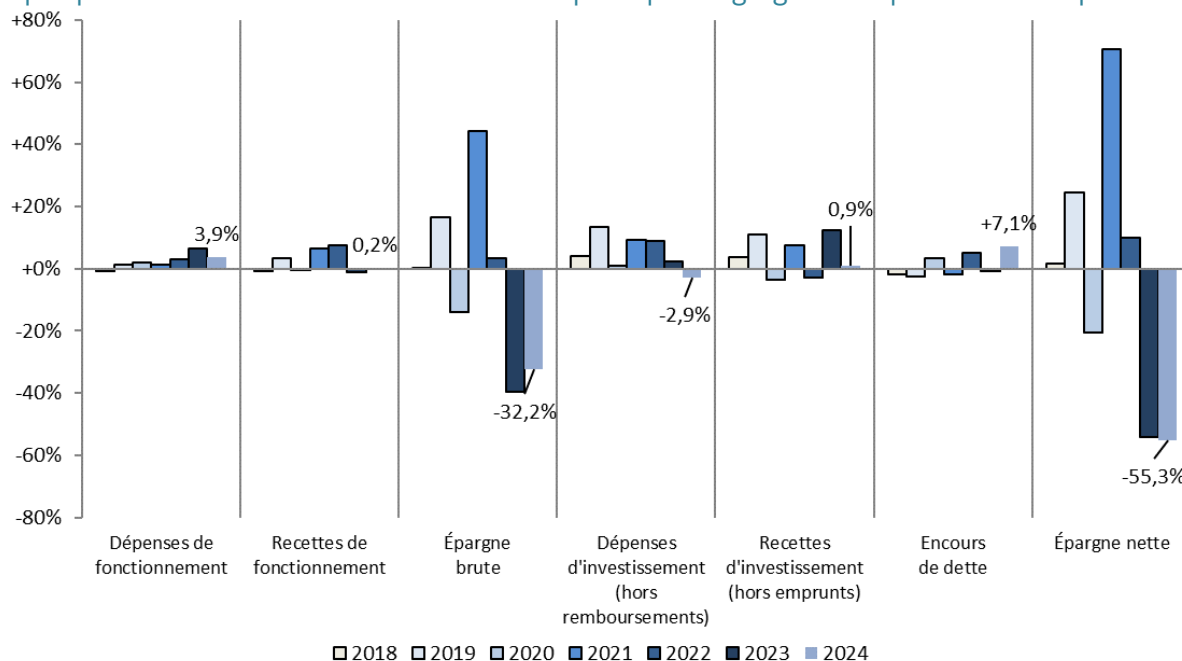


Les finances des départements (hors métropole de Lyon et collectivités territoriales uniques)

JULIEN DAVID (DGCL)

La dégradation de la situation financière des départements se poursuit en 2024

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



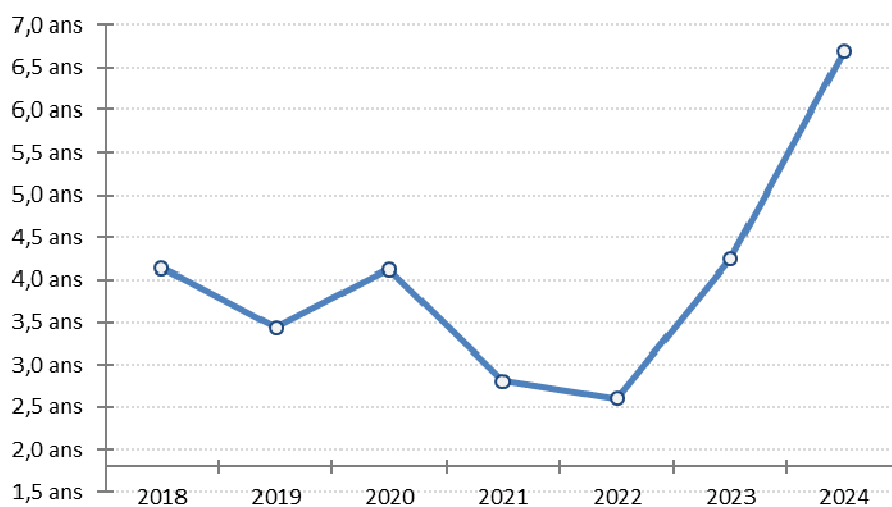
Évolutions neutralisées des modifications institutionnelles sur la période (Métropole de Lyon, CTU, Corse, Paris).
Source : DGCL. Données : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux, montants en opérations réelles.

En 2024, la situation financière des départements continue de se détériorer : le délai moyen de désendettement est passé de 4,2 ans en 2023 à 6,7 ans en 2024, soit une hausse de 2,5 ans (*graphique 2*). Cette dégradation est due à la baisse significative de l'épargne brute de - 32,2 % (*graphique 3*), qui découle d'une part de la forte augmentation de toutes les dépenses de fonctionnement (+ 3,9 %) et, d'autre part, côté recettes, du recul des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Deux départements (Gironde et Hérault) présentent même une épargne brute négative. Ces deux départements font d'ailleurs partie de ceux qui ont utilisé une reprise sur leur réserve DMTO mise en place à partir de 2022. Au total, 24 départements ont repris 384 M€ en 2024 sur cette réserve, soit l'équivalent d'un tiers de leur épargne brute.

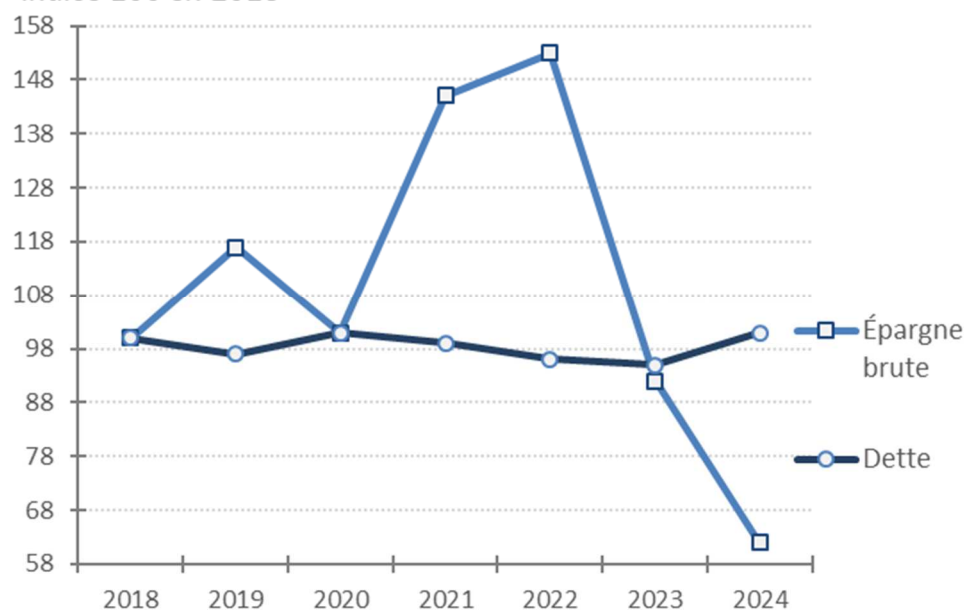
L'épargne nette, qui correspond à l'épargne brute après déduction des remboursements de la dette, baisse également fortement en 2024 (- 55,4 %), après - 54,1 % en 2023. En effet, l'épargne brute a baissé en 2024 plus vite que les remboursements de dette, respectivement (- 32,2 % et - 4,2 %). Cette situation s'accompagne d'une baisse des investissements et d'une hausse de l'encours de dette en 2024 (cf. infra). Cette année, 18 départements ont une épargne nette négative contre 6 en 2023.

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

Nombre d'années



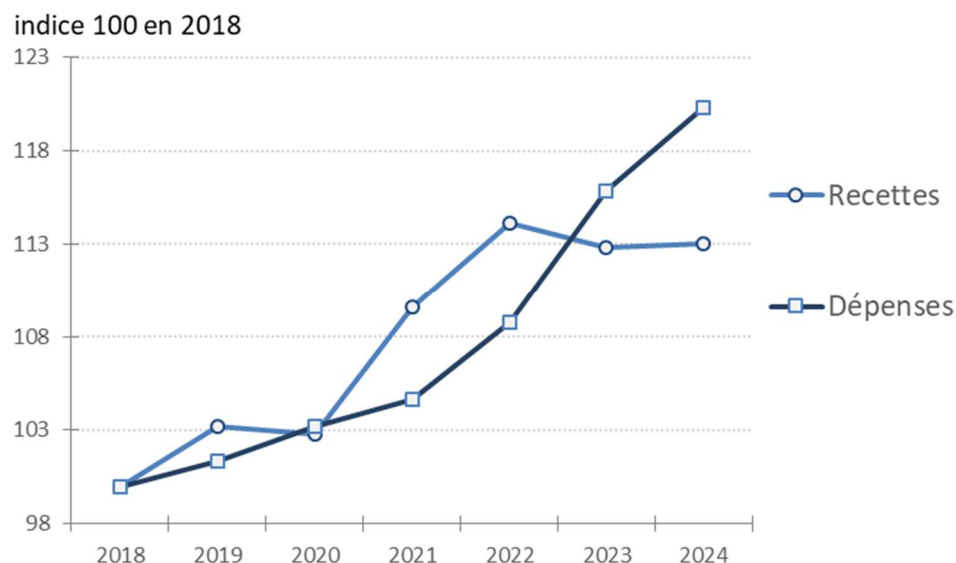
Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion, budgets principaux, opérations réelles.

Graphique 3 - Évolution de l'épargne brute et de la dette des départements
indice 100 en 2018

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

La baisse prononcée de l'épargne brute en 2024 est liée à une croissance soutenue des dépenses de fonctionnement (+ 3,9 % soit + 2,5 Md€) tandis que les recettes de fonctionnement se stabilisent (+ 0,2 % soit près de 132 M€ de recettes en plus). Cette situation diffère quelque peu de celle de 2023 marquée par une baisse des recettes (- 870 M€ avec - 1,2 %) et des dépenses en hausse plus marquée qu'en 2024 (+3,8 Md€ avec + 6,4 %) (graphique 4).

Graphique 4 - Évolution des recettes et dépenses de fonctionnement entre 2018 et 2024

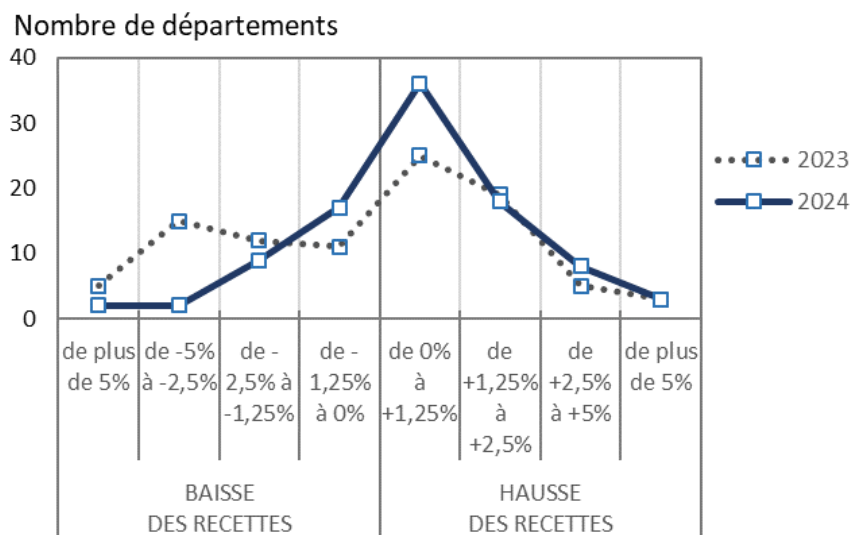


Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion, budgets principaux, opérations réelles.

Des recettes de fonctionnement atones

La stabilisation globale des recettes de fonctionnement en 2024 masque toutefois des disparités territoriales. Ainsi, une baisse est observée dans 30 départements : la moitié d'entre eux accuse une baisse modérée, comprise entre 0 % et - 1,25 %. Les 65 autres départements ont vu leurs recettes augmenter en 2024, dont 11 au-delà de + 2,5 %, contre 8 en 2023. Tout comme en 2023, seuls 3 départements ont vu leurs recettes augmenter de plus de + 5 % en 2024 (Aveyron, Gers et Mayotte) (*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. En contrepartie, ces collectivités se sont vu attribuer une fraction de TVA supplémentaire. Au total, les produits de TVA constituent dorénavant la première ressource des départements avec 20,7 Md€, soit 29% des recettes de fonctionnement et 41% des ressources fiscales perçues. Ces produits affichent une dynamique atone en 2024 (+ 0%).

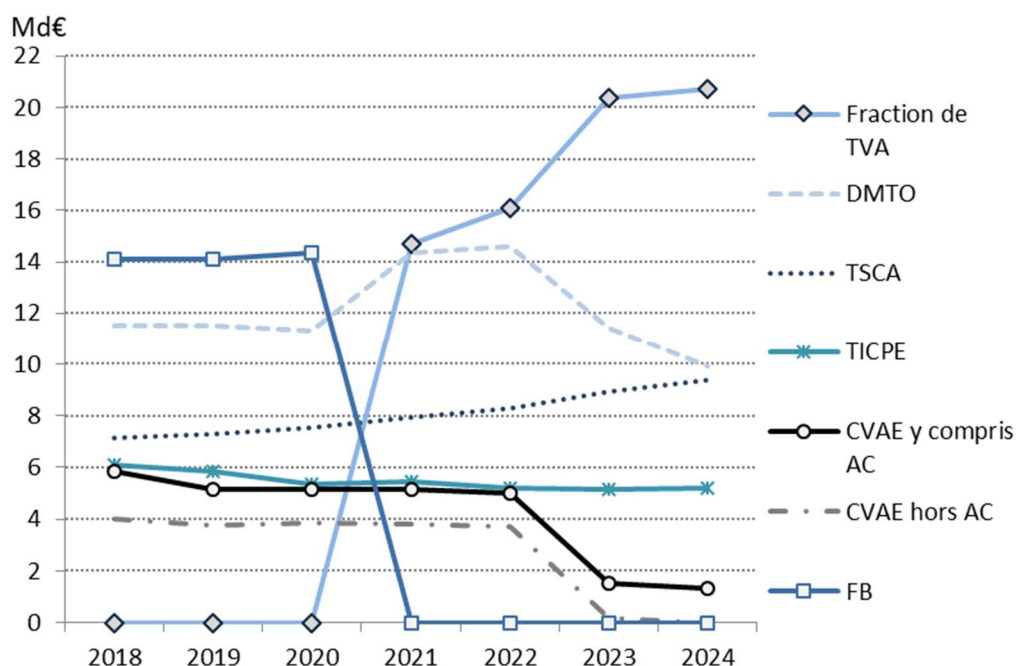
Les autres impôts et taxes sont les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) (*graphique 6a et cf. l'annexe 8 pour plus de détails*). L'ensemble du produit des impôts et taxes baisse de - 1,6 % en 2024, après - 3,2 % en 2023, 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 2024, 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 qui était de 4,5 % avant de passer à 5% en 2025 (hors primo-accédants). En 2024, le marché de l'immobilier poursuit sa baisse (- 7,5 % de vente sur un an), s'inscrivant dans la décélération observée en 2023. Le nombre de transactions immobilières progresse toutefois en deuxième moitié d'année, passant de 779 000 à 792 000 ventes entre mi-2024 et fin 2024, dans un contexte de taux d'intérêt en recul depuis janvier 2024 mais qui restent à un niveau supérieur à la moyenne 2023 et de prix au mètre carré en légère baisse (*graphique 7a, logements anciens*). Parallèlement, les prix des logements anciens poursuivent leur repli et baissent de - 2,0 % en 2024 (*graphique 7b*).

Au total, le produit des DMTO décroît de - 13,5 % en 2024 pour un montant total de 9,9 Md€. Quatre-vingt-quatorze départements ont vu leur produit de DMTO diminuer en 2024 : à l'exception du Nord (- 4,5 %) et du Territoire de Belfort (- 4,8 %), tous enregistrent des baisses supérieures à - 5 %, là où l'intégralité de ces départements étaient dans ce cas en 2023. Seul Mayotte voit ses DMTO croître. Sur la période 2021 à 2024, on observe une inversion totale de l'évolution du produit des DMTO des départements puisque quatre-vingt-quatorze 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 + 5,8 % en 2024 et représente 9,4 Md€.

Graphique 6a - Produits de la fiscalité des départements

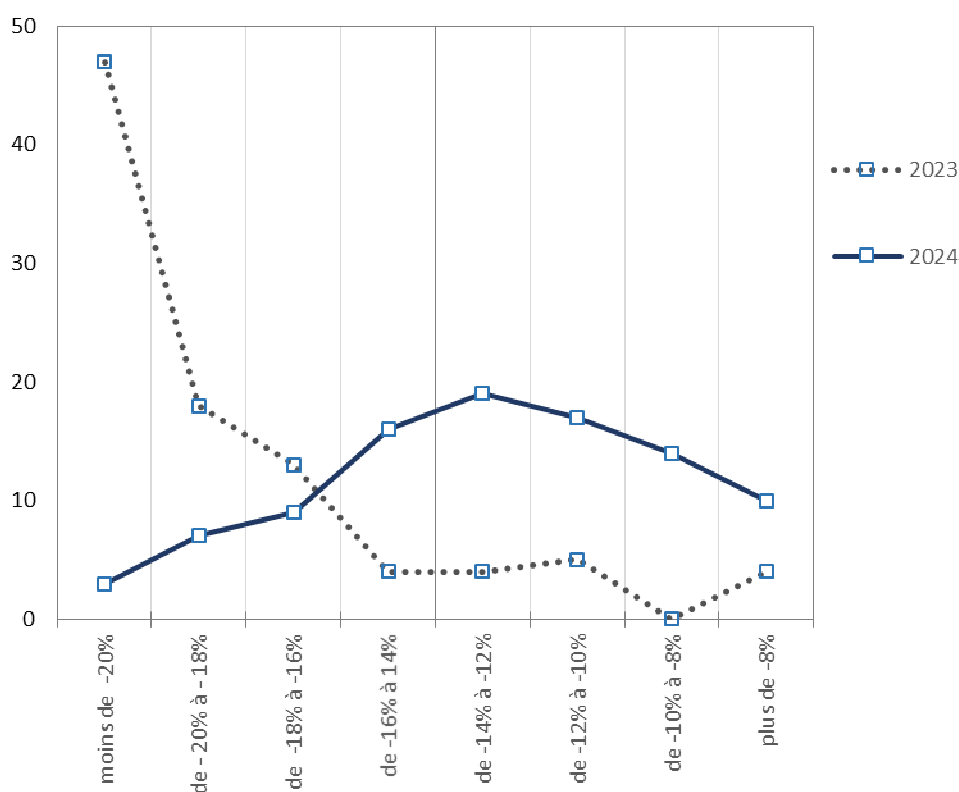


FB : foncier bâti ; DMTO : droits de mutation à titre onéreux ; TSCA : taxe sur les conventions d'assurance ; CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ; AC : attribution de compensation ; TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

Champ : périmètre constant entre 2018 et 2024, donc hors Rhône, Martinique, Guyane, Corse et Paris.

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

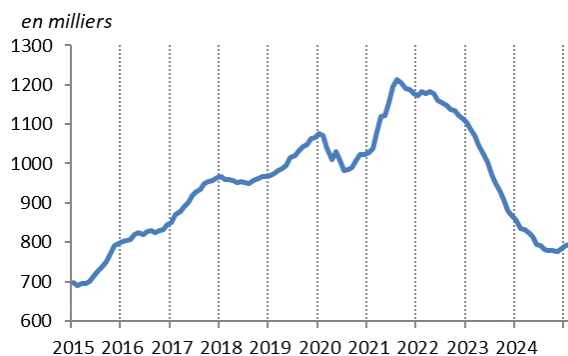
Nombre de départements



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

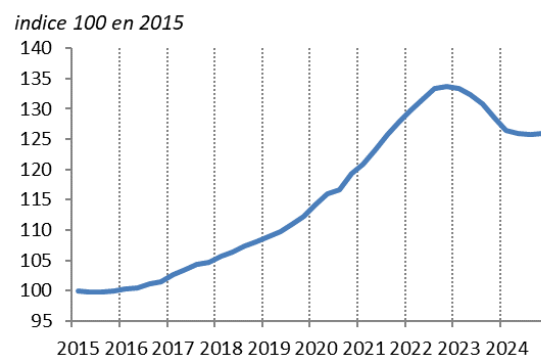
Graphiques 7

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



Sources : CGEDD - MLETR. Données DGFIP

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



Sources : Insee.

La **taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE)** a augmenté de + 0,8 % en 2024 pour atteindre 5,2 Md€ après une baisse de - 0,3 % en 2023.

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 stables en 2024 sur l'ensemble des départements (+ 0,1 % soit 10 Md€ à champ courant) avec une DGF elle aussi stable.

Les **dotations et participations** reçues par les départements progressent fortement de + 11,7 % en 2024 (7,1 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 + 337 M€ et de la participation auprès d'autres organismes : + 233 M€).

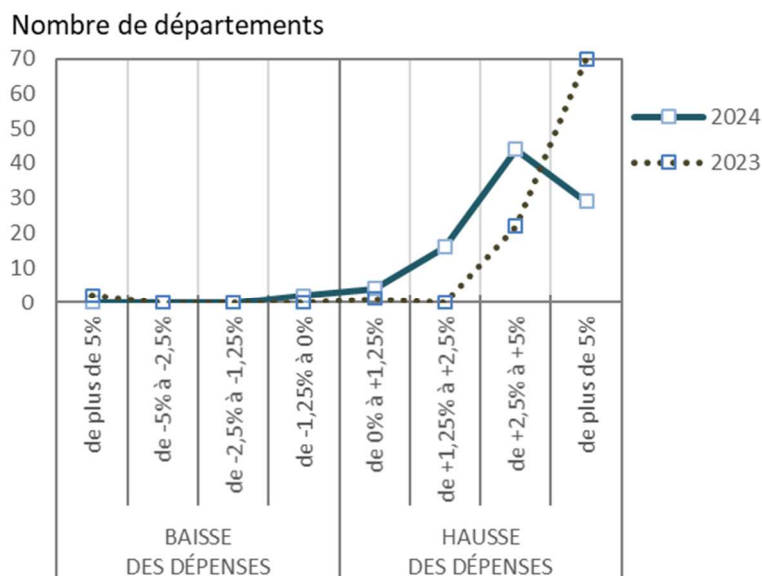
Les **ventes de biens et services** (0,5 Md€) augmentent (+ 10,2 % en 2024, après + 5,0 % en 2023). Cette augmentation s'explique à la fois par la hausse des redevances et recettes d'utilisation du domaine (+ 22 M€, soit + 17 %) et celle des prestations de services (+ 17 M€, soit + 23 %).

Les **autres recettes de fonctionnement**, qui pour les départements sont essentiellement composées des recouvrements de dépenses d'aide sociale, poursuivent leur progression en 2024 (+ 7,3 %, après + 5,2 % en 2023).

Les dépenses de fonctionnement continuent d'augmenter mais décèlent

En 2024, les dépenses de fonctionnement des départements augmentent de + 3,9 %. Il s'agit donc d'un ralentissement de la hausse des dépenses (après + 6,5 % en 2023). Tout comme en 2023, la grande majorité des départements voient leurs dépenses de fonctionnement augmenter en 2024, avec pour vingt-neuf d'entre eux une augmentation de plus de + 5 %. Seulement deux départements voient leurs dépenses diminuer. C'est moins qu'en 2023, où on comptait sept départements enregistrant une baisse des dépenses (*graphique 8*).

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



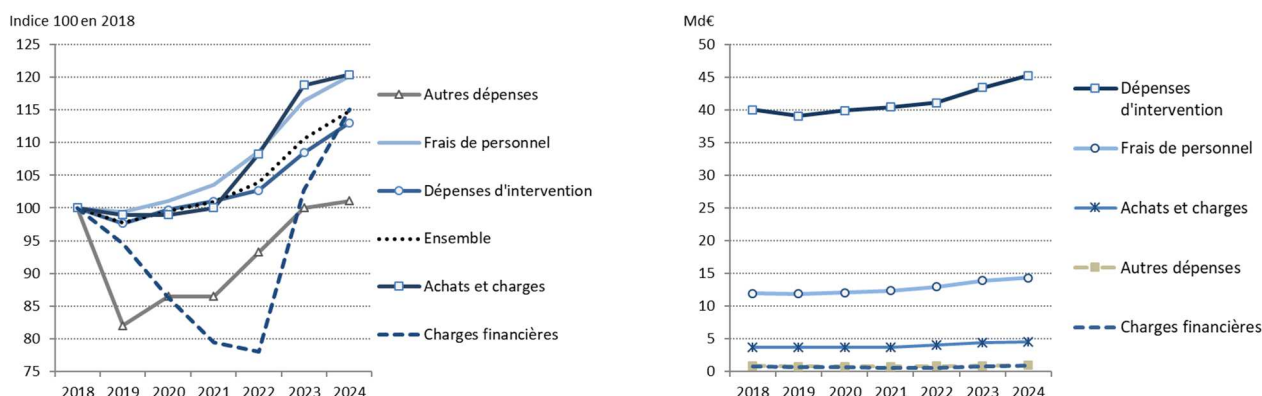
Source : DGCL. Données DGFiP, comptes de gestion, budgets principaux, opérations réelles.

Les **achats et charges externes** freinent nettement en 2024 (+ 1,3 %, après + 9,6 % l'année précédente). Cette augmentation s'explique principalement par la hausse des coûts d'entretien et réparations (notamment des coûts de maintenance qui ont augmenté de 24,7 M€, soit + 10,8 %), ainsi que des primes d'assurances (+ 17 M€) (*graphique 9*).

Les **frais de personnel** poursuivent leur progression en 2024 (+ 3,3 %, après + 7,0 % en 2023), une hausse portée principalement par la progression des cotisations aux caisses de retraite (+ 101 M€, soit + 5,3 %).

Les **charges financières** connaissent une augmentation marquée (+ 11,8 % en 2024, après + 30,8 % en 2023) du fait de la hausse des intérêts des emprunts appliqués et malgré la baisse de l'encours de dette constaté avant 2023. Elles restent toutefois à un niveau modéré à 0,84 Md€, ce qui représente 1,3 % des dépenses de fonctionnement mais l'équivalent de 17,1 % de l'épargne brute et 47,5 % de l'épargne nette. Ces rapports étaient respectivement de 1,2 % et 20 % il y a un an. On compte 38 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 2024 (+ 1,3 %, contre + 7,0 % en 2023).

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)

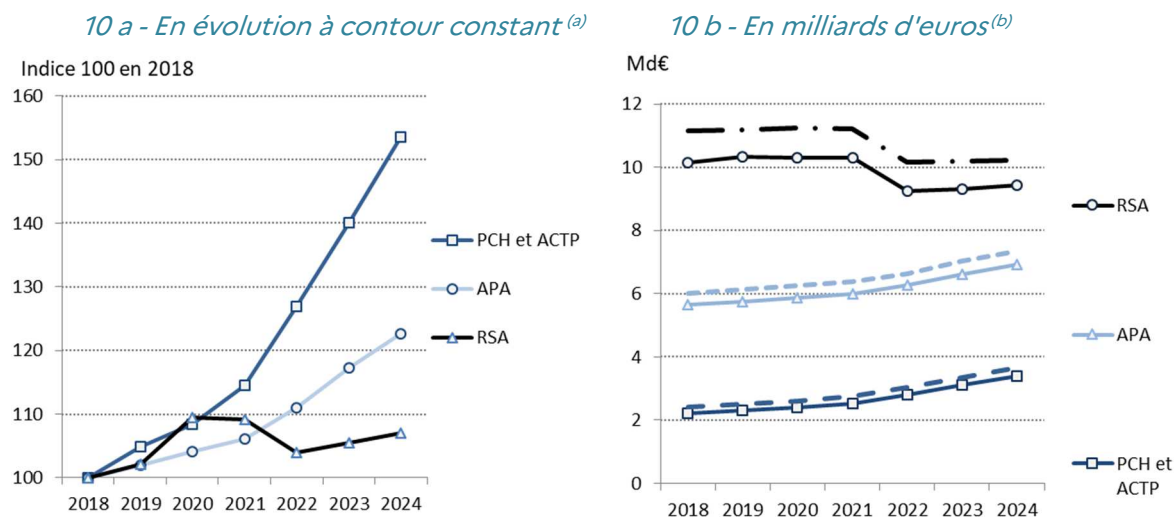
Montants tous départements confondus (mais hors CTU de Martinique et Guyane à partir de 2016, hors Collectivité de Corse à partir de 2018 et hors Ville de Paris à partir de 2019)

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

En 2024, les **dépenses d'intervention** augmentent de + 4,2 %. 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 + 3,8%. Les dépenses départementales liées au RSA ont augmenté de + 1,4 % en 2024 (*graphique 10a*). Cette augmentation intervient dans un contexte de stabilisation de l'évolution du nombre de bénéficiaires du RSA entre décembre 2023 et décembre 2024 (+ 0,2 %). Les dépenses liées à l'APA ont augmenté de + 4,5 % en 2024, un peu plus qu'en 2023 (+2,2 %). Celles liées au handicap (PCH et ACTP) sont celles qui ont évolué le plus rapidement depuis 2015 (et de + 9,6 % en 2024) (*graphique 10b*).

Un autre poste important à côté des AIS est celui des frais d'hébergement (ASE, personnes atteintes d'un handicap...), qui représente 15,7 Md€ en 2024, en progression de + 6,6 % et constitue un enjeu primordial pour les équilibres financiers des départements.

Graphique 10 - Dépenses d'allocations individuelles de solidarité



(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'ALS, 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 ; ALS : 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.

Changement de cap pour les dépenses d'investissement qui baissent en 2024

Les recettes d'investissement (hors emprunts) augmentent légèrement en 2024 (+ 0,9 %, après + 12,5 % en 2023) (*graphique 11*).

Le **FCTVA** versé par l'État ralentit sa progression, entamée ces dernières années (+ 1,9 % en 2024, après + 7,3 % par an en moyenne sur les 5 années précédentes). Les **dotations et subventions d'investissement** se stabilisent en 2024 (+ 0,5 %, après + 19,3 % en 2023). Les **autres recettes d'investissement** poursuivent leur baisse en 2024 (- 1,0 % après - 9,2 % en 2023) mais représentent des montants très faibles (0,33 Md€).

Bien que les recettes d'investissement se soient maintenues (+ 29 M€), la chute de l'épargne nette a entraîné la nécessité d'un recul de - 2,9 % des investissements en 2024 (hors remboursements de dette), après une hausse de + 2,4 % en 2023 et + 7,1 % en 2022 (*graphique 12*). Ils atteignent 12,2 Md€ en 2024, après 12,5 Md€ en 2023. Alors que les dépenses de fonctionnement des départements sont essentiellement des dépenses sociales, les investissements relèvent pour deux tiers du transports, routes et voiries (3,7 Md€), de l'enseignement, formation et apprentissage (2,7 Md€) et des services généraux (1,3 Md€) (*graphique 13, et annexe 2F pour une présentation de la ventilation fonctionnelle des dépenses*).

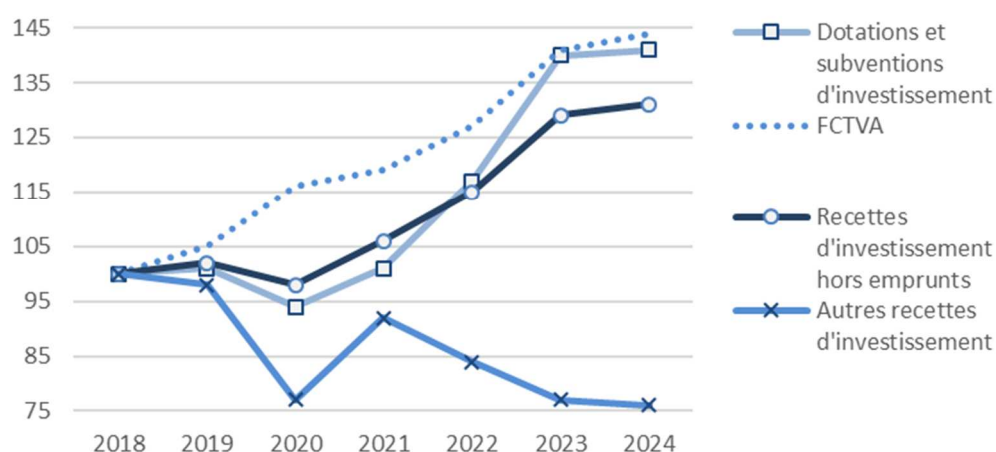
On distingue trois types de dépenses d'investissement. Parmi elles, les **dépenses d'équipement** sont en diminution (- 2,4 % en 2024, après + 2,7 % en 2022) (*graphique 12*). Les efforts se sont portés principalement vers les domaines des transports, de l'aménagement des territoires, de la culture et de l'enseignement.

Par ailleurs, les **subventions d'équipement** versées diminuent en 2024 (- 2,9 %, après + 2,4 % en 2023), sous l'effet notamment du recul marqué des aides fléchées vers l'action économique (- 19,8 %), soit la plus forte baisse en montant avec - 113 M€ entre 2023 et 2024. À l'inverse, plusieurs secteurs enregistrent des hausses : les subventions en culture, vie sociale, sport et jeunesse augmentent de + 23,0 %, celles dédiées aux transports, routes et voiries progressent de + 22,9 %, et celles destinées à l'enseignement, la formation et l'apprentissage de + 4,6 %.

Enfin, les **autres dépenses d'investissement** chutent en 2024 dans la lignée de l'an dernier (- 16,4 %, après - 9,2 % en 2023).

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

indice 100 en 2018

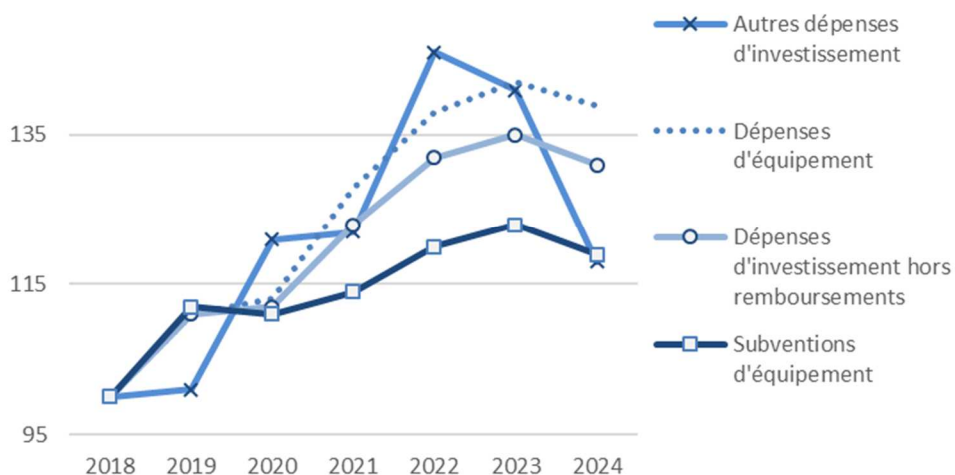


Champ : à périmètre constant entre 2018 et 2024, donc hors Paris.

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

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

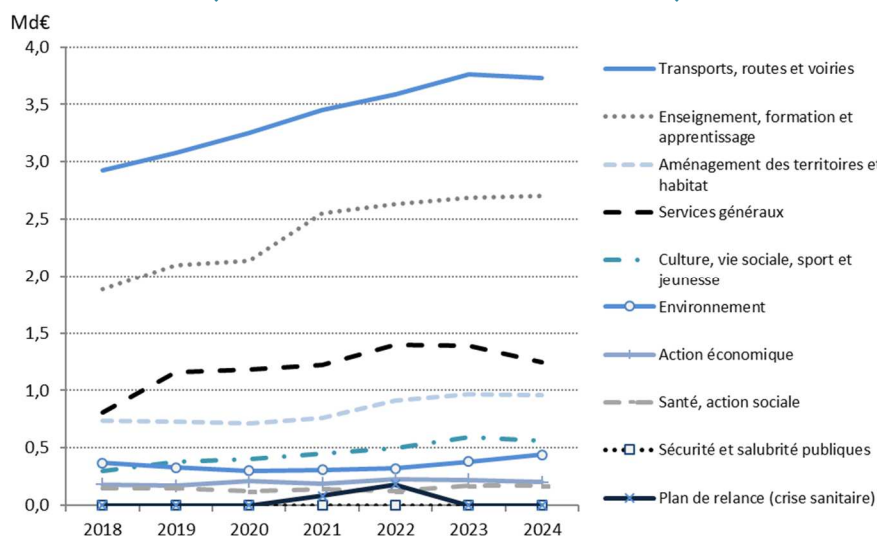
indice 100 en 2018



Champ : à périmètre constant entre 2018 et 2024, donc hors Paris.

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

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



Champ : à périmètre constant entre 2018 et 2024, donc hors Rhône, Martinique, Guyane, Corse et Paris.

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

Accroissement du besoin de financement et recours marqué à l'endettement

Le repli de l'épargne nette de plus de 2 Md€ n'est que très partiellement compensé par l'augmentation des recettes d'investissement hors emprunt (+30 M€) et la baisse des investissements (-366 M€).

En conséquence, les départements présentent un accroissement sensible de leur besoin de financement (solde entre l'ensemble des recettes et des dépenses avant mouvements sur la dette). Il double quasiment en passant de -2,1 Md€ en 2023 à -4,1€ en 2024. Pour mémoire, les départements dégageaient sur les deux années précédentes, en 2021 et 2022, une capacité de financement supérieur à +2,5 Md€.

Ce besoin de financement en 2024 se traduit par une ponction sur le fonds de roulement de 1,9 Md€ et un flux net de dette (emprunts – remboursements de dette) de 2,2 Md€.

L'encours de dette au 31 décembre des départements affiche ainsi une progression de +7,1% et retrouve un niveau (32,7 Md€) proche de celui de 2020 avant les trois années de baisse, en 2021, 2022 et 2023.

En 2024, deux tiers des départements sont concernés par cet accroissement du stock de dette et pour un quart cette augmentation est de plus de + 10 %.

Augmentation générale du délai de désendettement des départements en 2024

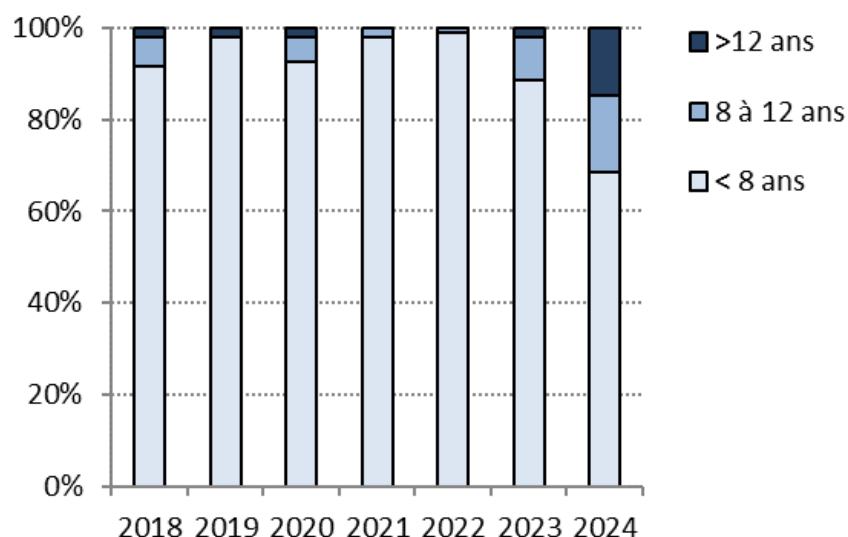
Le délai de désendettement d'un département mesure le nombre d'années théoriques d'épargne brute nécessaires pour rembourser intégralement son stock de dette. L'amélioration de ce délai moyen entre 2021 et 2022 (2,8 ans puis 2,6 ans), s'arrête en 2023 (4,2 ans) et se dégrade fortement en 2024 (6,7 ans) (graphique 2). Cette dégradation est commune à la plupart de ces collectivités puisque sur l'ensemble des départements, 83 voient leur délai de désendettement augmenter par rapport à 2023 et seulement 12 l'améliorent.

Ainsi en 2023, onze départements affichaient un délai de désendettement supérieur à 8 ans (graphique 14). C'est le cas pour trente départements en 2024.

En 2024, 5 départements ont un délai de désendettement inférieur à un an : l'Ariège, Mayotte, le Morbihan, la Haute-Vienne et le Jura (graphique 15). En 2024, 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 2024 grâce à une forte baisse de son fonds de roulement.

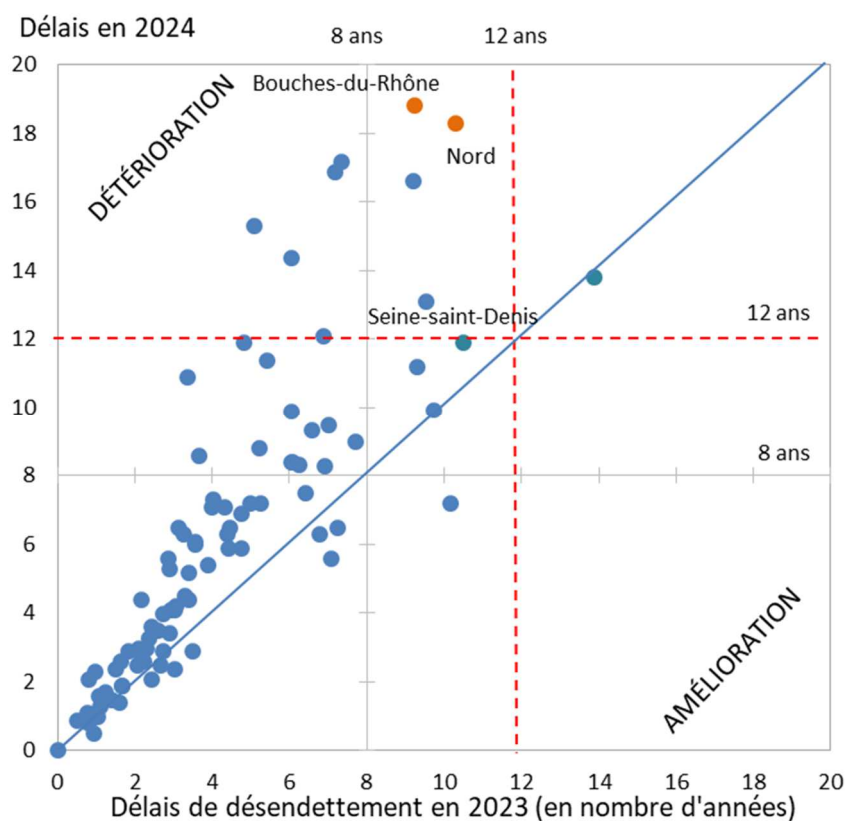
Entre 2017 et 2022, les écarts relatifs entre les délais de désendettement les plus élevés et les plus courts sont restés globalement stables, avec un rapport interquartile avoisinant 2,1. L'année 2023 marque une inflexion notable, avec un rapport en hausse à 2,8, traduisant une dégradation de la situation des départements les plus endettés. En 2024, cette tendance se confirme, le rapport atteignant 3,4 (graphique 16).

Graphique 14 - Répartition des départements selon leur délai de désendettement



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

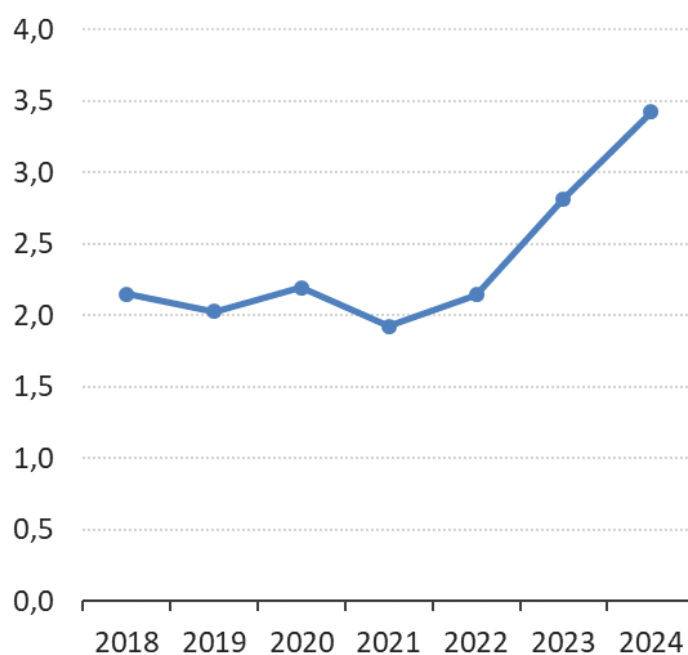
Graphique 15 - Délai de désendettement des départements en 2023 et en 2024 (en nombre d'années)



Lecture : en 2023, le Nord avait un délai de désendettement de 10,3 ans (axe horizontal) ; en 2024 il est de 18,3 ans (axe vertical). A noter que les départements de l'Aisne (35,6 ans), la Haute-Garonne (24,2 ans), le Pas-de-Calais (38,3 ans) et les Hauts-de-Seine (77,4 ans) ne sont pas représentés. Les départements de la Gironde et de l'Hérault qui ont une épargne brute négative ne sont pas non plus représentés.

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 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 s'est complexifiée ces 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).
- 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 trouvées 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).