

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

DEPARTEMENT DE LA HAUTE- GARONNE

(Haute-Garonne)

Exercices 2022 et suivants

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	3
SYNTHÈSE.....	5
CHIFFRES CLES	7
INTRODUCTION.....	8
1 UNE SITUATION FINANCIERE DEVENUE PREOCCUPANTE FIN 2024, ALORS QU'ELLE ETAIT SAINE EN 2022	10
1.1 Une situation initiale saine qui s'est fortement dégradée à partir de 2023.....	11
1.1.1 Une situation saine en 2022	11
1.1.2 Un fort effet de ciseau en 2023	14
1.1.2.1 Une forte contraction de l'épargne et une politique d'investissement soutenue, financée alors par l'emprunt	14
1.1.2.2 L'augmentation des dépenses de gestion est principalement liée à des facteurs externes	16
1.1.2.3 Une série de choix internes ont également contribué à l'augmentation des charges de gestion	18
1.2 Une situation difficile fin 2024	21
1.2.1 La constitution d'un effet de ciseau pour la deuxième année consécutive, impactant le niveau d'épargne disponible	21
1.2.2 Le financement des investissements a nécessité un accroissement de la dette	25
1.2.2.1 Le département s'est endetté et a mobilisé les reprises sur réserves de DMT0 25	
1.2.2.2 Le lancement d'une révision de la structure de répartition des dépenses d'investissements	25
2 UN BUDGET 2025 PRESENTE A L'EQUILIBRE, MAIS UNE TRAJECTOIRE FINANCIERE QUI APPELLE DES EFFORTS COMPLEMENTAIRES POUR ETRE SOUTENABLE	27
2.1 Le poids des facteurs externes sur le budget 2025	27
2.1.1 L'impact des mesures nationales sur le budget.....	27
2.1.2 L'évolution des dépenses d'allocations individuelles de solidarité	27
2.2 Les leviers identifiés du retour à l'équilibre.....	29
2.2.1 La maîtrise des charges à caractère général et des charges de personnel	29
2.2.1.1 Les charges à caractère général	29
2.2.1.2 Les charges de personnel	30
2.2.2 Le renforcement du pilotage des politiques publiques obligatoires et la revue des autres politiques départementales.....	30
2.2.2.1 Le recentrage sur les compétences obligatoires.....	30

2.2.2.2	Les soutiens du département à des politiques publiques reposant sur des bases juridiques fragiles	32
2.2.2.3	Le département risque de devoir réaliser des arbitrages supplémentaires en investissement et fournir de nouveaux efforts pour redresser son épargne	32
2.3	Un budget 2025 qui, du fait des mesures prises, affiche un début de redressement.....	33
2.3.1	Un budget en équilibre formel s'appuyant sur des outils budgétaires et comptables	33
2.3.1.1	Le département a mobilisé des outils budgétaires et comptables exceptionnels pour présenter un budget formellement en équilibre	33
2.3.1.2	La réforme de la fiscalité a retiré au département une grande part de sa capacité de pilotage des recettes.....	34
2.3.2	Une partie de l'effort de redressement des finances reste à produire.....	35
2.3.2.1	Un budget qui prévoit une baisse des produits de gestion	35
2.3.2.2	Une prévision de diminution des charges peu réaliste en ce qui concerne les aides sociales	37
2.3.2.3	Une prévision de diminution exigeante, mais qui reste crédible, sur les charges pour lesquelles il dispose de marges d'actions	37
2.3.2.4	Des dépenses d'investissement qui nécessiteraient, pour être intégralement réalisées, une forte hausse de l'endettement.....	38
ANNEXES.....		42

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a procédé à l'examen des comptes et de la gestion du département de la Haute-Garonne (31) au titre de l'exercice 2022 jusqu'à la période la plus récente. Ce contrôle s'inscrit dans le cadre de travaux régionaux sur la situation budgétaire et financière des départements.

Une situation financière devenue préoccupante fin 2024, alors qu'elle était saine en 2022

Le département connaissait une situation saine en 2022 avec des ressources importantes et dynamiques lui permettant de faire face aux dépenses et de dégager une épargne brute (249 M€). Sa dette était limitée (383 M€). L'année 2023 marque, en ce sens, une rupture de tendance qui s'est renforcée en 2024.

Le retournement de situation s'explique par une croissance économique moindre qu'attendu, à l'origine d'une part de la baisse de recettes (baisse des droits de mutation à titre onéreux de 90 M€ soit -24,7 % dès 2023 puis baisse des fractions de taxe sur la valeur ajoutée perçues en 2024), d'autre part de la dynamique continue des dépenses d'intervention sociale. Malgré l'attrition de son autofinancement, le département a poursuivi une politique de soutien à des tiers par des subventions d'investissement, augmentant son endettement.

Ayant identifié comme volatiles les produits des droits de mutation à titre onéreux, le département avait mis en réserve 50 M€ en 2022, comme le cadre juridique le lui permettait. Afin d'amortir cette forte baisse des recettes, il a réagi d'une part en mobilisant ces réserves sur les deux exercices suivants à des niveaux proches des plafonds autorisés, et d'autre part en engageant dès 2023 les premières actions d'un virage budgétaire qu'il a renforcé sur le dernier semestre 2024. Ces mesures d'économies n'ont toutefois pas suffi. L'autofinancement est très dégradé et la dette augmente rapidement. Cela constitue un premier signal d'alerte sur la soutenabilité de la trajectoire financière.

Un budget primitif 2025 formellement à l'équilibre mais une trajectoire financière qui appelle des efforts complémentaires pour en assurer la soutenabilité

Du fait d'un contexte nouveau, le département a été obligé de décaler le calendrier d'adoption du budget primitif.

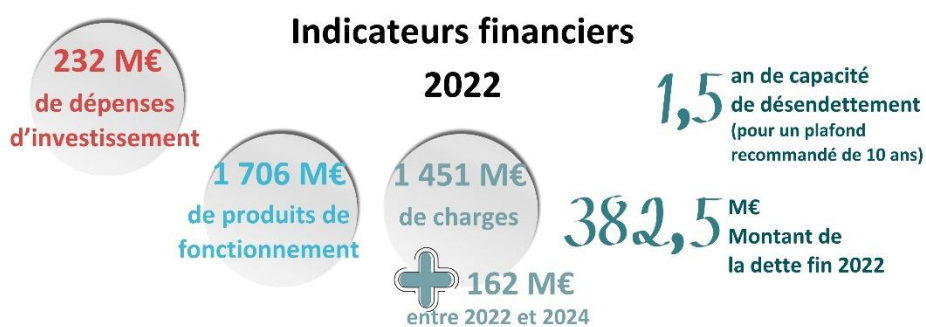
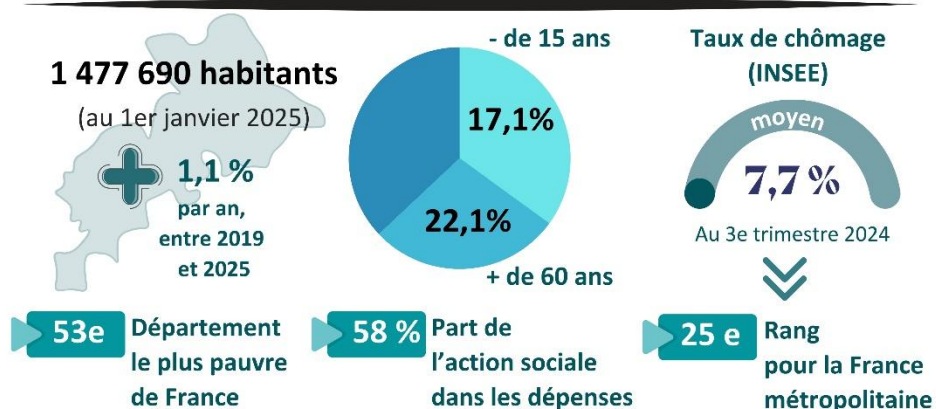
Le département, engagé dans des projets d'investissements importants, devra fortement recourir à l'endettement. Il subit, en outre, en 2025, plusieurs mesures nationales et la dynamique des dépenses sociales qui pèsent sur ses charges. Pour équilibrer son budget, il a encore pu s'appuyer sur la technique budgétaire et comptable des reprises des réserves de produits mais ne pourra plus disposer de cette technique pour la fin de l'exercice 2025, ou l'exercice suivant. Disposant de peu de leviers sur les recettes, le département a fixé pour 2025 des objectifs en matière de réduction des dépenses de fonctionnement. Ceux-ci sont exigeants

en matière de charges à caractère général et de réduction de la masse salariale, et nécessiteront un pilotage rigoureux. La baisse globale des dépenses repose également sur une diminution, qui apparaît peu réaliste, des crédits dédiés aux dépenses d'aides sociales, qui devront être réajustés en cours d'exercice. Dès lors, si le budget 2025 affiche un début de redressement de l'épargne, celui-ci reste à confirmer.

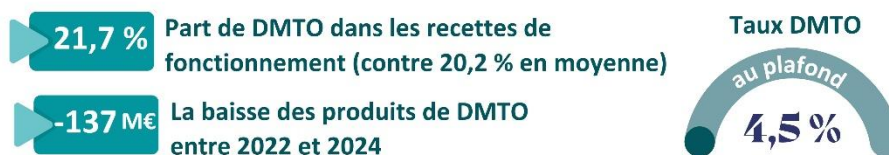
Le budget affiche 255 M€ de dépenses d'investissement, ce qui est bien supérieur aux 200 M€ relevant d'une trajectoire soutenable, et le département pourrait dès lors être amené soit à recourir davantage à l'emprunt, soit à réduire son programme d'investissement. Afin de pouvoir réaliser ce programme, même revu à la baisse, un redressement de l'épargne brute de 40 M€ et un plafonnement de la dette à 600 M€ sont nécessaires, ce qui appelle de nouvelles mesures d'économies. En l'état, la soutenabilité de la trajectoire financière n'est pas assurée.

CHIFFRES CLES

Département de la Haute-Garonne



Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)



INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion du département de la Haute-Garonne s'inscrit dans le cadre d'une enquête régionale sur la situation budgétaire et financière des 13 départements, conformément aux dispositions de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières.

Conformément à l'article R. 243-1 du code des juridictions financières, le contrôle a été ouvert par lettre du 28 novembre 2024 de la présidente de la chambre notifiée le même jour à M. Sébastien Vincini, président du conseil départemental et ordonnateur en fonction. Une lettre a également été adressée, le même jour, à M. Georges Méric, précédent ordonnateur.

En application de l'article L.243-1 du code des juridictions financières, les entretiens préalables à la formulation des observations provisoires se sont tenus les 6 et 7 mars 2025.

Lors de sa séance du 20 mars 2025, la chambre a arrêté ses observations provisoires qui ont été transmises à M. Sébastien Vincini, ordonnateur en fonction. Des extraits relatifs à sa gestion ont été transmis à M. Georges Méric, en sa qualité d'ancien ordonnateur.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 5 juin 2025, arrêté les observations définitives présentées ci-après.

Le département de la Haute-Garonne est le plus peuplé de l'Occitanie, avec 1 477 690 habitants au 1^{er} janvier 2025¹. Il est également le deuxième le plus étendu (6 309 km²), après l'Aveyron. Sa population est inégalement répartie entre le nord formé par l'aire métropolitaine de Toulouse, qui connaît un fort dynamisme démographique, et le sud, plus rural et dépourvu de grands centres urbains mais bien desservi par des réseaux notamment autoroutiers (A62, 64 et 68), et prochainement ferroviaires avec la réouverture de la ligne reliant Montréjeau à Bagnères-de-Luchon, qui facilitent l'accès aux services.

L'économie de la Haute-Garonne est caractérisée par la part importante des commerces, des transports et services métropolitains, ainsi que par la place de l'industrie (aéronautique, spatial). Le département présente des indicateurs socioéconomiques généralement supérieurs à ceux de la région Occitanie comme à ceux de la France. Le taux de chômage était de 7,4 % à la fin de l'année 2023, contre 8,8 % en région. Le revenu médian, de 24 230 € en 2021, est supérieur à celui de la région. Cependant, au-delà des indicateurs de niveau de vie globalement élevés, de fortes disparités apparaissent sur le territoire départemental avec davantage de fragilités sociales dans le sud et en périphérie de la métropole toulousaine.

Ces caractéristiques ont des conséquences sur le logement haut-garonnais, avec de nombreuses constructions et mutations de biens construits, générant d'importantes recettes (droits de mutation à titre onéreux) pour le département. Celles-ci sont toutefois fortement exposées aux fluctuations du marché immobilier. Ces éléments socio-démographiques, liés à l'accroissement de population et aux indicateurs de niveau de vie globalement élevés, contribuent de manière contrastée à l'évolution du nombre de bénéficiaires des aides directes et indirectes prises en charge par le département.

Un panel de comparaison avec cinq autres départements similaires (Hérault, Gironde, Loire-Atlantique, Ille-et-Vilaine, Pas-de-Calais) a été constitué afin d'améliorer la contextualisation des constats.

Les compétences départementales

La clause générale de compétences a été supprimée pour les départements par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

La loi leur attribue des compétences précises et définies. Les départements, chefs de file pour la solidarité et la cohésion territoriale², sont responsables de la protection des personnes vulnérables : aide sociale à l'enfance (ASE), protection maternelle et infantile (PMI), personnes handicapées (prestation de compensation du handicap – PCH), personnes âgées (allocation personnalisée d'autonomie – APA), précarité (revenu de solidarité active – RSA). En matière d'éducation, ils ont la charge de la construction, de l'extension, des grosses réparations, de l'entretien général et technique et du fonctionnement des collèges (accueil, restauration, hébergement, équipement y compris en matériels informatiques et logiciels³) ainsi que du recrutement et de la gestion des personnels techniques, ouvriers et de service qui y exercent leurs missions⁴. Ils organisent le transport spécial des élèves en situation de handicap. En

¹ INSEE, modèle Omphale, scénario central

² Loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRé).

³ Article L.213-2 du code de l'éducation.

⁴ Article L.213-2-1 du code de l'éducation

matière d'aménagement du territoire⁵, ils assurent la charge des équipements ruraux, de la voirie départementale, des ports départementaux non transférés à d'autres collectivités avant le 1^{er} janvier 2017⁶, de l'aménagement foncier, des espaces naturels sensibles et des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau qui leur ont été transférés. Ils exercent, conjointement avec l'État, la tutelle du service départemental d'incendie et de secours (SDIS). Ils sont également compétents en matière de logement et d'habitat (attribution des aides à la pierre par délégation de l'État, financement du fonds de solidarité pour le logement (FSL⁷), élaboration conjointe avec l'État du plan départemental de l'habitat (PDH) et du plan départemental d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)⁸, etc.).

Ils partagent enfin des compétences avec d'autres collectivités dans différents domaines⁹ : culture (protection du patrimoine, bibliothèque de prêt départementale, musées et services d'archives départementales, enseignement musical, etc.), promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, sport (développement maîtrisé des sports de nature¹⁰, subventions aux clubs), tourisme (comité départemental, schéma d'aménagement touristique départemental, itinéraires de randonnées), promotion des langues régionales et éducation populaire.

1 UNE SITUATION FINANCIERE DEVENUE PREOCCUPANTE FIN 2024, ALORS QU'ELLE ETAIT Saine EN 2022

Méthodologie de l'enquête

Le département relève de la strate des départements de plus d'un million d'habitants, qui comprend des situations très diversifiées, dont les départements d'Île-de-France. Afin de mieux objectiver la situation du département, la chambre a complété cette comparaison de strate, traditionnelle, avec les données issues de la cour des comptes sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements¹¹, et ponctuellement avec celles de départements au nombre d'habitants équivalent et présentant un profil similaire (Haute-Garonne, Loire-Atlantique, Gironde, Ile-et-Vilaine, Pas-de-Calais) a été constitué afin d'améliorer la contextualisation des constats.

Le budget départemental est structuré en un budget principal et trois budgets annexes¹². Ces derniers comportent également des dépenses de personnel mais peu d'investissements et de dette. Le budget principal représentant l'essentiel des crédits, il est seul analysé ici.

Afin de présenter ensemble les données prévisionnelles d'exécution du budget 2024 et du projet de budget 2025 et les données rétrospectives définitives, la situation financière est présentée d'après un ensemble de traitements des comptes de gestion, organisés selon une méthodologie propre aux juridictions financières, qui garantit leur qualité et homogénéité et

⁵ Article L.1111-2 du code général des collectivités territoriales.

⁶ Article 22 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe)

⁷ Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, articles 6 et suivants.

⁸ Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, articles 2 et suivants.

⁹ Article L.1111-4 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰ Article L.311-3 du code du sport

¹¹ Rapport public thématique « Les finances publiques locales en 2023 », fascicules 1 et 2

¹² Budgets annexes, services publics administratifs : « Labo EVA », « cité Roguet » et « Restauration »

partant, permettent la comparaison d'un département à un autre. L'ensemble de ces éléments expliquent les différences pouvant initialement être constatées entre les comptes administratifs et documents budgétaires préparatoires produits par l'ordonnateur, et les analyses de la chambre régionale des comptes. *In fine*, une fois ces opérations réalisées, la capacité d'autofinancement nette et la mobilisation ou la reconstitution du fonds de roulement net global ne présentent pas d'écarts entre les différents documents. Par ailleurs, la chambre a estimé nécessaire le retraitement des flux annuels et mises en réserve/reprises des DMTO (cf. annexe), afin de mettre en valeur l'impact de ce choix de gestion sur les montants des produits et charges de gestion ainsi que sur la capacité d'autofinancement.

Le présent rapport s'appuie sur les données d'exécution 2024 définitives, mais non votées, et sur les données du budget primitif 2025 adopté le 25 mars 2025.

1.1 Une situation initiale saine qui s'est fortement dégradée à partir de 2023

1.1.1 Une situation saine en 2022

Le département était, en 2022, dans une situation financière saine avec des marges financières lui permettant de développer ses politiques et d'affronter une évolution de la conjoncture. Ses produits de fonctionnement étaient supérieurs à l'avant crise sanitaire et d'un niveau élevé au début de la période, en moyenne de 1 237 € par habitant (contre 1 154 € pour la strate). Ils étaient également dynamiques (+ 115 M€, soit + 7,2%) grâce aux ressources fiscales propres, en phase avec le cycle économique.

Le produit de la fraction de TVA (453 M€) a alors plus que compensé la suppression de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (406 M€ perçus pour la dernière fois en 2020). Les dernières recettes, en léger recul (-8 M€), de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE, 105 M€) s'y sont ajoutées, soit 558 M€ au total.

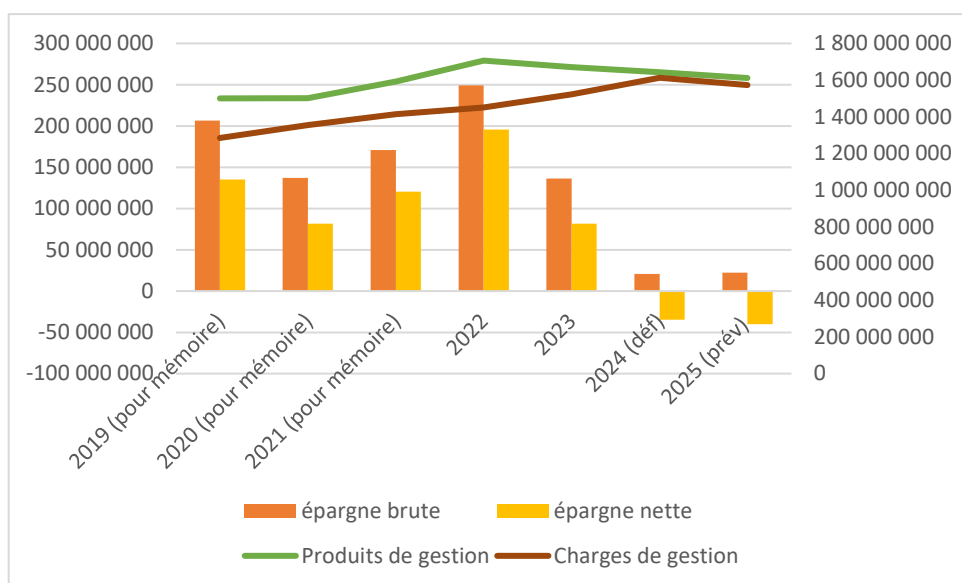
Tableau n° 1 : Synthèse de la trajectoire financière

	pour mémoire						
en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (prév)
= Produits de gestion (A)	1 500 533 483	1 501 411 471	1 591 685 713	1 706 511 656	1 670 803 510	1 643 516 608	1 612 074 011
= Charges de gestion (B)	1 284 836 118	1 355 617 278	1 414 849 746	1 450 836 236	1 523 150 977	1 612 940 370	1 573 882 591
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	215 697 365	145 794 193	176 835 967	255 675 420	147 652 533	30 576 238	38 191 420
+/- Résultat financier	-8 471 819	-7 981 565	-6 086 577	-5 918 195	-9 934 852	-9 877 535	-15 794 886
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	-636 526	-653 723	-58 146	-467 666	-1 486 237	192 013	0
CAF brute	206 589 020	137 158 905	170 691 243	249 332 634	136 231 444	20 890 716	22 396 534
CAF brute y compris réserves DMT0				199 332 634	101 231 444	55 890 716	72 396 534
- Annuité en capital de la dette	71 301 990	55 364 291	50 311 854	53 806 740	54 729 060	55 594 375	62 677 853
CAF nette ou disponible	135 287 030	81 794 614	120 379 389	195 525 893	81 502 384	-34 703 659	-40 281 319
CAF nette y compris réserves DMT0				145 525 893	46 502 384	296 341	9 718 681
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	13 933 924	18 365 335	16 843 363	18 248 295	17 894 679	18 401 830	17 000 000
+ Subventions d'investissement reçues	9 148 084	10 944 112	14 053 502	11 910 612	14 720 624	17 070 567	30 004 552
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	9 266 175	5 789 519	6 566 514	6 624 593	11 757 942	7 718 568	
+ Produits de cession	2 079 678	427 900	276 754	385 023	879 840	298 105	284 385
Financement propre disponible	169 714 890	117 321 479	158 119 522	232 694 416	126 755 468	8 785 411	7 007 618
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	117 057 281	125 044 805	138 590 739	140 521 797	128 468 920	122 179 367	129 883 762
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	115 268 794	97 495 644	108 995 506	91 225 626	118 211 404	134 156 041	125 363 763
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-890 893	699 999	2 898	141 445	91 095	1 489 905	1 283 646
- Participations et investissements financiers nets	-2 710 412	-2 914 670	-1 622 726	-170 037	70 126	37 887	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-59 022 408	-103 050 554	-79 205 897	804 981	-119 286 836	-249 040 582	-249 523 553
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	15 000 000	20 000 000	38 971 765	73 950 000	80 500 000	155 000 000	199 115 900
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	-44 022 408	-83 050 554	-40 234 132	74 754 981	-38 786 836	-94 040 582	-50 407 653
Encours de dettes du BP au 31 décembre	409 120 522	373 756 231	362 442 877	382 583 354	408 352 796	507 751 004	641 615 900
Capacité de désendettement BP en années	2,0	2,7	2,1	1,5	3,0	24,3	28,6

Source : CRC, d'après les données du département

Les autres ressources fiscales propres étaient alors dynamiques que ce soit les droits de mutation à titre onéreux (DMTO, + 35,8 M€), dont les taux avaient d'ores et déjà été porté au plafond de 4,50%, la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE, + 8,5 M€), ou les taxes sur les conventions d'assurance (TSCA, + 8,1 M€). Ce dynamisme a permis d'amortir la baisse des ressources institutionnelles (- 30,6 M€) et d'exploitation (- 4 M€, une importante campagne de recouvrement des dépenses d'aides sociales ayant eu lieu l'année précédente).

La charge d'intérêt de la dette était relativement faible (6 M€) et la capacité d'autofinancement brute a alors atteint le niveau record de 249 M€, soit 178 € par habitant (inférieure à celle de l'Hérault (203 €) mais supérieure à la moyenne du panel de comparaison, 155 €). Avec un encours de dette de 362 M€ au 1^{er} janvier 2022 (soit 233 € par habitant), le département se situait nettement en dessous de la moyenne de sa strate (532 € par habitant).

Graphique n° 1 : L'évolution des épargnes brutes et nettes

Source : CRC, d'après les données du département

Pour autant, le département devait faire face à plusieurs facteurs de risque.

Comme constaté nationalement, la recette volatile des DMTO, tributaire de la conjoncture du secteur particulier de l'immobilier, tenait une place importante¹³ dans le financement de ses dépenses de fonctionnement constituée pour une part significative (cf. infra) par des dépenses sociales dynamiques. De plus, le département ne disposait plus de leviers majeurs de fiscalité, le principal taux restant à sa main ayant déjà été porté à son plafond et les marges restantes sur la taxe d'aménagement ne pouvant générer qu'un produit supplémentaire limité et pré-affecté à certaines dépenses.

Les charges de gestion étaient également élevées en 2022, représentant 1 156 € par habitant (contre 1 046 € pour la strate). L'écart à la moyenne de la strate (110 €) est principalement le fait du poids des aides à la personne (324 € par habitant, supérieure de 23 € à la moyenne de la strate) et des frais de séjours et d'hébergement (254 € par habitant, supérieure de 32 € à la moyenne de la strate) mais aussi des charges de personnel (231 € par habitant, supérieure de 44 € à la moyenne), qui peuvent pour partie s'expliquer par les politiques sociales, mais aussi par une forte internalisation des ressources humaines et la présence du département dans les compétences partagées (cf. infra). Sa masse salariale apparaissait bien supérieure, en moyenne par habitant, à celle des départements millionnaires comparables, hors Ile-de-France.

Certaines de ces charges sont toutefois relativement maîtrisées (baisse des charges à caractère général et des subventions de fonctionnement). Le département connaît une stabilité des aides directes à la personne, a contrario, les aides indirectes à la personne sont dynamiques. Au global, les charges de gestion augmentent de 36 M€ en 2022, hors mises en réserve de DMTO.

¹³ 21,7% des recettes de fonctionnement en 2022 contre 20,3% pour la moyenne nationale.

Pour faire face aux risques, le département a abordé les enjeux liés à l'investissement avec une relative prudence. Il a procédé à une mise en réserve d'une partie du produit de ses DMTO, à un niveau proche du plafond permis par le cadre juridique (50 M€, cf. infra et tableau en annexe). Cet arbitrage lui a permis, en constituant des réserves importantes, de lisser dans le temps la prise en charge des risques (cf. infra).

Ses dépenses d'équipement, de 140 M€, se situaient en dessous de la moyenne de la strate (100 € par habitant pour 132 €), et les subventions d'équipement versées, de 91 M€, en diminution par rapport à l'exercice antérieur, dans la moyenne (65 € pour 63 € par habitant). Son endettement, de 382 M€ au 31 décembre, était limité et sa capacité de désendettement, à 1,5 années, favorable. Sa trésorerie nette, d'un niveau très confortable s'élevait à 311 M€ (soit 80 jours de charges courantes).

1.1.2 Un fort effet de ciseau en 2023

1.1.2.1 Une forte contraction de l'épargne et une politique d'investissement soutenue, financée alors par l'emprunt

La situation financière du département s'est dégradée en 2023 du fait, d'une part, de la constitution d'un effet de ciseau entre ses produits et charges de fonctionnement, et d'autre part d'une politique d'investissement soutenue, accentuant le besoin de financement.

L'année 2023 marque, en effet, un point d'inflexion pour les produits de gestion. Ceux-ci ont reculé (- 36 M€, hors reprise de réserves DMTO) et plus fortement que la tendance nationale (- 2,1 % contre -1%).

L'ampleur de la baisse sur les produits de DMTO est forte (-90 M€, soit - 24,7%)¹⁴, liée au retournement du marché immobilier et des transactions associées. La collectivité avait pourtant été prudente dans le cadre de sa préparation budgétaire 2023, mais l'ampleur de la baisse a atteint le double de celle anticipée. Le département a procédé dès lors, dès janvier 2023, à une reprise de réserves de DMTO de 25 M€ « *afin de financer notamment le changement de périmètre lié à l'intégration du budget annexe du Parc technique au sein du budget principal, le déploiement du RIFSEEP au 1^{er} janvier 2023, le Ségur de la santé et la hausse des dépenses liés à la prestation de compensation du handicap (..) »*¹⁵.

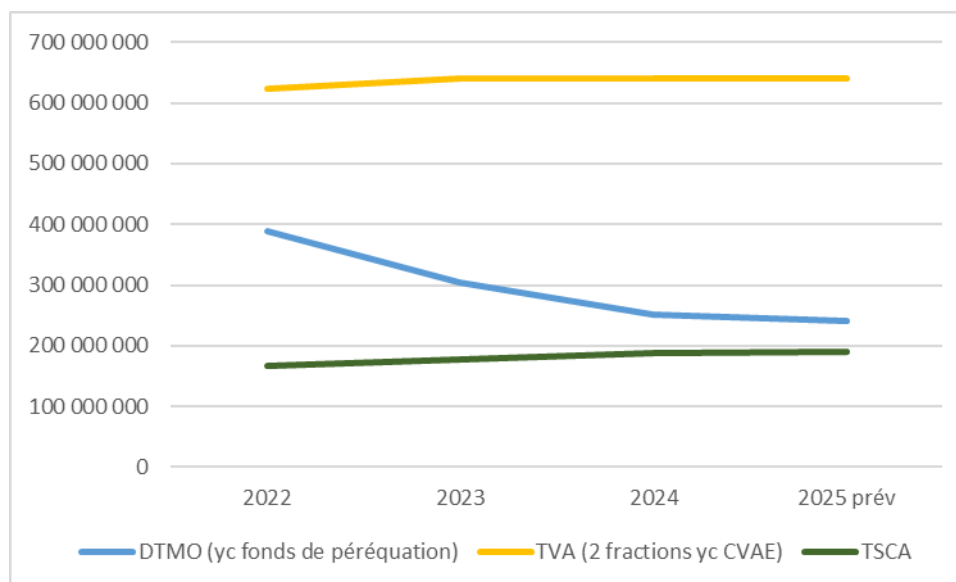
D'autres produits, ont également, mais dans une moindre mesure, participé à la contraction des recettes, avec la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (-6 M€) ou les taxes liées à l'urbanisation (-3 M€). L'année 2023 a également été marquée par la fin du versement de la CVAE (- 105 M€). Le choc a toutefois été atténué par le dynamisme du produit de la fraction de la TVA (575 M€ soit + 122 M€), qui s'est avéré encore largement supérieur aux impôts auxquels il s'est substitué (les produits cumulés de la TFPB et de la CVAE ont culminé à 525 M€ en 2020 soit un écart favorable de 50 M€ hors progression des bases de

¹⁴ Contre 16% prévu au national, Cour des comptes, rapport public thématique « Les finances publiques locales en 2023 », fascicules 2 p. 29/232, la baisse constatée sera finalement de 20% (cf. avis du Haut Conseil aux Finances Publiques)

¹⁵ Délibération CD n° 289062 du 24 janvier 2023.

ces ressources). A l'échelle nationale, ce constat est toutefois à relativiser avec la baisse de croissance économique à compter de 2023, les bases brutes de TFPB évoluant plus rapidement que celles de la TVA.

Graphique n° 2 : L'évolution des principales recettes fiscales



Source : CRC Occitanie, d'après les données du département

La hausse des charges de gestion (+ 72 M€, hors mise en réserves de DMTO, soit 5%) a été égale à l'inflation et d'une ampleur moindre que la tendance constatée nationalement pour les départements (+ 6,5 %). Elle a été marquée pour les charges de personnel (+ 36 M€) ainsi que pour les dépenses directes d'aides à la personne (+ 19 M€, sur le revenu de solidarité active et les allocations personnes handicapées), sans augmentation équivalente du nombre de bénéficiaires du RSA. A l'exception de l'accueil familial et des frais de séjours de l'aide sociale à l'enfance, les aides indirectes à la personne ont diminué de 7 M€. Le département a maîtrisé ses subventions de fonctionnement (stables) et les charges à caractère général ont même diminué.

Par mesure de prudence, le département a également procédé, en juin, 2023 à une nouvelle mise en réserve de 60 M€ de produits de DMTO.

La hausse des charges d'intérêts venant dégrader le résultat financier, le département a subi un puissant effet de ciseau de 113 M€ sur sa capacité d'autofinancement brute (- 45%, supérieur à la moyenne nationale)¹⁶. Pour autant, celle-ci, d'un montant de 136 M€, est restée proche de la moyenne de la strate (99 € par habitant, contre 91 €), et sa capacité d'autofinancement nette s'est établie à 81 M€. De fait, la collectivité a pu bénéficier de la combinaison de plusieurs facteurs : une légère hausse des subventions d'investissement reçues (+ 3 M€) et de fonds affectés (amendes de police, + 5 M€) et le financement propre disponible est ainsi demeuré dans la moyenne de la strate.

¹⁶ Cour des comptes, rapport public thématique « Les finances publiques locales en 2023 »

Le département s'est de nouveau engagé dans une politique d'investissement soutenue en maintenant ses dépenses d'équipement pour ses propres projets à 128 M€ (collèges notamment, soit 93 € contre 130 € pour la strate), mais surtout en portant les subventions d'équipement à des tiers à 118 M€ (soit + 15 M€). Elles ont ainsi atteint un niveau supérieur au niveau moyen par habitant de la strate (84 € pour 64 €).

Ce faisant, il a accentué son besoin de financement, et y a répondu pour deux tiers par le recours à l'emprunt (80,5 M€) et, pour le tiers restant, par la mobilisation de son fonds de roulement net global (39 M€). Sa capacité de désendettement est toutefois restée favorable en passant à 3,0 ans (+ 1,5 ans).

1.1.2.2 L'augmentation des dépenses de gestion est principalement liée à des facteurs externes

La hausse des charges de gestion provient principalement de plusieurs facteurs externes : les impacts du contexte national sur les charges de personnel et sur les aides à la personne, avec notamment l'augmentation du nombre de bénéficiaires des dispositifs (+9,4 % pour la PCH), et l'évolution des contributions obligatoires aux organismes. Entre 2022 et 2023, ces dernières ont globalement augmentées de 13 M€ (+12,5 %). Les contributions obligatoires aux collèges sont à la hausse de près de 4 M€, et celles au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de 3 M€. Les contributions à d'autres organismes ont également été orientées à la hausse (cf. tableau en annexe).

Le département a dû aussi faire face à la hausse du nombre de collégiens et de collèges, à l'inflation (effet prix) qui a impacté ses charges à caractère général et au développement des enjeux de sécurité et de secours aux personnes sur son territoire (effet volume).

Entre 2022 et 2023, les charges de personnel ont augmenté de 36 M€ (+ 11%) progression qui s'explique pour partie, au-delà du glissement vieillesse technicité net de l'effet de noria (7,3 M€), par l'impact direct d'une série de décisions nationales : les principales sont la revalorisation du point d'indice et du SMIC (7,5 M€) et la mise en œuvre du complément de traitement indiciaire instauré suite au Ségur de la santé (6,1 M€). D'autres mesures, à l'impact plus limité, ont également eu un effet sur ses charges : le reclassement des catégories B et C, la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) pour 0,3 M€, la participation employeur au titre du risque prévoyance (0,2 M€) et l'augmentation de la participation au forfait de transport collectif (0,1 M€). Au total, pour le seul exercice 2023, ces mesures impacteraient à la hausse les charges de personnel de 21,4 M€ (cf. tableau en annexe). Le département inclut dans ce montant l'effet du rattachement de la paie des agents du parc technique à son budget principal, estimé à 5,2 M€, alors que la suppression du budget annexe dédié, au 31 décembre 2022, est une décision de gestion. La collectivité considère d'ailleurs que cette mesure de simplification a permis des gains de main d'œuvre au sein des deux directions (Routes et Finances).

En 2023, l'action sociale, y compris les services supports attribués à la fonction, représente 58 % des dépenses réelles de fonctionnement du département (les seules aides

sociales 51 % de ces dépenses contre 54,5 % au national)¹⁷, ce qui a pour conséquence une certaine inertie dans le pilotage des dépenses de gestion.

Entre 2022 et 2023, les aides directes à la personne ont augmenté de 19 M€ (+4,2 %) mais les aides indirectes ont diminué de 7 M€ (-2%). Elles sont, globalement, un élément important de la hausse des charges. Plusieurs facteurs expliquent ces évolutions : l'effet volume (évolution du nombre de bénéficiaires), l'effet prix (évolution des coûts ou tarifs), la mise en œuvre de nouveaux dispositifs, et les changements de modalités, de périmètre, de répartition au sein des dispositifs existants.

Les outils informatiques dont dispose le département ne lui permettent pas d'identifier et de retracer automatiquement les différents facteurs d'évolution des aides à la personne. Sous cette réserve, les principaux impacts sont, en premier lieu, liés aux revalorisations nationales des allocations (cf. le montant forfaitaire mensuel du RSA), des services d'aides à domicile (SAAD) et des tarifs planchers sur l'APA et la PCH, à l'impact du Ségur « personnels médico-sociaux », et à l'élargissement de la PCH aux besoins de la parentalité (cf. tableau en annexe).

Ces dépenses ont été pour partie compensées par des recettes supplémentaires versées par la CNSA. S'il n'est méthodologiquement pas possible de rapprocher strictement les dépenses des recettes supplémentaires car les périmètres sont différents, le département fait néanmoins le constat d'un « reste à charge ». Il considère que malgré l'augmentation des financements de la CNSA, ceux-ci sont insuffisants pour couvrir la dynamique des charges et évalue « son reste à charge » à 181 M€ en 2023.

La chambre note qu'une partie des dépenses sont liées aux décisions de la collectivité d'aller au-delà des seules obligations réglementaires, ce que le cadre légal permet. Le calcul des recettes, comme d'un « reste à charge », mériteraient des analyses complémentaires d'approfondissement, dépassant le cadre des travaux de la présente enquête.

Tableau n° 2 : L'évolution des dépenses et recettes sociales

	2022	2023	2024	2025 (prév)
APA	126,91	128,24	139,24	127,52
PCH (+ACTP)	88,60	97,99	124,91	118,46
RSA	221,36	230,33	234,03	243,01
Total AIS	436,87	456,56	498,18	488,99
Total recettes	272,37	275,56	291,96	274,07

Source : département

¹⁷ Données 2022, Cour des comptes, rapport public thématique « Les finances publiques locales en 2023 », fascicule 2 p. 75/232

1.1.2.3 Une série de choix internes ont également contribué à l'augmentation des charges de gestion

La hausse des dépenses de fonctionnement est également alimentée par les choix internes en matière de charges de personnel. Cette hausse est particulièrement nette entre 2022 et 2023¹⁸.

Tableau n° 3 : L'évolution des charges de personnel

	Pour mémoire				
En €	2019	2020	2021	2022	2023
Rémunérations du personnel	203 586 959	209 993 797	217 600 009	228 225 962	254 516 434
+ Charges sociales	75 713 505	77 904 925	80 894 724	83 738 218	93 294 112
+ Impôts et taxes sur rémunérations	4 626 632	4 507 675	4 985 157	5 281 826	5 987 852
+ Autres charges de personnel	3 062 345	3 240 834	3 496 394	3 480 652	4 248 732
= Charges de personnel interne	286 989 440	295 647 231	306 976 284	320 726 660	358 047 130
+ charges de personnel externe	1 832 757	3 302 214	4 291 959	2 081 374	278 687
= Charges totales de personnel	288 822 198	298 949 445	311 268 243	322 808 034	358 325 817

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le département a mis en œuvre un nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP) à compter du 1^{er} janvier 2023. Ses modalités, résultant de choix internes, ont contribué à une hausse de 10 M€ des charges de personnel en 2023. D'autres mesures complémentaires telles que la monétisation des jours placés au compte épargne temps¹⁹, la création d'un fonds spécial santé, la distribution de chèques déjeuner, la prime de revalorisation des médecins de PMI, et le versement d'une pénalité pour défaut de nominations équilibrées, ont également contribué à l'augmentation de ces charges. La collectivité n'a pas renouvelé ses mesures de soutien du pouvoir d'achat mais elle a concrétisé son projet d'anticiper au 1^{er} janvier 2024, avec un an d'avance pour la prévoyance et deux ans pour la santé, l'obligation de prendre partiellement en charge les frais de couverture de ses agents.

Tableau n° 4 : Les effets des mesures sur les charges de personnel

Effets sur le chapitre 012 (En M€)	2022	2023	2024	2025 (prév)
Revalorisation du point d'indice au 01/07/2022 (+3,5%) et du SMIC	+ 5,2	+ 10,4	+ 10,4	+ 10,4
Revalorisation du point d'indice au 01/07/2023 (+1,5%) et du SMIC		+ 2,3	+ 4,6	+ 4,6
Revalorisation du SMIC au 01/11/2024 (2%)				

¹⁸ Le périmètre des charges de personnel a été modifié, des dépenses liées à l'emploi intérimaire étant transférées vers les charges à caractère général, partiellement en 2022 (- 2,1 M€) et entièrement en 2023

¹⁹ Délibération du 28 juin 2022 instaure à compter du 1^{er} janvier 2023, la monétisation des jours épargnés sur le CET, dans la limite de 2 jours par an.

Hausse des cotisations CNRACL au 01/01/2024 (30,65% à 31,65%)				+ 8,0
Ségur de la Santé (= CTI)		+ 6,1	+ 3,8	+ 3,8
Lois Taquet (Assistants familiaux)				
GVT net de l'effet de noria Coût des entrants - Coût des départs de la collectivité	+ 2,7	+ 7,7	+ 6,7	- 9,7
GVT	+ 2,0	+ 4,3	+ 6,6	+ 8,8
Effet induit par les recrutements N-1			+ 3,0	+ 3,0
Nouveau RIFSEEP - hors Ségur élargi		+ 9,4	+ 9,4	+ 9,4
Nouveau RIFSEEP - Ségur élargi		+ 0,6	+ 0,6	+ 0,6
Revalorisations dans le domaine médico-social				
Modification de périmètre (cf. bascule de l'intérim du 012 vers le 011 ou réintégration de services externalisés)	- 2,1	- 4,0	- 4,0	- 4,0
Autres (à préciser)				
Intégration du budget annexe 42 (parc technique) au budget principal		+ 5,2	+ 5,2	+ 5,2
Reclassement catégories B et C	+ 0,5	+ 0,6	+ 0,6	+ 0,6
Ajout de 5 points à l'ensemble des agents au 01/01/2024			+ 3,0	+ 3,0
Indemnité inflation	+ 0,4			
GIPA	+ 0,1	+ 0,4		
FNCSFT (Fonds National Compensation SFT)			+ 1,1	
Participations employeur mutuelle / prévoyance		+ 0,2	+ 0,5	+ 0,5
Remboursement du forfait de transport collectif de 50% à 75%		+ 0,1	+ 0,1	+ 0,1
Pénalité des emplois équilibrés		+ 0,1		
Mesure de soutien du pouvoir d'achat	+ 3,0	+ 0,2		
Prime Pouvoir d'Achat			+ 2,4	
Prime de revalorisation des médecins de PMI		+ 0,4	+ 0,25	+ 0,25
CIA			+ 0,7	+ 0,7
Chèques déjeuner		+ 0,4	+ 0,4	+ 0,4
Forfait mobilités durables			+ 0,1	
Economies BP 2024			- 0,7	- 0,7
Total	+ 11,8	+ 44,4	+ 54,8	+ 45,0
Part relevant d'une décision du Département	+ 3,6	+ 14,8	+ 18,9	- 0,0
Part extérieure au Département	+ 8,2	+ 29,6	+ 35,9	+ 45,0

Source : CRC Occitanie, d'après les données du département

Le département a également développé des politiques publiques sur des compétences non obligatoires, dites compétences partagées ou facultatives.

Faute de suivi dédié par des outils internes, il n'est pas possible de distinguer précisément les dépenses consacrées à ces dernières. Toutefois, dans le cadre de la présente enquête, le département a affiné sa capacité de restitution en termes de ventilation fonctionnelle, bien que les fonctions « Opérations non ventilables » et « Service généraux » apparaissent encore très importantes (entre 29% et 34 % du total) en raison de charges de personnel non ventilées. Pour les dépenses réelles de fonctionnement,²⁰ la ventilation met en évidence que les fonctions relevant principalement, mais non exclusivement, de ses compétences partagées²¹ ont constitué une part marginale de ses dépenses, estimées à 24 M€ en 2022 comme en 2023, et n'ont donc pas contribué à la hausse.

Tableau n° 5 : Ventilation par fonction des dépenses réelles de fonctionnement

en €	2022	%	2023	2024	2025 (prév)	%
OPERATIONS NON VENTILABLES	119 855 376	8%	134 865 069	68 641 251	70 927 391	4%
SERVICE GENERAUX (y.c gestion des fonds européens)	315 037 874	21%	349 337 724	356 251 210	346 897 675	22%
SECURITE	54 466 845	4%	57 687 221	60 186 928	60 229 100	4%
ENSEIGNEMENT, FORMATION PROFESSIONNELLE, APPRENTISSAGE	33 848 705	2%	37 538 211	33 847 599	35 523 394	2%
CULTURE, VIE SOCIAL, JEUNESSE, SPORTS ET LOISIRS	12 117 115	1%	12 310 528	11 105 019	8 555 967	1%
SANTE ET ACTION SOCIALE (hors APA, RSA, et régul RMI)	2 368 031	0,2%	2 159 254	2 556 378	2 162 022	0,1%
SANTE ET ACTION SOCIALE (y.c APA, RSA, régularisation RMI, mais hors PMI et planification familiale, prévention et éducation pour la santé)	905 359 036	60%	927 835 564	1 017 139 014	995 030 688	63%
TRANSPORTS	54 806 880	4%	56 981 016	58 177 859	56 097 905	4%
AMENAGEMENT DES TERRITOIRES ET HABITAT (M57)	2 130 302	0,1%	941 208	3 157 829	1 536 538	0,1%
ENVIRONNEMENT	4 596 250	0,3%	4 970 031	4 664 206	4 744 262	0,3%
ACTION ECONOMIQUE	10 023 209	1%	12 248 921	8 684 233	8 607 422	1%
TOTAL	1 514 609 623	100%	1 596 874 747	1 624 411 524	1 590 312 364	100%
Source : CRC Occitanie, d'après les données du département						

Les dépenses réelles d'investissement ont été portées à 336 M€ (soit + 8 M€ par rapport à 2022) compte tenu des besoins sur les compétences obligatoires, tels les collèges, les transports (transports de voyageurs, voiries et circulations douces), le SDIS. Les fonctions relevant de compétences partagées impactent à la hausse les dépenses du fait des aides aux communes sur l'enseignement de premier degré (+1, 5 M€), ou des politiques en matière de culture et de sports (+ 1 M€).

²⁰ Les dépenses réelles de fonctionnement incluent les dépenses de gestion courante, mais aussi les charges financières, charges spécifiques et dotations aux provisions et dépréciations. Les dépenses réelles d'investissement incluent les dépenses d'équipement et les dépenses financières et les chapitres d'opérations pour compte de tiers.

²¹ Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs ; aménagement des territoires hors environnement et habitat ; action économique

Tableau n° 6 : La ventilation par fonctions des dépenses réelles d'investissement

Passage en M57 au 01/01/2022 - En €	2022	%	2023	2024 (prév)	2025 (prév BP)	%
OPERATIONS NON VENTILABLES	96 205 868	29,3%	89 260 387	82 191 233	93 675 533	26,7%
SERVICE GENERAUX (y.c gestion des fonds européens)	14 248 532	4,3%	15 854 969	15 647 537	14 094 858	4,0%
SECURITE	2 099 036	0,6%	4 075 713	4 041 319	2 081 554	0,6%
ENSEIGNEMENT, FORMATION PROFESSIONNELLE, APPRENTISSAGE	71 150 005	21,7%	73 238 629	68 784 355	67 506 462	19,2%
CULTURE, VIE SOCIALE, JEUNESSE, SPORTS ET LOISIRS	8 083 983	2,5%	9 098 176	9 783 721	9 734 810	2,8%
SANTE ET ACTION SOCIALE (hors APA, RSA, et régul RMI)	2 583 426	0,8%	4 234 770	11 506 767	14 368 023	4,1%
AMENAGEMENT DES TERRITOIRES ET HABITAT	35 481 741	10,8%	35 742 605	34 744 063	39 769 570	11,3%
TRANSPORTS	80 688 008	24,6%	89 525 981	93 882 850	93 385 931	26,6%
ENVIRONNEMENT	7 898 674	2,4%	6 134 743	10 779 574	11 950 982	3,4%
ACTION ECONOMIQUE	9 622 960	2,9%	8 760 581	6 684 876	4 284 201	1,2%
TOTAL	328 062 233	100%	335 926 554	338 046 296	350 851 924	100%
Source : Département						

Enfin, la hausse des allocations moyennes par allocataire, particulièrement pour le RSA (5,5%), et dans une moindre mesure pour la PCH (1,7%), contribue à l'augmentation des charges de gestion du département. A contrario, en ce qui concerne l'APA la dépense moyenne est en légère baisse (-1,3%).

Si la hausse des dépenses moyennes par allocataire est principalement liée à l'évolution de facteurs externes (cf. supra), il n'en demeure pas moins que le pilotage interne des dispositifs d'allocations peut également avoir un effet. Par exemple, dans le secteur enfance et famille, la politique de création de places et de diversification de l'offre ainsi que les efforts de repérage du risque et du danger peuvent participer à la dynamique des charges. L'analyse de l'impact du pilotage de ces compétences est en cours d'approfondissement par le département, dans le cadre de la recherche de leviers de redressement de ses équilibres. En effet, à dépenses moyennes constantes par bénéficiaire, l'augmentation globale des dépenses sur ces trois dispositifs n'aurait été que de 9 M€ au lieu de 21 M€ (- 12 M€).

1.2 Une situation difficile fin 2024

1.2.1 La constitution d'un effet de ciseau pour la deuxième année consécutive, impactant le niveau d'épargne disponible

La situation financière s'est de nouveau dégradée en 2024. Les produits de gestion ont diminué pour la deuxième année consécutive (-27 M€) et s'établissent à 1 643 M€ (1 678 M€ reprises de réserves incluses).

Cette baisse résulte principalement d'une nouvelle contraction des produits de DMTO (- 53 M€, soit - 19%). Leur produit (220 M€) est à un niveau inférieur à celui de 2019 (284 M€). L'inscription budgétaire initiale avait pourtant été de nouveau prudente, mais l'ampleur de la baisse a été plus forte que la tendance rétrospective constatée. Aussi, afin de compléter ses produits, le département a procédé à nouveau à une reprise de réserves de DMTO (35 M€).

Si la stabilité de la fraction de TVA est une surprise défavorable (à 575 M€), la progression d'autres recettes comme les dotations (+13 M€), les recettes CNSA liées à l'APA

(+ 9 M€), et les impositions directes comme les produits de taxe sur les conventions d'assurance (+ 10 M€), et la TICPE (+2 M€) a permis d'atténuer la baisse des produits de gestion.

Les prévisions initiales du budget primitif étaient relativement prudentes, quasiment au niveau du réalisé du compte administratif 2023 (+ 8 M€). Le département a dû faire face à des rappels de l'État, notifiés à l'automne, du fait d'évolutions de la TVA inférieures aux prévisions de la loi de finances. Elles ont dû toutefois être corrigées lors du budget supplémentaire (- 79,8 M€) et réajustées une dernière fois à la hausse lors de la décision modificative de fin d'année (+ 21 M€). Dès lors, les prévisions de recettes de gestion courante se réalisent à 102 %. Dans le cadre de l'exécution du budget 2024, le département n'a pas lancé d'audit interne formalisé. Par contre, une démarche d'optimisation et de pistes d'économies a été réactivée avec l'ensemble des services et chaque direction générale déléguée (DGD) a produit des éléments de réduction des crédits consommés sur les derniers mois. Le département a accentué son virage, afin de limiter la dégradation de ses finances.

Tableau n° 7 : L'évolution des recettes fiscales de fonctionnement

Intitulé	2021	2022	2023	2024	2025 prév
FNGIR	24 231 350	24 231 350	24 231 350	24 231 350	24 231 350
DMTO & Addit.	327 349 778	363 140 564	273 391 825	220 354 859	221 890 000
FP-DMTO	12 837 756	26 476 200	31 027 467	32 074 864	20 000 000
TSCA	158 419 664	166 476 411	177 366 943	187 950 128	189 669 000
TICPE, TICFE	24 294 026	24 899 710	25 883 724	28 031 169	27 840 685
TA	10 131 566	9 126 942	8 443 899	7 136 013	12 000 000
IFER	3 464 912	3 630 267	4 192 584	4 331 138	4 326 000
CVAE et attribution de compensation transports	173 475 353	170 491 772	65 430 886	65 430 886	65 430 886
TVA en compensatoire de la TFPB et de la CVAE	405 437 958	453 328 886	575 309 197	575 158 783	575 158 783
Séjour	217 978	291 464	571 486	871 700	400 000
Frais TFPB	15 858 137	16 648 195	16 905 059	18 831 525	19 302 313
Autres	572 364	179 326	9 325	0	0
Totaux	1 156 290 842	1 258 921 087	1 202 763 745	1 164 402 415	1 160 249 017

Source : Département

La loi de programmation des finances publiques²² (LPFP) pour 2023 à 2027 ambitionnait de ramener la croissance des dépenses de fonctionnement des collectivités locales à 2% en valeur en 2024 (équivalent à une baisse en volume de 0,5% sous la prévision d'inflation d'alors de 2,5 %). Le législateur avait cependant exclu de cet objectif certaines dépenses sociales (les aides à l'enfance, ainsi que les allocations individuelles de solidarité), sur lesquelles les départements ont une capacité limitée de pilotage. L'objectif était assigné sans fixer de dispositif contraignant pour l'atteindre. En ce qui concerne le conseil départemental de

²² Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023

la Haute-Garonne, hors allocations, l'évolution des charges n'a été que de 1,1%, soit une progression inférieure à l'évolution de 2 % fixé par la loi.

Les charges de gestion ont progressé de 89 M€ (+ 5,9%), hors mises en réserve 2023 de DMTO (60 M€). Les charges à caractère général ont été stables et les principaux moteurs de l'augmentation ont été les aides à la personne (APA, RSA, PCH), ainsi que les charges de personnel (+ 3,4%). Ces dernières ont augmenté de 2022 à 2024, passent de 323 M€ à 365 M€ (+ 42 M€). Des facteurs externes seraient majoritairement responsables de la hausse des charges de personnel (cf. tableau 4 supra).

Pour les charges à caractère général (+ 4 M€), comme pour les charges de personnel (+9 M€) le budget primitif, qui était déjà en augmentation par rapport au compte administratif de l'exercice antérieur, a été abondé lors du budget supplémentaire et des décisions modificatives (cf. tableau en annexe). Pour autant un effort de pilotage a été consenti et renforcé au second semestre, conduisant à une sous consommation des charges à caractère général (120 M€ de réalisé contre 124 M€ inscrit au budget primitif et 133 M€ de budgété au total), et à une progression maîtrisée des charges de personnel (365 M€ de réalisé contre 362 M€ au budget primitif et 371 M€ de budgété au total). Le RIFSEEP, et les mesures nationales ont fait croître la masse salariale, mais sa hausse est due aussi à l'augmentation des effectifs rémunérés (+ 232 ETPT entre 2022 et 2024) et au glissement vieillesse technicité.

Tableau n° 8 : L'évolution des effectifs rémunérés en ETPT sur l'ensemble des budgets

	2022	2023	2024
Nombre d'ETPT total	6 256,90	6 391,17	6 435,20
<i>Dont budget principal</i>	6 034,90	6 270,90	6 316,00
<i>dont titulaires</i>	5 455,70	5 506,47	5 490,00
<i>dont non titulaires sur emploi permanent</i>	801,20	884,70	945,20
Nombre de contractuels sur emploi non permanent	650,65	689,15	704,50
<i>Dont Collaborateurs de cabinet</i>	10,00	9,20	9,10
<i>Dont contrats de projet</i>	5,90	14,55	16,30
<i>Dont assistants familiaux selon RSU en ETPT</i>	437,00	441,00	444,00
<i>Dont apprentis</i>	41,60	51,80	48,70
<i>Dont agents recrutés pour accroissement temporaire d'activité</i>	136,40	152,80	166,80
Total	6 907,55	7 080,32	7 139,70

Source : CD31 d'après le rapport social unique

Concernant les aides sociales, une augmentation du nombre de bénéficiaires est constatée pour chacun des principaux dispositifs (cf. tableau infra), ce qui participe à accroître mécaniquement les dépenses, et, malgré la dynamique des recettes CNSA, le « reste à charge » estimé par le département.

Bien que supérieures à l'exécution de l'exercice précédent, les prévisions budgétaires initiales se sont révélées insuffisantes, l'augmentation des allocations individuelles de solidarité et de l'aide sociale à l'enfance s'élevant au total à 69,4 M€. Elles ont dû être abondées par de nouveaux crédits en budget supplémentaire ou en décision modificative. Le pilotage budgétaire des allocations individuelles de solidarité s'avère difficile pour le département et a rendu plus complexe le point d'atterrissage budgétaire (cf. infra).

Tableau n° 9 : L'évolution du nombre d'allocataires

		2022	2023	2024	2025 (prév)
Allocataires RSA (sept N)		36985	36493	37779	38 000
Allocataires APA (domicile et établissement)		32910	33910	34201	34542
<i>dont à domicile</i>		24076	24639	24931	25230
<i>dont en établissement</i>		8834	9041	9270	9312
Allocataires PCH		8472	9272	9564	9946
Enfants pris en charge ASE	Effectifs au 31/12 ("stock")	7 675	8 255	8 344	8 570
	Nombre de bénéficiaires dans l'année ("flux")	10 875	11 817	11 148	11 450
<i>dont enfants placés en établissement</i>	<i>Nombre de bénéficiaires d'au moins un accueil en établissement dans l'année ("flux")</i>	2 889	3 124	3 048	2 955

Source : département

Par ailleurs, l'analyse de la ventilation fonctionnelle des dépenses réelles de fonctionnement ne traduit pas de modification substantielle des parts relatives de chaque fonction, si ce n'est le poids croissant de la santé et de l'action sociale. Cette dernière a représenté l'essentiel de l'accroissement des dépenses depuis 2022.

Certaines fonctions composées principalement de compétences obligatoires, comme les réseaux et infrastructures, ou d'autres comprenant une part significative de compétences partagées ou facultatives, ne bénéficient pas de la même dynamique de hausse. Les dépenses d'action économique font l'objet d'une régulation à la baisse, ainsi que les sports et la culture. Cela traduirait un premier recentrage du département sur ses compétences obligatoires

Pour la deuxième année consécutive, du fait de recettes et charges largement dépendantes de la conjoncture économique, le département a subi un effet de ciseau, s'élevant à 115 M€.

Sa capacité d'autofinancement brute se contracte d'un niveau équivalent et ne représente plus que 21 M€ (56 M€ reprises de réserves de produits DMTO incluses). Elle ne permet pas de couvrir l'annuité en capital de la dette (55,6 M€). La capacité d'autofinancement nette est négative à – 35 M€ (0,3 M€ M€ les reprises de réserves de produits DMTO incluses).

1.2.2 Le financement des investissements a nécessité un accroissement de la dette

1.2.2.1 Le département s'est endetté et a mobilisé les reprises sur réserves de DMTO

Le niveau du financement propre est bas (44 M€) alors même que les dépenses d'équipement restent soutenues (122 M€, soit – 6 M€) et que les subventions d'équipement augmentent (14 M€, soit + 16 M€). Certes, les crédits avaient été revus à la baisse en budget supplémentaire, ainsi qu'en décision modificative, et le département a ralenti l'exécution de certains projets à partir de l'automne. Il n'en demeure pas moins qu'il a dû mobiliser de nouveaux emprunts (155 M€) et son fonds de roulement (59 M€). L'encours de dette a été porté à 507 M€. La trésorerie nette, de 237 M€ au 31 décembre 2023, a été ramenée à 123,7 M€ fin 2024. En raison des niveaux de décaissements et encaissements qui pouvaient aboutir à des soldes de fin de journée très bas, le département a dû souscrire deux lignes de trésorerie pour 140 M€ afin de pouvoir piloter au quotidien sa trésorerie (cf. graphique en annexe). Elles ont été remboursées sur l'exercice.

La capacité de désendettement augmente dès lors à 24,3 ans et le rapport d'orientation budgétaire mentionne le dépassement du plafond national de référence de 10 ans²³.

1.2.2.2 Le lancement d'une révision de la structure de répartition des dépenses d'investissements

La contrainte s'est encore renforcée à l'automne 2024, compte tenu d'une surestimation initiale des recettes de TVA par la loi de finances qui a conduit à une nouvelle diminution de recettes de 12 M€. A cela s'est ajoutée, suite à la révision à la baisse des prévisions initiales de l'Etat, la régularisation négative de l'exercice 2023 en matière d'avance de TVA, avec une diminution supplémentaire (rappel) de 5 M€. Dès la fin de l'année 2024, le département a commencé alors à revoir la répartition des dépenses d'investissement entre les fonctions. Plusieurs compétences obligatoires sont renforcées comme la santé et l'action sociale (les aides à la banque alimentaire et aux bâtis), sur les transports publics de voyageurs (le plan de déplacement urbain de la métropole, le grand projet sud-ouest de train à grande vitesse), l'environnement (la gestion des eaux). Par contre, l'action économique représente encore 6,7 M€ alors que l'action en la matière a été critiquée par la chambre en plusieurs occasions (cf. stations de ski, contrats de prestations intellectuelles). Si le département a amorcé un recentrage sur ses compétences obligatoires il maintient encore l'ensemble de ses interventions.

Malgré les nouvelles orientations approfondissant les voies d'économies à réaliser, le département n'est pas parvenu à infléchir suffisamment sa trajectoire financière : le résultat de fonctionnement de l'exercice est toujours déficitaire (-44 M€). Après reprise de l'excédent de fonctionnement 2023, il devient positif de 85 M€. Par ailleurs, la couverture de l'annuité de la

²³ Fixé par l'article 29 de la loi 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques abrogée par l'article 26 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

dette (55,7 M€) est assurée par les ressources propres. Le projet de compte administratif ne présente pas de déficit excessif au sens de l'article L.1612-14 du code général des collectivités territoriales²⁴. Il a été réduit grâce à la stratégie de reprise du fonds de réserve DMTO (35 M€).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le département était dans une situation financière saine en 2022 avec des ressources locales suffisamment importantes et dynamiques pour faire face à ses charges et lui permettre de dégager un autofinancement. Ses dépenses d'investissement, un peu en dessous de la moyenne de la strate, lui permettaient d'accompagner la croissance démographique du territoire, et de soutenir l'investissement de tiers, publics et privés. Sa dette était limitée. Il disposait ainsi de marges lui permettant de développer des politiques publiques au-delà de ses obligations réglementaires et d'investir. Il ne disposait néanmoins que de leviers limités de fiscalité, son principal pouvoir de taux étant déjà au plafond et les marges restantes sur la taxe d'aménagement ne pouvant générer qu'un produit supplémentaire limité et pré-affecté à certaines dépenses.

L'année 2023 marque une rupture de tendance, qui s'est renforcée en 2024. La situation financière s'est fortement dégradée à l'issue de ces deux exercices, du fait d'une part, d'un effet de ciseau particulièrement important sur ses produits et charges de gestion, et d'autre part, de la poursuite d'une politique d'investissement soutenue, malgré l'attrition de l'autofinancement, accentuant le besoin de financement et le recours à l'emprunt.

Un effort de pilotage a été consenti et renforcé au second semestre 2024, conduisant à une sous consommation des charges à caractère général, et à une progression maîtrisée des charges de personnel. La reconfiguration des interventions départementales connaît également un début d'engagement. Malgré cela, un autofinancement très dégradé est constaté, ainsi que l'augmentation rapide de la dette. Cela constitue un premier signal d'alerte sur la soutenabilité de la trajectoire financière du département.

²⁴ Déficit non supérieur à 5 % des recettes de la section de fonctionnement.

2 UN BUDGET 2025 PRESENTE A L'EQUILIBRE, MAIS UNE TRAJECTOIRE FINANCIERE QUI APPELLE DES EFFORTS COMPLEMENTAIRES POUR ETRE SOUTENABLE

2.1 Le poids des facteurs externes sur le budget 2025

2.1.1 L'impact des mesures nationales sur le budget

En raison de la censure du gouvernement Barnier, une loi spéciale (article 47 de la Constitution) a été adoptée par le Parlement le 18 décembre 2024, portant « les dispositions indispensables au fonctionnement régulier de l'Etat, des collectivités territoriales (...) jusqu'à l'adoption d'une loi de finances initiale pour 2025. »

Dans ce contexte, et contrairement aux exercices antérieurs, le département n'a pas adopté son budget primitif en décembre n-1 et en a décalé le vote au 25 et 26 mars 2025. Préalablement, un débat d'orientation budgétaire a pu se tenir le 29 janvier 2025. Partant, les éléments qui suivent sont provisoires et devront être ajustés une fois le budget voté.

La loi de finances initiale pour 2025 a été promulguée le 14 février 2025. L'effort demandé aux collectivités territoriales a été allégé de 3 Md€ par rapport à la version initiale du projet de loi de finances 2025 présenté en octobre 2024, en ramenant les économies à 2,2 Md€, dont la réalisation serait favorisée par plusieurs mesures, dont un prélèvement sur les recettes des plus grandes collectivités dit « dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales » (DiLiCo)²⁵, et le gel des deux fractions de la TVA transférée. Ces mesures impactent le département. Le prélèvement sur recettes s'élèverait à 2,7 M€, le coût du gel de la TVA est estimé à 12,4 M€, et l'augmentation des taux de cotisation employeurs (CNRACL et URSSAF) à 8 M€. Elles ont été prises en compte dans le cadre de la préparation budgétaire 2025.

2.1.2 L'évolution des dépenses d'allocations individuelles de solidarité

En matière de dépenses d'intervention, les dépenses liées à l'APA (128 M€) sont en diminution par rapport au réalisé 2024 (141 M€). Une tendance à la baisse des bénéficiaires de l'aide à domicile est constatée. Pour l'APA établissement, l'évolution des dépenses est lissée depuis la mise en place du forfait dépendance globalisé. Pour autant, plusieurs facteurs conduisent à l'augmentation de ces dépenses (évolution des taux sur les tarifs des ESMS, intégration des déficits antérieurs, mesures nouvelles en matière de tarification). Le montant de l'allocation RSA au BP 2025 voté (260 M€) est en hausse par rapport au réalisé 2024 (254 M€), le département ayant anticipé la revalorisation nationale de l'allocation au 1^{er} avril 2024 (+4,6%). De surcroît, le département développe une politique volontariste en matière

²⁵ Article 186 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

d'insertion avec trois projets dédiés : le « territoire zéro non recours », le renforcement des parcours d'accompagnement des bénéficiaires, et des aides aux postes ateliers et chantiers d'insertion.

En ce qui concerne la PCH, la dynamique des dépenses résulte de l'augmentation de l'activité, c'est à dire des heures d'intervention à domicile attribuées, ou, pour les prestations adultes, des heures attribuées dans les plans de compensation, ainsi que de la revalorisation de certains tarifs.

Au global, le département évalue le « reste à charge » sur les trois allocations individuelles de solidarité à 215 M€ (+ 9 M€ par rapport à 2024, soit 4,3%). Ce « reste à charge » estimé par le département serait particulièrement dynamique sur l'ensemble de la période sous revue (+ 50 M€).

Selon les derniers indicateurs sociaux disponibles à l'échelle nationale, le département dépensait, en matière d'aide sociale, 668 € par habitant en 2022, soit plus que la valeur médiane des départements et collectivités territoriales uniques de la France métropolitaine, qui s'établissait à 641 €. La maîtrise des dépenses d'intervention est donc un enjeu central pour le département, qui dispose toutefois de possibilités de pilotage limitées. L'initiative, lancée en 2024, sur les aides à l'investissement pour les établissements médico-sociaux (rénovations ou extensions) dédiés aux personnes âgées ou en situation de handicap, va être poursuivie en 2025, avec un objectif de diminution du prix de journée. Le volume des crédits d'investissements qui y sont consacrés est toutefois limité (6 M€).

Dans le champ de l'insertion, les hypothèses de dépenses au BP 2025 ont été construites à partir d'une stabilisation du nombre de bénéficiaires du RSA. Or, trois éléments viennent fragiliser ces prévisions. D'une part, les dernières données de l'année 2024 ne semblent pas confirmer la stabilisation du nombre de bénéficiaires, et son augmentation entraînerait mécaniquement la hausse des allocations versées. D'autre part, la compensation initiale de l'État pour l'allocation RSA étant figée pour le reste de l'année, elle ne prend pas en compte l'évolution infra annuelle du nombre de bénéficiaires. Enfin, si le budget du programme insertion, distinct du versement des allocations, n'est pas directement corrélé à l'évolution du nombre de bénéficiaires, il doit être dimensionné pour permettre un accompagnement de ceux-ci, et répondre à l'obligation d'insertion renforcée par la loi Plein Emploi²⁶ en 2025. Dès lors, le département devra réaliser, sur d'autres recettes ou dépenses, des ajustements budgétaires au moment du budget supplémentaire ou des modifications de fin d'exercice. Enfin la possible généralisation du dispositif Territoire Zéro Non Recours pourrait également être un facteur d'augmentation des dépenses. Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur indique envisager de rehausser l'inscription de 8,7 M€ au budget supplémentaire sur la partie allocation ; le programme insertion ne présentant pas selon lui de nécessité d'inscriptions complémentaires. Ces éléments relativisent la robustesse de la prévision initiale.

Dans le champ de l'autonomie, l'aide personnalisée d'autonomie (APA) à domicile comme en établissement a connu une augmentation limitée sur les derniers exercices. La poursuite d'une légère augmentation du nombre de bénéficiaires est attendue pour 2025. En l'état, la dépense moyenne par bénéficiaire, qui s'établissait à 4 367 € en 2022, est relativement basse (elle atteint 4 531 € dans l'Hérault, et 4 614 € en Loire-Atlantique). Pour autant,

²⁶ Loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi

la Haute-Garonne devrait faire partie des départements dont la population des plus de 65 ans augmentera le plus entre 2013 et 2040, selon les projections de l'INSEE.

Dans le champ de l'action sociale (fonds de solidarité pour le logement et aide exceptionnelle aux personnes isolées démunies de ressources) comme de l'aide sociale à l'enfance (aides financières ASE), les évolutions des marchés locatifs comme de la situation économique peuvent avoir des impacts significatifs mais difficiles à anticiper. Le nombre d'enfants pris en charge est toutefois orienté à la hausse. Le département a également développé de manière volontariste des dispositifs qui viennent abonder les dépenses (aides exceptionnelles aux personnes démunies de ressources, téléassistance).

Au global, compte tenu de l'obligation faite au département de mettre en œuvre des droits d'une part, et de la difficulté d'établir de manière certaine des tendances ou prévisions d'autre part, la collectivité dispose d'une capacité limitée à anticiper ses dépenses d'intervention, ce qui contraint fortement leur maîtrise.

2.2 Les leviers identifiés du retour à l'équilibre

Le département annonce s'engager dans une maîtrise forte de ses dépenses de fonctionnement, et a commencé à actionner de nombreux leviers relatifs à la commande publique, au recentrage sur les compétences obligatoires, aux niveaux de prestation, à l'ajustement des subventions, aux modalités de tarification, à la baisse des effectifs, à l'optimisation des procédures, aux mutualisations, aux recherches systématiques d'économies. Il fait également état de sa volonté de maîtriser ses dépenses d'investissement, mais relève que la contrainte est moins forte, s'estimant en capacité d'augmenter son encours de dette. La reprise, trois exercices de suite, y compris en 2025, de réserves de surplus de DMTO, lui a permis d'amortir l'effet de ciseau sur son épargne et d'étaler dans le temps ses efforts de gestion.

2.2.1 La maîtrise des charges à caractère général et des charges de personnel

2.2.1.1 Les charges à caractère général

Le département se distingue par l'importance des dépenses consacrées à ses achats, que ce soit par rapport à la moyenne de la strate, ou au panel de comparaison. Cette situation s'explique, selon l'ordonnateur, principalement par la délégation transports scolaires qu'a le département de la Haute-Garonne sur le territoire d'intervention de Tisséo. Les charges à caractère général ont toutefois diminué entre 2022 à 2024, passant de 123 M€ à 119,6 M€. Si certains postes ont connu des hausses importantes en 2024 par rapport à l'exercice précédent tels que études et recherches (+ 84,5 %), primes d'assurance (+ 11 %) et autres impôts et taxes (+ 97 %), les charges à caractère général ont baissé de 0,7 %, grâce notamment à une baisse du montant des achats du Parc technique, du poste « Publicité, publications et relations publiques » (- 1,3 M€ soit - 26%) et de dépenses diverses (dont le recours aux saisonniers et aux apprentis).

Le département considère qu'il dispose là d'un levier de réduction de ses dépenses de fonctionnement et le budget primitif prévoit d'ailleurs une baisse de 5,6 M€ par rapport au réalisé 2024 soit -7 %.

2.2.1.2 Les charges de personnel

Le département se distingue également par l'importance des charges de personnel, que ce soit par rapport à la moyenne de la strate (253 €/habitant contre 200 € en 2023), ou au panel de comparaison (montant par habitant le plus élevé du panel, le plus faible étant à 158 €).

Pour 2025, l'effort produit par le département est de 21 M€, lié principalement à la diminution des effectifs, mais aussi à la fin de la prime pouvoir d'achat et du forfait mobilité durable. Pour autant, du fait des contraintes importantes pesant sur ce poste (impact haussier des mesures nationales, du glissement vieillesse technicité, etc.) la baisse ne sera au final que de 4,8 M€ par rapport au réalisé 2024.

Hors assistants familiaux, l'effectif global a connu une première baisse en 2024 de 116 agents (- 1,7 %) par rapport à l'année précédente. Ces premières réductions ont porté principalement sur des emplois non permanents (79), dont 32 apprentis. Au 31 décembre 2024, l'effectif physique des agents rémunérés par le département s'établissait ainsi à 7 186 agents dont 6 516 sur des emplois permanents (dont 5 588 titulaires) et 670 sur des emplois non permanents (dont 444 assistants familiaux). Dans une approche prospective pluriannuelle, compte tenu de la diminution des produits de gestion, l'objectif fixé pour 2025 est une réduction de 3% de la masse salariale par la diminution du nombre d'emplois. Selon l'analyse de la chambre cela représenterait, en théorie, 360 emplois ; le département n'a cependant pas précisé les modalités concrètes de réduction de la masse salariale. Il compte s'appuyer, sans quantifier leur impact, sur l'adoption de diverses mesures telles que l'établissement d'un quota de remplacement d'un seul départ sur trois, des réorganisations pour optimiser le fonctionnement des services avec moins de moyens et la limitation des remplacements et autres renforts (sauf exceptions, la priorité étant accordée aux politiques de solidarité et d'éducation). Il serait également envisagé d'utiliser plus largement le dispositif des ruptures conventionnelles, déjà pratiqué par la collectivité à petite échelle, tout en veillant à ne pas exposer le département au versement d'allocations de retour à l'emploi (ARE) à ses anciens agents en cas d'échec de leur projet de reconversion.

2.2.2 **Le renforcement du pilotage des politiques publiques obligatoires et la revue des autres politiques départementales**

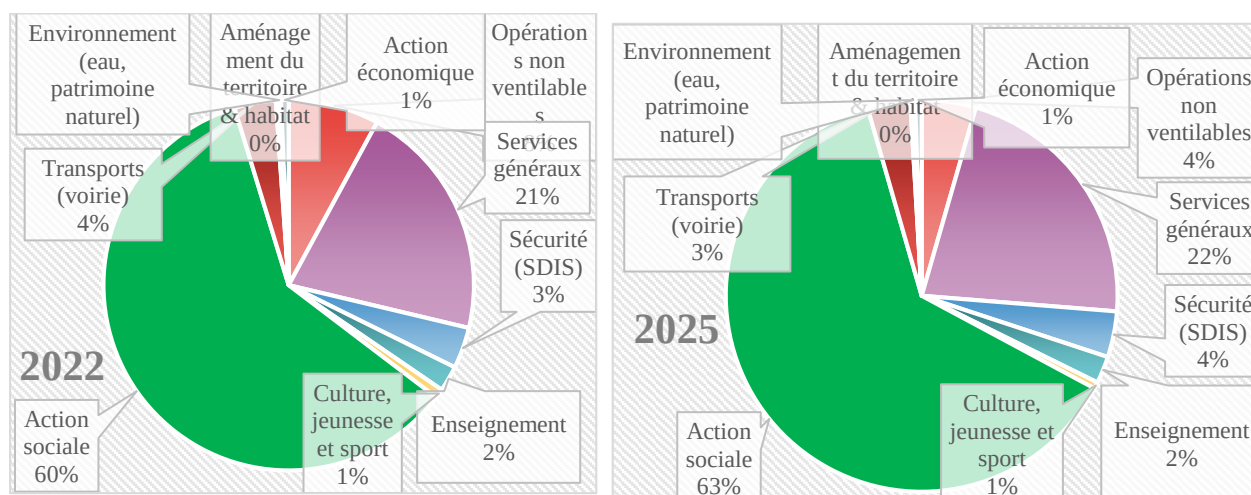
2.2.2.1 Le recentrage sur les compétences obligatoires

La contrainte financière peut inciter le département à moduler la qualité de services, à revoir les partenariats avec des tiers, et à modifier la répartition des dépenses entre compétences obligatoires et compétences partagées ou facultatives. Il n'a pas mobilisé prioritairement ce dernier levier dans la préparation de son budget.

Concernant les dépenses annuelles de fonctionnement, les contributions obligatoires à des organismes tiers, dont celles relatives aux collèges et au service départemental d'incendie et de secours, ont été relativement stabilisées (cf. tableau en annexe). Il peut être relevé la poursuite du financement aux principaux syndicats mixtes dont le département est membre (6,2 M€ pour le SMEA Réseau 31, le SMO Haute Garonne Montagne, et le SMO Haute-Garonne Numérique), et la poursuite du soutien à des tiers (Tisséo, CCAS de Toulouse). Les subventions de fonctionnement font l'objet d'une baisse limitée, de 30,8 M€ à 28,8 M€ (cf. tableau en annexe).

Au global, au regard de la ventilation fonctionnelle, qui fait état d'une baisse globale de 34 M€ des dépenses réelles de fonctionnement, la principale fonction impactée est la santé et l'action sociale (-22 M€). Les services généraux contribuent également à la baisse (-7 M€), ainsi que la plupart des autres fonctions. Les fonctions sécurité, ainsi qu'environnement et action économique sont quasi stables, et seules les opérations non ventilables et enseignement, formation professionnelle et apprentissage sont en hausse.

Graphique n° 3 : La répartition fonctionnelle des dépenses réelles de fonctionnement



Source : CRC Occitanie, d'après les données du département

L'approche par direction, permet d'affiner les constats : les directions générales adjointes de l'autonomie (personnes âgées et personnes en situation de handicap) et de l'action sociale de proximité ont, comme la plupart des directions, des budgets en baisse par rapport au réalisé. En déclinant à une échelle plus fine, moins d'une dizaine de directions sur une trentaine voient leur budget légèrement augmenter par rapport au réalisé. Le « coup de rabot » est transversal, il a concerné quasiment l'ensemble des politiques publiques menées par le département. Pour autant, sur la période 2022-2025 la part des dépenses de fonctionnement dédiées à la santé et l'action sociale s'est renforcée (cf. graphique en annexe), et la part des fonctions comprenant des compétences partagées ou facultatives a diminué et demeure modeste (16 M€).

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, l'effort à la hausse se porte principalement sur l'aménagement des territoires et l'habitat, la santé et l'action sociale, et l'environnement. Les autres fonctions sont stables ou en baisse. Pour illustration, la subvention d'équipement au SDIS, compétence obligatoire, sera diminuée de moitié. Le département se

caractérise par l'importance des subventions d'investissement à des tiers, que ce soit par rapport à la moyenne de la strate, et à plus forte raison au panel de comparaison. Cette situation traduit l'importance des engagements contractuels pris, notamment avec l'État, sur les grandes infrastructures de mobilité. La répartition fonctionnelle de ces dépenses a varié depuis 2022, mais à la marge entre les compétences obligatoires et les autres. L'approche par direction, permet d'affiner ces constats : une petite dizaine de directions voient leur budget légèrement augmenter par rapport au réalisé (les directions des routes et celle du patrimoine le voient s'accroître plus sensiblement), sur la vingtaine disposant d'un budget. Si le bilan est plus contrasté qu'en fonctionnement, le « coup de rabot » est également quasi-général, quoique modulé.

2.2.2.2 Les soutiens du département à des politiques publiques reposant sur des bases juridiques fragiles

Malgré la contrainte financière, le département n'a pas mis fin à des politiques publiques développées au titre d'un « départementalisme » revendiqué. Dans certains domaines spécifiques, comme le soutien aux stations de ski, aux circuits courts ou le soutien à l'économie, la chambre a plusieurs fois souligné dans ses rapports la fragilité juridique de ces interventions.

La ventilation fonctionnelle met en évidence des dépenses en matière de développement économique, que ce soit en fonctionnement ou en investissement. Le département conduit certaines actions, par exemple en matière d'aides agro-environnementales. Or, aux termes de l'article L. 3232-1-2 du CGCT, son intervention dérogatoire dans le domaine agricole est très encadrée. De plus, la loi dite 3DS n°2022-217 du 21 février 2022 a restreint encore davantage l'action des départements dans le domaine agi-environnemental. La politique départementale en la matière est évaluée à 2 M€ par an. De même, des subventions de fonctionnement allouées à des associations de promotions de labels, de produits locaux, ou attribuées à la chambre départementale d'agriculture manquent de base juridique. Le département répond que dans le cadre du recentrage de ses interventions, les aides directes aux projets de circuits courts ont été supprimées et que le soutien à l'activité et l'emploi se fait uniquement au travers de sa mission de solidarité territoriale ou de dispositifs sociaux en lien avec l'insertion de public en situation de précarité ou de handicap ou d'aides déléguées par les intercommunalités.

2.2.2.3 Le département risque de devoir réaliser des arbitrages supplémentaires en investissement et fournir de nouveaux efforts pour redresser son épargne

Le département avait au 31 décembre 2023 un stock de 3,3 Md€ d'autorisations de programmes votées, dont 0,37 Md€ affectées dans l'année et 0,2 Md€ mandatées dans l'année. Le stock actualisé lors du débat d'orientation budgétaire 2025 atteint 4,2 Md€ dont 2 Md€ restant à financer. Une partie du stock inclut 711 M€ au titre du grand projet ferroviaire sud-ouest (GPSO) et l'aide à l'équipement des transports urbains. Le département prévoit que le solde, de l'ordre de 1,3 Md€, s'écoulerait à hauteur de 168 M€ par an, sur 8 ans, les dépenses annuelles d'investissement étant prévues pour être plafonnées à 200 M€ par an (soit 32 M€ hors stock existant).

Le stock d'autorisation votées étant très conséquent et ne se résorbant que très progressivement, le département a engagé en 2024 un travail de nettoyage afin d'en éliminer

les opérations obsolètes ou non essentielles. 19 M€ d'autorisations de programme ont ainsi été restituées. Il s'agit désormais d'aller plus loin, avec l'actualisation du plan pluriannuel d'investissement, afin de restituer systématiquement les crédits consacrés aux opérations caduques, et de ne maintenir que les autorisations véritablement prioritaires dans le contexte des nouvelles contraintes budgétaires. A cet égard, il peut être relevé que le reste à financer des autorisations de programme cumulées (252 M€) pour les contrats territoriaux²⁷ s'élèvent à près de 139 M€, soit l'équivalent de 7 années des crédits de programme inscrits pour 2025. Pour les collèges le reste à financer (613 M€) est l'équivalent de près de 10,5 années de crédits de programme. Pour le BP 2025, des hypothèses d'autorisation de programme doivent être affinées au moment de la présentation du budget.

Le département a pu recourir durant la période à des mises en réserve et reprises de DMTO. Avec la reprise de 50 M€ au budget primitif 2025, il a désormais épuisé ces réserves et cet outil n'est donc plus disponible. Dès lors, dans la perspective d'une gestion maîtrisée de sa trajectoire financière il devra, à l'aide d'indicateurs financiers, d'une part plafonner sa dette et d'autre part cantonner sa capacité de désendettement en deçà de 10 ans (seuil fixé par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022)²⁸. Ainsi, pour une dette plafonnée à 600 M€, une épargne brute de 60 M€ sera nécessaire, ce qui implique une augmentation de celle-ci d'environ 40 M€. Le département a mentionné des objectifs encore plus élevés, de 80 M€ d'épargne brute, et des dépenses d'investissement ramenées à 200 M€ par an, ce qui nécessiterait un effort accru. Partant, si les produits de gestion ne se redressent pas, l'effort devra uniquement porter sur les charges de gestion. Le département devra alors approfondir son plan d'économies.

2.3 Un budget 2025 qui, du fait des mesures prises, affiche un début de redressement

2.3.1 Un budget en équilibre formel s'appuyant sur des outils budgétaires et comptables

2.3.1.1 Le département a mobilisé des outils budgétaires et comptables exceptionnels pour présenter un budget formellement en équilibre

Afin d'équilibrer son projet de budget primitif 2025, et notamment sa section de fonctionnement, le département est contraint de prévoir des reprises sur provisions et réserves DMTO à hauteur de 50 M€ soit l'intégralité des réserves disponibles. L'épargne brute visée, reprises de DMTO et provisions incluses, serait de l'ordre de 72 M€, et son épargne nette, de 10 M€. Cette opération lui permet également d'accroître d'autant le résultat de la section de fonctionnement, et par incidence, de contribuer potentiellement au versement de la section de

²⁷ Soutien aux projets d'investissement des communes et intercommunalités

²⁸ Le plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, a été supprimé par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, mais demeure une référence en matière d'alerte financière

fonctionnement à la section d'investissement (13 M€), et partant de contribuer à la financer budgétairement.

Le département dispose également d'un outil comptable d'ajustement du résultat dégagé par sa section de fonctionnement : la neutralisation des amortissements. Il a particulièrement développé cette technique en 2021 en la portant à près de 50 M€²⁹. Ses services estiment le potentiel maximal de neutralisation à 103 M€. En l'état, un niveau de neutralisation de 58 M€ est envisagé pour 2025, soit une augmentation significative par rapport aux années antérieures (23-31 M€), ce qui permet d'accroître d'autant le résultat positif dégagé.

Dès lors, le budget primitif 2025 présente un équilibre à hauteur de 1 739 M€ en section de fonctionnement et 471 M€ en section d'investissement.

2.3.1.2 La réforme de la fiscalité a retiré au département une grande part de sa capacité de pilotage des recettes

Réforme de la fiscalité des départements

La structure de financement des départements apparaît inadaptée et la Cour des comptes a recommandé sa redéfinition³⁰. La réforme de la fiscalité des départements lui a retiré une grande part de sa capacité de pilotage des recettes. La part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties a été transférée au bloc communal en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, faisant perdre au département le dernier impôt local pour lequel il exerçait un pouvoir de taux encadré de manière souple, à la différence d'autres impositions pour lesquelles ce pouvoir est contraint comme, par exemple, les droits de mutation à titre onéreux.

De plus, le processus budgétaire départemental en est affecté : il disposait auparavant, suite à la notification des bases fiscales, de la capacité de fixer ses orientations budgétaires en fonction de recettes cibles dont il pouvait déduire des évolutions de taux d'imposition. Désormais, il ne peut s'appuyer, pour la fraction de TVA et les produits de DMTO, que sur des tendances nationales qui lui sont communiquées tardivement, et qui ont fait jusqu'ici l'objet d'ajustements à la baisse³¹.

Le département peine à affiner ses propres prévisions en la matière, du fait même de leur nature. D'une part, la fraction de TVA qui lui est attribuée résulte du calcul d'une base et d'un taux dont il ne maîtrise aucun élément. D'autre part, les produits de DMTO sont volatiles d'un mois sur l'autre, ne connaissent pas d'évolution cyclique infra annuelle bien marquée. La qualité de la prévision budgétaire s'en trouve affectée sans que cela remette en cause la sincérité des inscriptions, celles-ci échappant, par nature même, à la maîtrise du département.

²⁹ L'article. D.3321-3 du code général des collectivités territoriales permet aux départements de procéder à une neutralisation budgétaire de la dotation aux amortissements des subventions d'équipement versées et des bâtiments administratifs et scolaires par une dépense de la section d'investissement et une recette de la section de fonctionnement.

³⁰ Cour des comptes, rapports publics thématiques, Les finances publiques locales, 2023, p. 75/232, et Les scénarios de financement des collectivités territoriales, 2022

³¹ Cour des comptes, rapport public thématique, les finances publiques locales, 2023, et avis du Haut Conseil aux Finances Publiques, 2023, 2024 et 2025

En portant son taux au plafond pour les taxes d'urbanisme, et en mobilisant la possibilité de majoration des DMTO au taux de 5%, le département a utilisé ses derniers pouvoirs produisant un effet de levier sur ses recettes fiscales. Les autres recettes (produits de services, recouvrements des indus d'insertion, d'aide sociale, revenus des immeubles) ne représentent que 3,7 % des recettes de fonctionnement. Il ne prévoit pas d'action spécifique en la matière. Les produits exceptionnels, issus des produits de cessions d'immobilisation ont été limités depuis 2022 (de l'ordre de 1 M€/an), et le département ne prévoit pas, pour 2025, de produits plus élevés. Une étude est toutefois lancée pour identifier de potentielles cessions à réaliser.

De fait, le département ne dispose plus que de quelques leviers en recettes de fonctionnement. Le taux de certaines taxes (taxes de séjour), ou la révision des tarifs des principaux services dont il a la charge (cf. cantines scolaires des collèges), constituent des possibilités, mais leur impact financier serait limité tout en étant sensible pour les usagers. En investissement, si l'enveloppe nationale allouée au fonds vert dans le cadre de la transition écologique est en baisse, le département doit continuer d'être actif sur la recherche de cofinancements nationaux, européens ou privés pour financer ses projets.

Comme le reconnaît la collectivité, compte tenu de son panier de ressources, l'atonie des recettes ne peut être renversée que par une reprise économique significative, qui ne relève pas directement de son action. Dès lors, à défaut de pouvoir piloter ses recettes, le redressement de l'autofinancement passe nécessairement par la maîtrise renforcée des dépenses de fonctionnement, d'autant que celles-ci sont impactées par des mesures nationales. L'enjeu de pilotage des dépenses est d'autant plus fort et constitue l'essentiel de ses leviers de retour à l'équilibre.

2.3.2 Une partie de l'effort de redressement des finances reste à produire

2.3.2.1 Un budget qui prévoit une baisse des produits de gestion

Le département a été prudent dans ses estimations d'évolution des produits de gestion. Le département prévoit pour 2025 une hausse du nombre d'habitants de 1,2 %, ce qui est conforme aux prévisions de l'INSEE, et qui permettrait un gain de près de 17 000 habitants. Il prévoit également une croissance du PIB de 0,9%, et une inflation de 1,8 %, légèrement supérieures aux projections de la Banque de France, et du projet de loi de finances, et un taux de chômage de 7,8%. Ces données de cadrage sont un peu plus prudentes que les prévisions nationales.

Le département, qui souligne les incertitudes pesant sur les recettes, prévoit pour cet exercice une baisse de ses produits de gestion de 31 M€ (-1,9 %, hors reprises de réserves de produits DMTO) par rapport à l'exécution 2024, ce qui est prudent. Les principaux facteurs de cette baisse sont la baisse des concours au titre de l'APA, des dotations et participations et des impôts et taxes. Les montants de la DGF et du FNGIR ont été estimés stables.

Tableau n° 10 : L'évolution des ressources institutionnelles

	pour mémoire						
en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	262 589 222	265 157 964	284 836 232	254 137 570	273 103 480		
dont Dotation Globale de Fonctionnement	103 638 328	104 005 952	104 642 373	105 394 787	105 908 367	106 636 993	106 853 744

Source : CRC, d'après les données du département et de la DGCL

Concernant plus précisément les ressources fiscales, celles-ci sont globalement prévues en légère baisse (-4 M€), les quelques progressions attendues (cf. tableau en annexe) étant intégralement absorbées par l'anticipation d'une baisse du fonds de péréquation DMTO (- 12 M€). Les taxes sur les conventions d'assurance (TSCA) sont considérées comme les dernières ressources dynamiques (+ 2 M€). A contrario, les autres impôts et taxes sont estimés stables (cf. relative à la production et à la consommation énergétiques et industrielles (TICPE), mais aussi la TICFE, les IFER). Les DMTO et la TVA ne sont plus un moteur de croissance des recettes, et à taux de fiscalité inchangé, aucune autre ressource ne peut en prendre le relais. Compte tenu du gel prévu par la loi de finances initiale, le produit de fraction de TVA est prévu à un niveau stable de 575 M€.

Le produit des DMTO est en légère augmentation, une légère reprise du marché de l'immobilier étant espérée (+ 5 M€ soit 2,3% à 220 M€). La prévision a été réalisée à législation constante, sans hausse de taux³². La collectivité, qui avait déjà porté avant le début de la période le taux de DMTO à son plafond, a saisi, lors de sa séance exceptionnelle du 26 février 2025, qui y a été intégralement dédiée, la possibilité d'une nouvelle majoration (de 4,5% à 5%) offerte par la loi de finances. Cependant, son entrée en vigueur au 1^{er} avril, ainsi que d'autres éléments, viennent en limiter l'impact : d'une part, une exonération pour les primo accédants a été introduite, d'autre part, l'instauration d'un prélèvement complémentaire au profit des fonds de péréquation équivalent à 0,25% de l'assiette, soit une minoration de moitié du rendement du déplafonnement. De fait, l'augmentation du taux ne devrait générer qu'un produit supplémentaire limité de 7 M€ en 2025, et le département ne l'a pas pris en compte dans la prévision de recettes DMTO. En ce qui concerne les enjeux de péréquation nationale associés, le département est soumis à des effets de seuil importants pouvant impacter le reversement du fonds dédié, et partant diminuer les recettes attendues.

Par ailleurs, il disposait encore d'une marge pour la taxe d'aménagement. Elle a ainsi été portée à son taux plafond de 2,5% en 2025, permettant de hausser le produit attendu à 12 M€ (+4,8 M€).

Afin de conforter ses produits de gestion, le département a prévu, dans une approche prudente, de réaliser une reprise sur réserves de DMTO de 50 M€.

³² Le premier projet de LFI envisageait la possibilité d'augmenter le taux départemental de 0,5 point, tout en exonérant les primo-accédants dont la valeur des biens est inférieure à 250 000 €.

2.3.2.2 Une prévision de diminution des charges peu réaliste en ce qui concerne les aides sociales

Concernant les charges de gestion, le département devra contribuer au dispositif de lissage conjoncturel à hauteur de 2,7 M€.

Il a estimé dans son débat d'orientation budgétaire qu'un scénario « au fil de l'eau » ne permettrait pas de voter un budget en équilibre, et qu'il conduirait à une épargne nette négative et ne serait pas soutenable dans la durée. Dès lors, l'exécutif a proposé un scénario alternatif, fixant une cible de charges de gestion avec une diminution globale de 37 M€ (- 2,35 %) par rapport au réalisé 2024. La plus large partie de l'effort concerne les aides sociales (-25 M€) ainsi que les charges à caractère général et les charges de personnel (10 M€ à elles deux).

Pour les aides directes à la personne, le département anticipe une baisse globale de - 2,5%, alimentée par la diminution des charges de l'APA, et de celles des prestations de compensation du handicap. Une augmentation est prévue pour les seules dépenses du RSA. La baisse des aides indirectes est encore plus prononcée (-7,3%). Si les frais de séjours pour adultes handicapés et personnes âgées sont prévus en hausse (respectivement +5 et +17%), l'accueil familial et les frais de séjours de l'aide sociale à l'enfance sont prévus en baisse (-18%), en dépit de l'évolution tarifaire impactée par la hausse des salaires, comme l'a relevé l'ordonnateur dans sa réponse écrite. Il a toutefois indiqué qu'au regard de l'activité des quatre premiers mois de l'année, une demande d'augmentation des crédits pour l'hébergement sera soumise à l'assemblée départementale en juin 2025. Ces évolutions sont partiellement financées par des recettes supplémentaires CNSA et, pour la prestation de compensation du handicap, par la dotation dédiée. Toutefois, selon le département, le reste à charge départemental augmenterait (cf. tableau).

La chambre relève que 1 064 M€ ont été inscrits au BP 2025 pour les chapitres couvrant le RSA, l'APA et les autres charges de gestion courante, au regard des 1 090 M€ réalisées en 2024 (soit -26 M€). Compte tenu des facteurs d'augmentation relevés, les prévisions de dépenses en matière d'allocations individuelles de solidarité vont, bien qu'argumentées, nécessiter une maîtrise rigoureuse ou des ajustements nécessitant de nouveaux équilibres. Afin de faire face à l'été 2025 à de nouvelles dépenses, le département pourra certes s'appuyer sur des recettes supplémentaires, telles que le report d'excédent de la section de fonctionnement antérieur, et peut être le produit supplémentaire issu de la majoration des DMTO, mais tout dérapage par rapport aux prévisions contraindra d'autant plus ses perspectives de rétablissement de l'autofinancement. Au global, les inscriptions de dépenses d'aides sociales sont peu réalistes compte tenu du dynamisme constaté sur les exercices précédents (cf. supra) et des leviers limités dont dispose le département.

2.3.2.3 Une prévision de diminution exigeante, mais qui reste crédible, sur les charges pour lesquelles il dispose de marges d'actions

Le département, dont les marges d'actions sont plus importantes sur les charges à caractère général et les charges de personnel, a fixé l'objectif d'une diminution de celles-ci de 5 M€ pour chacune d'elles par rapport au réalisé 2024. Compte tenu des évolutions naturelles (GVT), des mesures nationales telles que l'augmentation du taux de cotisation CNRACL (6 à 8 M€) ou maladie, et d'autres mesures locales (frais de prévoyance et complémentaire

santé), et de l'augmentation du budget consacré aux assistants familiaux, l'objectif de réduction à atteindre s'accroît d'autant (cf. infra). Le département attend donc que la mise en œuvre des mesures de réduction des effectifs, initiées fin 2024, lui permette de maîtriser globalement la masse salariale.

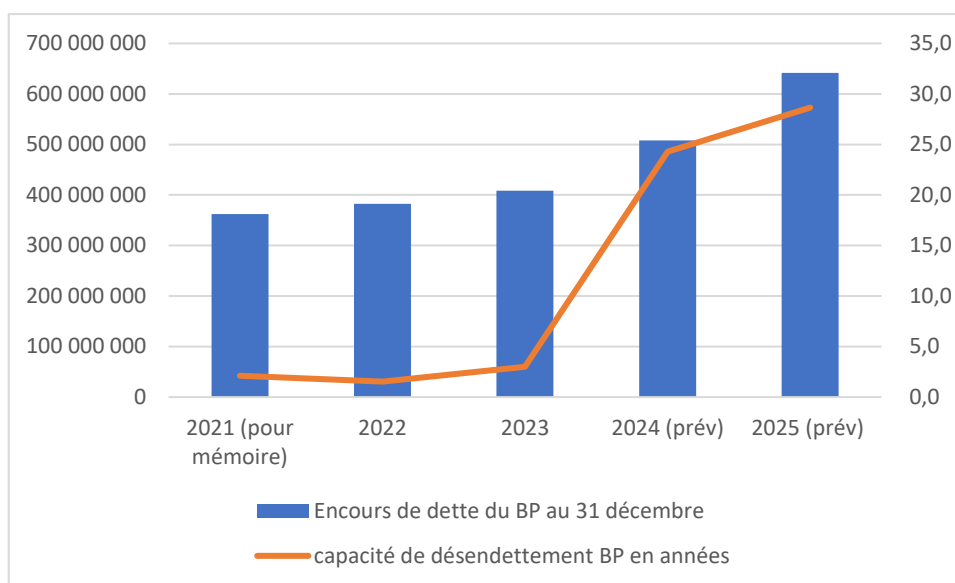
Par ailleurs, les subventions de fonctionnement à des tiers seraient stabilisées. Les autres charges de gestion, qui intègrent les dotations aux collèges, au SDIS, et la contribution à Toulouse Métropole, sont prévues en augmentation de 1%. Sous réserve d'un pilotage exigeant des dépenses afférentes, ces prévisions apparaissent crédibles.

En conclusion, sous réserve des éléments mentionnés, et notamment des réajustements lors de l'adoption du budget, le plan d'économies est pour une large part dépendant d'hypothèses optimistes sur les dépenses contraintes (notamment les aides sociales), et partant n'est pas tenable. Pour autant, le département ne redresse sa capacité d'autofinancement brute (72 M€, soit +16 M€) que par la reprise de réserves de ses produits de DMTO (50 M€). Hors mises en réserves et reprises de ces produits, la capacité d'autofinancement brute ne se redresserait que de 1,5 M€ pour ne s'établir qu'à 22 M€. Avec les reprises de réserve, le département redresserait son épargne nette (+5,5 M€) afin de la maintenir positive à 9,7 M€. Hors mises en réserves et reprises, l'épargne nette se serait située à - 40 M€.

2.3.2.4 Des dépenses d'investissement qui nécessiteraient, pour être intégralement réalisées, une forte hausse de l'endettement

Le département prévoit, au titre de son financement propre disponible d'un montant global de 57 M€ en 2025, un apport global de 47,2 M€, provenant du fonds de compensation de la TVA, des subventions d'investissement reçues, et des fonds affectés à l'équipement.

Afin de garantir sa soutenabilité, il a estimé, dans son rapport d'orientation budgétaire, que l'effort d'investissement devait être ramené à 200 M€ (contre 260 M€ en 2024) hors aide à la pierre (10 M€ qui sont intégralement compensées et donc neutre budgétairement). Le département doit pour ce faire reprendre son plan pluriannuel d'investissement pour la période 2025-2028. Les priorités affichées sont la politique de transition énergétique et écologique, les constructions et rénovations de collèges, la poursuite des grands plans et schéma de mobilité, les aides aux territoires, certains projets identifiés concernant les bâtiments culturels et sportifs. Pour autant, dans le budget 2025 voté, les dépenses d'investissement sont maintenues à 256 M€.

Graphique n° 4 : L'évolution de l'encours de dette et de la capacité de désendettement

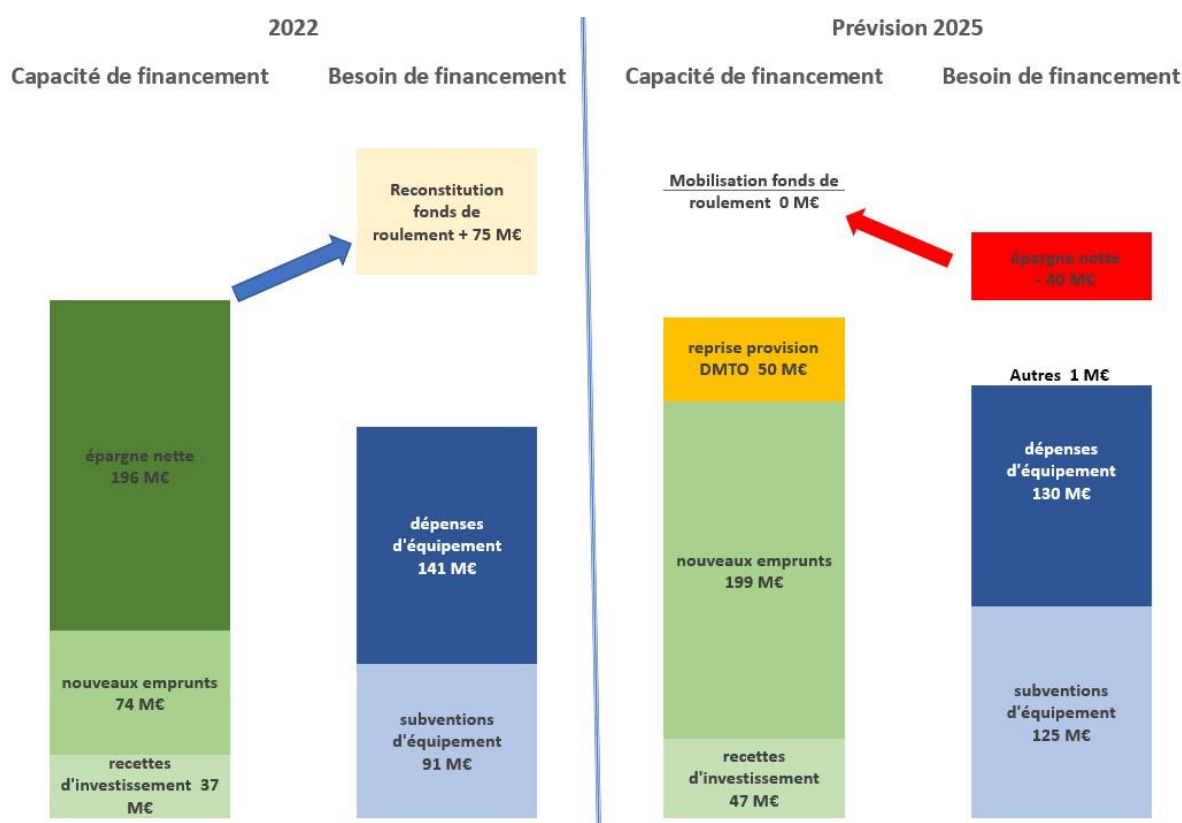
Source : CRC, d'après les données du département

Le besoin de financement en résultant (199 M€) s'appuiera sur l'emprunt (199 M€) le fonds de roulement n'étant plus mobilisable. L'endettement serait ainsi porté à 642 M€ fin 2025. Compte tenu de la capacité d'autofinancement brute prévisionnelle, la capacité de désendettement serait de 28,6 ans. Une reprise de la mise en réserve des DMTO effectuée sur les exercices précédents (le solde est de 50 M€ au 31 décembre 2024) est prévue afin d'équilibrer la section de fonctionnement. La soutenabilité n'est pour autant pas assurée, car le département aura épuisé ses dernières réserves de DMTO et devra donc engager un effort supplémentaire de redressement de sa capacité d'autofinancement brute l'année suivante.

De plus, le fonds de roulement net global était de 214 M€ fin 2023, suite à sa mobilisation à hauteur de 56 M€, il n'est plus que de 158 M€ fin 2024. Avec un besoin en fonds de roulement de l'ordre de 35 M€, la trésorerie s'établit à 123 M€ au 31 décembre 2024. A la fin du mois de février 2025, le solde de trésorerie n'est déjà plus que de 56,5 M€. Dès lors, une nouvelle mobilisation du fonds de roulement n'est plus envisageable, à besoin de fonds de roulement constant, la trésorerie moyenne étant faible et inférieure à 30 jours de charges courantes.

Des dépenses d'investissement à hauteur de 255 M€ ne sont donc pas soutenables. Le département pourrait être amené soit à recourir davantage à l'emprunt, soit à réduire son programme d'investissement, soit à viser dès l'adoption du budget primitif la réalisation partielle de celui-ci, selon un taux d'exécution budgétaire de 80%. La chambre relève que le département, afin d'équilibrer la section d'investissement a également inscrit à son projet de budget des recettes d'emprunts à hauteur de 199 M€. Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur confirme l'analyse de la chambre et indique qu'il ne réalisera en effet que 80% des investissements, soit 200 M€, hors aides à la pierre. La chambre rappelle que l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales pose l'évaluation sincère des dépenses comme des recettes, sans majoration, comme une condition de l'équilibre réel du budget.

Graphique n° 5 : L'évolution de la capacité et du besoin de financement



Source : CRC d'après les données du département

CONCLUSION

Le département a été obligé pour la première fois de décaler le calendrier d'adoption du budget primitif. Pour l'équilibrer il a mobilisé la technique budgétaire et comptable des reprises des réserves de produits, et ne pourra plus disposer pour la fin de l'exercice 2025, ou l'exercice suivant, des mêmes marges d'ajustement.

Disposant de peu de leviers sur les recettes, le département a fixé pour 2025 des objectifs de réduction des dépenses de fonctionnement. Il affiche des mesures d'économies pour contenir ses charges à caractère général et charges de personnel qui seront, compte tenu de leur ampleur, difficiles à tenir. Surtout, l'équilibre du budget repose sur une diminution des crédits dédiés aux dépenses d'aides sociales., ces hypothèses sont peu réalistes. D'une part le département dispose de leviers de pilotage limités en la matière et d'autre part plusieurs facteurs externes contribuent à leur hausse. Dès lors, si le budget 2025 affiche un début de redressement de l'épargne, celui-ci reste à confirmer.

Le budget affiche 255 M€ de dépenses d'investissement, ce qui est bien supérieur aux 200 M€ affiché comme relevant d'une trajectoire soutenable. Pour les financer, il prévoit un recours important à l'emprunt, le fonds de roulement n'étant plus en capacité d'être mobilisé. Dès lors, le département pourrait être amené soit à recourir davantage à l'emprunt, soit à réduire son programme d'investissement, soit à viser dès l'adoption du budget une réalisation

partielle de celui-ci. Dans sa réponse écrite l'ordonnateur a mentionné s'engager sur cette dernière option.

La trajectoire formalisée dans le budget n'est donc pas soutenable. Dans la perspective d'une gestion maîtrisée de sa trajectoire financière, il devra, à l'aide d'indicateurs financiers, d'une part plafonner sa dette, d'autre part cantonner sa capacité de désendettement en deçà de 10 ans. Un redressement de l'épargne brute, d'au moins 40 M€ est nécessaire et appelle, si les produits de gestion ne se redressent pas ou si les prévisions de baisse de dépenses ne se réalisent pas, des mesures complémentaires d'économies. La programmation pluriannuelle des investissements doit également être renforcée.

ANNEXES

Annexe 1 Les retraitements réalisés	43
Annexe 2 La situation financière.....	44
Annexe 3 Les équilibres budgétaires 2025.....	46

Annexe 1 Les retraitements réalisés

Les retraitements de mise au format des produits et charges de gestion

La situation financière est présentée d'après un ensemble de traitements des comptes de gestion, organisés selon la méthodologie des juridictions financières, qui garantit leur qualité et homogénéité et partant permettent la comparaison d'un département à l'autre. Les données 2024 et 2025 étant provisoires, la CRC Occitanie a mobilisé les données du département, d'une part sur l'exécution du budget 2024, d'autre part sur le budget prévisionnel 2025 relatives aux produits et charges de gestion. En partant des données définitives 2024, l'application des taux d'évolution constatés d'un exercice sur l'autre a permis de reconstituer le tableau de synthèse décrivant la trajectoire financière de la collectivité sur l'ensemble de la période. Ces données ont fait l'objet d'échanges avec les services de la collectivité afin de s'assurer de leur cohérence.

Les retraitements de neutralisation de mise en réserve des surplus de DMTO

L'article 12 du décret du 15 juillet 2022, portant diverses mesures relatives aux dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, à la péréquation des ressources fiscales, à la fiscalité locale et aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales prévoit les conditions et modalités d'affectation en réserves budgétaires des recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçues par les départements. Cette mise en réserve est codifiée à l'article R. 3321-4 du code général des collectivités territoriales.

L'objectif de la mise en réserves est de constituer une ressource budgétaire future lorsque la collectivité décidera de reprendre les produits de DMTO en réserves.

La mise en réserves de surplus de DMTO vient augmenter les charges de gestion, et partant diminuer budgétairement le niveau d'épargne de la collectivité. La reprise de réserves vient augmenter les produits de gestion et par conséquent augmenter budgétairement le niveau d'épargne de la collectivité. Partant, ces flux viennent impacter l'analyse de la capacité de désendettement. Les retraitements de neutralisation réalisés par la CRC Occitanie viennent, dans une approche d'analyse de la trajectoire financière de la collectivité, rétablir le niveau d'épargne qui aurait été constaté sans le recours à ces outils budgétaires.

Annexe 2 La situation financière

Tableau n° 11 : Les mises en réserves et reprises de DMTO

en €	2022	2023	2024	2025 (prév)	Total
Mise en réserve DMTO	50	60	0	0	110
Reprise de réserve DMTO	0	25	35	50	110

Source : département et CRC Occitanie d'après comptes de gestion

mise en réserve 2022			estimation mise en réserve 2023 au 31-12-22		
2018	2019	2020	2019	2020	2021
250 484 159,39	288 960 369,50	283 585 128,80	287 470 213,16	283 585 128,80	327 349 778,33
	274 343 219,23			299 468 373,43	
	2021			2022	
	327 349 778,33			363 140 564,16	
	53 006 559,10			63 672 190,73	

Source : département

Tableau n° 12 : L'évolution des contributions obligatoires

En millions d'euros	2 022	2 023	2 024 (prév)	2 025 (prév budgétaires)	Évolution totale 25/22 en %
Contributions obligatoires	104,36	117,14	113,63	112,96	8,2%
Dont collèges publics	12,02	15,45	13,53	15,13	25,84%
Dont collèges privés	5,77	6,25	6,36	6,96	20,69%
Sous total collèges	17,79	21,70	19,89	22,09	24,17%
Dont SDIS	54,27	57,69	60,14	60,14	10,82%
Dont autres	32,31	37,75	33,61	30,74	-4,86%

Source : Département de la Haute-Garonne

Tableau n° 13 : L'évolution des subventions de fonctionnement versées

En millions d'euros	2 022	2 023	2024 (prév)	2025 (prév budgétaires)
Total subventions de fonctionnement	32,225	32,196	30,794	28,8
<i>dont subventions aux associations</i>	25,887	25,844	24,963	22,4
0_Services Généraux	0,858	0,827	0,778	
1_Sécurité	0,200	0,000	0,000	
2_Enseignement, Formation Professionnelle et Apprentissage	0,900	1,000	1,026	
3_Culture, Vie Sociale, Jeunesse, Sports et Loisirs	6,388	6,109	6,084	
4_Santé et action Sociale	13,174	13,195	12,823	
5_Aménagement des Territoires et Habitat	0,118	0,112	0,105	
6_Action Economique	4,124	4,358	4,292	
7_Environnement	0,092	0,239	0,275	
8_Transports	0,000	0,000	0,000	
dont subventions aux collectivités	5,203	5,354	5,236	5,8
0_Services Généraux	0,053	0,153	0,062	
2_Enseignement, Formation Professionnelle et Apprentissage	0,213	0,229	0,293	
3_Culture, Vie Sociale, Jeunesse, Sports et Loisirs	1,013	1,090	0,631	
4_Santé et action Sociale	3,180	3,229	3,199	
5_Aménagement des Territoires et Habitat	0,164	0,031	0,207	
6_Action Economique	0,507	0,467	0,675	
7_Environnement	0,024	0,076	0,091	
8_Transports	0,046	0,074	0,078	
dont subventions aux entreprises	0,717	0,742	0,346	0,4
3_Culture, Vie Sociale, Jeunesse, Sports et Loisirs	0,328	0,363	0,151	
6_Action Economique	0,389	0,379	0,197	
Dont actions d'aides au logement (éventuellement dans un BA)	0,562	0,435	0,417	0,2

Source : département

Annexe 3 Les équilibres budgétaires 2025

Tableau n° 14 : Budget primitif 2025 – Section de fonctionnement

Chap.	Fonctionnement	Budget primitif 2024	Projet CFU 2024	budget primitif 2025 exécutoire	Différence BP à BP (en €)	Variation BP à BP (%)
011	Charges à caractère général	124 289 661,00	121 296 386,96	114 048 800,00	-10 240 861,00	-8,24%
012	Charges de personnel et frais assimilés	362 366 486,00	365 325 888,17	360 527 779,00	-1 838 707,00	-0,51%
014	Atténuation de produits	34 450 000,00	35 353 231,97	34 300 000,00	-150 000,00	-0,44%
015	RMI		0,00	0,00		
016	APA	144 337 264,00	141 321 259,08	127 738 500,00	-16 598 764,00	-11,50%
017	RSA	253 633 810,00	254 385 058,43	259 963 657,00	6 329 847,00	2,50%
65	Autres charges de gestion courante (sauf 6586)	651 412 268,00	694 769 395,38	676 847 048,00	25 434 780,00	3,90%
6586	Frais de fonctionnement des groupes d'élus	553 180,00	489 149,60	672 807,00	119 627,00	21,63%
Total des dépenses de gestion courante		1 571 042 669,00	1 612 940 369,59	1 574 098 591,00	3 055 922,00	0,19%
66	Charges financières	12 282 511,00	11 497 815,74	15 823 748,00	3 541 237,00	28,83%
67	Charges spécifiques	847 000,00	407 055,93	505 925,00	-341 075,00	-40,27%
68	Dotations aux provisions, dépréciations (semi-budgétaires)	355 014,00	1 783 274,00	0,00	-355 014,00	-100,00%
022	Dépenses imprévues de fonctionnement		0,00			
Total des dépenses réelles de fonctionnement		1 584 527 194,00	1 626 628 515,26	1 590 428 264,00	5 901 070,00	0,37%
023	Virement à la section d'investissement	11 512 405,00	0,00	12 857 405,00	1 345 000,00	11,68%
042	Opérat° ordre transfert entre sections	132 084 000,00	139 191 377,14	135 989 270,00	3 905 270,00	2,96%
043	Opérat° ordre intérieur de la section			0,00		
Total des dépenses d'ordre de fonctionnement		143 596 405,00	139 191 377,14	148 846 675,00	5 250 270,00	3,66%
D002	Résultat reporté ou anticipé					
TOTAL des dépenses de fonctionnement cumulées		1 728 123 599,00	1 765 819 892,40	1 739 274 939,00	11 151 340,00	0,65%
013	Atténuations de charges	1 828 660,00	1 852 398,37	1 477 830,00	-350 830,00	-19,19%
015	RMI		0,00			
016	APA	55 780 000,00	63 655 256,13	55 200 000,00	-580 000,00	-1,04%
017	RSA	126 269 463,00	126 703 975,18	126 639 463,00	370 000,00	0,29%
731	dont TICPE	122 889 463,00		122 889 463,00	0,00	0,00%
70	Produits des services, du domaine et ventes...	6 442 300,00	5 575 048,78	5 584 603,00	-857 697,00	-13,31%
73	Impôts et taxes (sauf le 731)	726 624 844,00	715 727 407,84	704 123 332,00	-22 501 512,00	-3,10%
73	dont DMTO (c/7321 et 7322)	276 800 000,00	220 362 401,03	221 890 000,00	-54 910 000,00	-19,84%
73	dont fraction de TVA (c/7351 et 7352)	600 381 348,00	575 158 783,00	575 158 783,00	-25 222 565,00	-4,20%
731	impositions directes	495 137 046,00	449 460 107,77	456 209 987,00	-38 927 059,00	-7,86%
731	dont TSCA	179 000 000,00	187 950 127,80	189 753 302,00	10 753 302,00	6,01%
731	dont TICPE-LRL	12 000 000,00	12 367 952,64	12 450 000,00	450 000,00	3,75%
74	Dotations, subventions et participations	206 173 768,00	223 253 925,27	210 037 132,00	3 863 364,00	1,87%
75	Autres produits de gestion courante	85 385 200,00	92 288 488,29	102 831 664,00	17 446 464,00	20,43%
Total des recettes de gestion courante		1 703 641 281,00	1 678 516 607,63	1 662 104 011,00	-41 537 270,00	-2,44%
76	Produits financiers	133 635,00	1 620 280,96	28 862,00	-104 773,00	-78,40%
77	Produits spécifiques	337 000,00	993 883,39	295 000,00	-42 000,00	-12,46%
78	Reprises amort., dépréciations, prov. (semi-budgétaires)		6 456 334,00			
Total des recettes réelles de fonctionnement		1 704 111 916,00	1 687 587 105,98	1 662 427 873,00	-41 684 043,00	-2,45%
042	Opérat° ordre transfert entre sections	24 011 683,00	33 803 816,87	76 847 066,00	52 835 383,00	220,04%
043	Opérat° ordre intérieur de la section		0,00			
Total des recettes d'ordre de fonctionnement		24 011 683,00	33 803 816,87	76 847 066,00	52 835 383,00	220,04%
R002	Résultat reporté ou anticipé		129 559 669,09			
TOTAL des recettes de fonctionnement cumulées		1 728 123 599,00	1 850 950 591,94	1 739 274 939,00	11 151 340,00	0,65%
Résultat prévisionnel			85 130 699,54			

Source : département

Tableau n° 15 : Budget primitif 2025 – Section d'investissement

Chap.	Investissement	Budget primitif 2024	Projet CFU 2024	budget primitif 2025 exécutoire	Différence BP à BP (en €)	Variation BP à BP (%)
018	RSA		0,00			
20	Immobilisations incorporelles (sauf 204) (y compris opérations d'équipement versées (y compris opérations))	13 836 746,00	10 043 257,20	12 517 570,00	-1 319 176,00	-9,53%
204	Subventions d'équipement versées (y compris opérations)	137 571 912,00	134 156 041,31	125 363 763,00	-12 208 149,00	-8,87%
21	Immobilisations corporelles (y compris opérations)	31 012 782,00	21 884 940,70	22 869 881,00	-8 142 901,00	-26,26%
22	Immobilisations reçues en affectation (y compris opérations)		0,00			
23	Immobilisations en cours (sauf 2324) (y compris opérations)	108 603 174,00	90 251 170,95	94 496 311,00	-14 106 863,00	-12,99%
	Total des dépenses d'équipement	291 024 614,00	256 335 410,16	255 247 525,00	-35 777 089,00	-12,29%
10	Dotations, fonds divers et réserves	5 050 000,00	152 796,76	1 215 000,00	-3 835 000,00	-75,94%
13	Subventions d'investissement		0,00	0,00		
16	Emprunts et dettes assimilées	89 760 387,00	79 891 540,68	91 635 853,00	1 875 466,00	2,09%
18	Compte de liaison: affectation (BA, régie)		0,00			
26	Particip. et créances rattachées	3 820 400,00	715 399,72	720 400,00	-3 100 000,00	-81,14%
27	Autres immobilisations financières	1 951 020,00	1 455 982,17	1 283 646,00	-667 374,00	-34,21%
020	Dépenses imprévues d'investissement					
	Total des dépenses financières	100 581 807,00	82 215 719,33	94 854 899,00	-5 726 908,00	-5,69%
45..1	Chapitres d'opé. pour compte de tiers	868 990,00	133 380,41	749 500,00	-119 490,00	-13,75%
	Total des dépenses réelles d'investissement	392 475 411,00	338 684 509,90	350 851 924,00	-41 623 487,00	-10,61%
040	Opérat° ordre transfert entre sections	24 011 683,00	33 803 816,87	76 847 066,00	52 835 383,00	220,04%
041	Opérations patrimoniales	59 636 000,00	6 726 310,42	43 506 152,00	-16 129 848,00	-27,05%
	Total des dépenses d'ordre d'investissement	83 647 683,00	40 530 127,29	120 353 218,00	36 705 535,00	43,88%
D001	Solde d'exécution négatif reporté ou anticipé	0,00	128 162 555,11			
	TOTAL des dépenses d'investissement cumulées	476 123 094,00	507 377 192,30	471 205 142,00	-4 917 952,00	-1,03%
010	RMI					
018	RSA		0,00			
13	Subventions d'investissement reçues (sauf le 138)	24 290 248,00	23 320 303,42	30 004 552,00	5 714 304,00	23,53%
16	Emprunts et dettes assimilées (hors 165, 166, 16449)	190 000 000,00	179 289 748,16	199 115 900,00	9 115 900,00	4,80%
20	Immobilisations incorporelles (hors 204)		0,00			
204	Subventions d'équipement versées	3 650 000,00	4 233 658,52	1 217 000,00	-2 433 000,00	-66,66%
21	Immobilisations corporelles		200,00	30 000,00	30 000,00	
22	Immobilisations reçues en affectation		0,00			
23	Immobilisations en cours (sauf 2324)	10 000,00	83 149,46	20 000,00	10 000,00	100,00%
	Total des recettes d'équipement	217 950 248,00	206 927 059,56	230 387 452,00	12 437 204,00	5,71%
10	Dot, fonds divers et réserves (sauf 1068)	17 500 000,00	18 554 627,09	17 000 000,00	-500 000,00	-2,86%
1068	Excédent de fonct. capitalisés		102 553 749,06			
138	Autres subv. d'invest non transférables		0,00			
16_	Emprunts et dettes assimilées (Comptes 165, 166, 16449)	34 297 400,00	0,00	28 958 000,00	-5 339 400,00	-15,57%
18	Compte de liaison: affectation (BA, régie)		0,00			
26	Particip. et créances rattachées		0,00			
27	Autres immobilisations financières	2 106 881,00	2 133 495,07	1 664 478,00	-442 403,00	-21,00%
024	Produits des cessions d'immobilisations	277 170,00	0,00	284 385,00	7 215,00	2,60%
	Total des recettes financières	54 181 451,00	123 241 871,22	47 906 863,00	-6 274 588,00	-11,58%
45..2	Chapitre des opé. pour compte de tiers	758 990,00	116 773,01	558 000,00	-200 990,00	-26,48%
	Total des recettes réelles d'investissement	272 890 689,00	330 285 703,79	278 852 315,00	5 961 626,00	2,18%
021	Virement de la section de fonctionnement	11 512 405,00	0,00	12 857 405,00	1 345 000,00	11,68%
040	Opérat° ordre transfert entre sections	132 084 000,00	139 191 377,14	135 989 270,00	3 905 270,00	2,96%
041	Opérations patrimoniales	59 636 000,00	6 705 237,46	43 506 152,00	-16 129 848,00	-27,05%
	Total des recettes d'ordre d'investissement	203 232 405,00	145 896 614,60	192 352 827,00	-10 879 578,00	-5,35%
R001	Solde d'exécution positif reporté ou anticipé		0,00			
	TOTAL des recettes d'investissement cumulées	476 123 094,00	476 182 318,39	471 205 142,00	-4 917 952,00	-1,03%
	Résultat prévisionnel		-31 194 873,91			

Source : département



Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie-greffe@crtc.ccomptes.fr