

REGARD financier sur les départements

DÉCEMBRE 2021



ASSEMBLÉE DES
DÉPARTEMENTS
DE FRANCE



COLLECTIVITÉS
LOCALES

ÉDITO

Un nouveau mandat départemental s'est ouvert en 2021. Cette étude, réalisée en partenariat entre LBP et l'ADF, porte sur les vingt ans précédents, sans négliger d'évoquer les impacts de la Covid-19 sur les finances départementales. Aussi bien sur le RSA que sur les droits de mutation, aussi bien en 2020 qu'en 2021, les premiers effets sont en effet assez différents de ceux que l'on pouvait anticiper dans les premiers mois de la crise sanitaire : dans ce contexte, l'indiscutable amélioration de la situation financière des départements en 2021 ne doit sans doute pas être perçue comme révélatrice d'une tendance longue.

Les années qui viennent verront-elles ladite crise influencer de façon durable les politiques départementales ? C'est loin d'être impossible, même si d'autres éléments plus structurels joueront un rôle non négligeable. Ainsi en va-t-il de la réforme fiscale : le produit de foncier bâti des départements est désormais transféré aux communes et a été remplacé par une fraction de TVA. Entraînant pour les départements la perte de l'essentiel de leur pouvoir fiscal, cette réforme nécessite de s'interroger sur le modèle de financement des départements puisque, à des recettes de plus en plus corrélées à la croissance économique, répondent des dépenses pour une grande partie contracycliques, alors que le rôle des conseils départementaux en termes de solidarités humaines et territoriales n'a jamais cessé d'être un rôle-clef pour le développement local.

Serge Bayard

Président de La Banque Postale Collectivités Locales

François Sauvadet

Président de l'Assemblée des Départements de France

Jean-Pierre Balligand

Président du Comité d'orientation des finances locales de La Banque Postale

SOMMAIRE

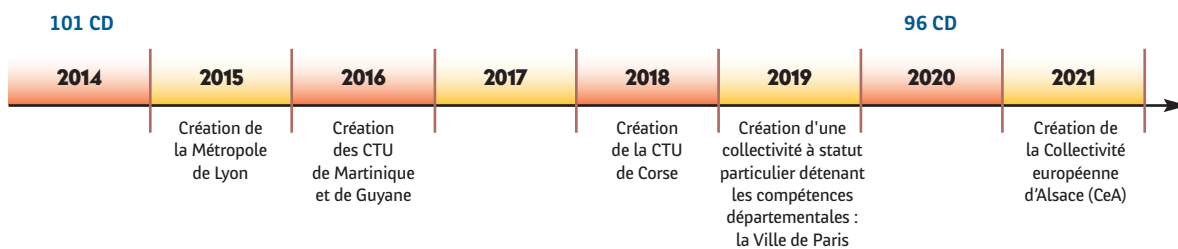
1. LES DEPENSES TOTALES : de nouveau dynamiques depuis 2019 après une relative stabilité en début de mandat	4
2. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT : la prépondérance de l'action sociale	5
3. LES DÉPENSES D'AIDE SOCIALE : au cours des vingt dernières années, leur évolution a guidé celle des dépenses totales	6
4. LE RSA : une hausse significative du nombre de bénéficiaires dans la majorité des départements en 2020, pour partie compensée par des baisses au premier semestre 2021	6
5. LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT : les impôts indirects, dont le poids a régulièrement augmenté depuis le début des années 2000, vont devenir prépondérants en 2021	10
6. LES DMTO : ils ont globalement bien résisté en 2020 avec cependant des évolutions très hétérogènes selon les collectivités ; ils vont sans doute atteindre un nouveau record en 2021	12
7. LES SOLDES D'ÉPARGNE : une tendance à la hausse sur le dernier mandat, interrompue en 2020 par la crise sanitaire	15
8. LES INVESTISSEMENTS ET LEUR MODALITÉ DE FINANCEMENT : après une décennie de baisse, la dynamique des investissements a repris depuis 2018	15
9. L'ENCOURS DE DETTE : après une décennie de hausse, l'encours de dette a diminué au cours du dernier mandat hormis en 2020 ; le délai de désendettement reste globalement satisfaisant	17

REGARD financier sur les départements

Un mandat départemental vient de se terminer. Cette période 2015/2020 a été marquée par la réduction du nombre des conseils départementaux (CD) du fait d'évolutions institutionnelles. On dénombre ainsi 96 CD en 2020 contre 101 en 2014. Autre événement essentiel du dernier mandat, même s'il n'est pas spécifique aux départements, la survenue en 2020 de la crise sanitaire. L'étude qui suit propose de s'attacher à deux angles financiers complémentaires :

- une analyse du mandat mise en relation avec deux périodes de durée comparable, soit 2001/2007 et 2008/2014, nommées également « mandat » dans la suite de cette analyse même si les règles des élections à l'échelle départementale (alors « cantonales ») prévoyaient précédemment des renouvellements des élus départementaux par moitié tous les trois ans (élections intervenues en 2001, 2004, 2008 et 2011),
- la caractérisation de premiers éléments d'influence de la crise sanitaire sur les finances départementales pour 2020 donc, mais aussi pour 2021 en s'appuyant sur des projections réalisées par la Direction des études de LBP.

Évolutions institutionnelles des conseils départementaux

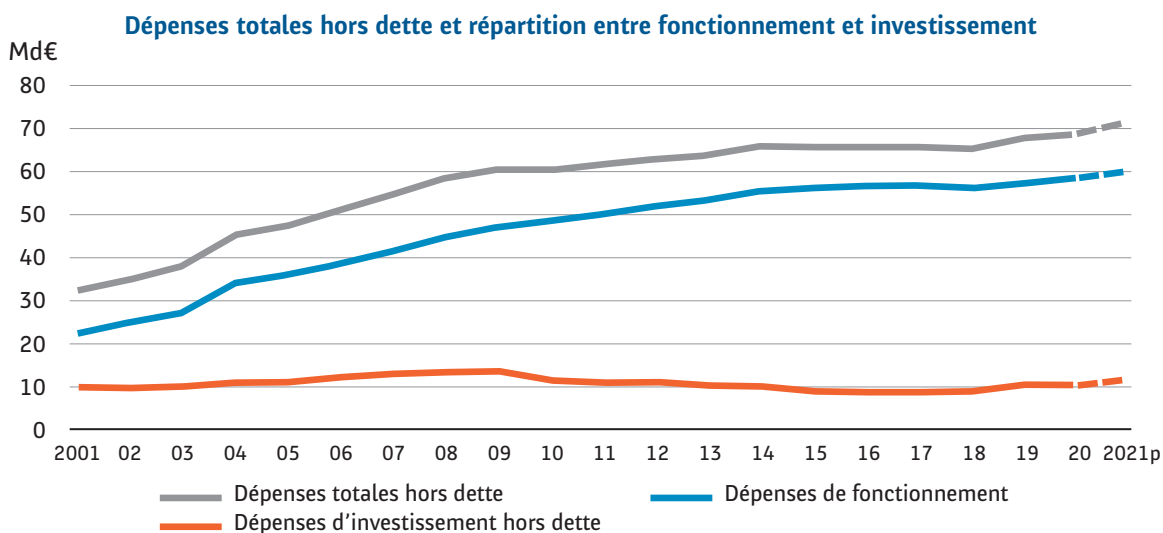


Les modalités de regroupement des collectivités départementales avec d'autres collectivités ont été variées. Deux collectivités territoriales uniques (CTU) d'outre-mer ont été créées en 2016 où régions et départements ont fusionné. La CTU de Corse a vu le jour en 2018 à partir des deux départements et de la collectivité territoriale de l'île. Le Bas-Rhin et le Haut-Rhin se sont regroupés début 2021 pour créer la Collectivité européenne d'Alsace (CeA). La Ville de Paris, créée en tant que telle en 2019, exerce désormais les compétences d'une commune et d'un département. Quant à la métropole de Lyon, la plus ancienne, datant de 2015, elle prend en charge - outre celles de l'ancienne communauté urbaine - les compétences départementales du CD du Rhône sur son territoire.

Le champ d'analyse essentiellement retenu pour cette publication permet une approche géographique à champ constant sur la période 2001/2021. Ce sont donc 95 des 96 CD existants en 2020 (exclusion faite du CD du Rhône) qui sont inclus dans les données analysées, sauf mention contraire. Dans ce dernier cas, a pu être intégré à l'analyse l'ensemble des collectivités ayant des compétences départementales lorsque ceci est pertinent, c'est-à-dire lorsque les indicateurs analysés sont directement rattachés à une compétence départementale (typiquement l'action sociale et les droits de mutation à titre onéreux - DMTO).

1. LES DÉPENSES TOTALES : de nouveau dynamiques depuis 2019 après une relative stabilité en début de mandat

L'évolution la plus remarquable des dépenses totales hors dette des départements au cours de ces vingt dernières années est la hausse continue et sensible de celles-ci sur la période 2001/2009 avec un taux de croissance annuel moyen de près de 8 %. Ceci s'explique essentiellement par les importants transferts de compétences auprès des départements, en termes d'action sociale mais aussi de gestion de personnel, notamment des collèges, et du réseau routier. Cette augmentation se prolonge jusqu'en 2014 selon un rythme moins soutenu. En revanche, le début du dernier mandat marque une rupture de tendance : entre 2015 et 2018, les dépenses totales sont relativement stables puisque le taux d'évolution annuel n'a jamais dépassé 0,25 % en valeur absolue. Cela s'explique en partie par des transferts de compétences dans le domaine des transports, qui sont intervenus en 2017 et 2018 des départements vers les régions.



© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

Depuis 2019, les dépenses totales (hors dette) des départements sont réorientées à la hausse sans pour autant que ceci puisse traduire une réelle tendance pour les années à venir puisque les raisons explicitant leur augmentation récente sont différentes selon les années. C'est en priorité une forte relance des investissements qui a dynamisé les dépenses en 2019. L'exercice 2020, lui, est marqué par l'impact de la crise sanitaire sur les dépenses de fonctionnement, avec notamment :

- une forte hausse liée au revenu de solidarité active (RSA) telle qu'analysée dans la suite de cette étude,
- l'achat par les départements de produits de première nécessité face à la crise (masques, blouses, gels, etc.), notamment pour les établissements médico-sociaux et les collègiens,

- le versement de primes aux personnels, notamment ceux des établissements médico-sociaux et des services d'aide à domicile, partiellement prises en charge par l'État.

Ce plus grand dynamisme des dépenses totales ces dernières années pourrait être confirmé en 2021 avec des investissements augmentant à nouveau notamment.

En 2020, le fonctionnement concentre 85 % des dépenses totales hors dette des départements, l'investissement 15 %. La tendance générale est à une augmentation du poids des dépenses de fonctionnement ces vingt dernières années, comme en atteste une évolution parallèle sur le graphique ci-dessus des dépenses de fonctionnement et totales. Cette tendance est l'effet de la forte hausse des charges au cours de

la décennie 2001/2010 ainsi que de la baisse des investissements qui a caractérisé la majeure partie de la décennie 2011/2020. En 2001, les dépenses d'investissement représentaient un peu plus de 30 % des dépenses, soit plus du double du pourcentage observé en 2020. Depuis 2001, cette part a diminué chaque année jusqu'en 2017 (minimum de la période, autour de 13 %).

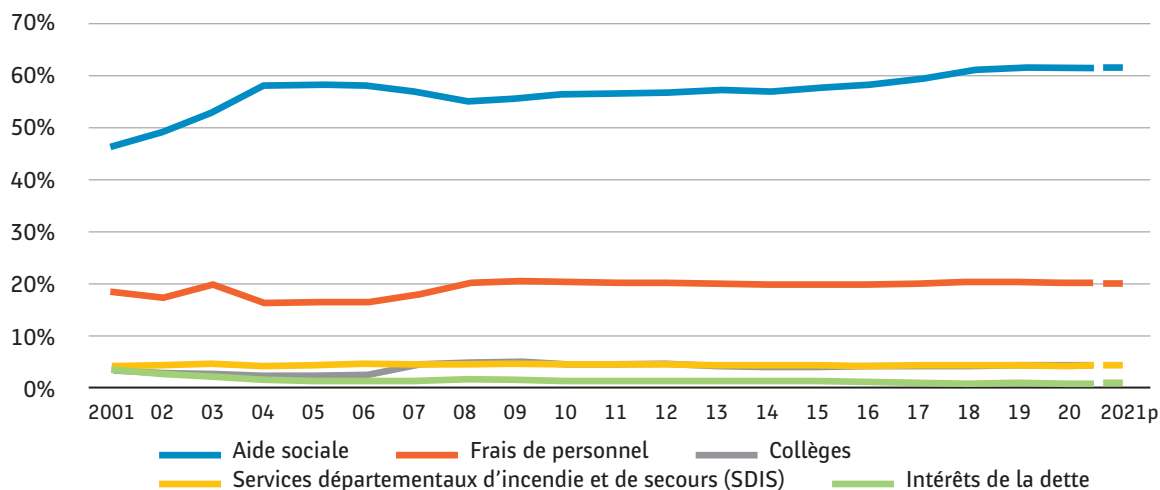
L'analyse de l'évolution du fonctionnement dans le temps illustre la contrainte grandissante subie par

les départements sur leur exploitation, qui a eu un impact sur leur capacité d'investissement. Cette contrainte a pesé essentiellement sur l'action sociale (voir infra). Malgré des dépenses de fonctionnement moins dynamiques, notamment entre 2015 et 2018, et une hausse annuelle des investissements depuis 2018, le dernier mandat illustre plus particulièrement ce phénomène, avec un poids moyen proche de 86 %, contre respectivement 81 % et 74 % sur les périodes 2008/2014 et 2001/2007.

2. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT : la prépondérance de l'action sociale

Sur ces vingt dernières années, la composante principale des dépenses de fonctionnement est assez largement celle dédiée à l'action sociale, d'autant que son poids a augmenté sur la période, notamment au début, passant de 47 % en 2001 à 58 % en 2004. Relativement stable jusqu'en 2015, la part des dépenses d'action sociale a eu tendance à augmenter légèrement depuis, s'établissant à environ 62 % depuis 2019.

Principales composantes des dépenses de fonctionnement



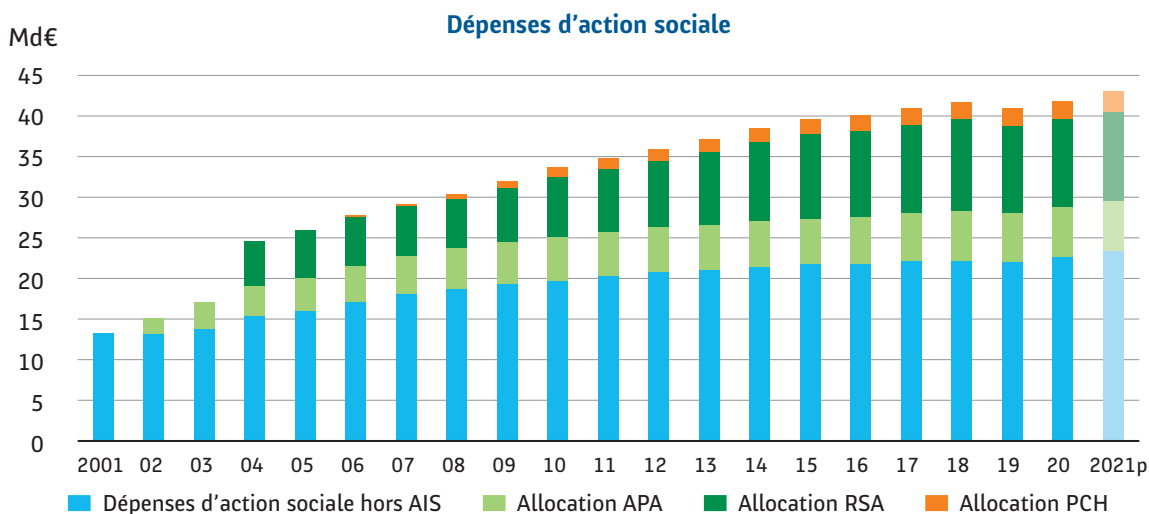
© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

Les autres composantes principales, dont le poids est par définition bien plus faible que les dépenses d'action sociale, occupent une part relativement stable sur la période, autour de 20 % pour les dépenses de personnel et de 5 % à la fois pour les contributions aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ainsi que pour les dépenses de fonctionnement dédiées aux collèges, deux domaines dans lesquels les départements enregistrent également des dépenses d'investissement. La relative stabilité de ces trois composantes, combi-

née à l'augmentation du poids des dépenses d'action sociale, illustre que certaines dépenses de fonctionnement, qui pouvaient être significatives au début des années 2000, le sont moins aujourd'hui. Pour illustration, c'est le cas des frais financiers qui correspondaient à 3,6 % des dépenses de fonctionnement en 2001 et ont diminué depuis pour s'établir en 2020 à un peu moins de 1 %, sous l'effet notamment de la baisse des taux d'intérêt.

3. LES DÉPENSES D'AIDE SOCIALE : au cours des vingt dernières années, leur évolution a guidé celle des dépenses totales

Les dépenses d'action sociale ont guidé l'essentiel de la variation des dépenses totales hors dette des départements depuis 2001. L'impact des trois allocations individuelles de solidarité (AIS) sur cette tendance à la hausse est important, que celles-ci aient été confiées aux départements au moment de leur création, comme l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) en 2002 et la prestation de compensation du handicap (PCH) en 2006, ou aient fait l'objet d'un transfert de compétences vers les départements, comme en 2004 le revenu de solidarité active (RSA) pour sa partie « allocation » (qui se dénommait alors revenu minimum d'insertion - RMI), la partie « insertion » relevant déjà des départements depuis 1989.



© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

Le financement de ces AIS est partiellement assuré par l'État au travers de recettes versées aux départements. Outre la fiscalité transférée, ces recettes prennent la forme notamment de concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour l'APA et la PCH et du fonds de mobilisation départementale pour

l'insertion (FMDI) au titre du RSA. En complément de l'autonomie, du handicap et de l'insertion, la quatrième composante essentielle de l'action sociale départementale est la protection de l'enfance qui, bien qu'elle ne soit pas individualisée dans le graphique ci-dessus, occupe une place significative.

4. LE RSA : une hausse significative du nombre de bénéficiaires dans la majorité des départements en 2020, pour partie compensée par des baisses au premier semestre 2021

La hausse observée sur le RSA a été l'impact majeur de la crise sanitaire sur les finances départementales en 2020. Pour l'analyser avec pertinence, la recentralisation du RSA pour La Réunion, également intervenue en 2020, doit être prise en compte. Elle fait suite à la recentralisation de cette allocation pour la Guyane et Mayotte en 2019, dont l'impact financier a été bien moindre lorsqu'on observe la compétence aide sociale départementale dans son ensemble¹.

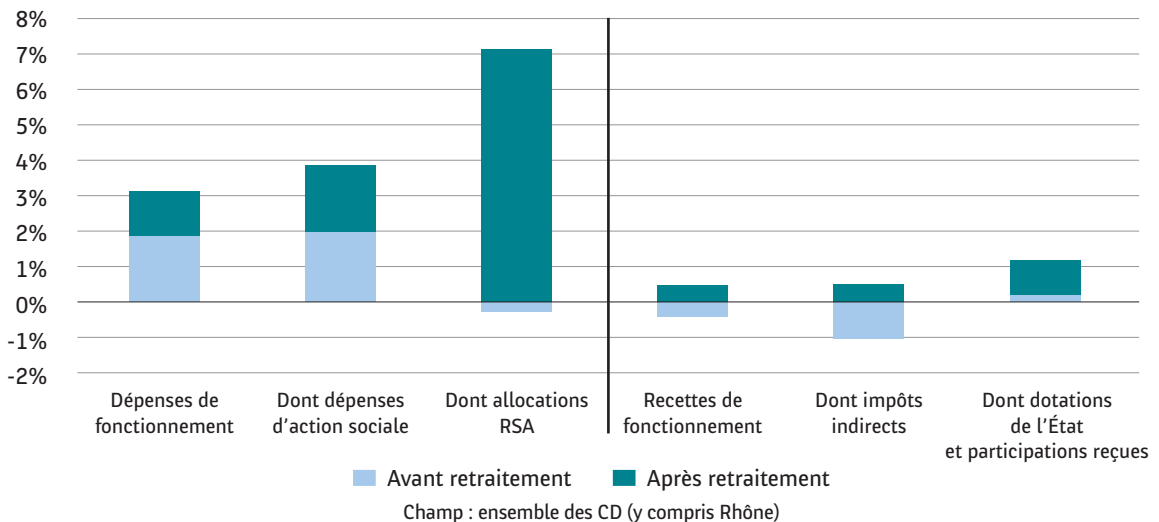
¹ En 2018, les dépenses au titre du RSA s'étaient élevées à environ 630 millions d'euros pour La Réunion, 160 millions d'euros pour la Guyane et 20 millions d'euros pour Mayotte.

Ont été simulés des taux d'évolution entre 2019 et 2020 dans l'hypothèse où le RSA de La Réunion aurait été déjà recentralisé en 2019.

Côté dépenses de fonctionnement, le seul impact concerne l'allocation RSA. En revanche, les impacts côté recettes sont multiples : en ce qui concerne les impôts indirects, essentiellement la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), également la taxe sur les tabacs, mais aussi les dotations via la dotation globale de fonctionnement (DGF) et les participations reçues au titre du FMDI. Les écarts de taux d'évolution sont présentés dans le graphique ci-dessous.

Entre 2019 et 2020, les dépenses au titre des allocations RSA ont très légèrement diminué avant retraitement de la recentralisation du RSA mais, après retraitement, leur hausse s'établit autour de 7 %. Ce qui équivaut à une hausse des dépenses de fonctionnement d'un peu plus de 3 % après retraitement contre un peu moins de 2 % avant. Du côté des recettes de fonctionnement, l'évolution entre 2019 et 2020 est de l'ordre de - 0,5 % avant retraitement contre + 0,5 % après retraitement. La recentralisation du RSA a donc eu pour effet de tirer significativement vers le bas les évolutions en 2020.

Taux d'évolution entre 2019 et 2020 des dépenses et recettes de fonctionnement avant et après retraitement de la recentralisation du RSA pour La Réunion

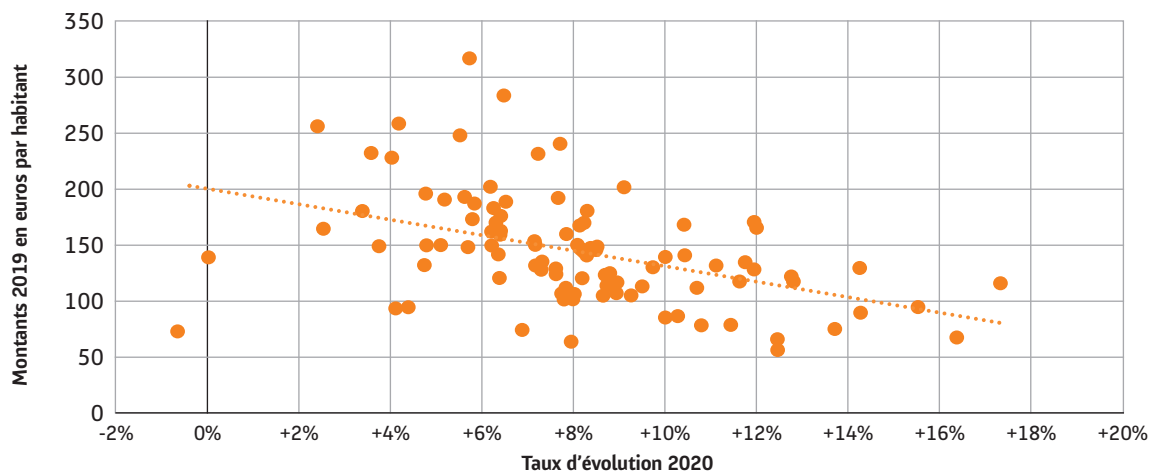


© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

Pour l'analyse individuelle de l'évolution 2020 sur l'allocation RSA, sont étudiées les collectivités métropolitaines. Outre que la majeure partie d'entre eux ont vu récemment leurs dépenses de RSA recentralisées, les territoires d'outre-mer ont sur le RSA des caractéristiques très différentes de ceux de la métropole. Pour illustration, rapportées au nombre d'habitants, les dépenses liées à l'allocation RSA sont proches de 700 euros en 2020 pour la Martinique et la Guadeloupe,

soit un montant plus de deux fois supérieur au département de métropole où il est le plus élevé (la Seine-Saint-Denis). Le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 prévoit la possibilité d'une expérimentation de la recentralisation du RSA au-delà des territoires d'outre-mer. À la suite d'un accord signé avec le gouvernement, la Seine-Saint-Denis fera partie des premiers départements métropolitains à réaliser cette expérimentation.

Dépenses liées à l'allocation RSA : montants 2019 et évolutions entre 2019 et 2020



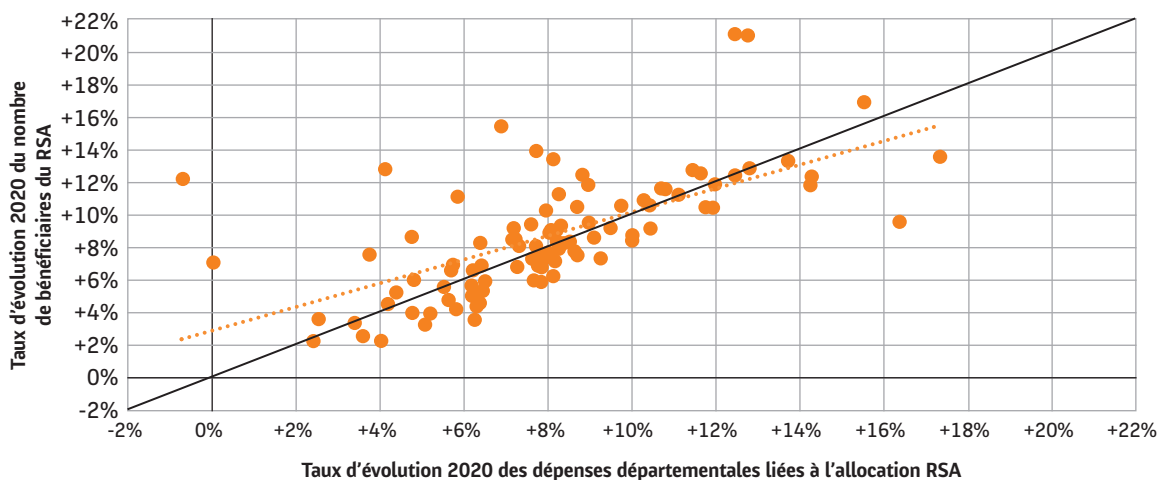
Champ : ensemble des CD (y compris Rhône) + Métropole de Lyon + Ville de Paris + CTU de Corse

© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

Globalement, moins la dépense départementale en euros par habitant était importante en 2019, plus l'augmentation de cette dépense en 2020 a été soutenue. Ainsi, les 9 départements pour lesquels cette dépense était la plus élevée en 2019 (soit supérieure à 225 euros par habitant) ont vu cette dépense augmenter en moyenne de 5,2 % en 2020. La hausse moyenne a été quasiment double (10,2 %) pour les 11 départements dont la dépense 2019 était la plus faible (soit inférieure à 90 euros). Encore faut-il signaler que ce groupe comprend un cas particulier, la Mayenne, qui

est le seul département pour lequel les dépenses liées à l'allocation RSA ont diminué en 2020 (- 0,7 %). Autre département spécifique : la Charente-Maritime dont la dépense est stable entre 2019 et 2020, avec 139 euros par habitant, soit un montant proche de la médiane des départements. Les augmentations les plus marquées sont observées sur la Sarthe et le Rhône (hors métropole de Lyon qui présente également une hausse marquée sur ce poste à hauteur de 12 %), avec une dépense liée à l'allocation RSA en hausse de plus de 16 %.

Allocation RSA : taux d'évolution entre 2019 et 2020 des dépenses et du nombre des bénéficiaires



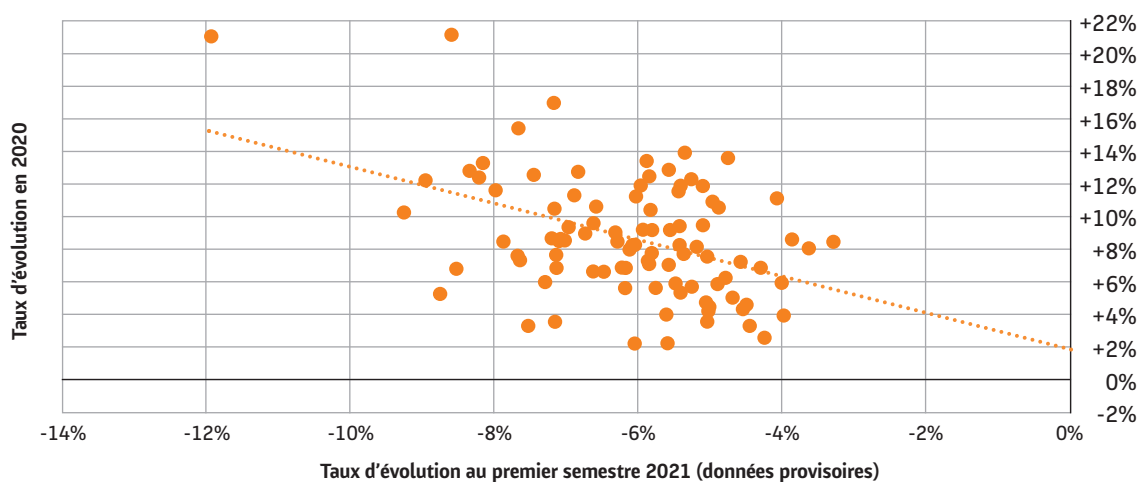
Champ : ensemble des CD (y compris Rhône) + Métropole de Lyon + Ville de Paris + CTU de Corse

© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

D'un point de vue général, le graphique qui précède prend la forme d'un truisme qui peut être formulé ainsi : les dépenses départementales sur l'allocation RSA ont augmenté en 2020 à la suite de la hausse du nombre de bénéficiaires, principalement consécutive à la crise sanitaire. Les points situés sur la droite noire et pleine traversant diagonalement le graphique représentent les départements pour lesquels le nombre de bénéficiaires du RSA et la dépense associée ont augmenté en 2020 selon un pourcentage identique. La majorité des départements est à proximité de cette droite mais il existe plusieurs exceptions notables : les départements pour lesquels la dépense a moins augmenté que le nombre de bénéficiaires.

Ce décalage s'explique notamment par la décision prise par certains d'entre eux il y a quelques années de définir un plafond annuel de dépenses budgétaires face à la hausse de la dépense associée au RSA qui n'est pas compensée par l'État (et augmente le « reste à charge »). Ce plafond dépassé, il est logique que l'évolution 2020 de la dépense soit décorrélée de celle du nombre de bénéficiaires. Il en est ainsi typiquement de la Charente-Maritime et de la Mayenne qui sont les deux seuls départements où la dépense n'a pas augmenté en 2020. Il convient de noter que ce décalage 2020 entre dépense de RSA et nombre de bénéficiaires a fait l'objet d'une régularisation depuis dans ces deux départements.

Bénéficiaires du RSA : taux d'évolution en 2020 et au premier semestre 2021



© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

Selon de premières estimations, sur l'ensemble de la France, le nombre de bénéficiaires du RSA a retrouvé, en octobre 2021, son niveau d'avant la crise sanitaire. Cette dynamique est illustrée par le graphique ci-dessus, comparant pour chaque département le taux d'évolution du nombre de bénéficiaires pour 2020 d'une part, et pour le premier semestre 2021 d'autre part². Pour ce dernier taux d'évolution, il convient de souligner que le nombre de bénéficiaires utilisé, soit ceux à fin juin 2021, correspond à des données provisoires. Si le taux d'évolution 2020 est positif pour tous les départements, compris entre + 2 % et 21 %, celui estimé pour le premier semestre 2021 est systématiquement

négatif, compris entre - 12 et - 3 %. La droite de tendance tracée sur le graphique illustre que ce sont globalement ceux pour qui le nombre de bénéficiaires a le plus augmenté en 2020 qui verraient ce nombre le plus diminuer au premier semestre 2021, ce qui viendrait compenser pour partie l'influence de la crise sanitaire. Ce point est également illustré par les baisses estimées au premier semestre 2021 pour les deux départements qui ont vu le nombre de bénéficiaires du RSA le plus augmenter en 2020. Ces diminutions font partie des plus significatives, avec - 8,6 % pour la Haute-Savoie et - 11,9 % pour les Alpes-Maritimes.

² Pour 2020, le taux d'évolution est calculé entre les bénéficiaires de fin décembre 2020 et ceux de fin décembre 2019. Au titre du premier semestre 2021, le taux d'évolution est calculé entre les bénéficiaires de fin juin 2021 et ceux de fin décembre 2020.

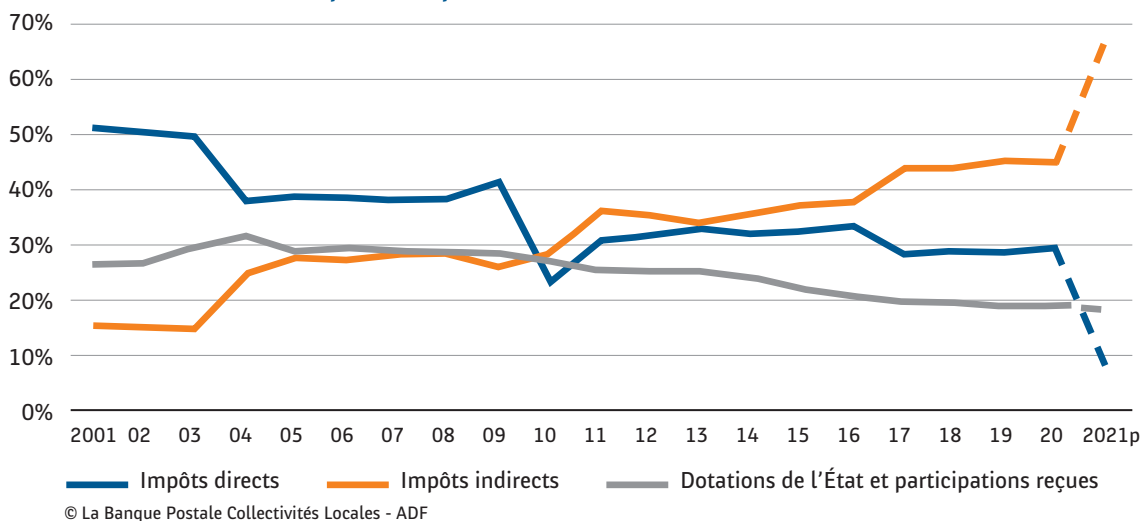
Selon ces premières estimations, il est possible qu'à fin 2021, une part significative des départements enregistreront un nombre de bénéficiaires comparable à la situation avant la crise sanitaire, ce qui ne signifie pas que la crise n'aura pas d'impact. Tout d'abord, même si une tendance départementale se dessine, tous ne sont pas logés à la même enseigne dans les dynamiques du RSA telles qu'elles sont tracées ci-dessus.

Ensuite, l'influence de la crise sanitaire sur les bénéficiaires du RSA devrait se prolonger dans les années à venir et la fin des aides gouvernementales, encore dynamiques en 2021, pourraient engendrer, à plus ou moins court terme, et selon la plus ou moins grande vitalité de notre économie, une hausse du nombre de bénéficiaires.

5. LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT : les impôts indirects, dont le poids a régulièrement augmenté depuis le début des années 2000, vont devenir prépondérants en 2021

Par rapport aux dépenses de fonctionnement, les composantes des recettes de fonctionnement ont beaucoup plus évolué au cours de ces vingt dernières années. En 2001, les impôts directs représentaient encore un peu plus de 50 % des recettes de fonctionnement, soit plus de 3 fois plus que les impôts indirects (autour de 15 %). En 2021, environ 2/3 des recettes de fonctionnement seraient composées d'impôts indirects, soit un pourcentage de l'ordre de 9 fois supérieur à celui des impôts directs qui passerait en deçà de 8 %.

Principales composantes des recettes de fonctionnement



La tendance à la baisse des impôts directs s'inscrit sur l'ensemble de la période mais a été plus particulièrement concentrée sur trois années, correspondant à trois réformes fiscales :

- 2004 avec la réduction de la part départementale du foncier non bâti agricole et la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle (TP) → diminution de 11,5 points du poids des impôts directs dans les recettes de fonctionnement,

- 2010 avec la suppression de la TP → diminution de 18 points,
- 2021 avec la suppression de la taxe d'habitation (TH) pour les résidences principales, accompagnée pour les départements du transfert de leur foncier bâti (FB) aux communes → diminution projetée à un peu plus de 20 points.

La hausse du poids des impôts indirects s'explique notamment au travers de nouvelles recettes reçues depuis le début des années 2000 :

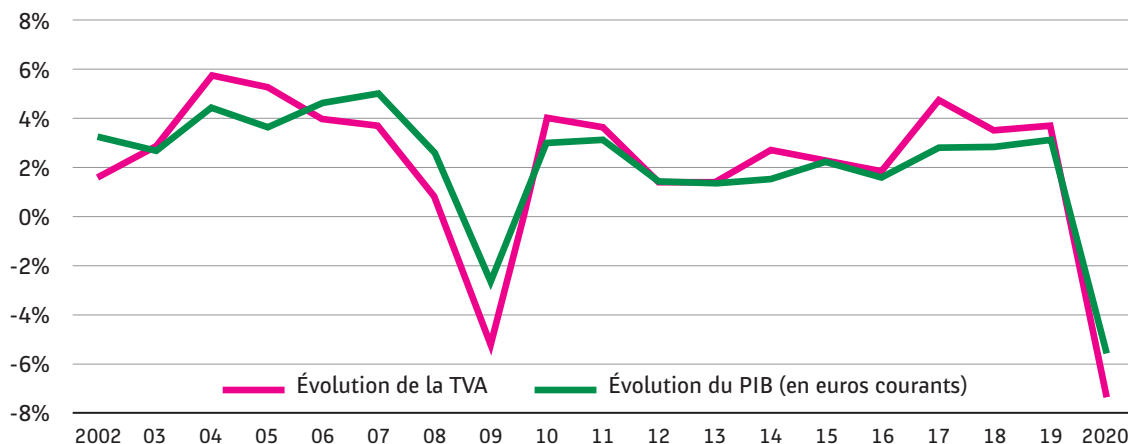
- la TICPE, anciennement TIPP, à partir de 2004 en lien avec le transfert de compétences sur le RMI,
- la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) depuis 2005 avec en 2011 à la suite de la suppression de la TP, une part supplémentaire auparavant dévolue à l'État,
- le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), d'abord en raison de leur croissance importante, mais aussi en raison du transfert en 2011 d'un montant supplémentaire anciennement perçu par l'État (également en lien avec la suppression de la TP) et, à partir de 2014, de la possibilité d'augmenter le taux jusqu'à 4,5 %.

Ce jeu de vases communicants entre impôts directs et indirects est particulièrement marqué en 2021 du fait de l'important dynamisme des DMTO (voir infra) mais

aussi et surtout du fait de la compensation par une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) du transfert du FB.

Cette réforme ne va pas dans le sens d'une visibilité accrue pour les départements en lien avec plusieurs facteurs. À partir de 2022, il est en effet prévu que la fraction de TVA dédiée à chaque département varie en fonction de l'évolution annuelle de la TVA à l'échelle nationale. Cette évolution dépend directement, contrairement au foncier bâti, de la vitalité de l'économie. Des incertitudes existent dans ce domaine en cette période où tous les effets de la crise sanitaire ne se sont sans doute pas encore matérialisés. Le passé récent, typiquement les chocs intervenus sur la TVA en 2009 et 2020 à la suite de crises financière et sanitaire illustrent qu'une application mécanique de cette évolution pourrait mettre en difficulté les finances départementales certaines années, essentiellement en période de récession.

Évolution du produit de TVA et du produit intérieur brut (PIB)



Source : Insee, comptes nationaux 2020

TVA issue du tableau de l'Insee des principaux impôts par catégorie

© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

Par ailleurs, les départements ne disposent plus du pouvoir de taux qui caractérisait le foncier bâti. Ce levier fiscal avait pu être dans le passé mobilisé en cas de fortes augmentations de dépenses ou de diminutions de recettes. Pour illustration, la période 2002 à 2006, a connu 4 hausses annuelles du taux de FB comprises entre 3,5 et 5 % ; ce qui coïncide avec d'importants

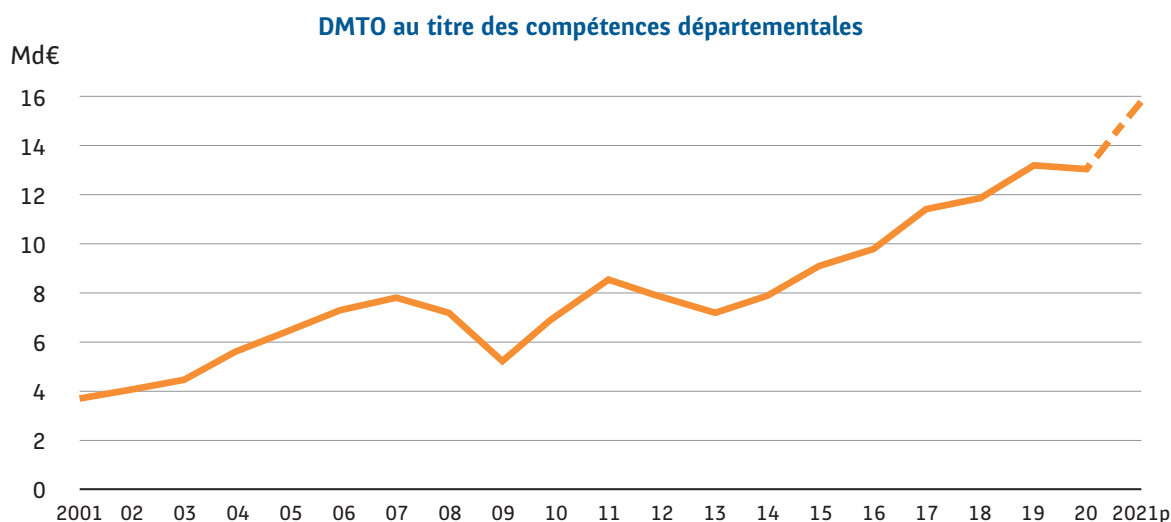
transferts de compétences vers les départements, notamment en matière sociale. En 2016, le taux de FB a évolué en moyenne d'environ + 5 % alors que l'État a, sur la période 2014/2017, réduit ses contributions aux collectivités locales avec la baisse chaque année de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Le poids des dotations de l'État et participations reçues dans les recettes de fonctionnement a suivi la dynamique de son principal élément en masse, la DGF. Il a donc particulièrement diminué entre 2013 et 2017, passant de 25 % à 20 %. Cela s'inscrit par ailleurs dans une tendance à la baisse du poids de cette composante, qui correspondait à environ 30 % des recettes de fon-

ctionnement en 2003 et 2004 et se limite à 19 % en 2020, niveau le plus faible observé sur la période. Ce pourcentage devrait être plus faible en 2021, de l'ordre de 18 %, non en lien avec une baisse en valeur absolue mais plutôt du fait du dynamisme des DMTO, engendrant mécaniquement un poids en augmentation pour les impôts indirects.

6. LES DMTO : ils ont globalement bien résisté en 2020 avec cependant des évolutions très hétérogènes selon les collectivités ; ils vont sans doute atteindre un nouveau record en 2021

En termes de DMTO départementaux, le dernier mandat a enregistré chaque année une hausse uniquement interrompue en 2020 par la crise sanitaire, même si ceux-ci ont globalement beaucoup moins diminué que cela n'avait été craint. À l'échelle de l'ensemble des collectivités touchant des DMTO au titre des compétences départementales, ils sont en baisse de 1 % par rapport à 2019. Cette diminution a été en partie limitée par la mobilisation du fonds de réserve des DMTO pour 120 millions d'euros. Sans cette réserve, la baisse des DMTO aurait été plus de l'ordre de 2 %.



Champ : ensemble des CD (y compris Rhône) + Métropole de Lyon + Ville de Paris + les 3 CTU

© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

Sur les vingt dernières années, la tendance à la hausse des DMTO est marquée. Le mandat 2001/2007 n'a enregistré que des hausses annuelles ; le constat est beaucoup plus contrasté pour le mandat 2008/2014 où, par deux fois, les DMTO ont connu une baisse deux années de suite, d'abord en 2008 et 2009 sous l'effet de la crise financière, ensuite en 2012 et 2013.

En 2021, cette tendance à la hausse devrait être accentuée puisqu'on envisage une augmentation de l'ordre de 20 % par rapport à 2020, plusieurs facteurs se combinant :

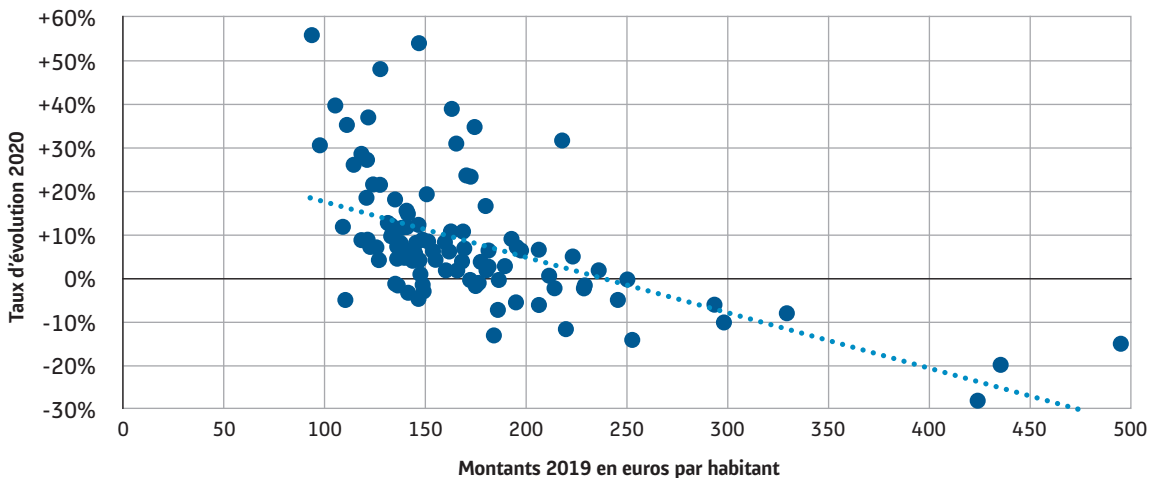
- le prolongement des premiers comportements d'achat résultant de la crise sanitaire, que certains nomment de manière schématique « exode urbain »,
- des prix immobiliers considérés comme élevés dans beaucoup de territoires,
- la faiblesse persistante des taux d'intérêt,
- le gonflement de l'épargne des ménages, notamment les plus aisés, au cours de la crise sanitaire.

Au vu de ces facteurs et de leur combinaison, très favorables en 2021, il est évident qu'un moindre dynamisme du marché de l'immobilier dans les mois qui viennent ne peut pas être écarté. Typiquement, dans certains secteurs géographiques attractifs depuis la crise

sanitaire, une pénurie de biens à vendre a clairement été évoquée depuis la fin de l'été 2021.

En baisse globalement de 1 % entre 2019 et 2020, et donc pas loin d'être stables, les DMTO ont cependant connu des évolutions très hétérogènes, essentiellement parce que la crise sanitaire a fortement rebattu les cartes de l'attractivité des territoires. Les DMTO peuvent être analysés avant ou après péréquation : un fonds permet chaque année de réduire l'hétérogénéité départementale observée en termes de produit de DMTO par habitant. Schématiquement, les départements dont ce produit était faible les années précédentes touchent des recettes issues du fonds de péréquation provenant des départements pour lequel ce produit était élevé. Globalement, après péréquation, plus le niveau de DMTO par habitant était faible en 2019, plus l'évolution des DMTO a été favorable en 2020.

Produit des DMTO après péréquation : montants 2019 et évolutions entre 2019 et 2020



Champ : ensemble des CD (y compris Rhône) + Métropole de Lyon + Ville de Paris + les 3 CTU

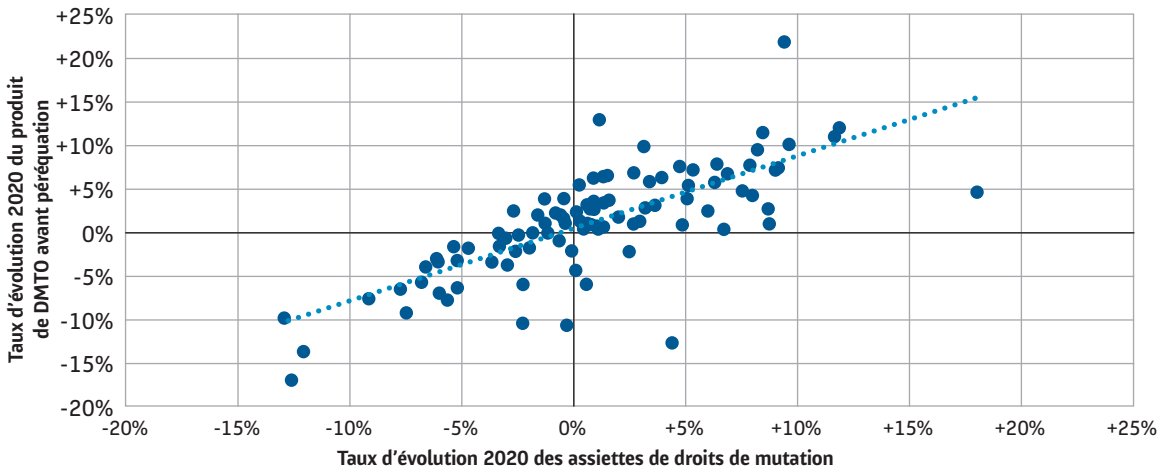
© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

Le ministère de la Transition écologique met à disposition sur son site Internet un outil de suivi des assiettes de droits de mutation immobiliers³. Telles qu'illustrées à partir du graphique qui suit, les évolutions entre 2019

et 2020 du produit de DMTO avant péréquation dépendent largement du taux d'évolution entre 2019 et 2020 des assiettes de droits de mutation calculé à partir des données mises à disposition par le ministère.

³ <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/droits-de-mutation-immobiliers-par-departement-a1652.html>

Taux d'évolution entre 2019 et 2020 des DMTO avant péréquation et des assiettes de droits de mutation



Champ : ensemble des CD (y compris Rhône) + Métropole de Lyon + Ville de Paris + les 3 CTU

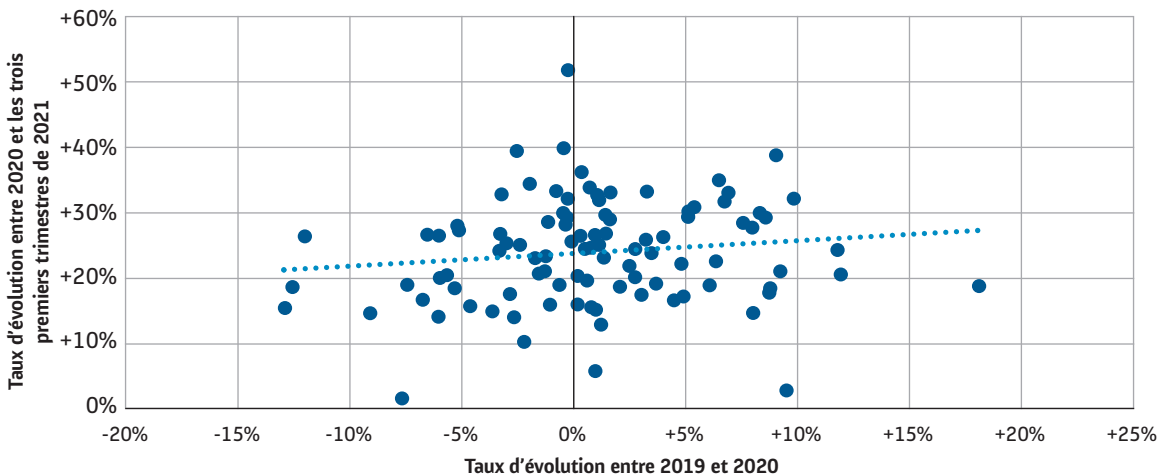
© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

Les dernières données départementales disponibles sont relatives à septembre 2021, ce qui permet de projeter les évolutions départementales pour cette année et de les comparer à celles observées en 2020. Si la moyenne mensuelle des assiettes 2020 avait varié entre - 13 % et + 18 % par rapport à 2019, celle des assiettes 2021, calculée sur les trois premiers trimestres de l'année, voit une augmentation comprise entre + 1,6 % et + 52 %, avec une hausse supérieure à 18 % pour la très grande majorité des collectivités (79). Ce qui illustre la forte augmentation projetée pour les

DMTO puisque ce pourcentage de + 18 % était le plus élevé observé en termes d'évolution 2020.

Si la hausse des DMTO devrait donc concerner la grande majorité des départements en 2021, la dynamique des évolutions individuelles pourrait être assez différente de celle observée en 2020 comme l'illustre une droite de tendance relativement plate pour ce graphique (voir ci-dessous) : les évolutions par département devant intervenir en 2021 ne seraient que peu liées à celles observées en 2020.

Moyenne mensuelle des assiettes de droits de mutation : taux d'évolution entre 2019 et 2020 et entre 2020 et les trois premiers trimestres de 2021



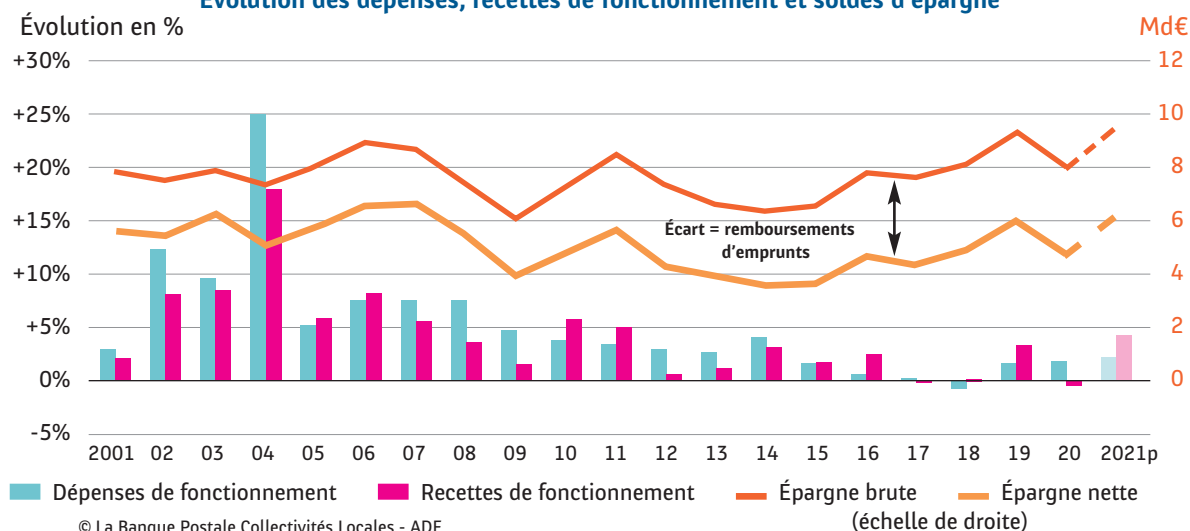
Champ : ensemble des CD (y compris Rhône) + Métropole de Lyon + Ville de Paris + les 3 CTU

© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

7. LES SOLDES D'ÉPARGNE : une tendance à la hausse sur le dernier mandat, interrompue en 2020 par la crise sanitaire

Sur ces vingt dernières années, les soldes d'épargne ont connu deux points bas, d'abord en 2009 où l'épargne brute s'établissait autour de 6 milliards d'euros et l'épargne nette de 4 milliards d'euros⁴. À la suite de la crise financière, ces deux soldes d'épargne avaient perdu en deux ans plus de 2 milliards d'euros. Second point bas, la période 2013/2015 où on retrouve des niveaux à peu près comparables à ceux observés en 2009. Depuis, une tendance à la hausse des soldes d'épargne caractérise le dernier mandat, illustrée par une épargne brute en euros courants à son niveau le plus élevé des vingt dernières années en 2019. Cette tendance n'est cependant pas linéaire comme l'illustre la chute de 2020 en lien avec la crise sanitaire puisque notamment engendrée par la nette augmentation des dépenses liées au RSA.

Évolution des dépenses, recettes de fonctionnement et soldes d'épargne



En 2021, les soldes d'épargne pourraient retrouver les niveaux de 2019, voire les dépasser, à la faveur essentiellement du dynamisme des DMTO. Malgré ce dynamisme, les taux d'évolution observés ces dernières années pour les dépenses et recettes de fonctionnement, dont ceux au cours du dernier mandat, sont sensible-

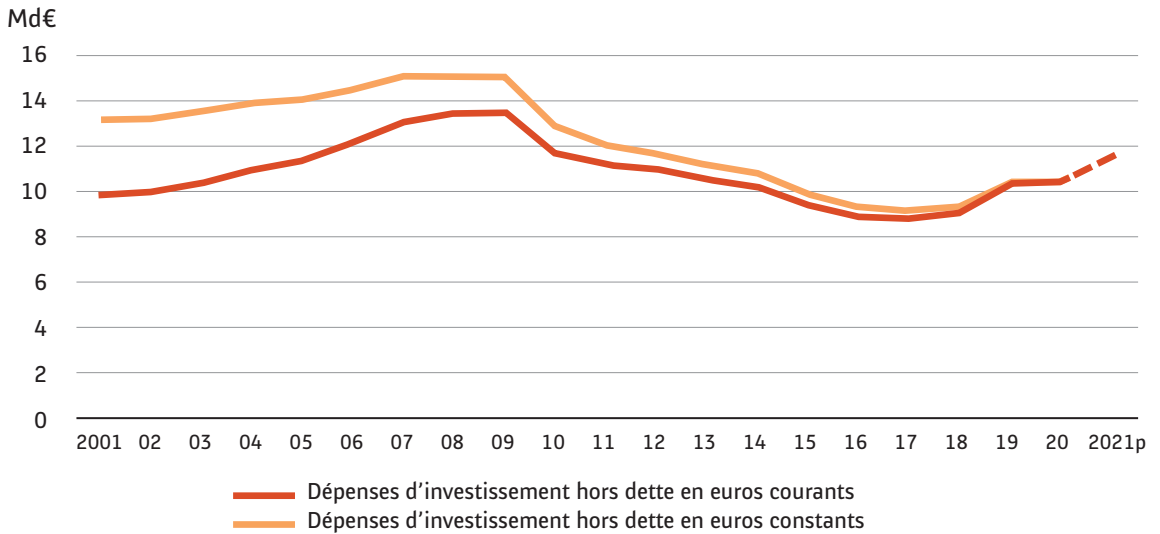
ment plus faibles que ceux des précédents mandats, notamment 2001/2007, période au cours de laquelle les départements ont reçu d'importants transferts de compétences, typiquement en 2004 le RMI, transformé en RSA en 2009, pour sa partie allocation.

8. LES INVESTISSEMENTS ET LEUR MODALITÉ DE FINANCEMENT : après une décennie de baisse, la dynamique des investissements a repris depuis 2018

Le mandat qui vient de se terminer peut être divisé en deux périodes en ce qui concerne la dynamique des dépenses d'investissement hors dette. En début de mandat (2015 à 2017), les investissements départementaux ont diminué chaque année, dans le prolongement de ce qui a été observé tout au long du précédent mandat mais avec un taux de diminution annuel globalement moins prononcé qu'entre 2008 et 2014. À partir de 2018, et 2021 pourrait venir confirmer cette tendance, les investissements départementaux sont repartis à la hausse.

⁴ L'épargne brute correspond à la différence entre recettes réelles et dépenses réelles de fonctionnement. Pour obtenir l'épargne nette, les remboursements du capital des emprunts sont retranchés de l'épargne brute.

Dépenses d'investissement hors dette en euros courants et constants



© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

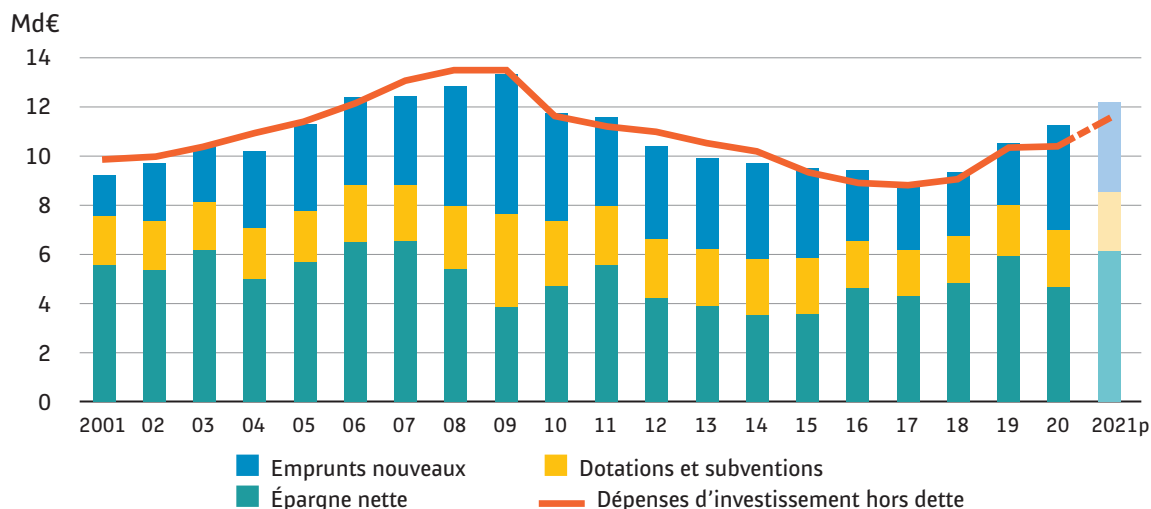
Malgré cette reprise, la moyenne annuelle des dépenses d'investissement hors dette sur le dernier mandat est sensiblement inférieure à celle observée sur les deux précédents, avec, exprimées en euros constants, - 23 % et - 30 % par rapport respectivement à 2008/2014 et 2001/2007. Même si cet écart devait être analysé en euros courants, il resterait significatif, entre - 15 % et - 19 % par rapport aux deux précédents mandats.

L'analyse des dépenses d'investissement hors dette en euros constants, en complément de celle en euros courants qui est retenue pour tous les autres indicateurs de cette publication, présente un intérêt plus particulier pour deux raisons. D'abord, l'évolution des dépenses d'investissement hors dette est beaucoup plus contrastée sur ces vingt dernières années que la tendance à la hausse marquée des dépenses de fonctionnement, l'influence du déflateur permettant de passer des euros courants aux constants est donc plus significative sur la variation des investissements. Par ailleurs, on dispose, au travers de la formation brute de capital fixe (FBCF), d'un indicateur pertinent pour le déflateur des dépenses d'investissement départementales, ce qui est moins le cas côté fonctionnement.

Sur chacun des trois mandats, l'épargne nette est en moyenne la principale source de financement des investissements, suivie des emprunts puis des dotations et subventions. Si ce classement est commun aux trois périodes, les pourcentages associés à chaque composante varient en fonction des mandats. Sur le dernier, l'épargne nette a permis de financer la moitié des investissements réalisés par les départements, soit un pourcentage d'un peu plus de 10 points supérieurs à 2008/2014. Cet écart s'explique avant tout par des investissements annuels moyens plus élevés sur le précédent mandat. C'est sur 2001/2007 que l'épargne nette a permis de financer la part la plus importante des investissements départementaux, avec 53 %.

La part des emprunts est comprise entre 25 % (2001/2007) et 36 % (2008/2014), le dernier mandat, avec 31 %, occupant un positionnement intermédiaire comme pour l'épargne nette. Cette part a été plus particulièrement élevée entre 2008 et 2010 en lien avec la crise financière (38 %) et on retrouve également un pourcentage de cet ordre de grandeur-ci en 2020 (40 %), les emprunts permettant alors de venir en compensation de la diminution des soldes d'épargne.

Modalités de financement des investissements



© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

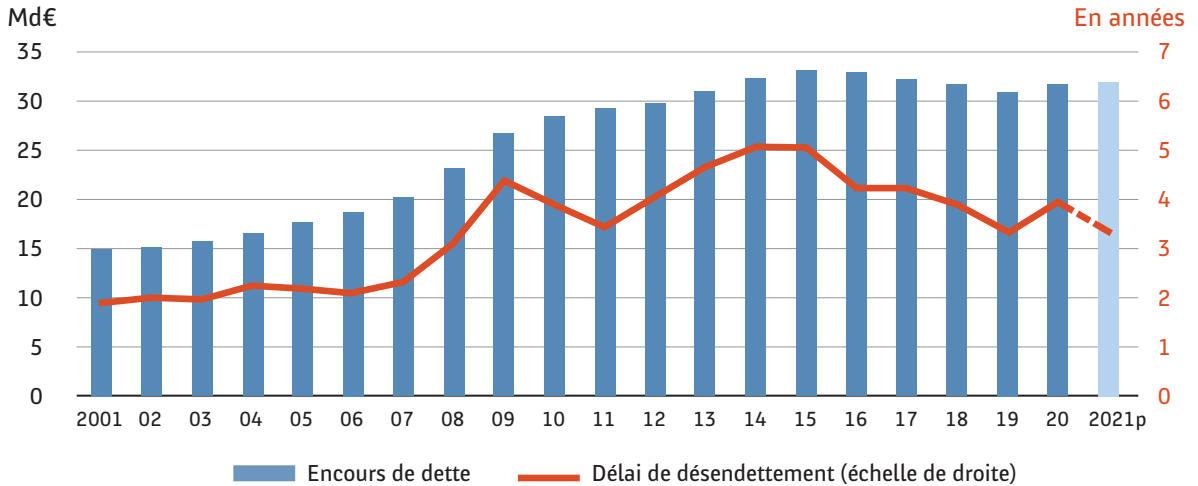
Sur le dernier mandat, les sources de financement des investissements ont été en moyenne supérieures de 3 % aux investissements, permettant d'abonder la trésorerie alors qu'au contraire, lors des deux précédents mandats, la trésorerie des départements avait été mobilisée pour financer environ 3 % de leurs investissements. Cet apport a été particulièrement marquée en 2020, avec l'équivalent de 7,6 % des dépenses d'investissement. Ce pourcentage est le plus élevé de la période. Si l'on excepte 2016 où il s'établit autour de 6 %, il n'est supérieur à 3 % sur aucune autre année. Cet abondement élevé en 2020, qui pourrait être de nouveau observé en 2021, peut s'expliquer par différents phénomènes. Ainsi, la persistance de taux d'intérêt faibles favorise le recours à l'emprunt en complément d'une part d'auto-

financement. Une partie de cette trésorerie correspond à la mobilisation de billets de trésorerie qui, compte tenu de taux négatifs à court terme, permet de dégager des produits financiers. La crise sanitaire et les nombreuses incertitudes qu'elle véhicule ont également pu inciter les départements à augmenter leur niveau de trésorerie par mesure de précaution. Au-delà de la crise, cette incitation à plus de prudence peut s'expliquer pour les départements par la réforme de la TH qui a eu pour conséquence, comme explicité plus haut, la perte à partir de 2021 de leur produit de FB et son remplacement par une fraction de TVA, dépendante de la vitalité de l'économie et sur laquelle les départements n'ont aucun pouvoir de taux contrairement au FB.

9. L'ENCOURS DE DETTE : après une décennie de hausse, l'encours de dette a diminué au cours du dernier mandat hormis en 2020 ; le délai de désendettement reste globalement satisfaisant

Entre 2002 et 2015, l'encours de dette des départements a augmenté chaque année, faisant plus que doubler puisque passant de 15 milliards d'euros à un peu plus de 33. Il a diminué ensuite, hormis en 2020 (+ 2,5 %). La hausse a été particulièrement marquée au début du précédent mandat, qui correspond également à une période de crise financière : l'encours de dette a augmenté de 40 % en seulement trois ans entre 2007 et 2010. Pour venir financer des investissements encore à un niveau élevé, la baisse de ceux-ci ayant débuté à cette période, les emprunts avaient alors dû, comme explicité plus haut, prendre en partie le relais de l'autofinancement qui avait fortement chuté deux années de suite (2008 et 2009).

Encours de dette : montant et délai de désendettement



© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

En parallèle de sa baisse en montant, le présent mandat a vu le poids de la dette mesuré par rapport à l'épargne brute diminuer, le délai de désendettement passant d'environ 5 ans en 2015 à 3,3 années en 2019, soit le niveau le plus faible observé depuis 2008. En revanche, si l'on remonte au mandat 2001/2007, le délai de désendettement des départements était plus favorable que ces dernières années puisque tournant autour de 2 années d'épargne brute.

Essentiellement sous l'effet de la baisse de l'épargne brute, le délai de désendettement s'est dégradé en 2020, s'établissant à 4 années, ce qui reste éloigné de la limite prudentielle fixée à 10 ans par l'État pour les départements. Et il devrait de nouveau s'améliorer en 2021, s'établissant autour de trois ans et demi, sous l'effet d'un encours de dette qui serait relativement stable et de l'amélioration de l'épargne brute.

SIGLES

- AIS** Allocation individuelle de solidarité
- APA** Allocation personnalisée d'autonomie
- CD** Conseil départemental
- CR** Conseil régional
- CeA** Collectivité européenne d'Alsace
- CNSA** Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
- CTU** Collectivité territoriale unique
- DGF** Dotation globale de fonctionnement
- DMTO** Droits de mutation à titre onéreux
- FB** Foncier bâti
- FBCF** Formation brute de capital fixe
- FMDI** Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion
- PCH** Prestation de compensation du handicap
- PIB** Produit intérieur brut
- PLF** Projet de loi de finances
- RMI** Revenu minimum d'insertion
- RSA** Revenu de solidarité active
- SDIS** Service départemental d'incendie et de secours
- TH** Taxe d'habitation
- TICPE** Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
- TSCA** Taxe spéciale sur les conventions d'assurance
- TP** Taxe professionnelle
- TVA** Taxe sur la valeur ajoutée

METHODOLOGIE

Cette analyse porte sur les budgets principaux des collectivités. Sauf mention contraire, les données sont présentées en euros courants.

SOURCES

- Données financières de 2001 à 2020 extraites essentiellement du traitement des comptes administratifs par Finances et stratégies locales (FSL), compléments issus des comptes de gestion fournis par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) ; estimations La Banque Postale Collectivités locales pour les données financières 2021
- Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) pour les bénéficiaires du RSA
- Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) pour la population
- Ministère de la Transition écologique pour les assiettes de droits de mutation immobiliers

AVERTISSEMENT

Les données figurant dans le présent document sont fournies à titre indicatif et ne constituent pas un engagement de La Banque Postale Collectivités Locales. Ce document est fourni à titre informatif.

La reproduction totale ou partielle du présent document doit s'accompagner de la mention La Banque Postale Collectivités Locales - ADF.

CONTACTS

ADF : <http://www.departements.fr/>

La Banque Postale Collectivités Locales • Direction des études : etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr

Retrouvez toutes les publications de La Banque Postale et de La Banque Postale Collectivités Locales
<https://www.labanquepostale.com/newsroom-publications/etudes/etudes-finances-locales.html>

La Banque Postale Collectivités Locales

Société Anonyme au capital de 100 000 euros

Siège social : 115 rue de Sèvres 75006 Paris

792 665 572 RCS Paris

labanquepostale.fr/collectivites.html

Assemblée des Départements de France

6 rue Duguay-Trouin

75006 Paris

<http://www.departements.fr>

