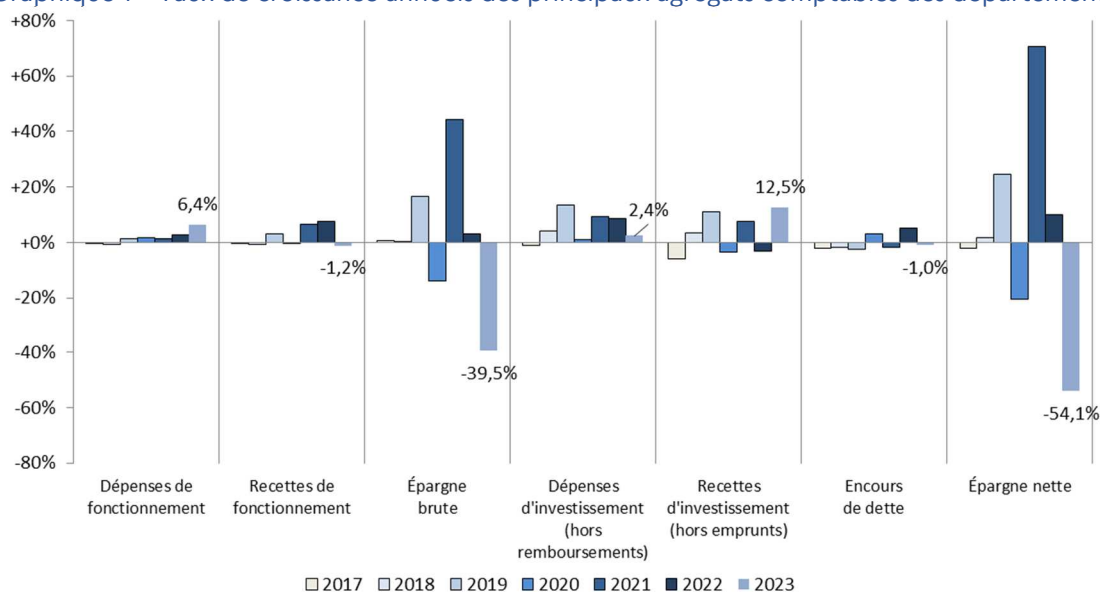


# Les finances des départements (hors Ville de Paris, métropole de Lyon et collectivités territoriales uniques)

JULIEN DAVID (DGCL)

## Dégradation de la situation financière des départements en 2023 après une amélioration en 2022

Graphique 1 – Taux de croissance annuels des principaux agrégats comptables des départements



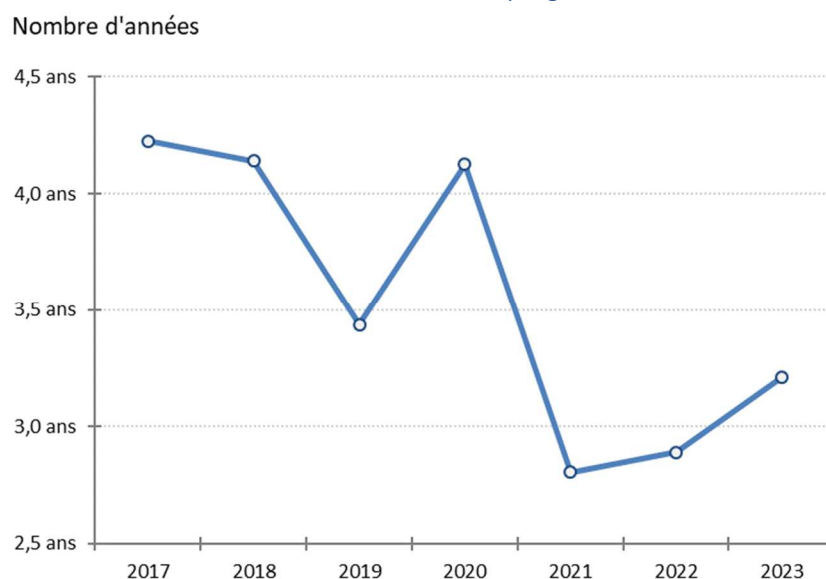
Évolutions neutralisées des modifications institutionnelles sur la période (Corse, Paris).

Source : DGCL. Données : DGFiP, comptes de gestion - budgets principaux, montants en opérations réelles.

La situation financière des départements se détériore en 2023 : le délai moyen de désendettement est passé de 2,6 ans en 2022 à 4,2 ans en 2023, soit une hausse de 1,7 an (*graphique 2*). Cette dégradation est due à la baisse significative de l'épargne brute de -39,6% (*graphique 3*) liée à l'augmentation forte de toutes les dépenses de fonctionnement (+ 6,4 %) et au recul des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), pour les recettes.

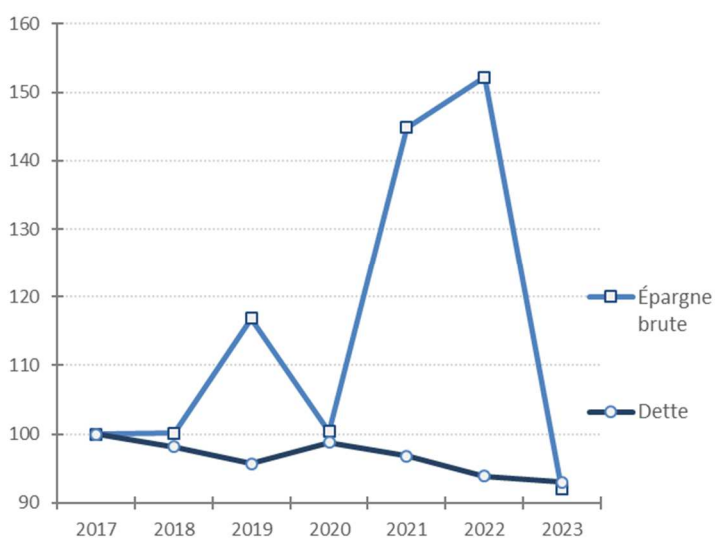
L'épargne nette, qui correspond à l'épargne brute après déduction des remboursements de la dette (-1,9%), baisse fortement en 2023 de - 54,1 %, après + 10 % en 2022. Cette situation s'accompagne du maintien d'une croissance des investissements en 2023, mais très légère (+2,4%) dans un contexte inflationniste.

Graphique 2 - Délai de désendettement des départements  
(encours de dette épargne brute)



Source : DGCL. Données DGFiP, comptes de gestion, budgets principaux, opérations réelles.

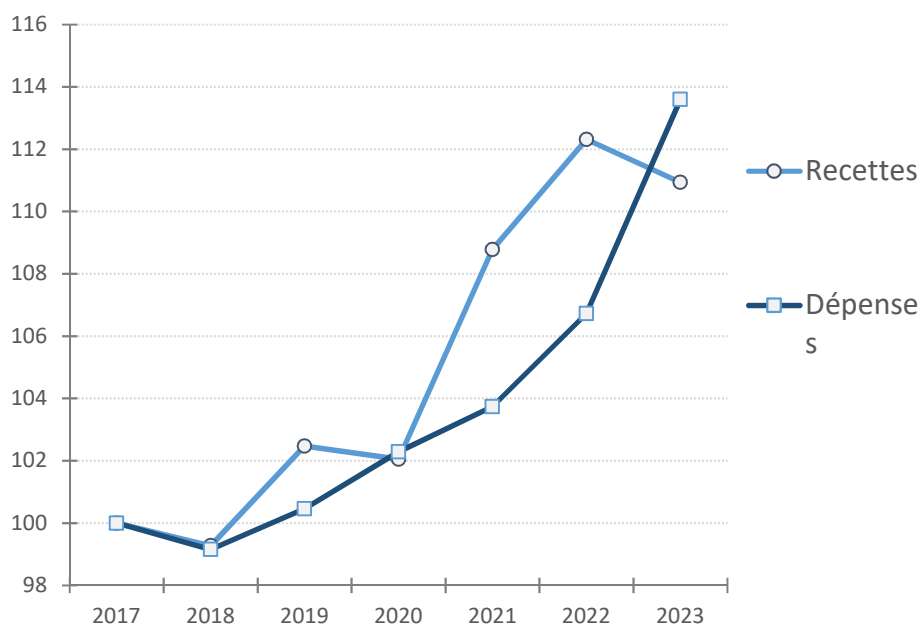
Graphique 3 - Évolution de l'épargne brute et de la dette des départements  
indice 100 en 2017



Source : DGCL. Données DGFiP, comptes de gestion, budgets principaux opérations réelles.

La baisse prononcée de l'épargne brute en 2023 est liée à une croissance soutenue des dépenses de fonctionnement (+ 6,5 % hors Ariège, dont le financement du RSA a été repris par l'État, + 6,4 % si l'on inclut ce département soit + 3,8 Md€) alors que les recettes de fonctionnement se replient (- 1,2 % soit près d'un milliard de recette en moins). Cette situation contraste avec celle de 2022 marquée par une augmentation plus forte des recettes (+ 2,25 Md€ avec + 3,3 %) que des dépenses (+ 1,7 Md€ avec + 2,9 %) (graphique 4).

Graphique 4 - Évolution des recettes et dépenses de fonctionnement entre 2017 et 2023  
indice 100 en 2017

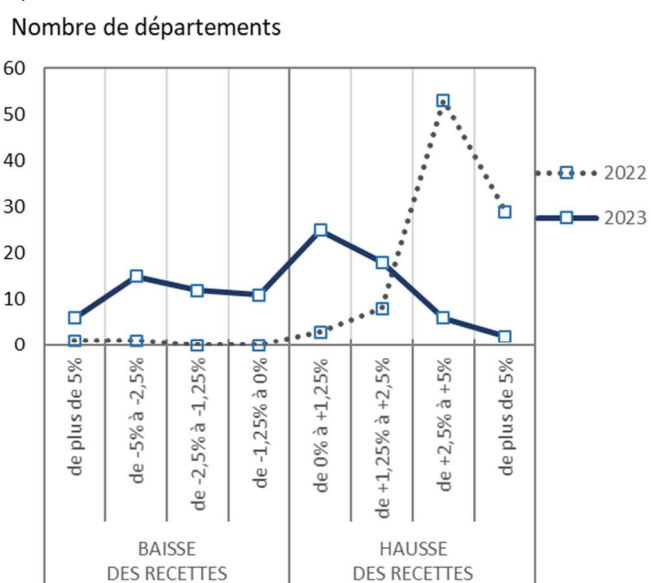


Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion, budgets principaux, opérations réelles.

#### Baisse des recettes de fonctionnement

La baisse des recettes de fonctionnement en 2023 concerne 44 départements : la moitié d'entre eux accusent une baisse supérieure ou égale à - 2,5 %. Les autres départements ont vu leurs recettes augmenter en 2023, dont huit au-delà de + 2,5 %, contre 82 en 2022. Seuls deux départements ont vu leurs recettes augmenter de plus de + 5 % en 2023 (Allier et Mayotte). C'est très inférieur à 2022 où 29 départements avaient des recettes qui augmentaient de plus de 5 % (graphique 5).

Graphique 5 - Répartition des départements selon les variations de leurs recettes de fonctionnement



Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion, budgets principaux, opérations réelles.

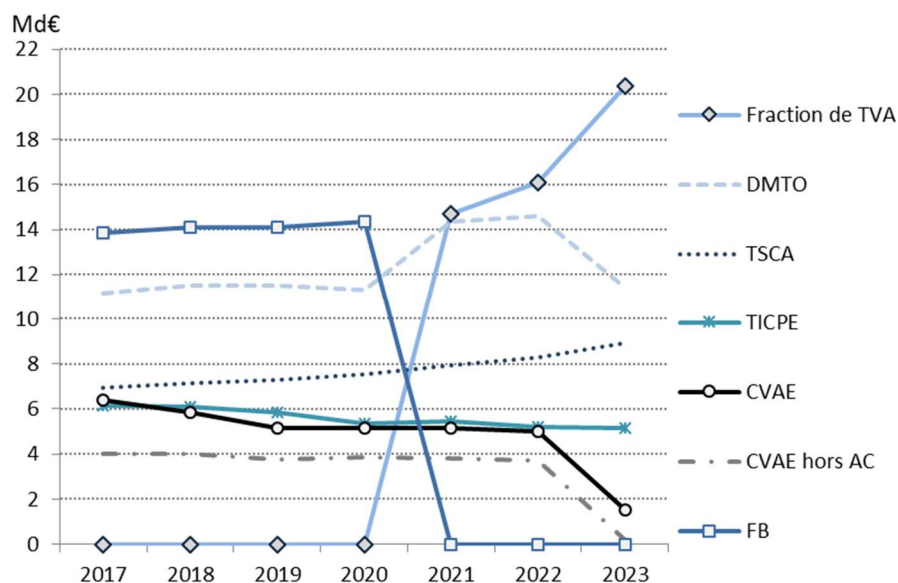
Depuis 2021, les impôts et taxes des départements subissent d'importantes modifications : ces derniers perçoivent désormais une fraction du produit net de la TVA en contrepartie de la perte du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), désormais attribuée aux communes et à leurs groupements.

La **fiscalité** (directe et indirecte) représente presque les trois quarts des recettes des départements. Depuis le 1er janvier 2023, les départements ne perçoivent plus de CVAE, les cotisations de CVAE étant affectées au budget de l'État avant sa suppression. En contrepartie, ces collectivités se sont vues attribuer une compensation par l'octroi d'une fraction de TVA. Les autres impôts et taxes sont les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) (*graphique 6a et cf. l'annexe 8 pour plus de détails*). L'ensemble du produit des impôts et taxes baisse de - 3,2 % en 2023 hors Ariège (- 3,3 % à champ courant), après une hausse en 2022 (+ 4,3 %) en raison principalement de la baisse des DMTO.

Le montant des DMTO est lié directement à l'évolution du nombre de transactions immobilières et à celle des prix de l'immobilier. Depuis 2014, il dépend également des taux de la taxe de publicité foncière. En 2023, trois départements ont de nouveau maintenu leur taux à 3,80 % (Morbihan, Indre et Mayotte) ; tous les autres conservent un taux correspondant au taux plafond de 4,50 %. En 2023, le marché de l'immobilier poursuit la sensible décélération débutée en 2022, avec une chute du nombre de transactions immobilières en début d'année 2023 (- 22 % entre 2022 et 2023), du fait de la remontée des taux d'intérêt et dans un contexte de prix au m<sup>2</sup> élevés (*graphique 7a pour les logements anciens*). En conséquence, la courbe de l'évolution des prix s'inverse pour accuser une baisse de - 3,9 % en 2023 (*graphique 7b*). Au total, le produit des DMTO décroît de - 21,9 % en 2023 pour un montant total de 11,4 Md€. 94 départements ont vu leur produit de DMTO diminuer en 2023 : tous enregistrent des baisses supérieures à - 5 %, là où sept départements étaient dans ce cas en 2022. En tenant compte des fonds de péréquation, ils ne sont plus que 86 départements à enregistrer une baisse de plus de - 5 %. Seul l'Allier voit ses DMTO croître. Sur la période 2021 à 2023, on observe une inversion totale de l'évolution du produit des DMTO des départements puisque 94 d'entre eux affichaient une hausse de + 5 % au début de la période (*graphique 6b*).

La taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) a progressé de + 7,3 % en 2023 et représente 8,9 Md€.

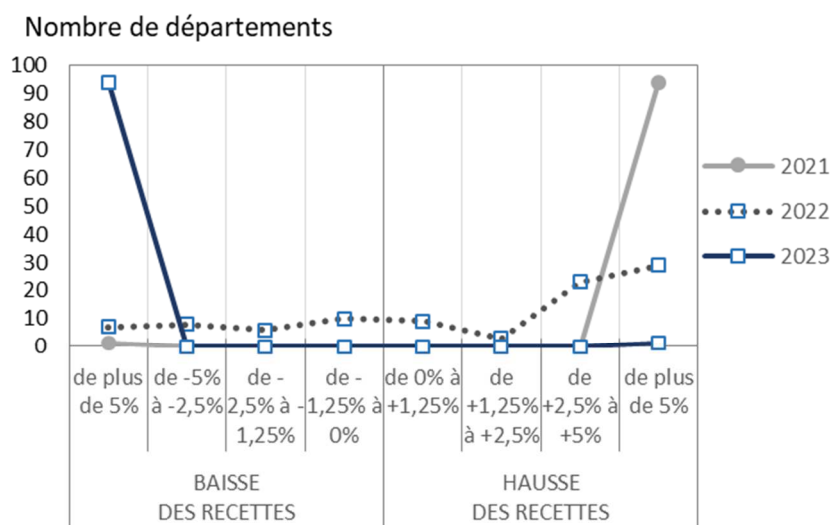
Graphique 6a - Produits de la fiscalité des départements



FB : foncier bâti ; DMTO : droits de mutation à titre onéreux ; TSCA : taxe sur les conventions d'assurance ; CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ; AC : attribution de compensation ; TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

Champ : périmètre constant entre 2017 et 2023, donc hors Corse et Paris.

Graphique 6b - Répartition des départements selon les variations de leurs produits de DMTO

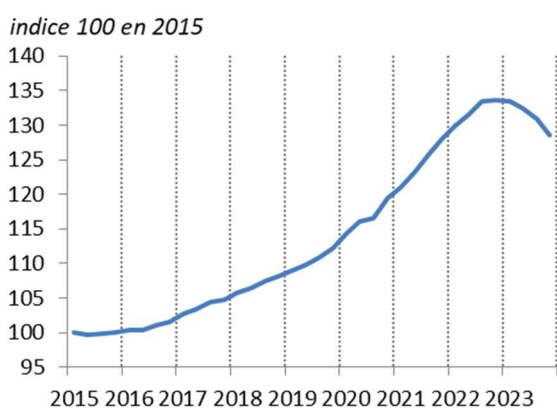
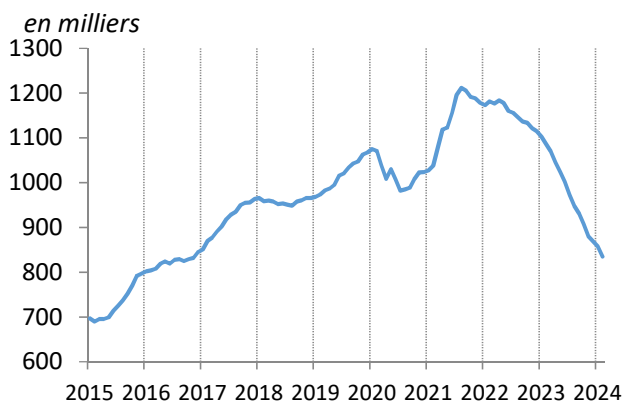


Source : DGCL. Données DGFiP, comptes de gestion - budgets principaux.

## Graphiques 7

7a - Nombre de transactions de logements anciens cumulé sur 12 mois

7b - Indice trimestriel des prix des logements anciens - France métropolitaine (Indice CVS)



Sources : CGEDD - MLETR. Données DGFIP

Sources : Insee.

La taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE) a diminué de  $-0,3\%$  en 2023.

Les produits de CVAE ont plongé de  $94,8\%$  en 2023 (0,2 Md€), préfigurant leur complète suppression.

La TVA renforce sa place de première ressource fiscale des départements avec près de 20 Md€ en 2023, en progression de plus d'un quart compte tenu de la nouvelle fraction compensant la CVAE. Hors cette nouvelle fraction, le produit de TVA perçu par les départements progresse de  $3\%$ .

Les **concours de l'Etat**, qui sont constitués de la dotation globale de fonctionnement (DGF), des péréquations et compensations fiscales (PCF) et des autres dotations, sont en légère baisse en 2023 sur l'ensemble des départements ( $-0,7\%$  soit 9,9 Md€ à champ courant) avec une DGF qui reste stable en 2023, comme en 2024. A noter, que sur la période 2019-2024, la DGF perçue par les départements recule globalement de  $-1,8\%$ <sup>1</sup>. Les attributions de péréquation et de compensation fiscale poursuivent elles leur baisse ( $-3,2\%$ ).

Les **dotations et participations** reçues par les départements progressent fortement de  $+14,5\%$  en 2023 (6,4 Md€). Cette hausse est principalement liée aux participations de l'Etat (personnes handicapées, personnes âgées et famille et enfance, notamment), et aux dotations versées par la CNSA, en particulier au titre de l'APA (+ 330 M€) et de la prestation de compensation du handicap (+ 105 M€).

Les **ventes de biens et services** (0,5 Md€) augmentent ( $+5,0\%$  en 2023, après  $+7,2\%$  en 2022). Cette augmentation s'explique par la hausse des mises à disposition de personnel (+ 10 M€, soit  $+7,4\%$ ) notamment aux établissements portés par les budgets annexes et aux régies dans un contexte de hausse du point d'indice de la fonction publique.

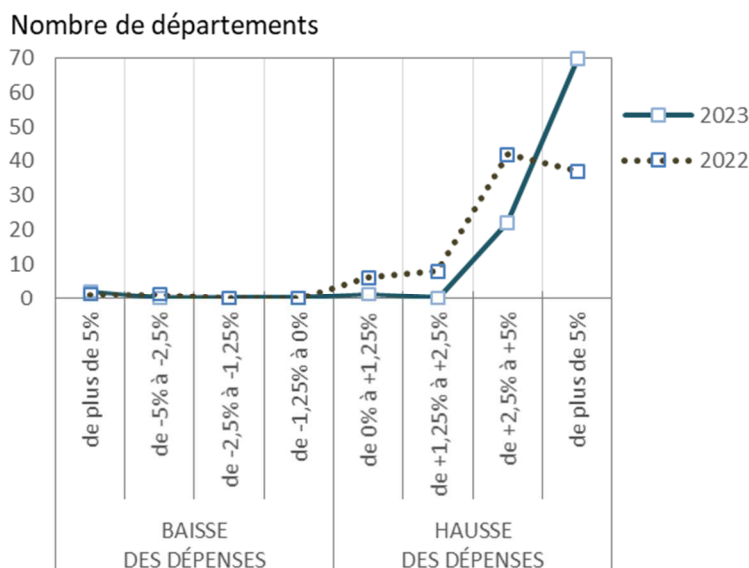
<sup>1</sup> Evolution calculée à champ constant, c'est-à-dire sans tenir compte des minoration pour recentralisation, particulièrement celle du RSA dans les Pyrénées Orientales, la Seine-Saint-Denis et l'Ariège.

Les **autres recettes de fonctionnement**, qui pour les départements sont essentiellement composées des recouvrements de dépenses d'aide sociale, poursuivent leur progression en 2023 (+ 5,1 %, après -0,2 % en 2022, évolution calculée en 2023 sans Ariège et sans la Seine-Saint-Denis et les Pyrénées-Orientales en 2022 qui ont vu la gestion du RSA recentralisée).

### Les dépenses de fonctionnement continuent d'augmenter

En 2023, les dépenses de fonctionnement des départements augmentent de + 6,5 % hors Ariège, pour neutraliser les effets de la suppression des dépenses liées au RSA dans ce département (elles augmentent de + 6,4 % à champ courant). Il s'agit donc d'une accélération des dépenses (après + 2,9 % en 2022). Tout comme en 2022, la grande majorité des départements voient leurs dépenses de fonctionnement augmenter en 2023, avec pour 55 d'entre eux une augmentation de plus de + 5 %. Seulement sept départements voient leurs dépenses diminuer. C'est néanmoins davantage qu'en 2022, où on ne comptait que deux départements enregistrant une baisse des dépenses (graphique 8).

Graphique 8 - Répartition des départements selon les variations de leurs dépenses de fonctionnement

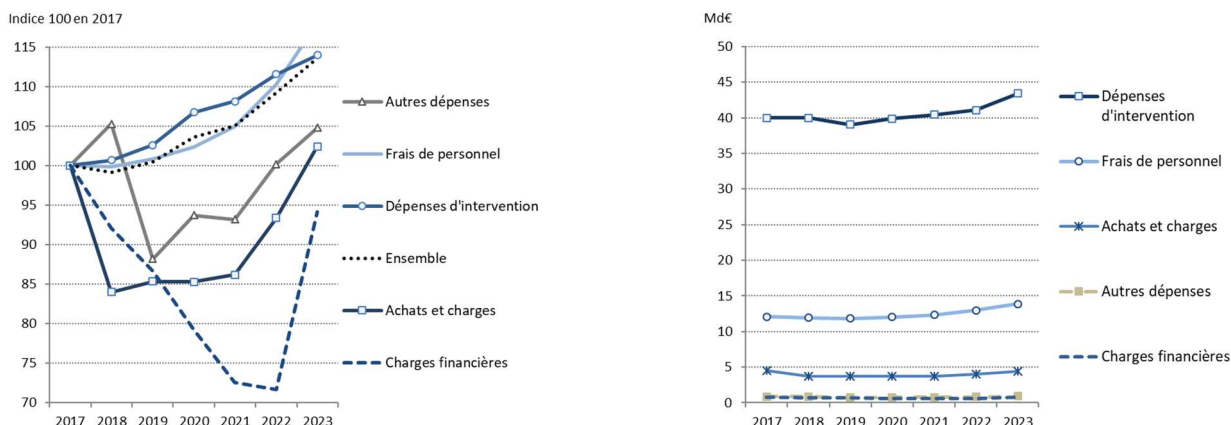


Source : DGCL. Données DGFiP, comptes de gestion, budgets principaux, opérations réelles.

Les **achats et charges externes** restent très dynamiques en 2023 (+ 9,6 %, après + 8,3 % l'année précédente). Cette forte augmentation s'explique principalement par la hausse des coûts de l'énergie (qui représentent 2,8 % de l'ensemble des dépenses d'achats et charges externes et ont augmenté de + 56,7 %), de l'électricité, du chauffage urbain et des carburants. La chute des achats en 2017 et 2018 correspond au transfert de la compétence transport aux régions (graphique 9).

Les **frais de personnel** poursuivent leur progression en 2023 (+ 7,1 %, après + 5,0 % en 2022), avec une revalorisation du point d'indice de 1,5 % au 1er juillet 2023 et l'effet de la revalorisation de 2022 qui se poursuit en année pleine sur 2023. Les **charges financières** connaissent une augmentation marquée (+ 30,8 % en 2023, après - 0,8 % en 2022) du fait de la forte hausse des taux d'intérêt depuis 2022 et malgré la baisse de l'encours de dette depuis 2021. Elles restent toutefois à un niveau modéré à 0,75 Md€, soit 1,2 % des dépenses de fonctionnement, mais représentent cependant l'équivalent de près de 20 % de l'épargne nette. Ces rapports étaient respectivement de 1,0 % et 6,7 % il y a un an. On compte 26 départements qui ont des charges financières équivalentes à plus d'un quart de leur épargne nette en plus des sept départements à l'épargne nette négative. L'augmentation des **autres dépenses de fonctionnement** ralentit en 2023 (+ 7,0 %), du fait de leurs budgets annexes à caractère administratif (+ 7,6 % soit + 23M€).

Graphique 9 - Évolution des dépenses de fonctionnement des départements selon le type de dépenses



Évolutions neutralisées des modifications institutionnelles sur la période (CTU, Corse, Métropole de Lyon, Paris, La Réunion, Seine-Saint-Denis, Pyrénées-Orientales)

Montants tous départements confondus (mais hors CTU de Martinique et Guyane à partir de 2016, hors Collectivité de Corse à partir de 2018 et hors Ville de Paris à partir de 2019)

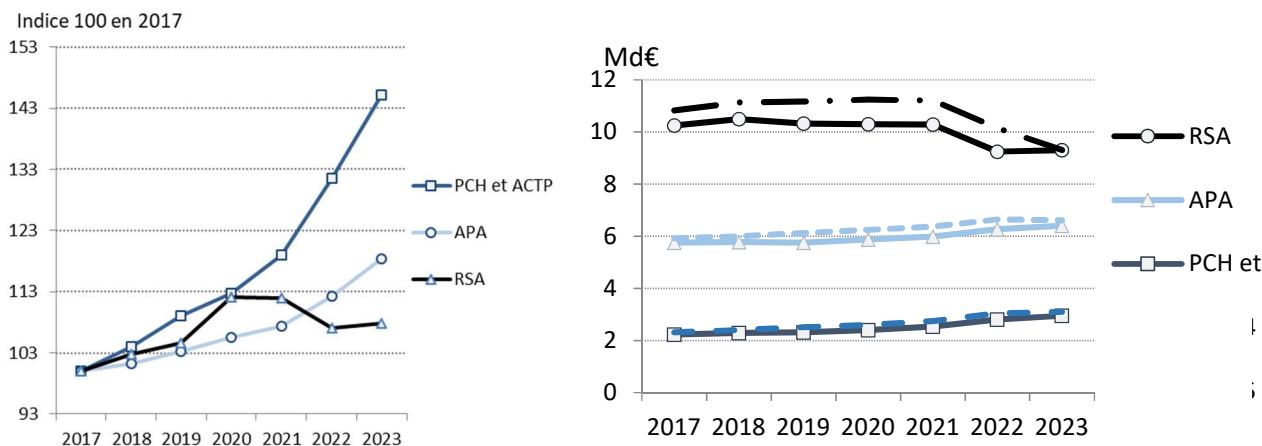
Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux.

En 2023, les **dépenses d'intervention** augmentent de + 5,7 % hors Ariège (+ 5,6 % à champ courant). Pour les départements, la très grande majorité de ces dépenses relève de l'action sociale : presque la moitié sont constituées des "allocations individuelles de solidarité" (AIS), c'est-à-dire le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation de handicap (PCH), qui se substitue progressivement à l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP). Ces dépenses d'allocations individuelles augmentent globalement de + 4,1 % si l'on exclut l'Ariège dont le RSA a été recentralisé. Les dépenses départementales liées au RSA ont augmenté, hors Ariège, de + 0,6 % en 2023 (*graphique 10a*). La reprise de l'activité économique entamée en 2021, avait en effet entraîné une baisse du nombre de bénéficiaires du RSA en 2022 dans la plupart des départements. Les dépenses liées à l'APA ont augmenté de + 6 % en 2023, après + 4,7 % en 2022. Celles liées au handicap (PCH et ACTP) sont celles qui ont évolué le plus rapidement depuis 2015 (et de + 10,0 % en 2023), mais elles demeurent en niveau inférieures à l'APA et au RSA (*graphique 10b*).

Graphique 10 - Dépenses d'allocations individuelles de solidarité

10 a - En évolution à contour constant <sup>(a)</sup>

10 b - En milliards d'euros <sup>(b)</sup>



(a) C'est-à-dire, pour chaque couple d'années, hors les collectivités qui changent de nature et hors les départements dont le RSA est pris en charge par l'État.

(b) En pointillé, dépenses de toutes les collectivités concernées par les dépenses d'AIS, donc y compris la Ville de Paris, la Corse, la Martinique, la Guyane et la métropole de Lyon. En traits pleins, seulement les départements (y.c. Seine-Saint-Denis, Pyrénées-Orientales et Ariège).

RSA : revenu de solidarité active ; AIS : allocations individuelles de solidarité ; PCH et ACTP : prestation de compensation de handicap, qui se substitue progressivement à l'allocation compensatrice pour tierce personne ; APA : allocation personnalisée d'autonomie.

Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux.



### Forte augmentation des recettes d'investissement mais des dépenses d'investissement ralenties

Les recettes d'investissement (hors emprunts) augmentent fortement de nouveau en 2023 (+12,5 %, après +8,8 % en 2022) (graphique 11).

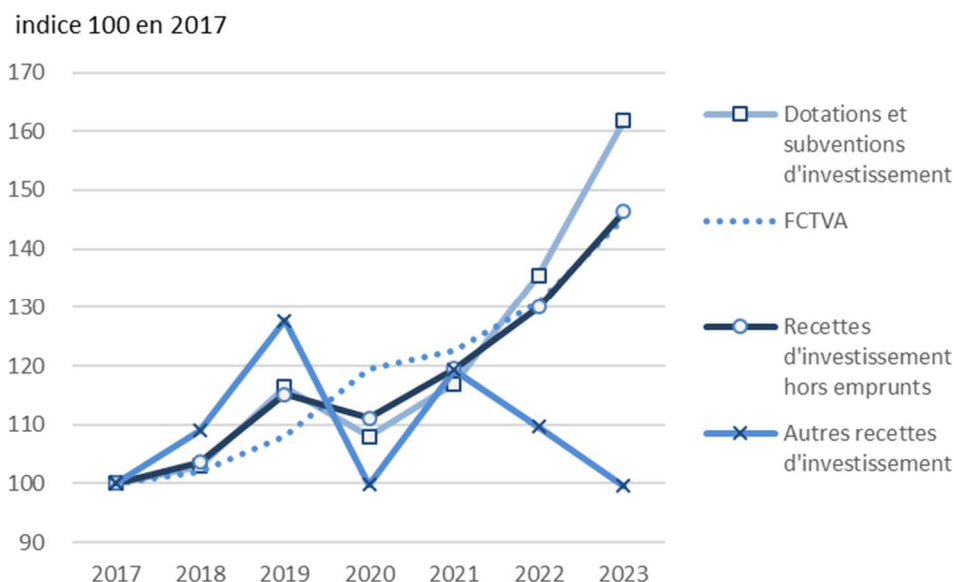
Le **FCTVA** versé par l'État poursuit sa progression, entamée ces dernières années (+10,9 % en 2023, après +6,7 % en 2022, +2,6 % en 2021 et +10,5 % en 2020). Cette hausse est corrélée à la hausse des investissements réalisés antérieurement. Les **dotations et subventions d'investissement** continuent d'augmenter vivement en 2023 (+19,3 %, après +16,0 % en 2022). Les **autres recettes d'investissement** poursuivent leur baisse en 2023 (-9,2 % après -8,1 % en 2022) mais représentent des montants très faibles (0,33 Md€).

Grâce à l'augmentation des recettes d'investissement (+0,36 Md€) et malgré la forte diminution de l'épargne nette, les opérations d'investissements ont pu se poursuivre, mais à un rythme ralenti, dans un contexte toujours inflationniste : +2,4 % en 2023 (hors remboursements de dette), après +7,5 % l'année précédente (graphique 12). Ils atteignent 12,5 Md€ en 2023, après 12,2 Md€ en 2022. Alors que les dépenses de fonctionnement des départements sont essentiellement des dépenses sociales, les investissements relèvent pour deux tiers du transports, routes et voiries (4,3 Md€), de l'enseignement, formation et apprentissage (2,7 Md€) et de l'aménagement des territoires et habitat (1,5 Md€) (graphique 13, et annexe 2F pour une présentation de la ventilation fonctionnelle des dépenses).

On distingue trois types de dépenses d'investissement. Les **dépenses d'équipement** qui poursuivent leur croissance, mais à un rythme inférieur à celui de 2022 (+2,7 % en 2023, après +8,2 % en 2022) (graphique 12). Les efforts se sont portés principalement vers les domaines des transports et voirie, de l'aménagement des territoires, de la culture et de l'enseignement (collèges ?).

Par ailleurs, les **subventions d'équipement versées** augmentent elles aussi de nouveau en 2023 (+2,4 %, après +5,3 % en 2022) portées par les dépenses de sécurité et salubrité publiques qui augmentent de +23,6 %. Les autres secteurs subissent des baisses qui varient entre -0,2 % pour les subventions d'équipement en santé et action sociale et -19,7 % pour les subventions d'équipement propres à l'action économique. En termes de montant, les transports enregistrent la plus forte baisse avec -113 M€ entre 2022 et 2023. Les **autres dépenses d'investissement** baissent en 2023 dans la lignée de l'an dernier (-3,7 %).

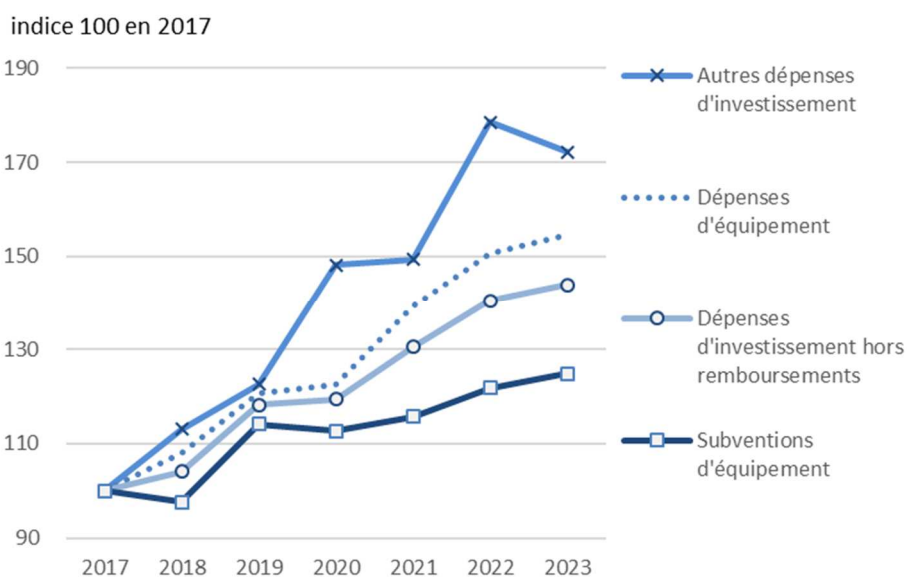
Graphique 11 - Évolution des recettes d'investissement des départements (hors emprunts)



Champ : à périmètre constant entre 2017 et 2023, donc hors Rhône, Martinique, Guyane, Corse et Paris.

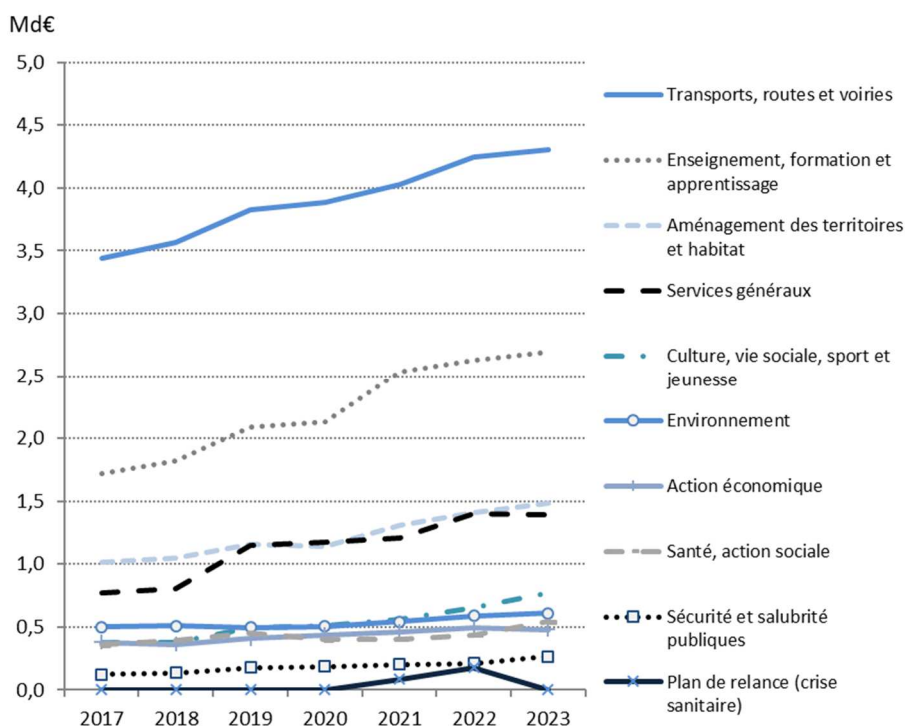
Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux.

Graphique 12 - Évolution des dépenses d'investissement des départements  
(hors remboursements de dettes)



Champ : à périmètre constant entre 2017 et 2023, donc hors Corse et Paris.  
Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux.

Graphique 13 - Dépenses d'investissement des départements par fonction  
(hors remboursements de dettes)



Champ : à périmètre constant entre 2017 et 2023, donc hors Corse et Paris.  
Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux.

### Augmentation générale du délai de désendettement des départements en 2023

Le délai de désendettement d'un département mesure le nombre d'années théorique d'épargne brute nécessaire pour rembourser intégralement son stock de dette. L'amélioration de ce délai moyen entamée en 2021, poursuivie en 2022 (2,8 ans puis 2,6 ans en 2022), s'arrête en 2023 avec un niveau de 4,2 ans soit plus que celui atteint en

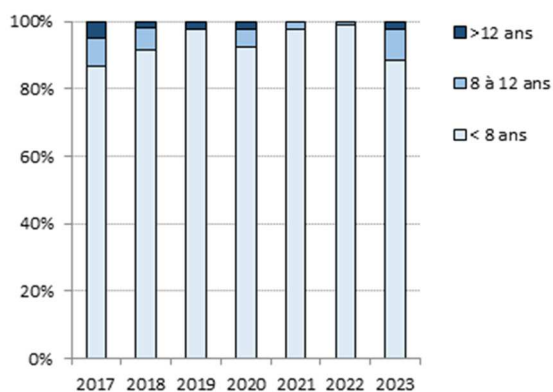
2020 (graphique 2). Cette dégradation est commune à la plupart de ces collectivités puisque sur l'ensemble des départements, 86 voient leur délai de désendettement augmenter par rapport à 2022 et seulement neuf l'améliorent.

Ainsi en 2022, un seul département affichait un délai de désendettement supérieur à 8 ans (graphique 14). C'est le cas pour onze départements en 2023 : l'Aisne, les Bouches-du-Rhône, la Dordogne, le Gers, la Nièvre, le Nord, le Pas-de-Calais, le Rhône, l'Essonne, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne.

En 2023, dix départements ont un délai de désendettement inférieur à un an, et sept depuis 2019 : l'Ariège, l'Aube, la Drôme, l'Indre, la Haute-Savoie, la Haute-Vienne et les Hauts-de-Seine (graphique 15). En 2023, comme chaque année auparavant, l'Indre continue de financer ses investissements sur ses seules ressources propres et n'a aucune dette. C'est également quasiment le cas pour l'Ariège pour l'année 2023 grâce à une forte baisse de son fonds de roulement.

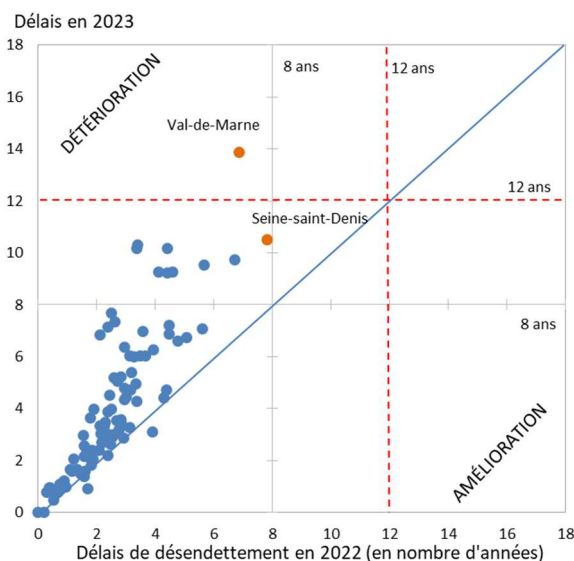
Les écarts relatifs entre les délais de désendettement les plus élevés et ceux les plus courts ont été à peu près stables entre 2017 et 2022 avec quelques fluctuations autour du rapport interquartile à 2,1. L'année 2023 présente une vraie inflexion avec un rapport s'élevant à 2,8 marquant ainsi une dégradation de la situation des départements les moins bien placés (graphique 16).

Graphique 14 - Répartition des départements selon leur délai de désendettement



Source : DGCL. Données DGFiP, comptes de gestion, budgets principaux, opérations réelles.

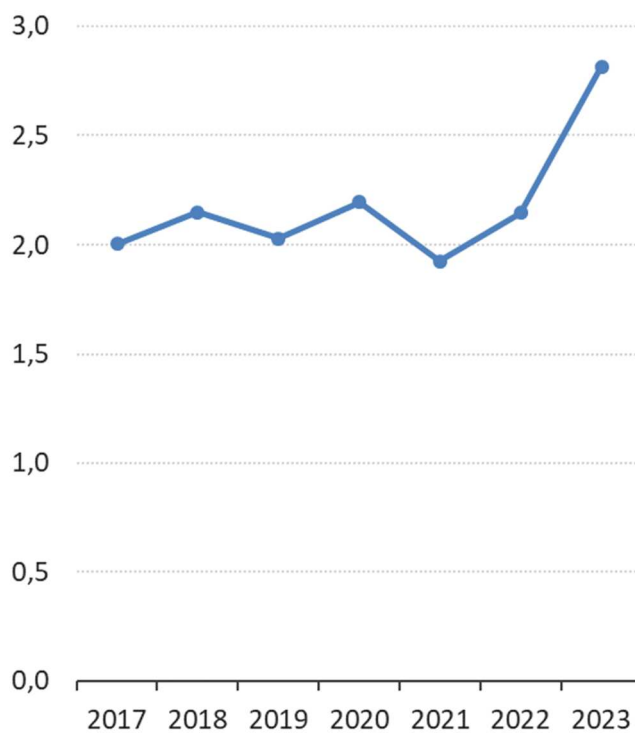
Graphique 15 - Délai de désendettement des départements en 2021 et en 2022 (en nombre d'années)



Lecture : en 2022, la Seine-Saint-Denis avait un délai de désendettement de 7,8 ans (axe horizontal) ; en 2023 il est de 10,5 ans (axe vertical). A noter que le département de l'Aisne avec un délai s'élevant à 29,4 ans n'est pas représenté. Le département de la Gironde qui a une épargne brute négative n'est pas non plus représenté.

Source : DGCL. Données DGFiP, comptes de gestion, budgets principaux, opérations réelles.

Graphique 16 - Indicateur de disparité des délais de désendettement  
(Q3 / Q1 : rapport interquartile)



Q1 : valeur qui sépare le quart des départements qui ont les délais de désendettement les plus faibles  
Q3 : valeur qui sépare le quart des départements qui ont les délais de désendettement les plus élevés  
Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion, budgets principaux, opérations réelles.

### Encadré – Modifications récentes dans les finances et la fiscalité des départements

L'analyse des comptes des départements est rendue difficile sur les dernières années pour plusieurs raisons :

- La recentralisation, par l'État, du revenu de solidarité active (RSA) et de son financement, prévue par l'article 81 de la loi de finances pour 2019, a débuté avec le département de Mayotte et la CTU de Guyane en 2019, puis en 2020 avec le département de La Réunion. Elle s'est poursuivie en **2022** avec les départements de Seine-Saint-Denis et des Pyrénées-Orientales. En 2023, c'est le département de l'Ariège qui est concerné.
- Depuis **2021**, les départements perçoivent une fraction du produit net de la TVA en contrepartie de la perte du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la CVAE à partir de **2023**.
- L'année **2021** a également été marquée par la création de la Collectivité Européenne d'Alsace issue de la fusion des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.
- La collectivité à statut particulier de la Ville de Paris a été créée en **2019** en lieu et place de la commune de Paris et du département de Paris. Elle est traitée ici par convention avec les communes ; les évolutions des départements entre 2018 et 2019 sont donc calculées hors département de Paris.
- Les flux de subventions entre la commune et le département de Paris, en lien avec le financement de l'action sociale, ont été modifiés dès **2018**, avant la création de la collectivité à statut particulier. Les subventions reçues par les départements en 2018 s'en sont alors trouvés affectées à la baisse, pour des raisons purement comptables.
- L'année 2018 a aussi été marquée par la création de la collectivité de Corse, issue de la fusion des deux départements et de la collectivité territoriale de Corse. Les évolutions 2017/2018 sont donc présentées à périmètre constant (hors Corse), comme ce fut le cas en **2015** (hors Rhône, lors de la création de la métropole de Lyon) et en **2016** (hors Martinique et Guyane, lors de la création des collectivités territoriales uniques).
- Les transferts de compétences dans le domaine du transport, des départements vers les régions, débutés en **2017** et prolongés en 2018, ont été accompagnés d'un transfert de financement sous la forme d'une diminution de la part de CVAE perçue par les départements, part transférée aux régions. Lorsque le produit de CVAE transféré a dépassé le montant du coût des transferts effectués, les départements concernés ont reçu de la part des régions des attributions de compensation (AC) du transfert de CVAE. Inversement, certains départements ont dû verser une attribution de compensation à leur région. Cela touche ces années-là les dépenses et les recettes de fonctionnement, qui doivent alors être décrites "hors fonction transports" pour les dépenses (en particulier les achats et charges externes), et "hors AC de CVAE" (pour les recettes).