde de rétro-compensation après imputation sur concours APA :	8 958 735,24 €
<i>Dont part assise sur recettes fiscales dynamiques (30%)</i>	<i>2 687 620,57 €</i>
<i>Dont part assise sur recettes fiscales fixes (70%)</i>	<i>6 271 114,67 €</i>

3.3.3 La hausse des dépenses ASE/IDEA (DRF)

Les dépenses relatives à la politique de l'aide sociale à l'enfance affichent en 2025 une hausse à la mesure des évolutions constatées au niveau national. Les dépenses d'hébergement sont attendues à plus de 40 M€. Les dépenses de l'opérateur principal IDEA seraient également orientées à la hausse. La subvention d'équilibre du budget annexe IDEA devrait être supérieure à 25 M€ en 2025.

3.3.4 La contribution au SDIS (DRF)

Le Département a décidé de donner au SDIS les moyens d'exercer ses missions opérationnelles dans les meilleures conditions. La contribution annuelle a donc été portée à 36,1 M€ en 2025 (+1,2 M€), conformément au plan prévisionnel de financement.

Par ailleurs, le Département a prévu de verser en 2025 une subvention en investissement au SDIS pour un montant proche de 10,5 M€.

3.3.5 La hausse des DMTO (RRF)

Le marché de l'immobilier dans le département des PO retrouve une dynamique en 2025. Le produit des DMTO est attendu en hausse de +20% par rapport à 2024 à plus de 94 M€.

Par délibération du 13 mars 2025, le Département a décidé de faire passer le taux des DMTO de 4,5% à 5% à compter du 1^{er} mai 2025. Toutefois, les acquisitions de biens constituant pour l'acquéreur une première propriété au sens du code de la construction et de l'habitation et destiné à l'usage de sa résidence principale (primo-accédants) sont exonérées de cette augmentation temporaire du taux des DMTO. Pour ces acquisitions le taux des DMTO demeure à 4,50 %.

Selon les dernières estimations, le relèvement du plafond a apporté en 2025 plus de 3 M€ au Département.

3.3.6 La perte de dynamique de la fraction de TVA (RRF)

Conformément aux dispositions de la loi de finances 2025, les fractions de TVA sont figées pour l'exercice 2025.

Le Département a donc perçu une recette de 160,8 M€ pour la fraction TVA (TFPB) et de 22 M€ pour de la fraction TVA (CVAE). Par ailleurs, il a été perçu en 2025 un montant de +0,5 M€ au titre des régularisations positives de l'exercice 2024.

3.3.7 La hausse significative des dépenses directes d'investissement (DRI)

La collectivité a engagé depuis 2019 une politique ambitieuse d'investissement qui s'est traduite dans des documents tels que le plan de mandat et le plan pluriannuel d'investissement (PPI). L'exécution de ces outils de programmation produit ses pleins effets avec une évolution significative de mobilisation des crédits d'investissement. L'année 2025 enregistre, après le précédent record de 2024, une évolution historique en matière de dépenses d'investissement (hors remboursement de la dette), estimées à près de 145 M€.

3.4 La trajectoire financière du Département des PO en 2025

Les données présentées pour l'exercice 2025 correspondent à une prévision d'exécution. Les éléments chiffrés sont produits sur la base d'extrapolations réalisées par la Direction des Finances.

3.4.1 La trajectoire 2025 en fonctionnement²⁹

en M€	CA 2024	CA 2025 Extrapolé	Évolution 2025/2024
Dépenses de fonctionnement	497,4	506,3	1,8%
Dont masse salariale	133,8	140,7	5,2%
Dont charges générales	32,7	31,6	-3,3%
Dont AIS-APA	65,7	60,2	-8,4%
Dont AIS-RSA	0,0	0,0	-%
Dont AIS-PCH	26,1	27,9	7,1%
Dont autres dépenses sociales	138,5	146,4	5,6%
Dont subventions et participations	63,1	64,0	1,4%
Recettes de fonctionnement	558,1	566,7	1,5%
Dont DGF	29,7	30,3	1,8%
Dont DMTO	77,6	94,5	21,8%
Dont TFPB puis TVA	160,4	160,8	0,3%
Dont CVAE puis TVA	22,0	22,0	0,3%
Dont TSCA	89,8	91,7	2,1%
Dont Fiscalité Acte II (APA, TICPE)	36,3	28,9	-20,5%
Dont péréquation	31,4	26,0	-17,1%
Dont Compensations	32,1	31,8	-0,9%

Tableau 31 L'évolution des dépenses et recettes de fonctionnement, source CD66

²⁹ Les données du « CA extrapolé 2025 » sont provisoires et sont susceptibles d'évoluer selon les flux comptables du mois de décembre 2025 et de la journée complémentaire (janvier 2026).

Les dépenses

La projection du CA 2025 anticipe une augmentation des charges de fonctionnement de +1,8% (+8,9 M€) pour atteindre 506,3 M€. Par ordre d'importance des évolutions, les dépenses relatives à la PCH affichent une hausse de +7 % (à 28 M€). Les autres dépenses sociales (aides à l'hébergement et aides individuelles notamment) sont également en hausse de +5%.

A noter que les dépenses d'APA sont enregistrées à la baisse (-8%) du fait d'un effet de changement de périmètre consécutif à l'expérimentation de la fusion des sections soins/dépendance pour les dépenses APA en établissement. L'impact 2025 se mesure sur une demi-année puisque l'expérimentation est entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2025.

Les subventions et participations qui reflètent l'intensité de l'intervention du Département auprès d'opérateurs ou d'associations s'élèvent à 64 M€ (+1,5%). Cette hausse s'explique notamment par l'augmentation de la contribution au SDIS de +1,2 M€ en 2025.

Les charges à caractère général, orientées à la baisse de -3% (-1,1 M€) à 31,6 M€, enregistrent la stabilisation des prix et les conséquences de la rationalisation de ce poste.

Les dépenses de personnel subissent une progression nominale en 2025 (+7 M€ ; +5%) en lien avec les différentes revalorisations salariales et les impacts de la hausse du taux de cotisation à la CNACRL.

Enfin, les charges financières évaluées à près de 4,6 M€ sont en hausse de +0,9 M€ par rapport à 2024.

L'allocation de RSA en 2025

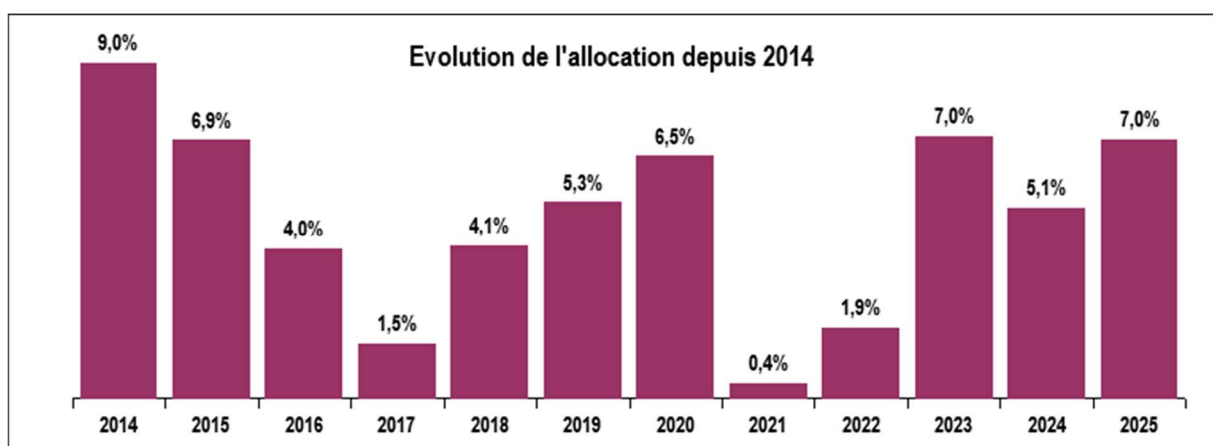
L'allocation RSA n'est plus enregistrée dans les comptes du Département. Pour autant, il est réalisé un suivi régulier de l'évolution de l'allocation ainsi que ses composantes.

Au-delà de l'information actualisée du contexte socio-économique du département, le montant de l'allocation détermine aussi les équilibres du schéma financier de la renationalisation.

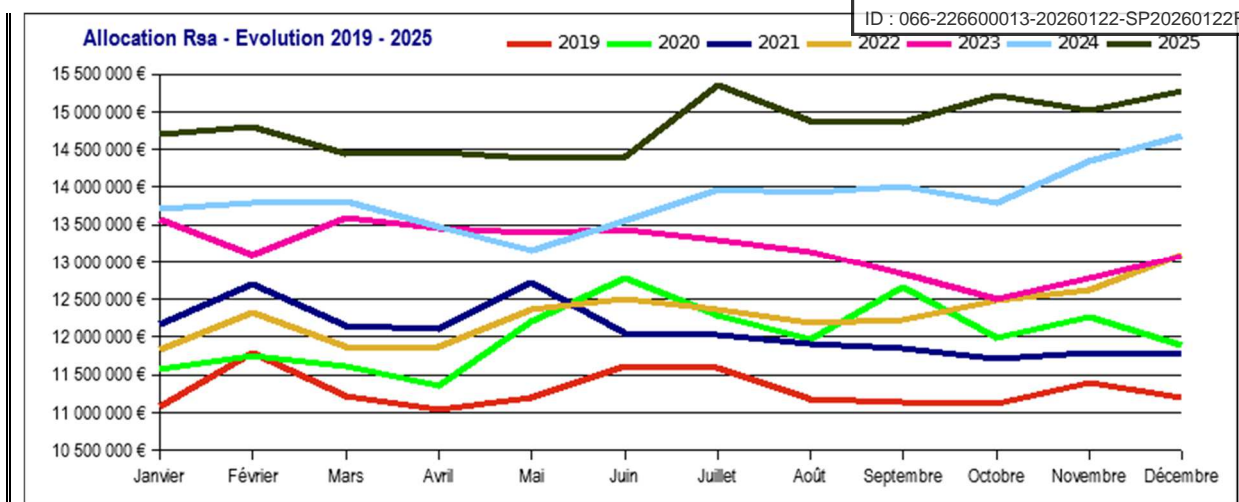
Après une hausse contenue en 2021 (+0,4% à 145 M€), l'allocation de RSA a augmenté de +1,9% en 2022 pour un montant de 147,8 M€, puis a connu une augmentation de +7% en 2023.

Si les années 2021 et 2022 affichent des taux d'évolution parmi les plus faibles sur la période 2014-2022, les exercices entre 2023 et 2025 enregistrent à nouveau une accélération de la dépense d'allocation.

Il est en effet prévu en 2025 une hausse à près de +7% pour atteindre 177,8 M€.



L'allocation RSA évolue selon deux facteurs : la revalorisation annuelle de l'allocation (effet prix) indexée sur l'inflation et l'évolution physique du nombre de foyers allocataires du RSA (effet volume).



Les recettes

Les recettes notifiées confirment, pour l'essentiel, les prévisions budgétaires (fiscalité directe, dotation et péréquation).

Les recettes de fonctionnement affichent une augmentation rapport de +1,5% (+8,6 M€) à 566,7 M€.

Les principales variations sont les suivantes :

- Fraction TVA (en substitution de la TFPB) 160,8 M€ (stable)
- DMTO 94,5 M€ (+16,9 M€)
- TSCA 91,7 M€ (+2 M€) en intégrant l'impact de la rétro-compensation
- DGF 30,3 M€ (+0,5 M€)
- Fraction TVA (en substitution de la CVAE) 22 M€ (stable)
- Reversement du fonds de péréquation DMTO 21,6 M€ (-4,9 M€)

3.4.2 La trajectoire 2025 en investissement

Les dépenses d'investissement devraient atteindre une nouvelle marque historique en 2025.

En retraitant les dépenses de remboursement en capital pour un montant de 14,1 M€, les DRI sont attendues à près de 145 M€, soit +2% d'augmentation, représentant +3,1 M€ par rapport à 2024.

Dépenses réelles d'investissement (DRI) En M€	CA 2023	CA 2024	CA 2025 Extrapolé
Travaux	46,3	64,2	77,1
Subventions d'investissement	43,9	51,1	49,2
Études	5,0	4,9	5,1
Acquisitions	13,6	15,0	12,7
Divers	0,4	6,6	0,4
Remboursement emprunts	16,4	12,7	14,1
TOTAL	125,6	154,6	158,6
INVESTISSEMENTS DIRECTS	109,2	141,9	144,5

Tableau 32 L'évolution des dépenses d'investissement, source CD66

Dans le détail, excepté pour les acquisitions et la rubrique divers (chapitre 27 notamment), tous les postes de dépenses évoluent à la hausse :
 + 12,9 M€, +20% pour les travaux,
 +0,2 M€, +4% pour les études,
 -1,9 M€, -4% pour les subventions.

3.4.3 Les équilibres et la stratégie financière

En section de fonctionnement, les dépenses sont attendues en hausse de +1,8% et les recettes de +1,5% en 2025.

Le montant de l'épargne brute est proche du montant de 2025, soit 60 M€.

Une fois déduits les remboursements du capital des emprunts (14,1 M€), l'épargne nette atteint près de 45 M€, proche du niveau de 2024 (51,7 M€).

L'autofinancement ne couvre pas intégralement les dépenses d'investissement. En conséquence, de nouvelles ressources sont levées auprès des partenaires bancaires pour 77,6 M€. Le fonds de roulement est ainsi reconstitué.

En dépit de la pression qui pèse sur les équilibres des finances départementales et de l'intensité de l'effort d'investissement produit, le principal ratio de solvabilité constitué par la capacité de désendettement (dette/épargne brute) reste à un niveau sécurisé en 2025 proche de 3,6 années, toujours sous le premier seuil de vigilance situé à 5 années.

La stratégie financière du Département est assumée et se veut solide. Elle vise un double objectif :

rendre budgétairement soutenable la réponse à toutes les situations de fragilité sociale
et

concrétiser les projets d'investissement par l'optimisation du niveau d'épargne brute qui passe nécessairement, dans un contexte de raréfaction de la ressource publique, par une maîtrise des dépenses de gestion.

V – LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES POUR L'EXERCICE 2026

1 LES COLLECTIVITÉS EN 2026

L'année 2026 se présente comme une période de grandes inconnues pour les finances publiques locales : l'instabilité politique produit des effets néfastes sur la trajectoire et la garantie des prévisions budgétaires des collectivités.

LES POINTS D'ATTENTION

Le flou concernant les mesures applicables en 2026

En l'absence de budget, il est difficile de prévoir les impacts réels pour les finances locales en 2026. Pendant cette période "suspendue", les inquiétudes demeurent quant à la réalité de la contribution du secteur local au redressement des finances publiques.

En plus de vouloir aboutir rapidement sur le projet de budget, le Gouvernement tente de mener de front un double chantier de décentralisation et de simplification.

Le premier est pour l'heure encore virtuel. Le Premier Ministre y a pourtant consacré deux courriers adressés en septembre aux élus locaux. Les préfets ont été invités à faire remonter les contributions. Cette thématique est, du reste, revenue régulièrement dans les propos du Premier ministre lors des deux derniers congrès d'élus locaux. Son mot d'ordre : clarifier. En commençant par redéfinir les missions de l'Etat. Avec certaines propositions dans le secteur le médico-social. Son courrier adressé fin novembre aux Présidents des Départements, dans lequel il dit envisager de leur confier "le maintien à domicile des personnes en perte d'autonomie", a ainsi fait réagir les gestionnaires du secteur. Lors du congrès des maires, le chef du gouvernement a par ailleurs fait savoir qu'un projet de loi de décentralisation centré sur "certaines politiques publiques", dont le logement, serait bientôt présenté.

L'autre chantier, celui de la simplification, est quant à lui plus concret. Les jalons ont été posés par le précédent Gouvernement avec le premier « Roquelaure de la simplification » organisé en avril dernier. La loi Huwart du 26 novembre 2025 est venue concrétiser des mesures de simplification dans les domaines de l'urbanisme et du logement.

Par ailleurs, une série de décrets ont été pris concernant la fonction publique.

Lors du deuxième Roquelaure, organisé le 9 décembre 2025, le Gouvernement a confirmé que le "méga décret" qui prévoit la simplification d'une trentaine de normes a été transmis aux associations d'élus locaux et devrait être publié d'ici fin janvier.

Fiscalité

L'évaluation des recettes nettes de la TVA est rendue difficile dans un contexte attentiste. Le retour de la dynamique de consommation des ménages et des entreprises tarde à se confirmer. Pour rappel, les recettes de TVA stagnent depuis 2023 et sont même attendues en baisse en 2025.

Or, la TVA constitue désormais le principal impôt local, puisqu'elle représente un quart des recettes départementales, environ un tiers des recettes intercommunales et plus de la moitié des recettes régionales. Le ralentissement, voire la diminution de la TVA, va avoir un impact direct dans les budgets des collectivités.

Quant aux DMTO, ils continueront à être influencés par les conditions d'évolution des transactions immobilières qui fluctuent en fonction de différents facteurs (prix, taux de crédit, demande de logement, etc.).

Taux d'intérêt

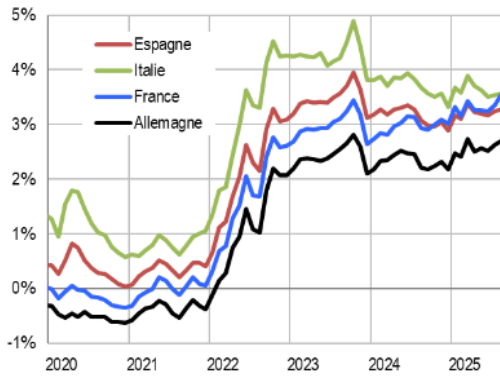


Figure 51 Taux souverains à 10 ans, source BCE

L'instabilité politique, la difficulté à stabiliser des trajectoires budgétaires représentent des facteurs de risque pour la qualité de signature de l'Etat français vis-à-vis de ses créanciers. Comparativement aux taux souverains des autres économies européennes, le contexte de financement de la France se dégrade. Compte

tenu des hypothèses macroéconomiques retenues dans le PLF 2026, il est prévu que le taux souverain OAT continue à augmenter : le taux à 10 ans s'élèverait à 3,7 % fin 2025 et à 3,8 % fin 2026.

Les taux d'intérêt proposés aux secteurs local se maintiennent à des taux élevés

Taux d'émission des OAT à 10 ans (moyenne annuelle)	
2012	2,70%
2013	2,23%
2014	1,87%
2015	0,93%
2016	0,48%
2017	0,83%
2018	0,81%
2019	0,23%
2020	-0,12%
2021	0,00%
2022	1,50%
2023	3,02%
2024	2,94%
2025 (moyenne à fin août)	3,32%
2025 (hypothèse à fin d'année)	3,70%
2026 (hypothèse à fin d'année)	3,80%

Figure 52 Taux OAT France, source AFT

2 LES DÉPARTEMENTS IMPACTÉS EN 2026

LA FRAGILITÉ STRUCTURELLE DES DÉPARTEMENTS³⁰

Au cours des Assises des Départements qui se sont tenues à Albi du 12 au 14 novembre 2025, Départements de France (DF) a présenté l'édition 2025 de l'étude « Regard financier sur les Départements »³¹ produite par La Banque Postale.

Cette analyse met en exergue les fragilités de la structure financière des collectivités départementales.

L'analyse des comptes 2024 confirme la dégradation des principaux indicateurs financiers, du fait de deux mouvements :

- l'accélération du rythme de croissance des dépenses sociales,
- et la chute prononcée des DMTO ; l'autofinancement départemental subit une baisse significative plaçant nombre d'entre eux dans une situation délicate.

Les premiers éléments de 2025, et notamment la hausse des DMTO, pourraient conduire à une amélioration ponctuelle et probablement temporaire de l'autofinancement des Départements.

Pour autant, les risques demeurent : inadaptation d'une partie des ressources, préemption par l'État de la dynamique de TVA, gel de la DGF et absence de levier fiscal ; croissance continue des dépenses sociales tant en raison de l'augmentation du nombre des bénéficiaires que de la mise en place de nouveaux droits et dispositifs par le législateur.

LE FINANCEMENT DE L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE (ASE)

Les représentants des DF ont alerté, lors de ces assises, sur le fait qu'à la fin de l'année 2025, près de 60 Départements seront dans une situation critique, c'est-à-dire qu'ils présenteront un taux d'épargne brute inférieur à 7%. Le risque est que ces Départements diminuent leurs investissements sur les routes, les collèges, la transition écologique, leurs aides aux communes et aux associations, ou le financement des SDIS.

³⁰ Assises des Départements de France, 12-14 novembre 2025

³¹ La banque postale, Regard financier sur les Départements 2025

Dans le même temps les dépenses sociales (dépendance, handicap, aide sociale à l'enfance, RSA et insertion, etc.), non pilotables pour leur grande majorité, représentent toujours 70% des budgets. « *Le cœur du problème, c'est la soutenabilité des dépenses sociales qu'il faut financer par des ressources cohérentes, pérennes, robustes et évolutives* » a défendu le Président de DF.

S'agissant de l'aide sociale à l'enfance (ASE), les Présidents des Départements ont jugé l'enjeu suffisamment important pour y consacrer une résolution votée en clôture du congrès. L'objectif étant notamment de demander à l'État la prise en charge de la mise à l'abri des mineurs non accompagnés (MNA) avant l'évaluation de leur minorité. Et, surtout, la prise en charge des enfants soumis à une mesure de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) et des enfants en situation de handicap, notamment ceux qui relèvent de la pédopsychiatrie mais se retrouvent à l'ASE faute de places. "Il faut que l'État prenne enfin ses responsabilités prenne en charge les missions qui sont les siennes" ont demandé plusieurs Présidents lors d'une séquence consacrée à la protection de l'enfance.

3 LES LIGNES DIRECTRICES DU BUDGET PRIMITIF 2026

La préparation du budget primitif 2026 se réalise dans un environnement instable.

D'abord, le contexte pèse sur les décideurs locaux alors même que la trajectoire des finances des collectivités et des Départements subit une rupture de tendance en 2023 et 2024. Les dépenses d'action sociale et les dépenses de personnel connaissent des taux d'évolution significatifs quand, dans le même temps, les principales recettes constituées des fractions de TVA et des DMTO restent volatiles.

Le Département entend néanmoins poursuivre son rôle de chef de file des solidarités, en mobilisant les moyens d'intervention à destination des personnes les plus vulnérables.

Le traitement de la section de fonctionnement, aussi bien en dépenses qu'en recettes, devient par conséquent le pivot de toute stratégie financière.

Il ressort un enjeu de responsabilité pour le Département des PO vis-à-vis des usagers du service public départemental.

L'effort en fonctionnement

Le Département prévoit d'actionner le levier « dépenses de fonctionnement » compte tenu de contraintes contenues dans les textes financiers (préfigurés par le PLF 2026), et de son panier de recettes fiscales conjoncturelles (TVA et DMTO), dont la dynamique ne permet plus de soutenir le format d'évolution de sa structure de charges.

Il s'agit dans un premier temps d'engager un travail sur les charges transversales avant d'interroger, dans un second temps, le périmètre des politiques publiques qui en l'état actuel des défis sociaux (protection de l'enfance et vieillissement de la population) et territoriaux (sécheresse et externalités climatiques) ne permettent pas de répondre pleinement aux besoins de la population (fragilité sociale et forte exposition aux risques naturels).

La collectivité est mobilisée de longue date sur sa capacité à dégager des marges de manœuvre sur le périmètre des dépenses ainsi que son aptitude à proposer des services et biens publics à la hauteur des attentes de la population (Cf expérimentation de la recentralisation du RSA et de la fusion des sections soin et dépendance). La gestion de la dette a aussi permis d'optimiser les charges financières en les contenant malgré la hausse des taux d'intérêt et de l'encours de dette.

Le travail sur la section de fonctionnement est global : il porte aussi bien sur le volet « dépenses » que sur le volet « recettes ».

Pour la construction du budget 2026, la ressource doit être encore davantage optimisée.

L'effort en vue de valoriser les tarifs appliqués par la collectivité ou de valoriser des activités aujourd'hui gratuites (pistes envisagées : actualisation des tarifs figés dans le temps tels que les permissions de voirie, etc.) sera prolongé. Il sera engagé par ailleurs un travail de refonte du suivi des subventions avec le déploiement du module « e-subvention reçue » du logiciel financier. L'objectif étant à terme de piloter la comptabilisation et l'encaissement des sommes attendues pour chaque dossier de subvention.

Par ailleurs, le déploiement d'un module de gestion des stocks devra permettre à terme de mieux connaître les activités et d'enregistrer des variations de stock, donc d'optimiser les dépenses d'achats de biens et de services.

Il convient de trouver les ressources nécessaires visant d'abord à financer les missions de service public qui incombent au Département et, ensuite, « sanctuariser » un autofinancement suffisant pour assumer les dépenses d'investissement du plan de mandat.

C'est l'enjeu de crédibilité que porte le Département à l'égard du citoyen et de l'utilisateur.

Condition de la bonne exécution du programme d'investissement

Le Département assume un projet de mandat qui dans sa version actuelle une dépense globale d'investissement de près de 1 000 M€ entre 2021 et 2028.

Le budget 2026 est soumis à de nouvelles contraintes qu'elles soient d'ordre politique, juridique, financière ou opérationnel.

En conséquence le projet de mandat, puisqu'il est préservé, doit faire l'objet d'un pilotage au plus fin dans sa phase d'exécution.

La volumétrie des dépenses d'investissement est amenée à être réinterrogée sur la toute la période 2026-2028.

En matière de prospective, le calibrage de l'autofinancement net (30 M€ par an) et des recettes externes d'investissement (25 M€ hors dette) permet au Département d'anticiper une capacité d'investissement de l'ordre de plus de 100 M€ par an.

Le travail désormais, jusqu'à l'adoption du budget 2028, sera de déterminer les dépenses d'investissement éligibles qui seront engagées sur la période renvoyant les autres dépenses au-delà du mandat en cours.

2026 : une année charnière dans la trajectoire financière

L'expérimentation de la renationalisation du RSA doit prendre fin le 31 décembre 2026.

Il est envisagé à ce jour trois hypothèses à la fin de cette période :

- soit une prorogation de l'expérimentation comme l'ont évoqué les parlementaires lors de la discussion du PLF 2026,
- soit une généralisation de l'expérimentation à des conditions et à des délais inconnus à ce jour,
- soit, enfin, une « re-départementalisation » du RSA et un retour au droit commun antérieur.

L'impact financier d'une « re-départementalisation » de l'allocation peut avoir des répercussions majeures sur la trajectoire financière. Il est d'ores et déjà admis, qu'à périmètre identique, le simple retour de l'allocation RSA dans les comptes du Département dégraderait mécaniquement le niveau d'épargne brute de plus de 40 M€ en 2027.

Il est évident qu'en fonction du sort qui sera réservé à l'expérimentation conditionnelle le maintien de la stratégie actuelle qui repose sur la sanctuarisation des soldes de gestion pour autoriser des dépenses d'investissement ambitieuses.

La préparation budgétaire 2026 est soumise à de nombreux aléas. La période dans laquelle elle se déroule est trouble, inédite.

Pour autant, les décideurs publics locaux doivent donner les gages d'une gestion responsable en adéquation avec les objectifs politiques visés.

Les élus départementaux ont pris très tôt conscience de la difficulté à préparer ce budget 2026.

Deux mots d'ordre sont avancés :

-protéger

-anticiper

Les choix budgétaires 2026 traduisent cette ambition renouvelée à la fois pour produire un service public départemental en protection des plus fragiles et pour anticiper les changements en cours.

4 LES PRINCIPALES RECETTES EN 2026³²

Les montants relatifs au BP 2026 sont à prendre avec les précautions d'usage et ne préjugent pas des inscriptions définitives.

4.1 La fraction de TVA TFPB

Le Département perçoit depuis 2021 une fraction de TVA en remplacement du produit de la TFPB. L'évolution de l'assiette dépend du niveau d'activité et de la structure de la consommation des ménages et des entreprises en 2026.

Le rendement futur sera donc déterminé par :

-l'évolution des volumes de consommation ;

-et la variation des prix à la consommation.

Les textes financiers prévoient de nouvelles modalités de calcul d'évolution des fractions de TVA. Il est retenu pour le BP 2026, pour des raisons de prudence et de méconnaissance des modalités précises de calcul, une inscription identique à celle de la réalisation 2025 :

-fraction TVA (TFPB) : 160,8 M€

4.2 La fraction de TVA CVAE

La recette CVAE a été « réformée » en 2023 et est devenue une fraction de TVA nationale.

La simulation de l'évolution se base sur les mêmes caractéristiques que celles mises en avant pour la fraction TVA TFPB. En 2026, le BP enregistre le même montant qu'en 2025 :

- fraction TVA (CVAE) : 22 M€.

4.3 Les DMTO

L'évolution favorable du marché immobilier (hausse de la demande, donc des prix) a porté la dynamique du produit des DMTO en 2025. Eu égard aux prévisions économiques, il est anticipé une poursuite en 2026, à champ constant, du rendement du produit de l'ordre de +5 %³³.

La collectivité se veut prudente en inscrivant un montant **de 88 M€** (net de la reprise RSA) au BP 2026.

³² Toutes les prévisions d'inscription sont faites à date (décembre 2025) et ne préjugent pas de l'inscription définitive du BP 2026 qui sera déterminée tant par les informations en provenance de l'Etat que par les arbitrages que seront amenés à prendre les élus départementaux.

³³ FCL Gérer la Cité, simulations et prospectives

4.4 La TSCA

Depuis 2005, la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) est transférée aux Départements pour financer les différents transferts de compétences. Par ailleurs, une fraction supplémentaire est affectée au financement des SDIS. L'assiette correspond aux montants des sommes versées dans les contrats d'assurances.

Dans la lignée de la tendance haussière de 2025 tirée par l'inflation sur les primes d'assurance, le produit de TSCA est inscrit à **90 M€ en 2026**. A noter que ce montant intègre la reprise par l'Etat d'un montant de près de 9 M€ pour financer en 2026 l'expérimentation de la fusion des sections soins/dépendance.

4.5 Les recettes APA

L'exercice 2026 porte deux changements majeurs dans le champ des recettes liées à l'APA ; d'abord la poursuite avec un effet « année pleine » de l'expérimentation de la fusion des sections soins/dépendance ; ensuite la pleine application de la réforme des concours CNSA par la fusion des concours existants.

La combinaison de ces mesures fait apparaître une inscription en baisse : **31,9 M€ au BP 2026** contre une inscription de 37,5 M€ au BP 2025.

L'exécution de l'expérimentation en année pleine en 2026 minore les recettes APA de près de 10 M€ conformément au schéma financier de la reprise.

5 LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN 2026

La maîtrise des dépenses de gestion présente un enjeu majeur dans un contexte politique et économique instable.

L'objectif visé est triple :

- permettre de dégager des ressources suffisantes pour financer la section de fonctionnement ;
- assumer la bonne exécution du PPI ;
- garantir l'équilibre et la soutenabilité budgétaires.

Cette stratégie doit aussi répondre aux mesures réglementaires, actuelles ou à venir, visant à contraindre les dépenses des collectivités.

C'est la pierre angulaire de la stratégie financière de la collectivité.

5.1 Les charges à caractère général

Concernant les charges à caractère général (chapitre 011 qui regroupent les achats, les prestations et les services extérieurs), la collectivité amplifie encore le pilotage de cette dépense dans un contexte qui a vu l'inflation bondir entre 2022 et 2024. Les crédits du chapitre 011 sont inscrits au BP 2026 pour un montant de **34,4 M€**. Les derniers éléments de comparaison³⁴ indiquent une structure de charge inférieure à la moyenne sur le poste des achats (66 euros par habitant contre 74 euros en moyenne pour la strate).

5.2 Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention regroupent notamment les dépenses d'allocations aux personnes, les dépenses d'hébergement et les subventions.

³⁴Source : DGFIP, fiche AEF 2024

5.2.1 L'APA

Les dépenses liées à l'APA font l'objet d'une prévision BP 2026 de **52,6 M€**, en baisse de -15,6 M€ par rapport au BP 2025. Cette diminution s'explique par l'application en année pleine de l'expérimentation de la fusion des sections. Le schéma financier de reprise prévoit l'effacement de la dépense APA en établissement pour un montant de l'ordre de -18 M€ en 2026.

En l'absence de cette expérimentation, les dépenses du chapitre 016 afficheraient une augmentation de + 3 %, du fait de la dynamique des dépenses APA à domicile et d'aide à domicile.

Les établissements et services sociaux et médico-sociaux ont dû faire face successivement à la crise sanitaire, puis au contexte inflationniste.

Une majorité de ces établissements est exposée à des fragilités financières, notamment dans le secteur des personnes âgées où des déficits structurels sont constatés.

Dans ce contexte, la collectivité entend poursuivre son effort en 2026 en faveur des établissements :

- pour le secteur des personnes âgées, il est appliqué un taux directeur de + 1 % ;
- pour information, pour le secteur des personnes handicapées, il sera appliqué un taux directeur de + 1 % (après un taux de +3% en 2025).

5.2.2 La PCH

Le montant des dépenses prévues pour la PCH en 2026 s'élève à **28,4 M€**.

Les dépenses PCH ont connu jusqu'en 2024 des hausses annuelles significatives, particulièrement en 2022 et 2023, respectivement + 8, % et + 9 %.

Ces augmentations sont liées aux réformes tarifaires ainsi qu'à l'élargissement du périmètre de la prestation :

- réformes tarifaires : avenant 43 BAD, Ségur SAAD CCAS, indemnité kilométrique et évolution des tarifs PCH emploi direct et mandataires ;
- augmentation du tarif plancher ;
- aide à la parentalité ;
- réformes sur le périmètre de la prestation : PCH psy ;
- augmentation du nombre de bénéficiaires.

L'année 2025 semble marquer le début d'une inflexion de la courbe des dépenses traduisant la maturité du dispositif.

5.2.3 La politique Enfance

Les moyens dédiés à la politique Enfance du Département (hors masse salariale) font l'objet d'une inscription BP 2026 d'un montant de 81,6 M€ (+3,9 M€ par rapport au BP 2025).

La hausse des crédits s'explique notamment par l'augmentation des frais hébergement (MECS, AFD, etc.) de +1,1 M€ en 2026.

5.2.4 Les subventions, participations et contributions³⁵

Les dispositifs d'intervention (hors fonction 421 Famille et Enfance) du Département auprès de ses partenaires s'élèvent à 77,5 M€ au BP 2026, soit une augmentation de +1,1 M€ par rapport au BP 2025.

La hausse des besoins de crédits s'explique notamment par la subvention au SDIS qui passe à 37,4 M€ (+1,3 M€).

³⁵ Au chapitre 65 : les articles 655, 656 et 657 hors fonction 421

5.3 Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel en 2025 sont anticipées à près de 141 M€ de crédits (+7 M€ par rapport au CA 2024) comptabilisées sur 3 chapitres budgétaires (012-017-6586) de la section de fonctionnement.

L'inscription 2026 est prévue à 144,4 M€, dont 135,7 M€ pour le seul chapitre 012 (+3,5 M€).

Les dépenses de personnel représenteraient 28% des charges de fonctionnement. En opérant le retraitement des DRF suite à la renationalisation (en réintégrant au dénominateur le montant de l'allocation RSA actualisée), le ratio affiche 21 %. La moyenne de la strate ressort à 23 % en 2024.³⁶ Le Département utilise tous les leviers à sa disposition (plan de formation, mobilités internes, etc.) pour éviter de rendre rigide la structure de ses dépenses de fonctionnement.

5.3.1 La structure des effectifs



Figure 53 Structure des effectifs, source projet Rapport social Unique 2024

5.3.2 Les dépenses de personnel

Pour l'année 2024, les dépenses de personnel comportent les éléments sur la rémunération pour les agents sur postes permanents et non permanents répartis sur différents postes.

Les avantages en nature (83 888€) déclarés à l'administration fiscale et figurant sur les bulletins de paie concernent des dépenses liées au logement, au stationnement et à la mobilité par l'usage d'un véhicule pour nécessité de service.

Sur les 90 agents bénéficiant d'avantages en nature, 86 agents sont titulaires, 4 sont contractuels.

Parmi les avantages principaux déclarés :

- « parking » pour 32 077€ ;
- « logement » pour 37 215€ ;
- avantages en nature « véhicule » pour 14 597€.

Outre les traitements et charges, il convient d'y inclure les dépenses réalisées au titre de la protection sociale des agents (titre-restaurant, mutuelle) et la médecine du travail.

Les dépenses de personnel	
Traitements indiciaires	94 062 196 €
Régime indemnitaire	16 152 196 €
Nouvelle bonification indiciaire NBI	755 094 €
Supplément familial de traitement SFT	597 037 €
Heures supplémentaires rémunérées	615 872 €
Indemnité de résidence	454 179 €

Tableau 33 Les dépenses de personnel 2024, source CD66

³⁶Fiche AEF 2024, DGFIP

Comptabilisés hors masse salariale, les frais de formation et de déplacement constituent aussi des charges liées à l'activité des agents du Département.

5.3.3 La durée effective du travail

Des contraintes particulières affectent le temps de travail d'une partie des agents occupant un emploi permanent (qu'ils travaillent à temps plein ou à temps partiel). Ces agents travaillent le plus souvent en horaires décalés, la nuit ou le week-end.

Contraintes particulières concernant le temps de travail	Hommes	Femmes	Total agents
Sujétions particulières	22	45	67
Horaires décalés	182	0	182
Travail de nuit	10	0	10
Travail le week-end	24	17	41
Astreintes	314	50	364
Bénéficiaire d'un temps de travail réduit du fait de sujétions particulières	32	45	77
Bénéficiaire d'un repos compensateur au cours de l'année	182	0	182
Total	766	157	923

Tableau 34 Les contraintes particulières, source CD66

5.3.4 La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences

La démarche de GPEEC mobilise plusieurs leviers.

Le suivi des effectifs

La structure des effectifs exige une anticipation des besoins. Pour les prochains départs à la retraite par exemple, il convient de définir le meilleur calibrage du poste (filière, catégorie). En termes de maintien dans l'emploi, il convient de poursuivre la mise en œuvre du dispositif de reclassement. Par ailleurs, il est prévu un travail de recensement des mobilités. L'étude des potentiels internes doit permettre de mieux identifier les agents susceptibles de bénéficier d'opportunité professionnelle au sein de la collectivité.

Le recrutement

La réussite d'une opération de recrutement repose sur la clarté du besoin et le choix des outils adaptés. A chaque étape, il convient d'identifier précisément le besoin :

- les conditions permettant aux agents recrutés d'être opérationnels rapidement.
- la mobilisation du vivier interne : avec le développement du dispositif statutaire de la Période de Préparation au Reclassement, les agents reconnus inaptes aux fonctions de leur ancien cadre d'emploi constituent un vivier de remplacement.
- la collectivité a développé le recours à des plateformes spécialisées pour cibler les candidats potentiels. La participation à des salons emplois permet de toucher plus de candidats potentiels dans des domaines variés. La collaboration renforcée avec les acteurs du marché de l'emploi (France travail, Cap emploi, organismes de formations, centre de gestion...) vient renforcer l'attractivité de la collectivité.
- pour garantir des recrutements durables dans le temps, le développement d'outils d'aide au recrutement est en cours. Pour les recrutements complexes, le recours à des prestations d'accompagnement est prévu dans le cadre d'un marché multi-attributaire. Des tests de comportement professionnel sont organisés pour accompagner les directions.

La formation

La collectivité déroule un plan de développement de compétences reposant sur des actions de formations complémentaires :

- des actions de formations collectives pour les besoins futurs des agents occupant des postes avec une exposition élevée au risque d'usure professionnelle - Exemple des formations collectives aux outils bureautiques pour les agents polyvalents des collègues ;

- des actions de formations collectives pour des compétences métiers ou individuelles sur certaines thématiques métier ;
- des actions de formation visant à accompagner les agents exposés à un fort risque d'usure : supervision individuelle et collective, formation méthode globale de nettoyage, gestion des relations usagers, cohésion d'équipe etc. ;
- des actions de formation visant à l'accompagnement des cadres dans l'exercice du rôle de manager : co-développement, coaching individuel.

5.3.5 La stratégie RH en 2026

Les orientations budgétaires pour l'année 2026 s'inscrivent en matière RH dans une trajectoire de pilotage de la dépense. Le Département entend poursuivre les mesures volontaristes engagées en 2025 et répondre aux enjeux de parcours professionnels induits par la pénibilité de certains métiers et l'allongement de la durée des carrières.

En parallèle, l'évolution des effectifs en 2025 (créations de postes et remplacements) aura l'impact en année pleine sur la masse salariale en 2026.

5.3.6 L'évolution prévisionnelle des dépenses

Les orientations budgétaires pour l'année 2025 traduisent une volonté de pilotage de la dépense RH.

Les dépenses de personnel sont prévues à l'inscription sur les trois chapitres budgétaires dédiés (012, 017 et 6586) à 144,4 M€ en 2026 (140,6 M€ au BP 2025).

La hausse constatée s'explique par les mouvements suivants :

- augmentation du taux de cotisation CNRACL (+3 points) : +1,9 M€
- effet année pleine recrutements : +1,5 M€
- intégration agents RD66 : +0,3 M€

PRINCIPALES MESURES A LA HAUSSE EN M€		Impact estimatif 2026
Mesures liées à des facteurs exogènes <i>(contexte économique, nouvelles mesures réglementaires)</i>		
Hausse taux employeur CNRACL + 3pts en 2026		1 900 000 €
Mesures liées à des facteurs endogènes <i>(nouvelles mesures internes)</i>		
Effet année pleine des recrutements sur création de postes millésime 2025		1 500 000 €
Intégration nouveaux agents RD66		300 000 €
		3 700 000 €

Tableau 35 Impacts RH au BP 2026, source CD66

Concernant le chapitre 017 relatif aux dépenses de personnel affectés à la politique d'insertion, il est prévu, dans le cadre de la dernière année d'exécution de l'expérimentation de la renationalisation du RSA, d'inscrire un montant de plus de 8,4 M€, soit une hausse de +3 % par rapport au BP 2025.

5.3.7 La structure des effectifs

Filière	Catégorie	ETPR	
		Hommes	Femmes
Administrative	A	40,91	90,21
	B	16,91	137,24
	C	45,62	322,4
Culturelle	A	0	7,9
	B	4,03	8,73
	C	8,17	7,12
Médico-technique	A	0	7,7
	B	0	0
	C	0	0
Sociale	A	19,65	195,6
	B	0	0
	C	0	0
Animation	A	0	0
	B	0	0
	C	0	0
Médico-sociale	A	5,83	112,84
	B	0	0
	C	0	0
Police municipale	A	0	0
	B	0	0
	C	0	0
Incendie secours	A	0	0
	B	0	0
	C	0	0
Sportive	A	0	0
	B	0	0
	C	0	0
Technique	A	42,52	22,89
	B	111,39	22,81
	C	516,95	238,68
Totaux		811,98	1174,12

Tableau 36 Nombre de fonctionnaires en ETPR, source CD66

Filière	Catégorie	ETPR	
		Hommes	Femmes
Administrative	A	9,65	24,05
	B	6,75	11,88
	C	2,41	10,28
Culturelle	A	0	2
	B	0,29	0,67
	C	0	0,58
Médico-technique	A	0	0
	B	0	0
	C	0	0
Sociale	A	4,20	55,43
	B	0	0
	C	0	0
Animation	A	0	0
	B	0	0
	C	0	0
Médico-sociale	A	0,87	5,97
	B	0	0
	C	0	0
Police municipale	A	0	0
	B	0	0
	C	0	0
Incendie secours	A	0	0
	B	0	0
	C	0	0
Sportive	A	0	0
	B	0	0
	C	0	0
Technique	A	5,25	0
	B	5,64	3,37
	C	12,02	19,97
Totaux		47,09	134,20

Tableau 37 Nombre de contractuels sur emploi permanent en ETPR, source CD66

6 LES ÉQUILIBRES DU BP 2026

Le budget 2026 en section de fonctionnement est construit sur les bases suivantes :

En dépenses

Il est donc prévu d'inscrire au BP 2026, sous réserve de modifications issues des derniers arbitrages, un montant de crédits proche de celui de 2025 à plus de **516,9 M€**, avec pour principales évolutions à l'intérieur des chapitres :

- les dépenses de personnel du chapitre 012 affichent une progression de plus de 3,5 M€ par rapport au BP 2025 ;
- les dépenses liées à la politique de la protection de l'enfance (fonction 421 hors masse salariale des assistantes familiales), dont le financement IDEA, sont en hausse avec une inscription à 81,6 M€ (+3,9 M€ par rapport au BP 2025) ;
- les dépenses APA sont évaluées à 52,6 M€ contre 68,3 M€ en 2025 ;
- les dépenses PCH sont inscrites en légère hausse à 28,4 M€ ;
- la contribution au SDIS 66 augmente de +1,3 M€ par rapport au BP 2025 à 37,4 M€ ;
- les crédits sur le chapitre 011 (charges générales) sont en diminution à 34,4 M€ (-2%);
- les charges financières sont évaluées à 8,3 M€ en projection de la contractualisation de nouvelles lignes d'emprunt (+2,2 M€).

En recettes

Le budget 2026 enregistre plus de **556,5 M€** de recettes de fonctionnement contre 560,2 M€ au BP2025, soit une diminution de -3,7 M€.

Les principales évolutions des recettes se présentent ainsi :

- Fraction de TVA (ex TFPB) (160,8 M€ ; stable)
- Fraction de TVA (ex CVAE) (22 M€ ; stable)
- DMTO (88 M€, + 6 M€)
- Reversement Fonds de péréquation DMTO (21,5 M€, +0,5 M€)
- APA (31,9 M€, -5,6 M€)
- TSCA (90 M€, -6,5 M€)

La contrainte qui pèse sur la collectivité pour la construction du budget 2026 est liée à la nécessité de trouver des ressources pérennes pour couvrir les dépenses relatives aux nouveaux besoins sociaux, tout en sécurisant un niveau d'épargne brute suffisant pour assurer le financement, donc l'exécution, du PPI.

en M€	BP 2025	BP 2026
Dépenses de fonctionnement	525,9	516,9
Dont masse salariale	140,4	144,1
Dont charges générales	35,1	34,4
Dont AIS-APA	68,3	52,6
Dont AIS-RSA	0,0	0,0
Dont AIS-PCH	29,0	28,4
Dont autres dépenses sociales	151,4	128,8
Dont subventions et participations	64,6	65,7
Recettes de fonctionnement	560,2	556,5
Dont DGF	29,7	30,2
Dont DMTD	82,0	88,0
Dont TFPB puis TVA	160,4	160,8
Dont CVAE puis TVA	22,0	22,0
Dont TSCA	96,5	90,0
Dont Fiscalité Acte II (APA, TICPE)	37,5	31,9
Dont péréquation	25,0	21,4
Dont Compensations	19,2	22,8

Tableau 38 La prévision de BP 2026, source CD66

VI – LA POLITIQUE D’INVESTISSEMENT DU DÉPARTEMENT

1 LA POLITIQUE D’INVESTISSEMENT POUR 2026

La sécurisation d’un niveau d’autofinancement déterminée par la trajectoire des recettes TVA et DMTO, couplée à l’objectif d’une capacité de désendettement de 8 années à fin 2028 (le ratio est estimé à 2,5 ans au 31 décembre 2024), rendent nécessaire un arbitrage politique des engagements pluriannuels.

En investissement, il sera proposé aux élus de prolonger les échéanciers de crédits de paiement des autorisations de programme (AP) ou de réviser les enveloppes d’AP à la baisse. Les arbitrages seront conditionnés par leur impact en fonctionnement (bâtiments administratifs, véhicules, transformation numérique de l’organisation), par le besoin d’une nouvelle génération d’équipements publics (établissements médico-sociaux, collèges, routes, logements sociaux, infrastructure portuaire, sécurité civile, etc.) et par l’impératif d’adaptation de l’aménagement du territoire au changement climatique (investissements propres et financements externes).

Entre 2022 et 2025 le Département aura réalisé près de 516 M€ d’investissement (soit au CA2024 229€/habitant contre une moyenne de la strate de 208€/habitant ; source DGCL), affichant un niveau record en 2024 (141,9 M€), confirmé en 2025 (proche de 145 M€).

En 2023 s’est achevé le PPI « Imagine les PO 2019-2023 » et, par la suite, une nouvelle trajectoire 2028 a été définie en réponse à la situation extrême à laquelle le territoire est confronté. Dès 2024 le Département a engagé une démarche de réflexion autour d’experts reconnus afin d’exposer les éléments scientifiques documentant la vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique (sécheresses, inondations, submersions marines, incendies).

L’Assemblée départementale devrait prochainement définir la stratégie découlant de l’ensemble de ces constats et intégrer les principes d’actions consécutifs aux travaux de LABO PO.

2 LA GESTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS D’INVESTISSEMENT

Le Département a initié depuis 2021 de nouvelles modalités de mise en œuvre et de suivi de la gestion pluriannuelle.

Toutes les AP/AE sont aujourd’hui interfacées dans le logiciel financier en vue d’optimiser la gestion quotidienne. Par ailleurs, s’agissant des dépenses de subventions d’investissement gérées en AP, le module e-subvention déployé depuis 2023 est venu sécuriser la gestion des engagements juridiques et comptables.

Le suivi de gestion des AP/CP est gagé sur la formalisation de nouveaux documents de synthèse présentés en session lors du vote de chaque compte administratif.

Depuis 2023, il est ainsi proposé aux élus d’approuver un bilan général de l’exécution des AP/AE du dernier exercice clos. Ce document informe les élus de l’état des consommations détaillées des enveloppes pluriannuelles.

Il est également présenté au vote une révision générale des AP/AE intégrant l’ensemble des modifications relatives à l’intitulé, au montant d’enveloppe ainsi qu’au lissage des échéanciers de CP. Un travail de contrôle est ensuite réalisé par la direction des finances pour s’assurer que les montants de CP des échéanciers trouvent leur parfaite transcription dans l’architecture budgétaire au niveau de chaque ligne d’exécution.

La volonté de la collectivité est d'améliorer la qualité de gestion pluriannuelle qui requiert une technicité nouvelle.

La collectivité a progressivement appliqué les principes de la gestion pluriannuelle à la section de fonctionnement avec la création d'AE pour le financement du SDIS, la maintenance des photocopieurs ou la téléphonie. Le recours à la gestion pluriannuelle est systématiquement interrogé et le déploiement doit se poursuivre sur de nouveaux périmètres en section de fonctionnement (subventions, aides sociales, dotations, etc.).

Ce déploiement de la gestion pluriannuelle se poursuivra en 2026 avec le projet de basculer au 1^{er} janvier 2026 l'ensemble des subventions de fonctionnement et d'investissement versées dans un cadre de gestion pluriannuelle selon des modalités à définir (périmètre et architecture de gestion, millésime, volume d'AP/AE, prévisions CP, etc.).

La montée en charge de la gestion pluriannuelle se traduit par l'augmentation significative depuis 2022 du nombre d'AP/AE en gestion et des volumes financiers exécutés au sein de la section d'investissement comme l'illustre le tableau ci-joint.

Les dernières données tirées de l'exercice 2025 font apparaître une augmentation significative de la gestion pluriannuelle des crédits entre 2023 et 2025 pour passer de 31% à 66%. En 2025, deux crédits sur trois (2/3), en section d'investissement, sont gérés en AP.

Exercice	DRI (hors dette)	CP en exécution d'AP	Nombre d'AP en exécution	Gestion en AP
2022	120 712 504 €	36 182 588 €	16	30%
2023	109 905 372 €	34 532 132 €	18	31%
2024	141 902 270 €	76 194 546 €	38	54%
2025 (p.)	144 500 000 €	95 494 315 €	62	66%

Tableau 39 L'évolution de la gestion des AP, source CD66

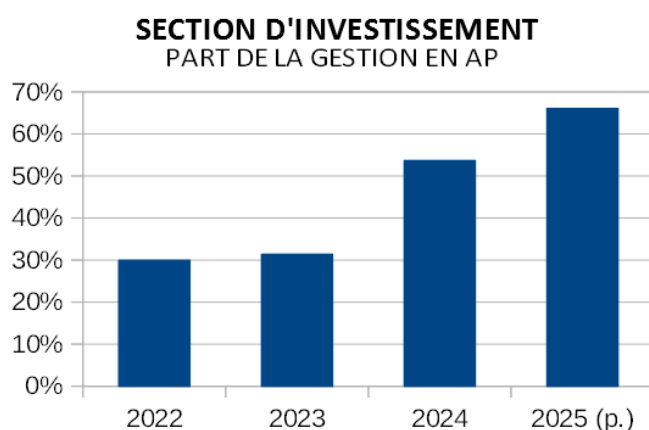


Figure 54 L'évolution du poids des AP, source CD66

Considérant l'évolution de la gestion pluriannuelle, il ressort un montant d'AP autorisées en 2025 de plus de 1 156 M€.

La ventilation par politique publique fait apparaître un stock d'AP affecté majoritairement à l'aménagement du territoire pour 557 M€, suivi de l'éducation/jeunesse pour 236 M€.

Ventilation du stock AP 2025 (Budget Principal)	
Politiques Publique	Montant
Administration Générale	156 080 000 €
Aménagement du territoire	556 972 662 €
Culture et patrimoine	33 600 000 €
Education et jeunesse	235 751 315 €
Sécurité civile	80 000 000 €
Solidarités	77 977 000 €
Sport	15 790 000 €
Total général	1 156 170 977

Tableau 40 Stock d'AP en 2025, source CD66

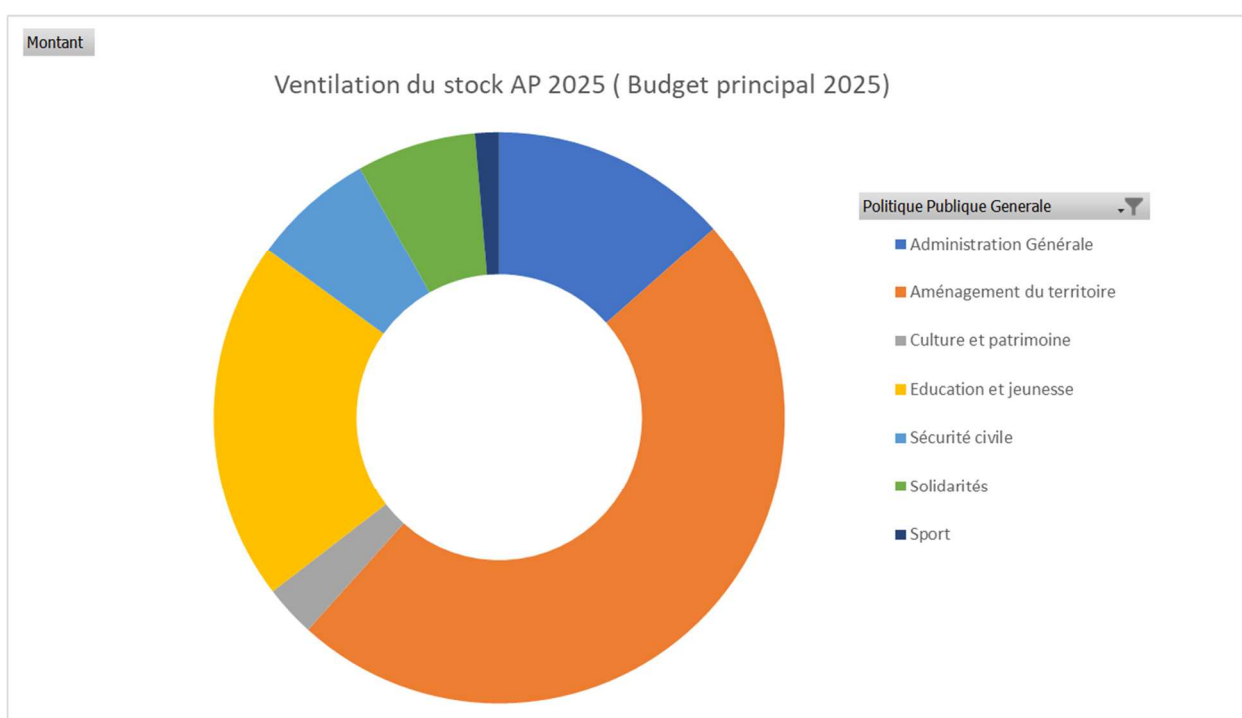


Figure 55 Stock d'AP en 2025, source CD66

3 LE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT

Le financement de l'investissement procède de trois sources principales :

- d'abord l'épargne (brute/nette) générée par le fonctionnement de la collectivité ;
- ensuite les ressources d'investissement en provenance des co-financeurs que sont l'Etat, la Région, l'Europe, les communes ;
- enfin, il est sollicité, le cas échéant, le secteur bancaire pour bénéficier de recettes tirées de l'emprunt.

Parmi ces trois déterminants, le Département a toujours considéré la sanctuarisation d'un niveau d'épargne brute comme un préalable à la réalisation de toute ambition en investissement.

Compte tenu des incertitudes sur l'évolution des recettes dans les prochaines années liées à la fois à l'évolution du contexte économique et à la nécessité pour l'État de redresser les comptes publics, le Département a engagé une réflexion sur les pistes d'économies afin de maîtriser la section de fonctionnement. Un travail est initié pour rationaliser les dépenses liées aux éléments accessoires à la rémunération (astreintes, heures supplémentaires et frais de déplacement) et à la rationalisation des coûts de formation.

Du côté des recettes, le Département possède peu marges de manœuvre. Il envisage toutefois une augmentation de la politique tarifaire et une valorisation de prestations jusqu'alors gratuites.

Les conditions d'autofinancement sont principalement déterminées par la trajectoire des recettes issues de la TVA et des DMTO couplée à l'objectif d'une capacité de désendettement de huit années à horizon de fin 2028 (le ratio est de 2,4 ans au 31 décembre 2024).

Toute évolution à la baisse des recettes impliquera de nouveaux arbitrages sur les priorités d'investissement d'ici 2028.

Le graphique suivant indique le maintien de la ressource d'épargne brute ces trois dernières années. Il apparaît une régularité et une maîtrise des dépenses de gestion couplée à la bonne tenue des recettes : ces évolutions constituent le gage permettant de générer les niveaux d'épargne pour sécuriser le besoin de financement.

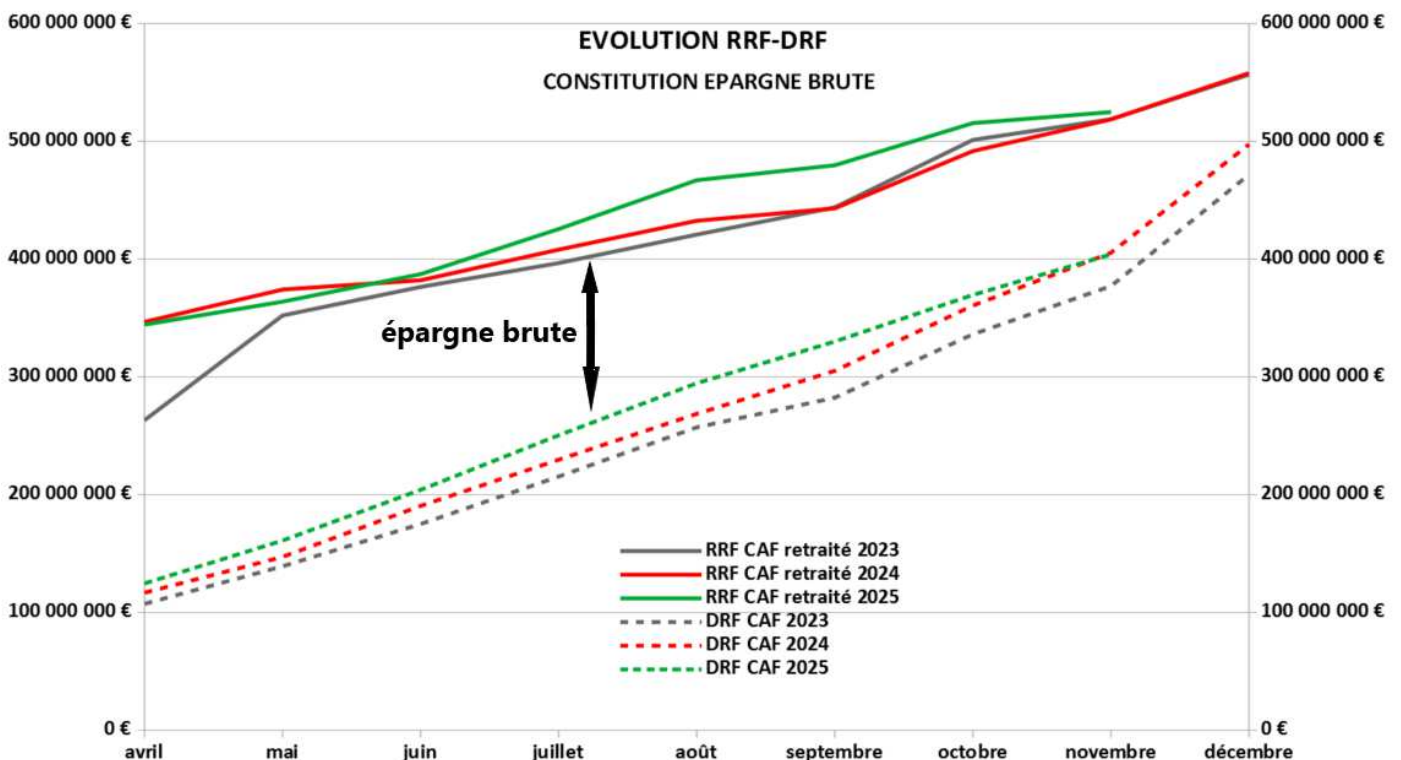


Figure 56 La constitution de l'épargne brute, source CD66

4 LA STRATÉGIE DE LA DETTE EN 2026

Le Département a toujours assumé une politique maîtrisée de son endettement.

Sur la période de 2010 à 2021 l'encours de dette a connu une phase de stabilité avec un encours moyen annuel de l'ordre de 148,8 M€.

En 2022, l'encours a diminué sensiblement pour atteindre 143,7 M€ en fin d'exercice. Après une phase de restructuration stratégique de l'encours avec les remboursements anticipés en 2022, la collectivité n'a pas sollicité de financement bancaire en 2023.

La programmation des investissements a prévu dès 2024 une montée en charge significative des dépenses d'investissement à la mesure de la réalisation des opérations contenues dans le PPI et le Plan de mandat (PDM). Un niveau historique a été atteint sur l'exercice 2024 avec près de 142 M€ de mandats réalisés, hors remboursement de la dette. Ces dépenses ont été financées par une recette d'emprunt d'un montant de 40 M€. Dans le même temps, le Département a remboursé le capital des emprunts passés pour un montant de 12,7 M€.

La même intensité est à l'œuvre en 2025. Il est en effet attendu des dépenses d'investissement direct pour un montant proche de 145 M€. Le Département a sollicité les banques et a tiré des recettes d'emprunt pour un montant de 77,6 M€ en 2025.

L'encours de dette est ainsi attendu à 218,1 M€ au 31 décembre 2025.

En matière de gestion de la dette, les objectifs pour 2026 s'appuient sur les fondamentaux suivants :

- financer les investissements de l'exercice avec un tirage calibré aux besoins ; il est prévu de mobiliser une enveloppe pluriannuelle de 100 M€ auprès de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) dont les premiers tirages seront réalisés en 2026 ;
- limiter les frais financiers par une gestion active de la dette (arbitrages, opportunités de marché) afin que le taux moyen départemental reste proche des taux moyens du marché (équivalent taux du swap sur maturité similaire) ;
- ne pas augmenter l'exposition au risque de notre encours en maintenant 80% de l'encours dans la limite de « 1A et 1B » et en s'interdisant de souscrire des emprunts dont le risque le classerait dans la catégorie supérieure à « 3C » (Charte Gissler) ;
- maintenir une répartition taux fixe/taux variable équilibrée (50% fixe/50% variable).

Budget annexe Très Haut Débit (THD)

Pour le déploiement du réseau Très Haut Débit, activité portée par un budget annexe, le Département des Pyrénées-Orientales a notamment sollicité la Caisse des Dépôts et Consignations « Banque des Territoires » dans le cadre d'un partenariat avec un financement de 50 M€.

Un nouvel emprunt a été souscrit en 2025 auprès de la Caisse d'Épargne pour un montant de 10 M€ à taux variable sur 20 ans. La dette THD est constituée de 10 emprunts taux fixe/taux variable et d'un emprunt obligataire de 5 M€.

L'encours de dette THD au 31 décembre 2025 s'élève à 106,6 M€.

La dette départementale ramenée au nombre d'habitants est inférieure à la moyenne nationale. Au 1^{er} janvier 2025, la dette départementale représentait 317€/habitant pour le Département, contre 507€/habitant³⁷ en moyenne au niveau national et 520€/habitant pour la strate.

³⁷Source : DGFIP, fiche AEFF 2024

CONCLUSION

Le contexte politique reste instable, l'environnement socio-économique incertain.

Le Département est aujourd'hui de plus en plus exposé. Les dépenses sociales augmentent. Les recettes sont volatiles ou perdent en dynamique.

Pour autant, nous poursuivrons, avec l'ensemble des élus de la Majorité départementale, notre engagement à destination des habitants du territoire.

En 2026, nous entendons rendre concret le projet de mandat qui porte une double ambition :

- d'abord **protéger et accompagner** les personnes les plus fragiles, les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les enfants en situation de danger, les travailleurs pauvres, confrontés aux effets d'une dégradation du contexte socio-économique ;
- ensuite continuer à **construire l'avenir** : faire du département un territoire durable favorisant l'émancipation des citoyens.

Les orientations budgétaires pour l'exercice 2026 sont la traduction de cette ambition renouvelée.

00000

Le rapport d'orientations budgétaires contient des éléments objectifs participant à la sérénité et à la sincérité de nos échanges.

Sur la base de cet exposé, j'ouvre les discussions sur les orientations budgétaires pour l'exercice 2026.

À l'issue de nos échanges, je vous demanderai de prendre acte de la tenue du débat relatif au rapport sur les orientations budgétaires 2026.

La Présidente du Conseil Départemental

Hermeline MALHERBE

Liste des abréviations

AE	Autorisation d'engagement
AIS	Allocations individuelles de solidarité
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
APUL	Administration publique locale
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASSO	Administration de sécurité sociale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CP	Crédits de paiement
CRF/DRF	Charges réelles de fonctionnement/dépenses réelles de fonctionnement
CSG	Contribution sociale généralisée
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DCRTP	Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGD	Dotation générale de décentralisation
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DSID	Dotation de soutien à l'investissement des départements
EPCI	Établissements publics de coopération intercommunale
ESMS	Établissements sociaux et médico-sociaux
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FNGIR	Fonds national de garantie individuelle des ressources
FNPDMTO	Fonds national de péréquation des DMTO
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations
IFER	Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPCH	Indice des prix à la consommation harmonisé

LFI	Loi de finances initiale
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
MNA	Mineurs non accompagnés
PCH	Prestation de compensation du handicap
PIB	Produit intérieur brut
PRF/RRF	Produits réels de fonctionnement/recettes réelles de fonctionnement
PSR	Prélèvements sur recettes
RCT	Mission Relations avec les collectivités territoriales
RSA	Revenu de solidarité active
SAAD	Services d'aide à domicile
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
TCAM	Taux de croissance annuel moyen
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	Taxe d'habitation
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TSCA	Taxe spéciale sur les conventions d'assurances
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée