

Angoulême, le 21 février 2025

Orientations Budgétaires

21 février 2025

Le débat sur les orientations budgétaires du Département, prévu par l'article L. 3312-1 du Code général des collectivités territoriales, est l'occasion d'apprécier le contexte économique et financier dans lequel se trouve notre collectivité et la position qu'elle occupe par rapport aux autres territoires.

Au dernier trimestre 2024, les incertitudes liées au projet de loi de finances pour 2025 et l'instabilité gouvernementale latente, ont conduit à décaler l'adoption du Budget primitif aux 27 et 28 mars. L'adoption des orientations budgétaires, quant à elle, est fixée au 21 février 2025. Le rapport proposé s'appuie sur les dernières données connues en date du 06 février 2025, date d'adoption des conclusions de la commission mixte paritaire sur le PLF 2025 au Sénat.

Ainsi, le débat des orientations budgétaires s'inscrit-il dans un climat de visibilité plus favorable qu'il y a encore trois mois ; après un premier PLF appelant des Départements une participation à l'effort du redressement des comptes publics particulièrement soutenu, le Gouvernement, tenant compte de la singularité de leurs situations, a revu à la baisse les appels à contributions. Parmi les mesures du PLF pour 2025, la possibilité d'augmenter le taux des droits de mutations à titre onéreux (DMTO) de 0,5 point est désormais ouverte et nécessitera, pour notre assemblée, d'en débattre avant le 15 avril de l'année en cours en cas d'intention de l'appliquer.

Aussi, ce rapport fait état des éléments de croissance économique, de fiscalité, de programmation, tels que connus à ce jour, en conservant les différentes évolutions du débat autour de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques. Il dressera également un bilan rétrospectif de l'évolution de la situation financière et permettra d'appréhender quelques perspectives budgétaires pour l'Institution au titre de l'exercice 2025. En complément des éléments financiers, des fiches de synthèse reprennent les principaux axes d'interventions et les orientations proposées pour 2025 par politiques publiques.

Ce débat des orientations budgétaires s'inscrit dans une volonté d'agir en dépit des contraintes.

Le Département entend en effet poursuivre, en 2025, une politique volontariste au service des Charentaises et des Charentais. Certes, la situation financière l'oblige à maîtriser ses dépenses mais elle le place surtout face à des choix forts et structurants pour répondre aux besoins essentiels des territoires et préparer l'avenir de celles et ceux qui y vivent.

L'enfance et la jeunesse resteront au cœur des priorités du budget 2025.

Afin de garantir un meilleur accompagnement des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE), il est projeté la création de nouvelles places pour renforcer notre capacité d'accueil des enfants en situation de danger. La prévention auprès des familles, de tous les acteurs, sera aussi un axe fort de travail en actionnant l'ensemble des moyens dont le Département dispose.

Pour les collèges, les collégiennes et collégiens, jamais la collectivité n'aura affiché un tel niveau d'investissement pour ses établissements. 12 millions d'euros permettront ainsi de mener, et pour la première fois, deux restructurations de front (Elisée Mousnier à Cognac et Noël Noël à Confolens), la finalisation des programmes de rénovation des sanitaires, des lignes de plonge et salles de sciences, et l'accompagnement de projets de mutualisation innovants à Aigre ou à Chalais.

Avec ACTES et ACTES + les territoires pourront toujours compter sur le soutien du Département.

Plusieurs Départements ont remis en question les aides qu'ils accordent aux territoires. La Charente ne se laisse pas aller à ce choix, souhaitant rester un soutien des territoires et en particulier des communes. La refonte des dispositifs d'aide aux territoires permettra d'adapter les interventions du Département aux réalités locales tout en garantissant un effet levier plus efficace pour développer des projets à l'échelle des bassins de vie.

Un Département plus innovant investi dans les transitions.

L'année 2025 sera aussi marquée par l'adoption d'un Plan Alimentaire Territorial (PAT) visant à promouvoir une alimentation locale, durable et accessible à tous.

De nombreuses actions seront développées par les services dès 2025 en lien avec les partenaires et les territoires.

La transition écologique passera également par l'adoption du bilan carbone départemental, outil essentiel pour piloter nos efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La poursuite du travail dans le cadre du schéma départemental d'alimentation en eau potable s'inscrira dans le prolongement de cette volonté forte d'agir pour le climat et de s'adapter aux conséquences du réchauffement climatique.

Le dialogue avec les Charentais comme boussole.

Parce que les citoyens doivent être pleinement acteurs des décisions qui les concernent, un dialogue citoyen structurant sera mis en place au travers des cafés citoyens, d'un Budget Participatif rénové, du conseil départemental des jeunes et d'un conseil citoyen en cours de création. Il permettra d'associer les habitants aux grandes orientations et d'assurer une plus grande transparence dans l'action publique.

Protéger les plus fragiles et combattre les inégalités

Pour les missions de prévention et d'insertion des publics les plus précaires, pour l'autonomie des personnes âgées, en établissements ou à domicile, pour les personnes en situation de handicap, pour la santé et la lutte contre les violences faites aux femmes, l'intervention du Département sera essentielle, en vertu de son rôle de chef de file des solidarités.

En 2025, le Département de la Charente, malgré les difficultés, tiendra le cap qu'il s'est fixé à travers sa feuille de route « Charente 2030 ».

Contexte général

Une économie mondiale résiliente et une modération de l'inflation, qui appellent néanmoins une certaine vigilance

L'économie mondiale fait preuve de résilience, soutenue par une modération de l'inflation, bien que certains facteurs incitent à la vigilance. Les politiques monétaires restrictives mises en place ont permis de faire reculer l'inflation dans les pays de l'OCDE, passant de 7,1 % en 2023 à 5,4 % en 2024. Toutefois, cette baisse s'accompagne d'un léger ralentissement de la croissance, qui s'établit à 1,7 % en 2024 contre 1,8 % l'année précédente.

Les perspectives de croissance s'améliorent néanmoins, avec une révision à la hausse de 0,2 point pour les pays de l'OCDE en 2025. Cependant, plusieurs éléments pourraient perturber cette dynamique. Le contexte géopolitique incertain, la montée du protectionnisme commercial, les turbulences sur les marchés financiers ainsi qu'une consommation privée atone sont autant de facteurs susceptibles d'exercer une pression sur l'inflation et la croissance.

Par ailleurs, une vigilance particulière est requise quant aux risques financiers à venir, notamment en lien avec la hausse du crédit privé et les fragilités observées dans le secteur de l'immobilier commercial. Ces éléments pourraient constituer des sources d'instabilité à moyen terme, appelant à une approche prudente des acteurs économiques et des décideurs politiques.

L'Etat placé en procédure pour déficit excessif par le Conseil de l'UE, sommé de produire un plan de redressement de ses finances publiques

L'État a été placé en procédure de déficit excessif par le Conseil de l'Union européenne, l'obligeant à élaborer un plan de redressement de ses finances publiques. Cette procédure implique la mise en place d'un cadre budgétaire et structurel de moyen terme, dont une première déclinaison s'est matérialisée dans la version initiale du projet de loi de finances (PLF).

Toutefois, face à un contexte économique moins favorable, un PLF révisé a été présenté en décembre. Ce dernier intègre une révision à la baisse des prévisions de croissance, désormais fixées à 0,9 %, ainsi qu'un taux d'inflation réévalué à 1,4 %. Ces ajustements se traduisent par une détérioration supplémentaire des finances publiques, avec un déficit atteignant 5,4 % du PIB et une dette publique s'élevant à 115,4 % du PIB.

Pour répondre aux exigences de redressement, des mesures d'économies ont été renforcées, notamment auprès des collectivités territoriales. Un changement majeur est ainsi intervenu dans les montants d'économies attendus et les mécanismes employés, avec l'introduction du Dispositif d'Instauration d'une Limitation des Contributions des Collectivités (DILICO).

Ce plan révisé constitue une tentative d'ajustement face aux impératifs européens, dans un environnement économique et budgétaire particulièrement contraint.

Des dépenses de fonctionnement des collectivités plutôt dynamiques malgré le ralentissement de l'inflation

En 2024, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales continuent de croître à un rythme soutenu, avec une hausse globale estimée à 4,4 %. Cette progression est principalement portée par l'augmentation des charges à caractère général et des dépenses de personnel. Toutefois, cette dynamique contraste avec une évolution plus modérée des recettes, qui ne progresseraient que de 2,3 %, accentuant ainsi les tensions sur les équilibres budgétaires.

L'épargne brute, déjà en net repli en 2023 avec une baisse de près de 9 %, devrait encore reculer de 8,7 % en 2024 pour l'ensemble des collectivités. Cette contraction impacte directement l'épargne nette, qui ne permettrait plus de financer que 26 % des investissements hors dette, limitant ainsi la capacité d'autofinancement des collectivités et renforçant leur dépendance aux financements externes.

Sur le plan du financement bancaire, après une forte hausse des taux d'intérêt entre 2021 et 2023, une légère inflexion a été observée depuis le quatrième trimestre 2023. Cette évolution pourrait apporter un certain répit aux collectivités en quête de financements pour leurs projets d'investissement, mais le contexte global reste marqué par des tensions budgétaires et financières importantes.

Une dégradation de la situation financière des départements

En 2024, la situation financière des départements connaît une détérioration sans précédent, marquée par une chute historique de l'épargne brute, qui s'effondre de 31,8 %. Ce recul significatif met en évidence les tensions croissantes sur les finances départementales, accentuées par une croissance des dépenses toujours dynamique et des recettes en quasi-stagnation.

Si la hausse des dépenses de fonctionnement ralentit légèrement (+3,7 % en 2024 contre +5,7 % en 2023), elle demeure néanmoins trop élevée pour compenser la faible progression des recettes (+0,3 %), contribuant ainsi à fragiliser davantage l'équilibre budgétaire des départements.

Dans le domaine social, les besoins continuent de croître, notamment en matière d'aide sociale à l'enfance et d'accompagnement des personnes en situation de handicap. Bien que les dépenses liées au RSA semblent se stabiliser, la situation des EHPAD reste une source d'inquiétude majeure, nécessitant des efforts financiers conséquents.

Malgré ces difficultés, l'investissement départemental maintient un rythme soutenu avec une hausse de 2,3 %. Toutefois, cette dynamique repose sur un financement de plus en plus contraint, impliquant un recours accru à l'endettement ainsi qu'une ponction sur les fonds de roulement, ce qui soulève des interrogations sur la soutenabilité de cette stratégie à moyen terme.

Face à ces défis, les départements doivent arbitrer entre soutien aux politiques sociales, maîtrise des dépenses et préservation de leur capacité d'investissement, dans un contexte où les marges de manœuvre se réduisent drastiquement.

Des hypothèses de construction budgétaire affectées par les dispositions de la loi de finances pour 2025

L'élaboration du budget 2025 repose sur des hypothèses de construction budgétaire directement impactées par les dispositions de la loi de finances pour 2025. Ces orientations traduisent les efforts de redressement des finances publiques tout en intégrant des spécificités locales.

Le département de la Charente bénéficie d'une exclusion du prélèvement au titre du Dilico. Toutefois, il demeure concerné par les autres mesures de droit commun mises en œuvre dans le cadre du rééquilibrage budgétaire national.

Les recettes de fonctionnement pour 2025 sont estimées à 457 millions d'euros, marquant une diminution par rapport à 2024. Cette tendance s'explique notamment par un gel du produit de TVA, qui restera fixé au niveau du montant 2024 révisé, tant pour le remplacement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) que pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Par ailleurs, la dotation globale de fonctionnement (DGF) devrait enregistrer une légère baisse, accentuant les tensions sur l'équilibre budgétaire. De même, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), dont la dynamique s'annonce modérée, devraient se stabiliser autour de 41 millions d'euros.

Dans ce contexte contraint, la gestion budgétaire devra s'adapter afin d'assurer la soutenabilité des politiques publiques locales tout en intégrant ces évolutions financières.

Discours du Président

Ouverture du Débat des orientations budgétaires

Vendredi 21 février 2025

Mesdames, Messieurs les Vice-présidentes et Vice-présidents du Département,

Mesdames, Messieurs les Conseillères départementales et Conseillers départementaux,
chères et chers collègues,

Mesdames, Messieurs, chers agents,

Avant d'entamer ce discours, je voudrais adresser une pensée aux 85 salariés de l'entreprise Demeyer à Nersac. Une entreprise de plus dans la liste des catastrophes économiques qui frappent la Charente depuis quelques mois.

*

* *

Mercredi dernier, Thaïs, Conseillère départementale junior, élève au collège de La Rochefoucauld, a posé la question suivante : « Comment le Département arrive à s'en sortir avec toutes les missions que l'Etat français lui a déléguées sans donner le budget qui va avec ? »

Je sais qu'il y a eu un engagement à répondre personnellement à Thaïs. J'y veillerai. En attendant, partageons ensemble quelques éléments de réponses à cette question d'une très jeune collégienne. Je vous laisserai apprécier sa remarquable sagacité sur une interrogation à laquelle les conseillers de Bercy n'ont vraisemblablement pas pensé :

- 10 ans de réformes fiscales ont fragilisé, petit à petit, les Départements. Ils sont privés d'autonomie fiscale et financière. Cela contrevient au principe de la libre administration des collectivités locales inscrit pourtant dans le marbre de la Constitution,
- Le financement inadapté de la solidarité dans notre pays fait souffrir les Départements. Notre collectivité tend la main à celles et ceux qui en ont besoin, du berceau à l'Ehpad : la dépendance, le handicap, la privation d'emploi, la protection de l'enfance... sont autant de compétences solidaires qui reviennent au

Département. Obligatoires, certes, mais avec des moyens très aléatoires pour les financer,

- La politique économique nationale, moribonde pour la croissance, dévastatrice pour les plus fragiles a creusé ce qu'on appelle « l'effet ciseau » : une chute libre des recettes et des hausses exponentielles des dépenses sociales.

Comme on apprend à ses enfants à ne pas se réjouir d'avoir 8/20 en math au motif d'une moyenne de la classe à 6, le fait que tous les Départements de France, quels que soient leur taille ou leur budget, soient logés à la même enseigne, n'augure rien de rassurant.

Tout juste nous permet-il d'affirmer que, oui, la situation est indépendante des efforts de gestion consentis par chacun, qu'il soit de droite ou de gauche.

Alors, Thaïs, oui, l'Etat a confié aux Départements de plus en plus de compétences sans lui laisser les moyens de les assumer. Et il a failli aller plus loin, en leur donnant un véritable coup de semonce. Il y a quelques semaines encore, la Charente était vulnérable au risque d'une ponction, de 9M€ selon Michel BARNIER, de 4.5M€ selon François BAYROU, pour payer une part d'un déficit national que les collectivités étaient accusées, à tort !, de creuser...

Le recul des Premiers ministres a été inversement proportionnel à la hauteur de la révélation : les Départements sont, en effet, dans une situation singulière, très singulière.

Depuis, des promesses nous sont faites.

On parle, **ici**, d'un taux de compensation qui pourrait atteindre – tenez-vous bien ! 50%, d'ici 2027.

On parle, **là**, d'un socle de ressources pérennes et solides pour mieux financer la solidarité nationale que nous nous évertuons, en Charente, à exercer, attachés à la cohésion et au vivre ensemble qu'elle garantit.

Je salue la défense des Départements qui s'est exprimée depuis octobre dernier et jusqu'au bout : Je remercie les Parlementaires, les associations, l'ADF ou Départements Solidaires ; pas un amendement ni une voix n'ont manqué pour dénoncer la situation de nos collectivités sur laquelle la vigilance reste de mise.

En Charente, oui, les impacts du PLF sont plus faibles qu'annoncés pour le Département.

Notre capacité à économiser 9 ou 4 millions d'euros aurait été quoiqu'il en soit inexistante.

Les orientations budgétaires et le vote du Budget, décalés avec pertinence pour s'offrir davantage de visibilité, se seraient déroulés dans un tout autre contexte.

Nous aurions été, c'est certain, plongés collectivement dans le regret infini de présenter, malgré nous et impuissants, un budget en déséquilibre.

Fort heureusement et grâce à une gestion efficace de nos ressources, grâce à une attitude prudente aussi – je vous rappelle la mise en réserve d'un surplus de DMTO – nos fondations plient mais ne rompent pas.

Pour autant, depuis l'emballlement des dépenses apparu en 2022 sous les effets conjugués de l'inflation, de la hausse des coûts, de l'augmentation de la dépense sociale, des mesures imposées par l'Etat... 2025 constitue sans doute l'une des années les plus difficiles de notre histoire financière récente.

Revenons-en ainsi à Thaïs et à sa question : « comment le Département va s'en sortir ? »

Le Département s'en sortira.

En faisant preuve de courage, de choix, d'arbitrages, aussi durs, douloureux, impopulaires, soient-ils.

Dès le milieu de l'année 2024, le joug des contraintes appelait un travail de fond sur la préservation de nos trajectoires.

Le cadrage budgétaire pour le Budget primitif 2025 a donc été posé dès septembre dernier, indépendamment d'un PLF dont nous ne connaissions rien à l'époque.

Le Président que je suis, accusé souvent, trop souvent, de ne pas savoir dire « non », vous l'annonce avec lucidité : l'heure est à la réserve, à l'économie avec intelligence conjuguée au sens des priorités.

Le Département ne distribuera que ce qu'il pourra et ne donnera pas ce qu'il n'a pas.

Chacun de mes Vice-présidents, accompagné des services, a travaillé pour respecter ce nouvel adage comme un guide.

Et ça n'est pas facile.

Dans un territoire où l'urgence sociale pour nos publics n'a jamais été aussi alarmante, où le service public aurait grand besoin de renfort,

Dans un territoire où nos infrastructures nationales de mobilité souffrent d'un désinvestissement chronique depuis des décennies,

où l'économie a besoin du soutien indirect que notre collectivité lui octroie,

Dans un territoire où l'écologie et le climat ne peuvent souffrir d'être les sacrifiés de la dépense publique...

où l'attente des Charentaises et des Charentais se fait saillante pour l'accès aux soins, l'égalité des chances ou des idéaux de justice sociale...

Dans ce territoire-là...la compression de nos crédits n'est pas une décision prise de gaieté de cœur.

Elle ne doit pas, pour autant, nous faire céder au pessimisme, encore moins à l'attentisme, sous peine de réduire les effets de trois années déjà de projets réussis, d'actions, d'innovations, de décisions fortes prises pour la Charente.

Dans notre triptyque « Solidarités / jeunesse / environnement », plusieurs avancées sont à mettre à notre crédit : de la protection de l'enfance acculée, jusqu'à nos politiques publiques d'aménagement durable du territoire, rappelons que nous avons été en capacité :

- De créer des places nouvelles pour les enfants en danger avec volontarisme,
- D'engager la rénovation de nos collèges, d'en végétaliser les cours,
- D'augmenter les hectares d'espaces naturels sensibles, de développer les mobilités douces,
- D'exercer la solidarité locale, en soulageant les Ehpad en proie à des dépenses écrasantes, au point de faire vaciller leur modèle,
- De préserver les allocataires du RSA de la stigmatisation à laquelle la technocratie parisienne les livre,
- D'accompagner le dynamisme de notre Charente dans ses spécificités culturelles, patrimoniales ou sportives,
- De décupler la force du collectif par l'ouverture du dialogue citoyen,

- De marcher sur la voie de la sacro-sainte souveraineté alimentaire en réaffirmant avec force que le Département est cet échelon capable... Capable d'offrir au secteur agricole des perspectives d'avenir grâce au levier de la restauration collective, notamment.

Ainsi, l'ensemble des actions départementales apparaissent comme un îlot de stabilité dans un monde où tout semble vaciller. Ces actions sont le fruit d'un programme de Gauche qui a animé une majorité des Charentais en 2021 et dont la confiance qu'ils nous ont témoignée, nous oblige.

Aux tentateurs de la triangulation, je voudrais rappeler que la période contemporaine nous ramène aux résultats qu'elle produit.

L'effondrement du clivage historique sain entre la Droite et la Gauche et son illusoire porosité poussent nos concitoyens à se réfugier vers des repères malveillants.

Ces repères, ils sont situés aux extrémités de l'échiquier politique pour renforcer un danger déjà prégnant sur nos démocraties.

Pour ce qui concerne le Département, les Charentaises, les Charentais sont restés fidèles à leur caractère qu'on leur connaît tranché, en sécurisant, au fil de l'histoire du Conseil général puis départemental, une gouvernance alternant Droite / Gauche au point ne pas avoir accepté trop longtemps une présidence au centre.

Le cap à Gauche qui anime ce Département est assuré par la boussole de l'amélioration de la vie quotidienne des Charentais et de leur cadre de vie, que le travail des agents certifie et protège. Je les en remercie.

Ils pourront compter sur les élus pour préserver le meilleur du service public. Dans le cadre de nos compétences d'abord, et, ensuite, dans la mesure de nos moyens, vers les secteurs où l'intervention joue ce rôle d'effet levier sur le développement local et l'attractivité des territoires.

Si notre collectivité restera le premier investisseur public de la Charente, la maîtrise renforcée de ses dépenses la conduira fatalement à donner moins aux autres, sans pour autant réduire à néant.

Aujourd'hui, nous sommes appelés à débattre des grands axes d'une stratégie financière destinée à préserver les intérêts de cette institution ; Parmi les choix, la question de la

distribution de l'argent aux tiers, parce qu'elle mettrait en péril nos propres obligations à moyen terme, est soumise à votre réflexion responsable.

Personne ici n'entend abandonner les communes et ce n'est pas ce qu'il vous est proposé.

Le travail politique conduit hier autour de la réflexion technique sur la refonte de nos aides aux communes et aux EPCI a révélé la richesse de l'intervention **transversale** du Département.

Elle a montré son rôle d'aménageur durable du territoire, que ce soit dans l'investissement sur les bâtiments publics, les équipements sportifs, le domaine routier, l'éducation, le logement...et j'en passe.

Le Département, au-delà de la distribution des aides sonnantes et trébuchantes, c'est aussi une expertise progressivement acquise dans de vastes champs. Les contraintes budgétaires devraient nous amener à les valoriser davantage. A ce rang-là, l'ingénierie précieuse qui se niche à la Direction des routes et qui infuse dans chaque ADA et CRD est autant de main tendue aux maires qui apprécient cet appui particulier, au quotidien.

Fort de l'ensemble de ces convictions et des acquis d'une expérience bénéfique à la Charente, les orientations budgétaires de 2025 précèdent un budget prudent.

Un budget fatalement contenu dans la progression des dépenses de fonctionnement et marqué d'ajustements dans le plan pluriannuel d'investissement. Il vous sera soumis à la fin du mois de mars.

Sans l'attendre, avançons avec confiance en nos atouts et parions que l'Etat saura bientôt expliquer à Thaïs comment le Département pourra mieux s'en sortir.

Il aura alors compris que les Départements, forts de leur action de proximité, sont capables de contribuer à redonner enthousiasme, espoir et optimisme... **Un idéal** vers lequel notre engagement, celui que mes collègues vont illustrer par le détail des projets tout au long de notre séance... **Un idéal donc**, vers lequel notre engagement nous encourage à tendre.

Je vous remercie.