

CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU JURA	
Type : DM2 + DOB	Réf : 4254
Service : DSF - FINANCES	
Commission : Commission toutes commissions réunies	
Rapporteur : Marie-Christine DALLOZ	
DÉLIBÉRATION N° CD_2021_074 du 08/11/2021	

DEBAT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2022

L'article 50 de la loi 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions dispose que « dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un débat a lieu au Conseil départemental sur les orientations budgétaires ».

Je vous propose ci-après des éléments d'analyse de niveaux national et local qui permettront à l'Assemblée de nourrir le débat sur les orientations budgétaires 2022.

Ces principaux éléments d'analyse sont issus du dernier rapport de la Cour des Comptes, de la Banque postale, de l'Observatoire des finances locales, DGFIP, DGCL, de l'ADF et de cabinets spécialisés (Klopper, ...).

Sommaire du Débat d'Orientations budgétaires 2022

I – LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2020

II – LES MESURES DE SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS

III – LES TENDANCES 2021 DES COLLECTIVITÉS LOCALES

IV – LES COLLECTIVITÉS LOCALES ABORDENT L'EXERCICE 2022 AVEC PRUDENCE

- A) Le projet de loi 3 DS
- B) La réforme des indicateurs financiers
- C) La contractualisation financière entre l'État et les collectivités locales
- D) La recentralisation du RSA
- E) Des nouvelles mesures dans le secteur de l'autonomie
- F) L'évolution des taux d'intérêt

V – LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022

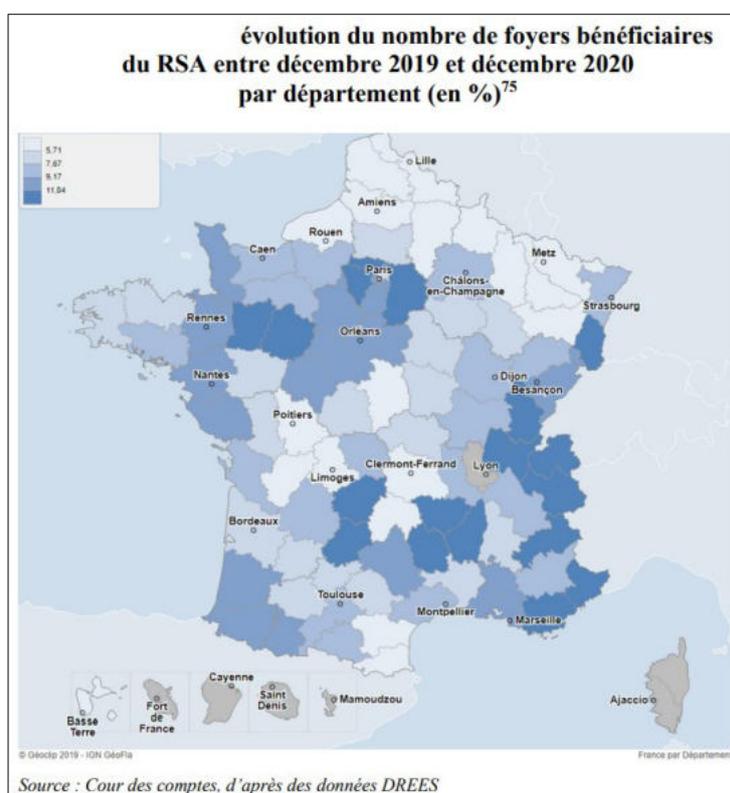
VI – LA PROSPECTIVE BUDGÉTAIRE DU DÉPARTEMENT POUR LES PROCHAINS EXERCICES

- A) Les recettes de fonctionnement 2022
- B) Le dynamisme des dépenses de fonctionnement dans un contexte de reprise économique
 - 1) Les dépenses sociales
 - 2) Les dépenses de personnel
 - 3) Les autres dépenses de fonctionnement
- C) L'épargne départementale
- D) Le recours à l'emprunt
- E) La Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI)

I – LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2020

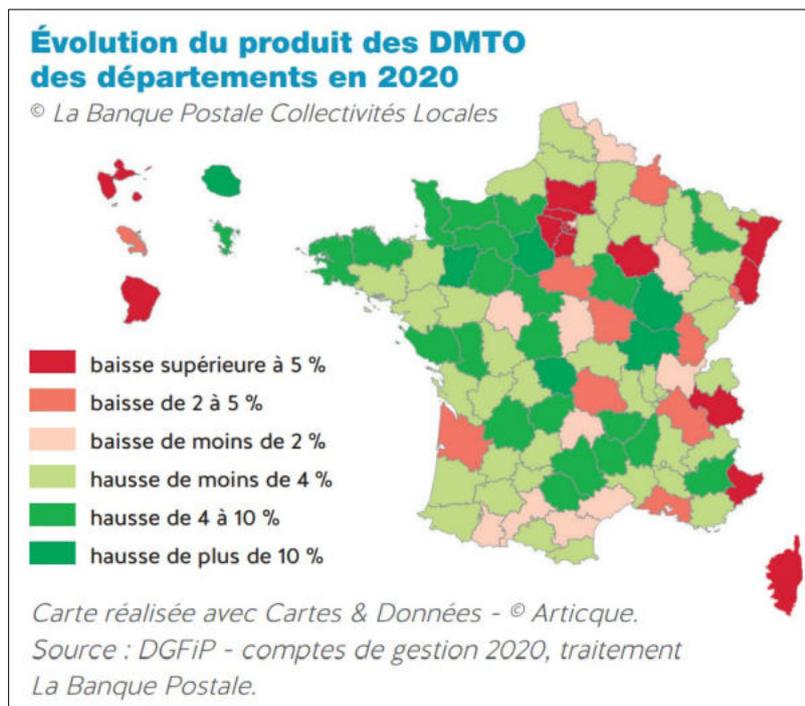
Si la situation financière du secteur public local s'est dégradée en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales, plusieurs facteurs ont néanmoins contribué à limiter l'ampleur de cette dégradation. La crise sanitaire a fortement affecté l'ensemble des finances publiques en 2020, notamment les comptes de l'État et des organismes de sécurité sociale, conduisant à une hausse très importante de la dette publique (+ 270,6 milliards d'euros). Le choc est moins prononcé pour les collectivités locales (+ 5,3 milliards d'euros), mais il n'en demeure pas moins atypique, interrompant ainsi plusieurs années de contexte favorable qui avaient vu leur épargne progresser de près de 10 milliards en 5 ans.

Les pertes de recettes de fonctionnement des collectivités territoriales ont été atténuées par la stabilité des produits fiscaux et par les dispositifs de soutien mis en place par l'État. La situation des Départements, également dégradée en 2020, se traduit dans la progression de leurs dépenses sociales (+ 3,9 %), particulièrement celles du RSA (+ 6,7 %). Le nombre de bénéficiaires a fortement augmenté depuis mars 2020 et se serait stabilisé au dernier trimestre 2020. Outre la croissance du nombre de bénéficiaires, le montant moyen versé est plus élevé, compte tenu des ressources plus faibles des ménages concernés. Le nombre de bénéficiaires du RSA augmente en 2020 dans tous les départements de + 1 % à + 21 %. Les dépenses relatives au RSA progressent également pour tous les départements.



Les dépenses sociales représentent, pour les Départements, une part croissante de leurs dépenses globales de fonctionnement (56,2 %), renforçant ainsi leur rigidité.

Les recettes des Départements, bien que très dépendantes de la conjoncture économique, ont légèrement augmenté à périmètre constant (+ 0,5 %). La baisse du produit des droits de mutation, initialement envisagée à hauteur de - 20 à - 30 %, a finalement été limitée à - 1,7 %. Par conséquent, le mécanisme d'avance des droits de mutation a été assez peu mobilisé par les Départements. Le produit des droits de mutation est capté à hauteur de 56,5 % par les départements de plus de un million d'habitants. Entre 2019 et 2020, 1/3 des départements, dont le Jura, affichent une évolution négative. En 2020, la répartition entre départements du produit des droits de mutation demeure très hétérogène, avec un rapport de 1 à 93. En tenant compte de la péréquation, ce rapport passe de 1 à 29. Le système péréquateur permet donc de réduire les inégalités de ressources entre départements.



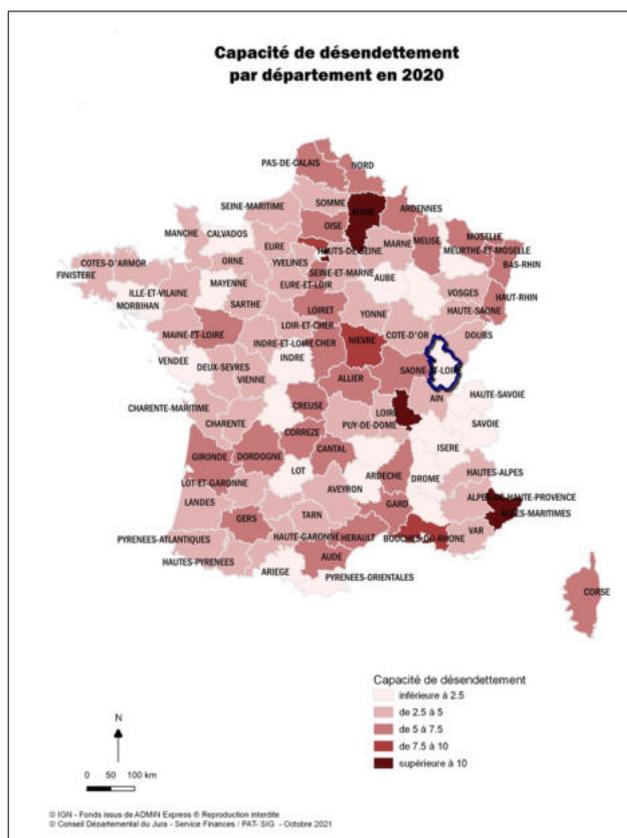
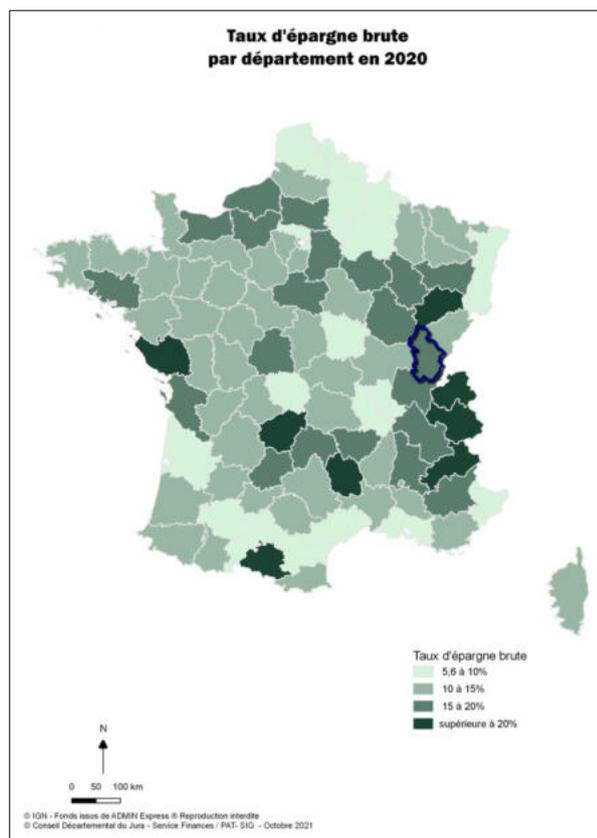
L'épargne des Départements, à fin 2020, recule fortement, mais demeure à un niveau significatif permettant une nouvelle hausse des investissements (+ 1,5 %). Seuls 17 départements sont confrontés en 2020 à une baisse de leurs ressources de fonctionnement, conjuguée à une hausse de leurs dépenses de fonctionnement (effet ciseaux).

II – LES MESURES DE SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS

L'exercice 2020 est totalement atypique puisque, à la suite de la loi de finances initiale, 4 lois de finances rectificatives ont été nécessaires pour mettre en place des mesures exceptionnelles.

Pour les collectivités locales, le coût final des différents dispositifs s'est avéré très en deçà des montants estimés au départ. Au sein du secteur public local, les Départements avaient été considérés comme les collectivités les plus fragilisées par la crise, en particulier s'agissant d'une baisse prévisionnelle très importante des droits de mutation. Cette baisse ayant finalement été très limitée, comme l'expose la Cour des Comptes dans son récent rapport, le système des avances remboursables des DMTO a été peu utilisé : sur 80 Départements éligibles au regard des critères, 40 ont sollicité le bénéfice de l'avance. La DGCL a finalement estimé que 8 Départements seulement seraient éligibles. Le fonds de stabilisation des Départements au dispositif de soutien destiné à venir en aide aux départements en grande difficulté financière a bénéficié à 18 départements (la Réunion, la Seine-Saint-Denis et le Nord ont capté, à eux seuls, 55 % du fonds de 115 M€). Pour information, l'exonération facultative de la taxe de séjour par les communes ou EPCI a été très peu utilisée.

III – LES TENDANCES 2021 DES COLLECTIVITÉS LOCALES



Après le choc de 2020, le rétablissement des comptes des collectivités en 2021 est souligné par une note de conjoncture de la Banque postale publiée début octobre. Cet établissement estime, dans sa récente production, que le fort rebond des finances locales en 2021 pourrait donner l'impression que la crise est presque effacée. Elle considère que le monde local a beaucoup mieux résisté que prévu aux débuts de la crise.

En 2021, les effets de la crise économique sur les comptes départementaux devraient être plus nuancés qu'en 2020. Les recettes de fonctionnement seraient particulièrement dynamiques, à la faveur d'une progression exceptionnelle du produit des droits de mutation qui pourrait être de l'ordre de + 20 %. Pour mémoire, sur l'exercice 2021, une fraction de TVA compense pour les départements la perte du produit de taxe foncière sur les propriétés bâties. Cette nouvelle recette de TVA augmenterait, dès 2022, comme au niveau national. Les départements ne disposent désormais d'un levier fiscal que sur les droits de mutation et sur la taxe d'aménagement, dont l'utilisation est encadrée et le taux plafonné (mais tous les départements sauf 4 ont porté leur taux de droits de mutation au plafond légal de 4,5 %).

S'agissant des dépenses de fonctionnement, les frais de personnel des départements progresseraient sur le rythme modéré de + 1,3 %, tandis que les charges à caractère général, avec une croissance de + 2,5 %, renoueraient avec un certain dynamisme, en lien notamment avec la reprise de l'inflation.

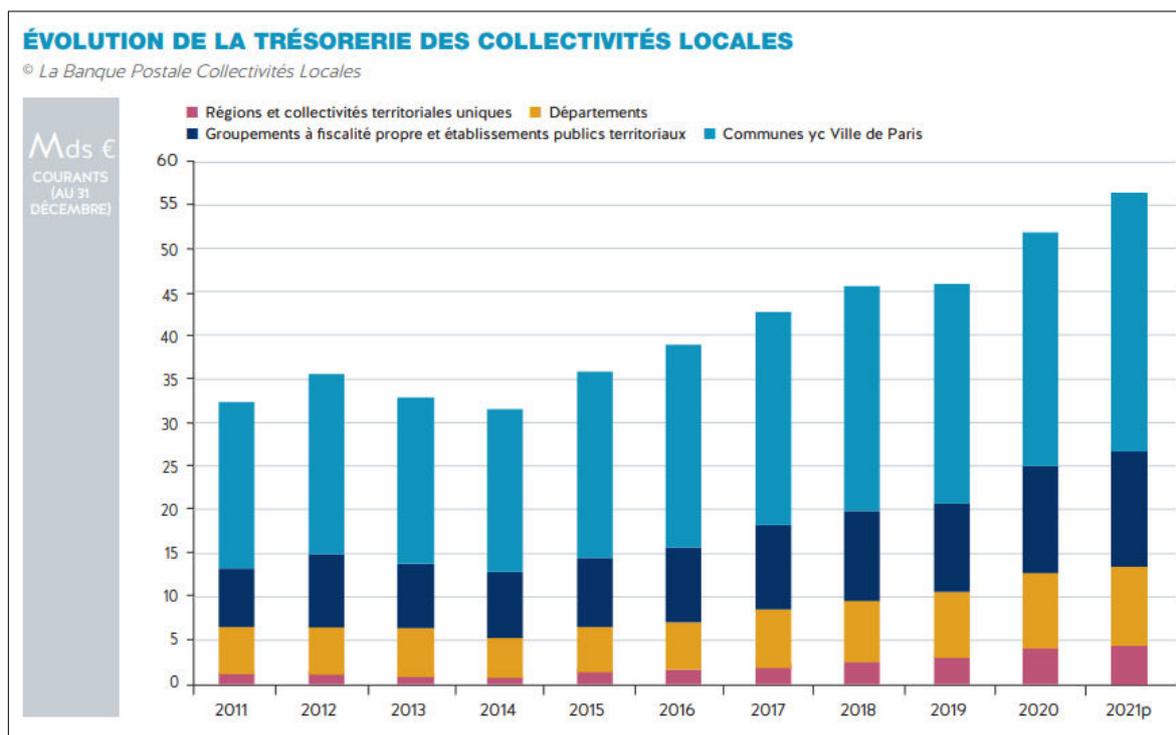
Les dépenses d'action sociale seraient, en revanche, en ralentissement par rapport à 2020 avec une évolution de + 2,4 %, après + 3,9 % en 2020.

Alors que le RSA était attendu en forte hausse en 2021, les effets de la crise se sont fait ressentir dès 2020 sur cette allocation. Des signes de ralentissement apparaissent au 1^{er} trimestre 2021 avec une légère baisse du nombre de bénéficiaires. Les autres allocations individuelles de solidarité (APA et PCH) conserveraient un rythme de croissance proche de celui des années antérieures.

L'autofinancement ou épargne brute, clé de toute stratégie budgétaire, est la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. Cette épargne progresserait de près de 18 %, conséquence du dynamisme des recettes de fonctionnement et du ralentissement des dépenses de même nature.

Les investissements des départements repartiraient à la hausse et s'élèveraient à plus de 11 milliards d'euros en 2021, soit leur point le plus haut depuis 2009. Cette progression de + de 10 % porterait aussi bien sur les investissements réalisés en direct (collèges, routes, ...) que sur les subventions versées (au bloc communal notamment). Plusieurs départements ont également voté un plan de relance départemental destiné à soutenir la dynamique des territoires. Cependant, plusieurs ombres figurent au tableau : les difficultés d'approvisionnement en matière première, la hausse des prix de l'énergie, ou encore la croissance rapide des prix dans le bâtiment et les travaux publics. De ce fait, des chantiers pourraient être retardés et d'autres tout simplement annulés avant leur lancement.

Au final, pour les départements, le résultat de l'exercice 2021 serait excédentaire et leur trésorerie serait donc abondée. Certaines études pointent le niveau de trésorerie historique des collectivités locales. Il est vrai que les collectivités, depuis 10 ans, face aux multiples incertitudes économiques, ont été amenées à développer une épargne de précaution également favorisée par un environnement de taux très bas. Mais cette trésorerie importante peut très vite se dégonfler en cas de choc avec la remontée prévisible des taux et le rôle d'amortisseur social que jouent les collectivités, en particulier les départements.



IV – LES COLLECTIVITÉS LOCALES ABORDENT L'EXERCICE 2022 AVEC PRUDENCE

Dans un monde qui change et dont la crise sanitaire aura accéléré la transformation, les collectivités locales auront besoin d'une visibilité accrue des règles du jeu juridique, économique et financier, pour élaborer et mettre en œuvre leurs politiques publiques. En effet, plusieurs textes en préparation augurent de futures réformes dans ces domaines et donc de nouvelles incertitudes pour le monde des collectivités locales.

A) Le projet de loi 3 DS

Le projet de loi relatif à la différenciation, à la décentralisation, à la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, adopté par le Sénat en juillet 2021 et dont l'examen par l'Assemblée nationale est annoncé avant la fin de l'année, pourrait réserver quelques évolutions importantes dans l'exercice des compétences locales.

En l'état actuel du texte, est notamment prévu aux départements et aux métropoles volontaires, et à titre expérimental aux régions, le transfert des routes relevant du domaine public routier national. La recentralisation du RSA figure également dans ce projet de loi 3 DS.

B) La réforme des indicateurs financiers

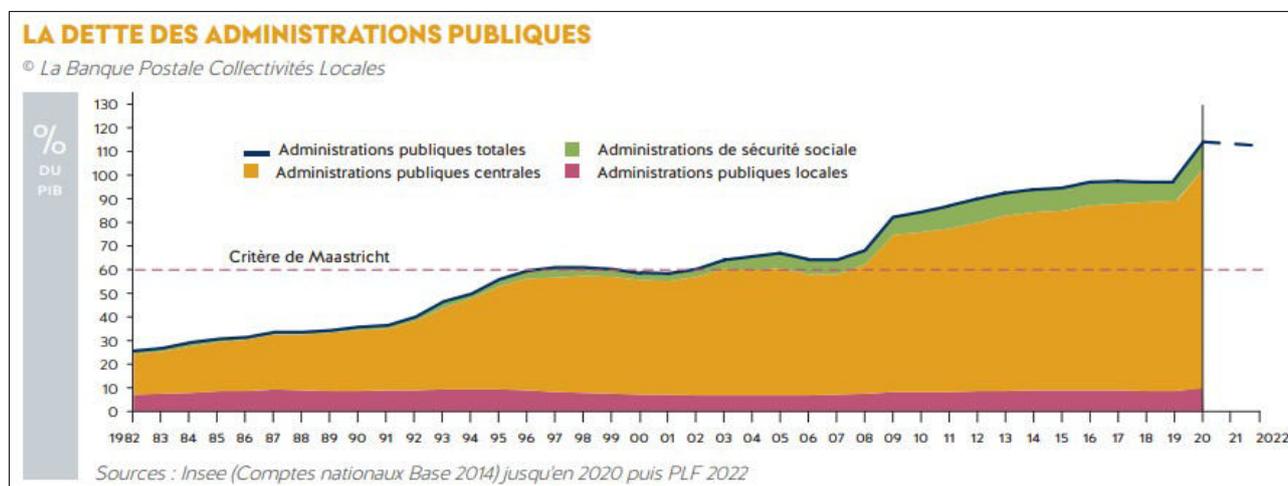
Après la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et les transformations liées à la taxe foncière sur les propriétés bâties qui, jusqu'à présent, faisaient partie intégrante des indicateurs financiers, le législateur a dû adapter dès 2021 ses indicateurs financiers en tenant compte du nouveau panier de ressources perçu par les collectivités, mais également s'interroger sur une refonte plus globale de ces mêmes indicateurs dès l'exercice 2022.

Ainsi, en 2022, le potentiel fiscal des départements fera rentrer dans sa composition la fraction de TVA nationale venant désormais en compensation de la suppression du foncier bâti. Pour les départements, il est également prévu d'intégrer dans le potentiel financier une fraction de correction du potentiel fiscal afin de corriger les déséquilibres de la réforme. Cependant, toutes les collectivités concernées par cette réforme estiment nécessaire de poursuivre rapidement la réflexion engagée en 2020 par le comité des finances locales sur la rénovation de tous ces indicateurs. Cette réflexion globale est tout à la fois nécessaire et cruciale pour les collectivités, car elle conditionne tous les calculs des dotations et fonds de péréquation.

C) La contractualisation financière entre l'État et les collectivités locales

Les contrats de Cahors qui encadrent l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales ont été appliqués sur les exercices 2018 et 2019, puis suspendus en mars 2020. Au delà de 2022, un questionnement majeur reste en suspend. Quelle forme prendra la participation des collectivités au redressement des comptes publics ? Si rien ne figure à ce titre dans le projet de loi de finances 2022, il faut s'attendre, dès 2023, à une nouvelle génération de contrats comportant des normes d'évolution contraintes des dépenses de fonctionnement. Les recettes locales, comme les dotations, pourraient être à nouveau sollicitées, comme ce fût le cas avec la ponction opérée sur la DGF entre 2014 et 2017 (ponction de 13 M€ pour le département du Jura, soit une baisse de 25 %). Plusieurs rapports sur l'avenir des finances publiques préconisent une telle contractualisation pour le plus grand nombre de collectivités possible (322 pour le contrat de Cahors) et selon un périmètre beaucoup plus large (intégration des budgets annexes des collectivités et des principaux satellites).

Le niveau élevé de trésorerie des collectivités et le très faible endettement de ces dernières, comparés à la dette de l'État et à la dette sociale, devraient faire l'objet d'une ponction dans les mois à venir de la part de l'État. Cependant, certaines collectivités paraissent ne pas être en mesure d'absorber un nouveau prélèvement qui, de surcroît, pourrait limiter les investissements à moyen terme alors que, depuis le début de l'exercice 2021, la commande publique locale tourne à plein régime.



D) La recentralisation du RSA

L'expérimentation de la recentralisation du RSA est intégrée dans le projet de loi de finances pour 2022. Aux termes de l'article 12 du projet de loi de finances, il est proposé aux départements et aux collectivités exerçant cette compétence d'expérimenter le transfert à l'État de l'instruction administrative, de la décision d'attribution et du financement du RSA. Cette expérimentation doit concourir au renforcement des politiques d'insertion des collectivités qui s'engageraient dans cette voie. Plusieurs départements d'Outre-mer (Guyane, Mayotte, Réunion) ont déjà négocié en 2020 et 2021 avec l'État pour recentraliser le RSA. Le département de la Seine-Saint-Denis, dont le taux de pauvreté est le double de la moyenne nationale, et dont les dépenses de RSA représentent le quart des dépenses totales de fonctionnement, procédera à cette expérimentation dès 2022. Concrètement, pendant les 5 années de l'expérimentation, le département de la Seine-Saint-Denis ne versera plus aux CAF le montant des allocations. En contrepartie, l'État prélèvera une « rétro-compensation » du même montant sur les

ressources dédiées au paiement du RSA (FMDE, TICPE, ...), sur 0,9 point de DMTO et sur une part de la DGF. Les marges de manœuvre dégagées permettront au Département de doubler ses dépenses d'insertion.

Il s'agit d'un vrai débat de fond pour les départements, car cette catégorie de dépenses sociales constitue une partie de leur légitimité.

E) Des nouvelles mesures dans le secteur de l'autonomie

L'expérience de la crise sanitaire a, une nouvelle fois, mis en lumière la préférence des Français pour le maintien à domicile le plus longtemps possible, partout sur le territoire, des personnes âgées en perte d'autonomie, plutôt que l'entrée en établissement d'hébergement (EHPAD). Aussi, le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) comporte notamment des nouvelles mesures pour favoriser davantage le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie.

Ce PLFSS 2022 prévoit ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2022, l'instauration d'un tarif plancher national à hauteur de 22 € par heure d'intervention pour les SAAD prestataires dispensant des prestations d'aide et d'accompagnement dans le cadre de plans d'aide APA (allocation personnalisée d'autonomie) et PCH (prestation de compensation du handicap), qu'ils soient habilités ou non à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale. Aujourd'hui, plus de la moitié des heures réalisées au titre de ces deux prestations sont rémunérées sous ce niveau. Le coût induit pour les départements sera intégralement pris en charge par la branche autonomie.

Il convient d'avoir en mémoire qu'aujourd'hui, presque 800 000 personnes sont prises en charge par les services d'aide à domicile et que ce chiffre va progresser dans les années à venir. Selon certaines statistiques, 20 % des postes d'aide à domicile seraient aujourd'hui vacants, de même qu'environ 20 % des départements connaissent des difficultés pour couvrir intégralement leur territoire d'une offre d'aide à domicile. Enfin, il ne faut pas oublier que, dès le 1^{er} octobre 2021, les 200 000 professionnels de l'aide à domicile ont vu leur salaire augmenter de l'ordre de 15 % dans le cadre de l'avenant 43.

L'ADF, face à ce train de mesures, a regretté, outre le manque de concertation dans les préparations des textes, l'incertitude sur la pérennisation du financement qui devra être reconduit chaque année. L'application de l'avenant 43 sur les trois derniers mois de l'année 2021 génère un surcoût pour les départements de 75 M€, compensé par l'État à hauteur de 70 % par l'intermédiaire de la CNSA, soit un coût résiduel pour les départements de 22 M€. A partir de 2022, l'État s'engage à couvrir 50 % de la dépense supplémentaire.

F) L'évolution des taux d'intérêt

Alors que la reprise économique est plus vive que prévue, la Banque centrale européenne (BCE) surveille l'évolution de l'inflation, et notamment la poursuite ou non des pénuries frappant les chaînes logistiques. Pour le moment, les marchés semblent rassurés et les taux longs ont cessé de grimper. A ce stade, la BCE a reporté à sa réunion de mi-décembre toute décision sur les taux directeurs. Lors de cette séance, le sujet central portera sur l'avenir du programme d'achat massif d'actifs dédié à la lutte contre la crise sanitaire, programme dont le terme est fixé à mars 2022. Une remontée possible des taux courant 2022 est anticipée par de nombreux analystes, avec toutes les conséquences sur la dette des collectivités exposées à ce risque de taux (emprunts variables).

V – LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 a été présenté au Comité des finances locales le 21 septembre et en Conseil des Ministres le 22 septembre dernier. Il s'inscrit dans un contexte économique et financier plus favorable que l'an dernier. A ce stade de la préparation du texte qui sera voté en fin d'année au Parlement, les prévisions de croissance s'établissent à + 6 % en 2021 et + 4 % en 2022 (contre - 7,9 % en 2020). Le déficit public se situerait à - 8,4 % du PIB en 2021 et - 4,8 % en 2022. La dette publique devrait représenter 115 points de PIB en 2021.

Il convient, dans le présent rapport, de s'attacher aux principales mesures qui intéressent les départements, tout en sachant que de nouveaux dispositifs financiers peuvent être adoptés par voie d'amendement lors de la discussion budgétaire au Parlement. Ce projet de loi de finances pour 2022, dernier de la mandature, est assez sobre s'agissant des dispositions qui concernent les finances locales.

L'engagement de maintenir au même niveau la DGF à périmètre constant est tenu dans ce PLF, alors même que la crise a fait exploser le déficit public.

Ce texte maintient également en 2022 un soutien à l'investissement local, notamment à travers la DSIL et la DETR. Pour les départements, la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), après 3 années d'existence, sera réformée : sa partie péréquation (23 % de l'enveloppe) sera basculée dans sa partie projets afin de renforcer l'effet levier de la DSID, ainsi que le soutien aux projets structurants portés par les départements. Le département du Jura a bénéficié, en 2021, d'une somme de 519 209 € au titre de la part péréquation et d'une somme exceptionnelle de 4 015 000 € au titre de la part projet (qui intègre une part DSID relance).

Les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties, dont bénéficient les départements depuis 2014 pour les aider à financer les allocations individuelles de solidarité, bénéficieront d'une rallonge de près de 50 M€. Le projet de loi de finances pour 2022 comprend également des dispositions concernant les modalités de la recentralisation du financement du RSA pour les départements qui le souhaitent. Pour rappel, cette expérimentation qui doit durer 5 ans est prévue par le projet de loi 3DS (voir développement précédent).

La poursuite du renforcement de la péréquation est intégrée dans le PLF 2022. Les dotations de péréquation des départements progressent ainsi de 10 M€ (comme en 2021). Ces hausses, pour mémoire, sont entièrement financées par les collectivités elles-mêmes. Le projet de texte n'engage pas à ce stade de réforme de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (Ifer) appliquée aux stations radio électriques (pylônes). En effet, le déploiement de la 5G sur le territoire national devrait, selon certaines études, multiplier le produit versé aux communes et départements par trois ou quatre dans les prochaines années. Les associations d'élus locaux, qui se disaient hostiles à l'idée d'une possible réforme de l'Ifer entraînant une baisse de produit de cette ressource, demeureront toutefois vigilantes car l'introduction d'un amendement sur ce sujet, en cours de discussion parlementaire, n'est pas à exclure.

Toutes ces mesures seront soumises à débat dans les deux chambres parlementaires. Il conviendra donc de suivre au plus près l'évolution de ce projet de loi de finances 2022 dans les prochaines semaines.

VI – LA PROSPECTIVE BUDGÉTAIRE DU DÉPARTEMENT POUR LES PROCHAINS EXERCICES

Les travaux de prospective ont été réalisés depuis juin 2021 par la Direction de la Stratégie Financière avec la contribution de l'ensemble des directions de la Collectivité, afin de définir une programmation pluriannuelle des investissements sur les 4 prochaines années. Ce travail de simulation est présenté sous forme de synthèse dans les tableaux d'investissement et de fonctionnement qui figurent ci-après :

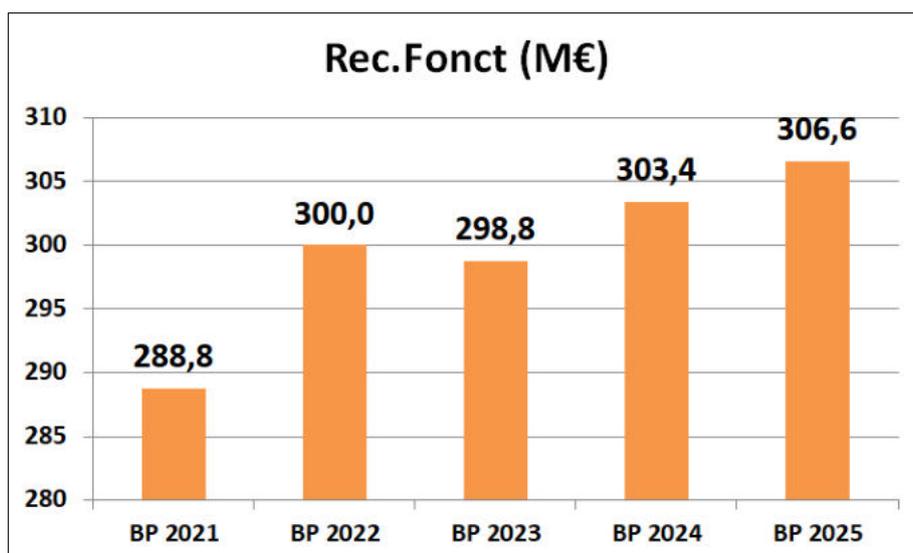
Fonctionnement

DEPENSES	BP 2021	BP 2022	BP 2023	BP 2024	BP 2025	RECETTES	BP 2021	BP 2022	BP 2023	BP 2024	BP 2025
Autofinancement	35,6	41,8	36,8	37,4	36,6						
Dépenses d'aide sociale . APA, RSA, PCH . Hébergement PA, PH . Enfance famille	123,5	127,0	129,0	131,0	133,0	Fiscalité directe CVAE IFER FNGIR	22,5	22,6	24,1	25,6	25,6
Dépenses de personnel	66,5	68,0	70,0	72,0	74,0	Fiscalité indirecte . TVA . Droits de mut. . TSCA/TICPE . Taxe électricité	175,9	186,5	184,0	187,0	190,1
Transports	11,8	12,3	12,3	12,3	12,3	Dotations de fonctionnement Etat (DGF)	70,6	71,4	70,5	70,4	70,3
Subv. fonct. versées (CDT, SDIS, ...)	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	Autres recettes de fonct.	19,8	19,5	20,2	20,4	20,6
Intérêts des emprunts	2,7	2,2	2,0	2,0	2,0						
Autres Dépenses (voirie, collèges, ...)	23,7	23,7	23,7	23,7	23,7						

Investissement

DEPENSES	BP 2021	BP 2022	BP 2023	BP 2024	BP 2025	RECETTES	BP 2021	BP 2022	BP 2023	BP 2024	BP 2025
Dépenses d'équipement . Routes . Bâtiments . Collèges . Aménagement Numérique	54,9	57,5	63,8	52,4	59,6	Emprunt	17,0	20,1	27,3	24,5	35,7
	dont 18,1	dont 17,0	dont 10,0	dont 1,0	dont 1,0	Subventions d'équipement Reçues	21,9	16,1	20,0	12,0	8,0
Subventions d'équipement . Eau . Assainissement . Aide aux collect. territoriales	13,1	14,0	13,8	15,0	14,2	. Aménagement Numérique . DSID . FCTVA	dont 17,6	dont 9,0	dont 13,0	dont 5,0	dont 1,0
Remboursement du capital des emprunts	16,5	15,5	15,5	15,5	15,5	Autres ressources	9,9	9,0	9,0	9,0	9,0
						Autofinancement	35,6	41,8	36,8	37,4	36,6

A) Les recettes de fonctionnement 2022



Pour les Départements, les **droits de mutation** enregistreront, en 2021, un produit avec une hausse à 2 chiffres, ce qui avait rarement été constaté lors des exercices précédents. En effet, le marché de l'immobilier résidentiel ancien est euphorique depuis de nombreux mois. La pandémie de covid 19, loin de refroidir les projets des ménages, a dopé les achats et les ventes immobilières dans tout l'hexagone, y compris dans les territoires jusque là en sommeil.

En très grande effervescence depuis plusieurs mois, ce marché résidentiel a légèrement décéléré en août. Le léger coup de frein du 3ème trimestre 2021 est-il dû à une pause saisonnière durant l'été ou au début d'une tendance à la baisse des transactions ? Selon les spécialistes, la demande d'acquisition de biens est toujours présente, mais l'offre, en revanche, régresse. Avec une baisse de 18 % du nombre de biens à vendre sur les 9 premiers mois de l'année, et même de 26 % en Région, le marché est en flux tendu. La perspective du ralentissement de l'activité évoquée ci-avant est peut-être la conséquence du resserrement récent des conditions d'octroi des prêts qui exclut, de fait, toute une catégorie d'acheteurs. Par ailleurs, la fin des aides d'État pourrait à terme peser également sur le pouvoir d'achat des ménages.

Enfin, les obligations de rénovation énergétique et l'entrée en vigueur des nouveaux diagnostics de performance énergétique des logements risquent de pousser les prix à la baisse.

Aussi, compte tenu des explications précédentes, impactant l'effet volume et l'effet prix, la prévision de recettes DMTO pour 2022 sera proche de 30 M€, en hausse de 4 M€ par rapport au BP 2021, mais inférieure de 6 M€ au rendement estimé de l'exercice en cours.

L'exercice 2022 sera le second exercice avec une recette de **TVA nationale**, en lieu et place de la taxe sur le foncier bâti. Le Département n'a donc plus la possibilité de voter un taux de fiscalité directe. La fraction de TVA départementale évolue chaque année dans les mêmes proportions que la TVA nationale. Pour 2022, la recette attendue sur ce poste est prévue à hauteur de 76 M€, soit une hausse de 1,5 M€ (+ 2 %) par rapport à 2021.

S'agissant de la **CVAE**, la moitié de cet impôt direct, dont le taux n'est pas fixé par le Département, a été reversé aux Régions, en compensation du transfert des transports scolaires. Pour la part départementale résiduelle, l'assiette est adossée à l'évolution du Produit Intérieur Brut en valeur (inflation comprise). Cette recette économique pourrait, l'année prochaine, accuser une baisse relativement forte, les effets de la crise économique se faisant sentir avec au moins deux ans de décalage, compte tenu des modalités de calculs. Par conséquent, la prévision de CVAE 2022 a été ramenée à 10,1 M€ contre 13,2 M€ sur l'exercice 2021.

Le rendement de la **Taxe Intérieure sur la Consommation de Produits Énergétiques (TICPE)** est soumis aux aléas de la conjoncture économique. Cependant, la quote-part reversée aux Départements fait l'objet de mécanismes de garanties et correspond à des compétences transférées par l'État. Le rendement de cette TICPE a donc été arrêté pour 2022 à hauteur de 9,7 M€ afin de compenser le transfert du RSA.

La **Taxe Spéciale sur les Conventions d'Assurances (TSCA)** évolue régulièrement à la hausse lors de chaque exercice. Cette taxe fait également l'objet de mécanismes de garantie sur recette, ce qui induit pour le Département une garantie de ressources. Pour 2022, la prévision de TSCA a été fixée à 56 M€, en hausse de 4 M€ par rapport au BP 2021.

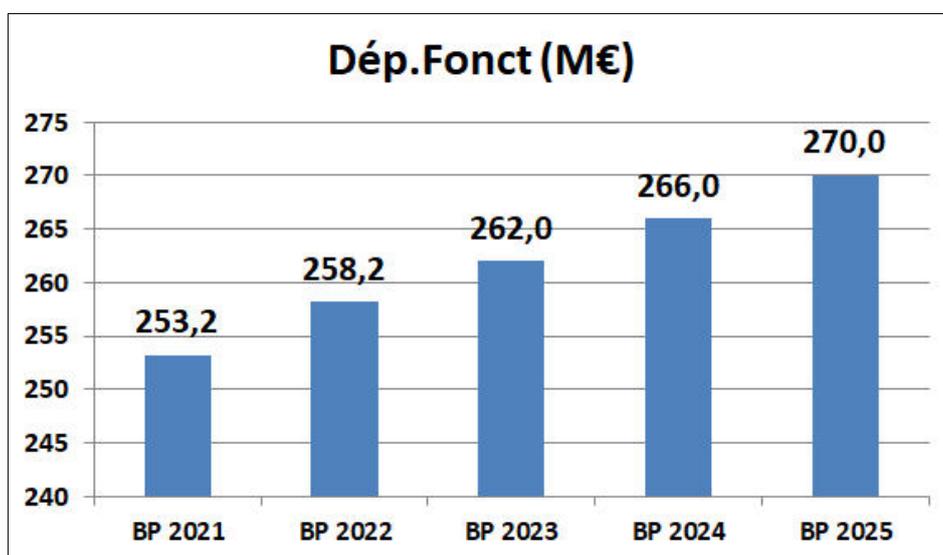
Le Département conserve un très faible pouvoir de taux sur une taxe indirecte : la **Taxe d'aménagement**, dont le taux maximum est fixé à 2,5 % et l'évolution très encadrée par les textes (1,5 % pour le Jura). Le rendement de cette taxe pour 2021 sera estimé à environ 1,5 M€.

Le Département bénéficie de plusieurs concours de la **Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie** :

- une dotation permettant de couvrir les charges liées au versement de l'APA : 10,5 M€ en 2022,
- une dotation correspondant à une partie du financement de la PCH : 2,5 M€ en 2022,
- une dotation liée au budget autonome de la MDPH : 0,4 M€ en 2022.

Pour le bloc des dotations, et notamment la plus importante d'entre elles, la **DGF**, le projet de loi de finances 2022 maintient leur niveau à leur montant 2021. Cette DGF, pour mémoire, avait été amputée de 25 % de son montant sur les exercices 2014 à 2017. Une vaste réforme de la DGF, plusieurs fois mise en chantier, n'a jamais abouti. Cependant, la complexité de cette dotation et de ses modalités de calcul devra, tôt ou tard, amener à une réforme de grande ampleur.

B) Le dynamisme des dépenses de fonctionnement dans un contexte de reprise économique



1) Les dépenses sociales

Si la loi sur l'autonomie ne sera pas débattue à court terme, la nécessité d'une réforme liée au grand âge apparaît cependant nécessaire pour adapter la gouvernance et le financement des EHPAD, dont les ARS et les Départements sont aujourd'hui les chefs de file. Dans les comptes des Départements, le financement des EHPAD prend la forme du versement de l'APA en établissement et de l'aide sociale à l'hébergement (ASH). La politique départementale en faveur des personnes âgées pourrait, au BP 2022, mobiliser plus de 33 M€ de crédits de paiement, dont près de 26 M€ pour l'APA.

Comme indiqué préalablement, la revalorisation des professionnels et la refonte complète de la grille conventionnelle intégrée dans l'avenant 43 entraîneront une augmentation salariale de l'ordre de 13 à 15 % pour les 209 000 personnels des SAAD et des SSIAD. Bien entendu, les départements devront assumer financièrement une partie du surcoût. Pour 2022, c'est une somme de 2,5 M€ qui sera réservée dans le budget pour cet avenant, dont l'État en financera la moitié.

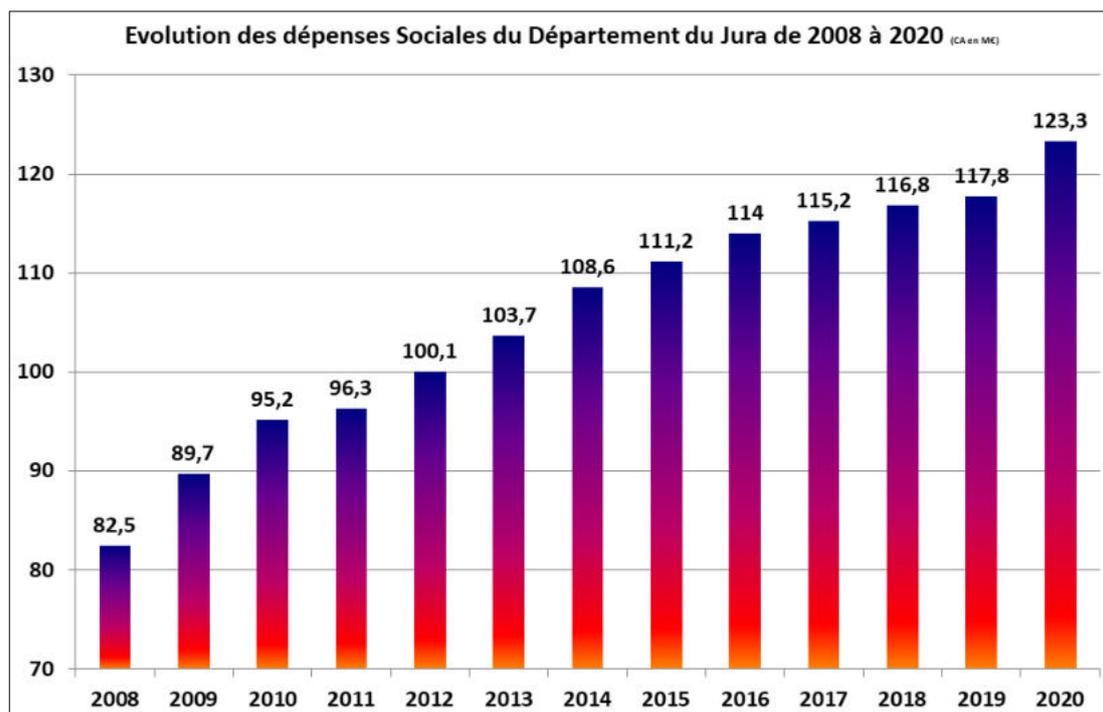
Par ailleurs, le Département a engagé, en 2021, une réforme comptable dans ses relations avec les EHPAD. Aujourd'hui, le Département paie la totalité des frais d'hébergement facturés par les EHPAD et récupère ensuite la participation auprès des bénéficiaires. Avec la nouvelle organisation, ces mêmes bénéficiaires s'acquitteront directement de leur participation auprès de l'EHPAD et le Département ne versera à l'établissement que la charge résiduelle. En année pleine, ce nouveau système en cours de déploiement permettra de diminuer les dépenses de fonctionnement d'environ 4 M€, ainsi que les recettes. Ce nouveau mode opératoire aura pour effet d'améliorer les délais de traitement des créances, de responsabiliser les résidents, de rendre plus lisible l'aide du Département et de sensibiliser les établissements au contrôle.

En ce qui concerne le RSA, il est prévu à ce stade de la préparation budgétaire, une somme identique à celle retenue sur l'exercice 2021. Après une hausse des bénéficiaires pendant la crise sanitaire, une stabilisation du nombre d'entrées dans le dispositif a été enregistrée ces derniers mois.

La ligne budgétaire consacrée au versement de la Prestation de Compensation du Handicap (PCH) a été calibrée en tenant compte d'un effet hausse de + 8 bénéficiaires chaque mois à partir du 1^{er} janvier 2022. Cela conduit à inscrire un crédit de 7 M€ pour la PCH, en hausse sensible de 1,5 M€ par rapport à 2021.

La politique départementale de l'enfance mobilisera en 2022 une enveloppe globale de plus de 22 M€, en hausse de 0,8 M€ (+ 4 %) par rapport à 2021. Dans ce domaine, une réflexion sera engagée, notamment sur les modalités d'accueil et plus particulièrement sur l'accueil en MECS. Selon les options retenues, l'impact sur les budgets de fonctionnement et d'investissement sera à évaluer.

Au final, les dépenses sociales du Département en 2022 pourraient enregistrer une augmentation de 4 M€ pour un montant global d'environ 130 M€. Ces dépenses sociales, qui représentent le premier poste budgétaire dans les comptes du Département, pourraient être affectées en 2022 par des changements de réglementation et par la poursuite des conséquences de la crise économique et sociale.



2) Les dépenses de personnel

Structure des effectifs au 31 décembre 2020 :

Au 31 décembre 2020, l'effectif global s'élève à 1 517 agents (1 514 au 31 décembre 2019) répartis comme suit :

- 1 191 agents occupant un emploi permanent, dont 1 068 fonctionnaires et 123 contractuels,
- 326 agents occupant un emploi non permanent, dont 170 assistants familiaux.

L'effectif est composé de :

- 70 % de fonctionnaires,
- 8 % d'agents contractuels occupant un emploi permanent,
- 22 % d'agents contractuels occupant un emploi non permanent.

Les 1 068 fonctionnaires sont répartis en 7 filières, avec une forte prédominance des filières technique et administrative :

- Filière technique : 55,5 %
- Filière administrative : 25,1 %
- Filière sociale : 11,3 %
- Filière médico-sociale : 4,3 %
- Filière culturelle : 2,4 %
- Filière médico-technique : 1,2 %
- Filière sportive : 0,2 %

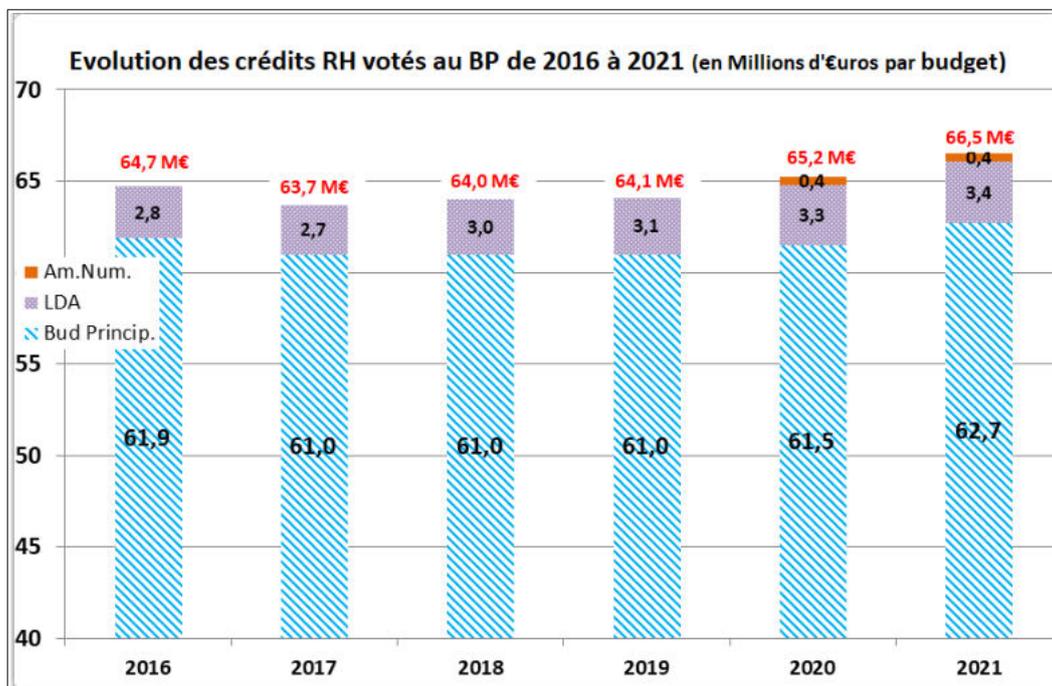
La répartition par catégorie hiérarchique des fonctionnaires est la suivante :

- 61,1 % en catégorie C

- 15,5 % en catégorie B
- 23,4 % en catégorie A

Evolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour 2021 :

Dépenses de personnel : le graphique ci-dessous concernant les dépenses de personnel retrace les évolutions qui intègrent les différentes mesures fixées par l'État (PPCR, Glissement Vieillesse Technicité, contrats aidés, ...).



Dans le cadre de la prospective départementale, il est prévu une augmentation de ces dépenses traduisant le GVT et les mesures statutaires et réglementaires (augmentation du SMIC et des indices de rémunération des agents de catégorie C). Cette prévision à la hausse ne traduit pas une prévision d'augmentation des effectifs. Elle intègre les mesures obligatoires qui seront plus difficiles à absorber les prochaines années du fait des efforts déjà réalisés sur plusieurs exercices antérieurs.

RÉMUNÉRATIONS BRUTES DE L'ANNÉE 2020 (hors charges)	TITULAIRES	CONTRACTUELS
Traitement indiciaire	25 152 937 €	3 849 257 €
Nouvelle Bonification Indiciaire (NBI)	219 025 €	
Supplément Familial de Traitement (SFT)	354 312 €	57 896 €
Régime indemnitaire	4 796 888 €	800 217 €
Heures supplémentaires	437 112 €	44 497 €
Astreintes	362 957 €	39 835 €
Autres	97 263 €	408 659 €
Rémunérations assistants familiaux		8 530 294 €
Vacations		156 787 €
TOTAL	31 420 494 €	13 887 442 €

A noter que des recettes du Fonds Social Européen et du plan pauvreté viennent en atténuation des dépenses de personnel.

3) Les autres dépenses de fonctionnement

Dans un contexte de reprise de l'inflation, les dépenses de fonctionnement, dont l'évolution a été contrainte par le contrat de Cahors sur la période 2018-2019, progresseraient de plusieurs points en 2022. Parmi les différentes lignes de fonctionnement,

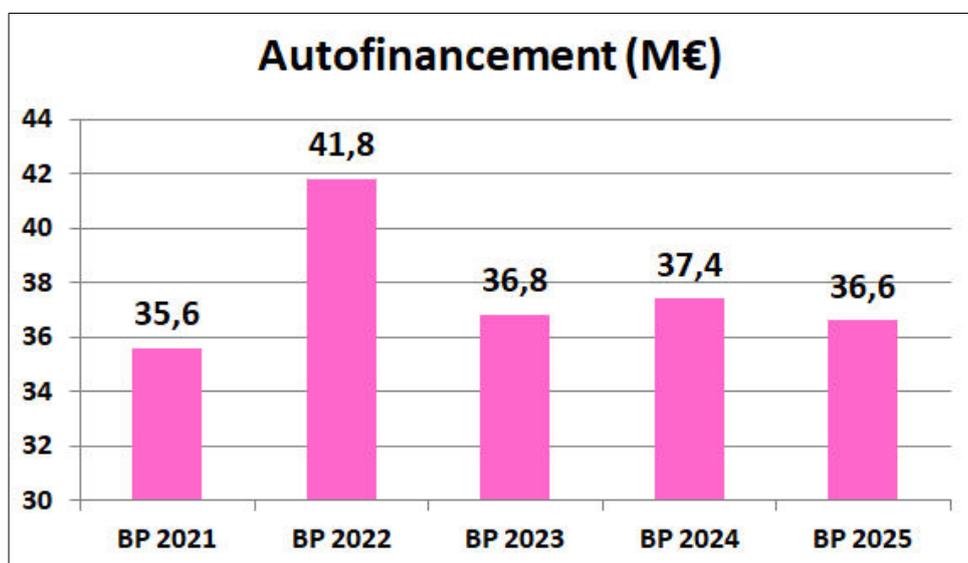
figurent en particulier les crédits relatifs aux subventions versées aux satellites (SDIS, CDT, SMDT, CAUE, PNR, ...), ainsi qu'au fonctionnement global de l'Institution (voirie, aménagement numérique, moyens généraux, informatique, ...).

Les dépenses à caractère général, constituées en particulier des achats de fournitures, des carburants, des fluides et des prestations de service, enregistreraient mécaniquement des hausses sur 2022 assez conséquentes. Toutes ces lignes font l'objet d'une gestion extrêmement fine de la part de l'ensemble des directions, afin que leur augmentation soit limitée au strict nécessaire.

Dans le domaine de la lutte contre l'incendie, l'objectif affiché d'un équilibre à 50/50 des contributions respectives du bloc communal (EPCI et communes) et du Département devra trouver sa traduction budgétaire dès 2022 avec la mise en place d'un échéancier de rattrapage sur plusieurs exercices.

Pour les intérêts de la dette, l'évolution des taux sur les marchés impacte directement ce poste de dépense. Actuellement, les banques centrales semblent demeurer dans l'expectative et ne semblent pas partager les craintes de certains observateurs qui anticipent une inflation durablement en hausse. Cependant, l'idée d'une amorce de sortie des politiques ultra accommodante de la Banque Centrale Européenne commence à s'installer. Le seul élément objectif concerne la fin annoncée du programme d'assouplissement de la BCE au mois de mars 2022, ce qui pourrait par déduction favoriser une hausse des taux l'année prochaine.

C) L'épargne départementale



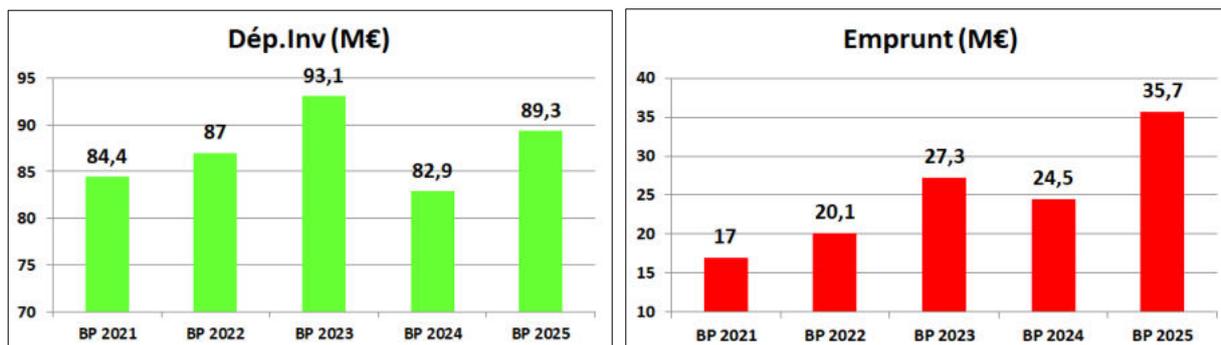
Depuis plusieurs exercices, le niveau d'épargne brute (autofinancement) du Département a augmenté régulièrement pour atteindre un volume de 54 M€ au CA 2020. En 2021, compte tenu de l'explosion des produits de DMTO, la barre des 60 M€ d'épargne pourrait être franchie.

Cet autofinancement très confortable a permis, d'une part, de financer toutes les dépenses d'investissement et, d'autre part, de poursuivre la réduction de l'encours de dette qui, à la fin de l'exercice 2021, se situerait aux alentours de 100 M€. Cela représenterait une réduction de moitié de l'encours de dette en 5 exercices. La capacité de désendettement à fin 2021 se situerait en dessous de 2 années : le Département pourrait rembourser l'intégralité de sa dette en moins de 2 ans.

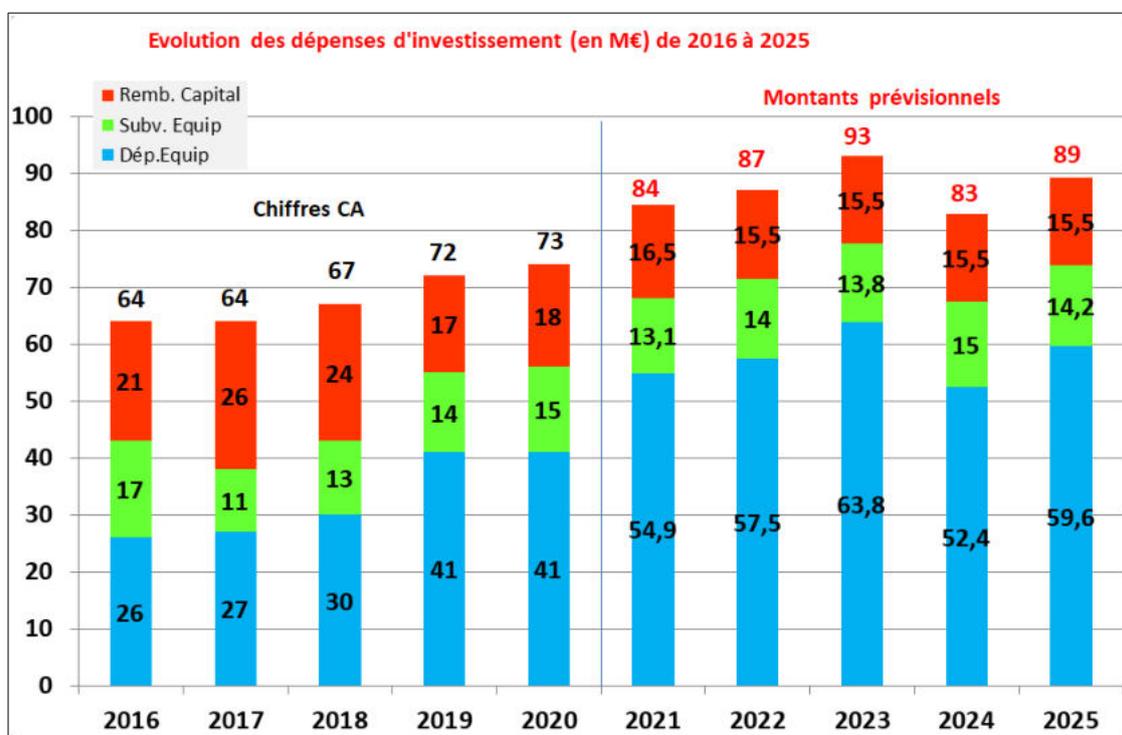
L'épargne départementale est difficile à prévoir sur les exercices à venir, car elle intègre l'évolution des droits de mutation directement corrélée à la conjoncture économique et en particulier au marché immobilier, et les hausses liées au secteur social. Les chiffres qui ont été retenus dans les travaux de prospective permettent néanmoins d'envisager un niveau d'épargne correct sur les prochains exercices, même si un tassement des recettes de fonctionnement était enregistré.

D) Le recours à l'emprunt

Comme indiqué, le stock de dette a été ramené en quelques années de 200 M€ à près de 100 M€. La programmation pluriannuelle des investissements, à partir de laquelle les services ont calibré leurs demandes de crédits, est conséquente et ambitieuse. Sur les prochains exercices, le Département dispose de marges de manœuvre pour utiliser le levier de l'emprunt. Ces travaux prospectifs ont été modélisés dans les graphiques présentés ci-après :



E) La Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI)



La bonne tenue de l'épargne observée ces derniers exercices va permettre de dégager des marges de manœuvre financières afin d'envisager une croissance des investissements départementaux. De nombreux projets sont portés par le Département dans différents domaines : routes, bâtiments scolaires, bâtiments administratifs, numérique, subventions d'équipement versées à des tiers, ...

En ce qui concerne les routes, l'enveloppe globale dans ce secteur pourrait être fixée autour de 20 M€ en investissement. Les crédits concernant le renouvellement du matériel routier s'élèveraient à environ 2 M€ (véhicules légers, camions, tracteurs, ...). Le pont de Salans bénéficie d'une AP de 2,5 M€, un volume de crédits de paiement de 1,5 M€ en 2022 serait fléché sur cette opération. Pour la descente de Montaigu, une enveloppe de 1 M€ pointerait sur l'AP de 2,6 M€. Les différents dossiers voies vertes constitueraient à nouveau l'une des priorités du Département l'année prochaine, avec des crédits maintenus à leur niveau de 2021 ou même augmentés de 300 000 €. Une nouvelle AP sur le giratoire de l'Ethole à Arbois serait ouverte avec une première tranche de CP.

Dans le domaine des collèges, l'opération la plus importante concerne l'établissement Maryse Bastié à Dole. Ce chantier pluriannuel mobilisera des crédits dans une fourchette de 4 à 5 M€ sur 2022. Les établissements de Morez et Saint-Amour seront également dotés en CP afin d'achever les opérations d'aménagement et de restructuration. Bien entendu, le Département

poursuivra les travaux de mise aux normes des 1/2 pensions et d'accessibilité handicapés. Pour les collèges, l'enveloppe globale en 2022 se situera dans une fourchette de 7 à 10 M€.

Dans le domaine sportif, l'exercice à venir sera marqué par la construction, sur la base de Bellecin, d'une piscine de 25 mètres à 4 lignes d'eau. Cette importante opération, proche de 5 M€, permettra à cet équipement départemental de rester en fonctionnement toute l'année et de développer des prestations nouvelles dans le domaine du sport et des activités socio-éducatives.

Les investissements 2022 sur la plateforme aéroportuaire Dole-Jura concerneront des premiers travaux liés à la réfection de la piste et de ses équipements adjacents.

Enfin, l'opération d'installation de la fibre sur l'ensemble du territoire départemental impactera d'une manière très importante le BP 2022. En effet, afin de maintenir le rythme de déploiement tel qu'envisagé dans les schémas prospectifs, un volume de 17 M€ de CP devra être voté en 2022. A compter de 2023, les masses financières dédiées à l'aménagement numérique seront beaucoup moins importantes et nécessiteront des enveloppes ramenées aux environs de 10 M€. Si aucun obstacle ne vient contrarier l'échéancier des travaux, dès 2024 les enveloppes de crédits seront ramenées à 1 ou 2 M€ par an pour permettre les travaux de maintenance des installations.

Dans les années à venir, un projet touristique, pour lequel plusieurs études ont été réalisées, devrait prendre une place très importante au sein de la programmation des investissements. La reconversion du domaine de Chalain devrait couvrir plusieurs axes d'intervention (tourisme, environnement, sport, culture, ...) et mobiliser d'importantes masses financières.

Le remboursement du capital de la dette mobilisera 15,5 M€ en 2022, en diminution de 1 M€ par rapport à l'exercice précédent. Cette charge annuelle a été considérablement réduite depuis 5 exercices, en raison de la diminution de 50 % du stock de dette. Avec l'appui du cabinet Klopfer, toutes les opportunités de renégociation des contrats de prêts sont étudiées en permanence en fonction de l'évolution des marchés, et présentées à la Commission permanente pour décision, chaque fois que des gains substantiels sont dégagés dans le cadre des négociations avec les établissements prêteurs.

Au global, le volume d'investissement prévisionnel en 2022 sera proche de 90 M€. Pour mémoire, le montant d'investissement 2021 s'élève sur l'exercice à 84,4 M€.

AP	CP	RAC	BP AP 2022
253 M€	192 M€	67 M€	31 M€

Sur la période 2022-2025, ces investissements pourraient s'élever à 350 M€. Au 31 décembre 2021, le montant global d'AP de 259 M€ a déjà été voté par la Collectivité. Ce montant devra être ajusté suivant l'avancement des différents projets. Au BP 2021, il est prévu dans le budget départemental un montant de 31 M€ de nouvelles autorisations de programme. A elle seule, l'autorisation de programme numérique 1^{ère} phase représente un volume de 76 M€.

La liste des principales opérations et des projets les plus marquants est retracée dans le tableau ci-après :

DOB 2022 - Opérations pluri annuelles		2022	2023	2024	2025	2026
Principales Opérations Routes	RD52 - Descente PL de Montaigu	1 M€	1 M€	0,5 M€		
	Pont de Salans (sur le Doubs)	1,5 M€	0,75M€			
	Pont sur l'Ain -Pont du Navoy	0,8 M€	1,2 M€			
	RD 475 - RD 905 Giratoire de l'AS de Pique			1 M€		
	Ponts sur le Doubs, la Loue, l'Ain			1 M€	1 M€	1 M€
	Giratoire RN 83 - Arbois	0,5 M€	1,8 M€			
	Déviation de Moissy	0,05 M€	0,1 M€	0,2 M€	1 M€	7 M€
Principales Opérations Batimentst Collèges	Collège M.Bastie Dole	5,0 M€	5,5 M€	2,5 M€		
	Collèges Pierre Hyacinthe Cazeaux Morez	0,45 M€				
	Collège Lucien Febvre Saint Amour	0,5 M€				
	Piscine Bellecin	3,1 M€	1,1 M€			
	Collège Les Rousses	0,05 M€	0,5 M€	2,5 M€	6,0 M€	5,0 M€
	Collège de l'Arc Dole (toiture)	0,05 M€	1,2 M€	0,25 M€		
	Cité scolaire Moirans rénovation 1/2P		0,1 M€	0,8 M€	0,8 M€	
	Collège des Verneaux Tavaux - Rénovation 1/2P		0,9 M€	0,8 M€		
	Extension MDS Dole (PMI + Mesnil Pasteur)	1 M€	1 M€			
	Collège J.Grevy Mont sous Vaudrey	0,5 M€	0,5 M€	2,6 M€	2,6 M€	
	DST	Aides aux Communes et EPCI	6 M€	6 M€	6 M€	6 M€
Aero	Aéroport	1,35 M€	6,1 M€	0,3 M€	0,3 M€	0,3 M€
AN	Aménagement numérique	17 M€	10 M€	1 M€	1 M€	1 M€
Chalain	Projet Chalain	0,675 M€	3,2 M€	12,5 M€	15,0 M€	5,2 M€
Voirie	Accès au premier plateau Poligny Vallorbe	1 M€	1 M€	1 M€	1 M€	1 M€

Les travaux de prospective pluriannuelle font ressortir une tendance haussière des investissements sur la période étudiée. Plusieurs chantiers d'envergure (collège Bastié, aménagement numérique, ...) arriveront à terme dans 2 ou 3 ans. Il sera alors nécessaire de définir, dans le portefeuille projets prospectifs, l'ordre de priorité des opérations à démarrer.

En conclusion, on notera que cet exercice 2022 reste assez stable par rapport aux autres années. Néanmoins, la forte dégradation des finances publiques de l'État, dont la crise sanitaire est la première explication, devrait, selon l'issue des élections présidentielles à venir, trouver des conséquences sur les finances locales, à commencer par celle des Départements. Pour rappel, les deux derniers mandats présidentiels se sont traduits par une baisse d'un tiers de la DGF, du « pacte » de Cahors et de la fin de la fiscalité dynamique. Le Jura a, pour sa part et comme beaucoup d'autres collectivités, engagé les réformes nécessaires, notamment à partir de 2015, pour assimiler au mieux ces réformes, sans amoindrir ses capacités. Se situant parmi les « bons élèves », le Jura a peut-être plus à craindre du prochain mandat.

Telles sont ainsi résumées les principales informations nécessaires à la connaissance de l'Assemblée avant la tenue du Débat d'orientations budgétaires 2022, conformément à la réglementation du Code Général des Collectivités Territoriales.

Le Conseil départemental :

- a débattu des orientations stratégiques permettant de préparer le Budget primitif 2022 de la Collectivité.

POINT FINANCIER					
	Montant global du rapport (ANNEE n)	Pour MEMOIRE , rappel des crédits DEJA VOTES (à périmètre constant)			
		ANNEE n - 1 (à remplir à l'étape BP)		ANNEE n (à remplir aux étapes DM1 et DM2)	
		BP	DM1 et/ou DM2	BP	DM 1
AP					
Crédit de paiement - Investissement : - Fonctionnement :					
Recette - Investissement : - Fonctionnement :					

Délibération n° CD_2021_074 du lundi 08 novembre 2021	
Votée à l'unanimité	
Président	Clément PERNOT : 