

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

DÉPARTEMENT DE TARN-ET- GARONNE

(Tarn-et-Garonne)

Exercices 2022 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	3
SYNTHÈSE.....	5
CHIFFRES CLÉS	7
INTRODUCTION.....	8
1 UNE SITUATION FINANCIÈRE EN DÉGRADATION DEPUIS 2023 ET FRAGILISÉE FIN 2024.....	11
1.1 Une situation financière favorable jusqu'en 2022, en dégradation à partir de 2023	11
1.1.1 Une situation financière favorable jusqu'en 2022.....	11
1.1.2 Un retournement de situation et une dégradation en 2023.....	14
1.1.2.1 Des produits de gestion dépendant de ressources fiscales atones.....	14
1.1.2.2 Une forte augmentation des charges de gestion	18
1.1.2.3 Un effet ciseau et une contraction de l'épargne en 2023	27
1.1.2.4 Des dépenses d'équipement en augmentation	27
1.1.2.5 Un encours de dette maîtrisé, une trésorerie en diminution	29
1.2 Une dégradation accentuée dans l'exécution 2024, qui place le Département dans une situation financière délicate	30
1.2.1 Une prévision budgétaire 2024 stable par rapport à 2023.....	30
1.2.1.1 Un budget reconduit en fonctionnement	31
1.2.1.2 Un investissement maintenu à un niveau élevé	32
1.2.2 Une exécution qui place le Département dans une situation financière délicate à fin 2024	32
1.2.2.1 Une accentuation de l'effet ciseau en fonctionnement	32
1.2.2.2 Un niveau d'investissement important, financé sur les réserves du Département	35
2 DES PREVISIONS POUR 2025 A LA BAISSSE, UNE EXECUTION A MAITRISER	38
2.1 Un projet de budget 2025 élaboré dans un contexte indécis	38
2.1.1 Un fonctionnement partiellement reconduit.....	40
2.1.1.1 Les dépenses de fonctionnement	40
2.1.1.2 Les recettes de fonctionnement	43
2.1.2 Un frein mis sur l'investissement.....	45
2.1.2.1 Des dépenses d'investissement en diminution	45
2.1.2.2 Des recettes d'investissement également en diminution	46
2.1.3 Conclusions sur le budget primitif 2025	47
2.2 Une exécution 2025 conditionnée par la mise en œuvre des différents leviers identifiés par le Département.....	47

2.2.1 Des leviers identifiés en fonctionnement	47
2.2.1.1 La mise en place d'un plan d'économies sur les charges maîtrisables par le Département	47
2.2.1.2 Les leviers actionnés en recettes de fonctionnement	49
2.2.1.3 Les leviers complémentaires pré-identifiés	50
2.2.2 Une prévision d'exécution 2025 marquée par le maintien d'une situation fragile.....	50

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a procédé à l'examen des comptes et de la gestion du Département de Tarn-et-Garonne (82) 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 saine jusqu'en 2022, en dégradation à compter de 2023

Le Département de Tarn-et-Garonne présentait une situation financière satisfaisante en 2022. Il a vu sa trajectoire se détériorer en deux paliers successifs en 2023 et 2024, en raison d'un double phénomène : un effet ciseau important et croissant en fonctionnement ; le maintien concomitant d'un niveau élevé d'investissement.

Si le niveau des recettes demeure quasiment stable sur la période (entre 345 M€ en 2022 et 347 M€ en 2024), leurs composantes ont connu une évolution hétérogène avec une baisse des droits de mutation à titre onéreux (- 17,4 M€) et une hausse des autres produits tels que la taxe sur les assurances (+4 M€) ou les participations de la caisse nationale de solidarité (+5,3 M€).

Face à une stabilité des recettes, les dépenses ont connu une progression de 10 % entre 2022 et 2024 portée par les dépenses sociales (+14 %), les charges de personnel (+13,5 %) et les autres charges de gestion (+9 %).

Contraint dans la mise en œuvre de politiques sociales obligatoires et privé de marges de manœuvre dans ses recettes fiscales affectées (soumises à une évolution contracyclique), le Département a vu son épargne chuter fortement.

Pour financer un niveau d'investissement élevé durant la période 2022-2024, le Département a fait le choix d'une stratégie de désendettement en s'appuyant sur ses réserves et sur une trésorerie élevée, et en décidant de ne pas procéder, en 2021 et 2022, à la mise en réserve d'une partie de ses produits de DMTO, d'un montant exceptionnellement élevé sur ces deux exercices.

La baisse de ses ressources à compter de 2023 et le maintien d'un niveau d'investissement élevé l'ont finalement conduit à emprunter en 2024.

À fin 2024, le Département voit ses principaux ratios financiers se dégrader, avec un niveau d'épargne extrêmement bas (2 % des produits de gestion) et une capacité de désendettement de sept années.

Un budget 2025 conditionné par des mesures d'économie structurelles et la nécessaire limitation de l'investissement à la hauteur de ses capacités réelles de financement.

Confronté à la dégradation de sa situation financière, le Département a adopté un budget 2025 qui a pour objectif de limiter les dépenses de fonctionnement et de réduire son programme d'investissement par rapport aux années précédentes.

Face à des dépenses sociales dynamiques, le Département a actionné plusieurs leviers. En dépenses, les mesures initiées pour contenir les charges à caractère général (achats, fluides) sont poursuivies et complétées. Des actions pour une meilleure maîtrise de la masse salariale sont engagées (personnel contractuel, non remplacement automatique des départs). En recettes, plusieurs dispositifs ont été mis en œuvre notamment pour améliorer les recouvrements de recettes sociales. La situation financière tendue appelle un suivi précis de l'exécution budgétaire.

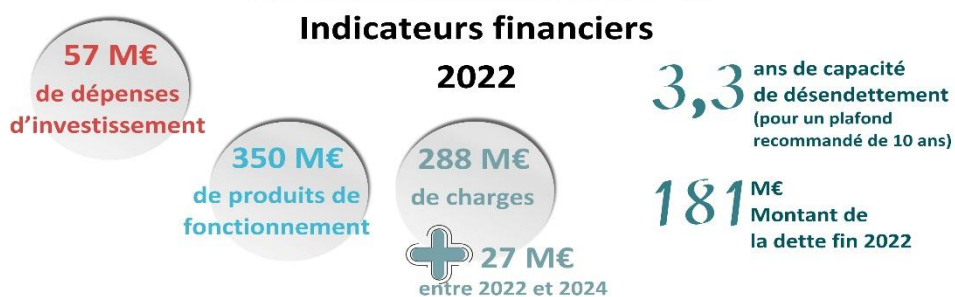
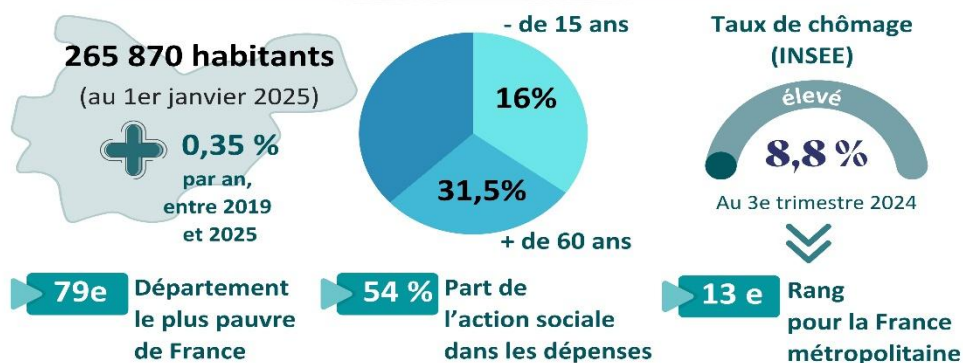
Bien que le niveau d'investissement ait considérablement diminué, il demeure important au regard des capacités de financement et place le Département dans une situation financière fragile.

L'exécution des prévisions budgétaires de l'exercice 2025 se traduirait par le maintien d'une situation financière fragile avec un niveau insuffisant d'épargne brute et nette et une capacité de désendettement autour de 7 ans, ce qui reste toutefois en deçà du seuil d'alerte de dix ans. La recherche d'une trajectoire financière soutenable dépendra ainsi de la capacité du Département à respecter les prévisions ambitieuses qu'il s'est fixées pour 2025.

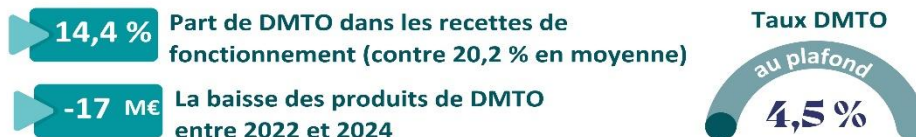
Confronté à d'importants enjeux démographiques et territoriaux, le Département doit retrouver des marges de manœuvre pour dégager un autofinancement suffisant, réaliser les investissements nécessaires au développement de son territoire et continuer à assurer la qualité de ses prestations.

CHIFFRES CLÉS

Département du Tarn-et-Garonne



Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)



INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion du Département de Tarn-et-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 3 décembre 2024 de la présidente de la chambre régionale des comptes Occitanie, notifiée le même jour à M. Michel Weill, président du conseil départemental sur la période examinée. L'entretien de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code précité, s'est tenu le 10 mars 2025 avec ce dernier.

Lors de sa séance du 12 mars 2025, la chambre a arrêté les observatoires provisoires, qui lui ont été notifiées le 17 avril 2025.

Après avoir examiné la réponse reçue, la chambre, lors de sa séance du 6 juin 2025, a arrêté les observations définitives présentées ci-dessous.

Situé au nord-ouest de la région toulousaine, le Tarn-et-Garonne couvre une superficie de 3 717 km², soit l'un des plus petits départements de France. Au 1^{er} janvier 2023, il comptait 195 communes, regroupées en 10 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Sa population est croissante et vieillissante. Au 1^{er} janvier 2025, l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) l'estime à 265 870 habitants¹, en augmentation de 3,8 % par rapport à 2015, dans la moyenne régionale (4 %) et supérieure à la moyenne nationale (0,7 %). Une trentaine de communes du sud du Département bénéficie de la dynamique de l'aire d'attraction toulousaine².

Près d'une personne sur trois est âgée de plus de 60 ans (contre 26 % en 2010 et 2015), soit un taux supérieur à la moyenne régionale (27,8 %) et nationale (26,4 %). La part des moins de 20 ans est en diminution et ne représente que 16 % de la population.

Sa population est en précarité économique. Le taux de chômage des 15-64 ans est de 12,3 % (13,2 % au niveau régional)³ et la part des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) est de 6,1 % avec 6 410 bénéficiaires au 31 décembre 2022 (8 % pour la région). Le Département compte une surreprésentation des employés (29,6 %) et surtout des ouvriers (22,3 %) – soit un niveau très supérieur à la moyenne régionale (17 %). Cette sur-représentation se retrouve dans huit des dix EPCI et est notamment le fait d'une saisonnalité forte (57 % au niveau départemental, 74 % dans le bassin d'emploi de Castelsarrasin, 45 % à Montauban) et supérieure à la moyenne régionale (39 %) et nationale (30 %)⁴. À l'inverse, une sous-représentation des cadres (11,4 %, contre 17,1 % en Occitanie et 18,5 % en France métropolitaine) est retrouvée dans tous les EPCI, mais selon une part variable, allant de 7,5 % dans la CC de la Lomagne Tarn-et-Garonnaise à près de 15 % dans la CA du Grand Montauban.

Le taux moyen de pauvreté est de 16,7 % (17,5 % au niveau régional) et concerne plus particulièrement les moins de 30 ans (23 %). Une personne sur cinq vit avec moins de 1 120 € par mois dans trois intercommunalités : le Quercy Rouergue et des Gorges de l'Aveyron et le Pays de Serres en Quercy, aux deux extrêmes nord du Département, ainsi que les Terres des Confluences, qui concentrent des villes importantes du Département comme Moissac et Castelsarrasin, son siège.

Le territoire recense près de 136 000 logements, dont 85 % de résidences principales et 67 % de propriétaires. La croissance modérée de construction (6 % en 5 ans et 13 % en 10 ans) apporte au Département quelques recettes liées notamment aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

L'ensemble de ces caractéristiques socio-démographiques explique le nombre élevé ainsi que l'augmentation du nombre de bénéficiaires des aides directes et indirectes prises en charge par le Département.

¹ INSEE, modèle Omphale, scénario central.

² Source : Dynamique de peuplement de l'aire d'attraction toulousaine

³ Source : INSEE, Données locales, Département de Tarn-et-Garonne (82), paru le 11/02/2025.

⁴ Source : France Travail Occitanie, enquête « Besoins en main d'œuvre 2024 ».

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 République⁵. La loi leur attribue des compétences précises et définies. Les départements, chefs de file pour la solidarité et la cohésion territoriale, 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, les départements 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 logiciels⁶) ainsi que du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service qui y exercent leurs missions⁷. Ils organisent le transport spécial des élèves en situation de handicap. En matière d'aménagement du territoire⁸, les départements assurent la charge des équipements ruraux, de la voirie départementale, des ports départementaux non transférés à d'autres collectivités avant le 1^{er} janvier 2017⁹, 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 (FSL¹⁰), 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)¹¹, etc.).

Ils partagent enfin des compétences avec d'autres collectivités dans différents domaines¹² : 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 nature¹³, subventions aux clubs), tourisme (comité départemental, schéma d'aménagement touristique départemental, itinéraires de randonnées), promotion des langues régionales et éducation populaire.

⁵ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

⁶ Article L. 213-2 du code de l'éducation.

⁷ Article L. 213-2-1 du code de l'éducation.

⁸ Article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales.

⁹ Article 22 de la loi NOTRe, *op. citée*.

¹⁰ Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, articles 6 et suivants.

¹¹ Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, articles 2 et suivants.

¹² Article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales.

¹³ Article L. 311-3 du code du sport.

1 UNE SITUATION FINANCIÈRE EN DÉGRADATION DEPUIS 2023 ET FRAGILISÉE FIN 2024

Méthodologie

Le Département relève de la strate des départements entre 250 000 et 499 999 habitants.

Le budget départemental est structuré en un budget principal et sept budgets annexes (BA)¹⁴. La somme des produits de fonctionnement de ces derniers est de 5,1 M€ en 2023, ce qui représente environ 1,5 % du budget principal. Représentant l'essentiel des crédits, il est seul analysé ici.

La période d'analyse couvre les exercices 2022 à 2025. Afin de présenter ensemble les données prévisionnelles d'exécution du budget 2024 et du projet de budget 2025, ainsi que les données rétrospectives définitives de 2022 et 2023, la situation financière est présentée d'après un ensemble de traitements des comptes de gestion, organisés selon une méthodologie propre aux juridictions financières d'après le logiciel d'analyse financière (ANAFI), qui garantit leur qualité et homogénéité, et permet la comparaison d'un département à un autre. L'ensemble de ces éléments expliquent les différences pouvant 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.

Le rapport s'appuie sur des données 2024 définitives, d'après le compte de gestion, et des données 2025 actualisées, d'après le budget primitif voté par le Département.

1.1 Une situation financière favorable jusqu'en 2022, en dégradation à partir de 2023

1.1.1 Une situation financière favorable jusqu'en 2022

Le Département de Tarn-et-Garonne était, en 2022, dans une situation financière favorable. L'analyse financière par rapport à 2019, année de référence d'avant-crise sanitaire, montre une progression continue.

¹⁴ Les sept budgets annexes se composent de deux services publics administratifs (SPA, nomenclature M22) « centre départemental de l'enfance et de la famille », « institut médicoéducatif » et cinq services publics industriels et commerciaux (SPIC, nomenclature M57) « Tarn-et-Garonne Conseils Collectivité », « Restaurant universitaire », « base de loisirs du Tarn et de la Garonne », « Laboratoire vétérinaire » et « SATESE ».

Tableau n° 1 : Évolution des principaux agrégats financiers

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (prévisionnel)
Produits de gestion (A)	299 307 263	311 968 769	323 158 827	344 607 895	348 116 518	347 218 976	345 957 373
Charges de gestion (B)	250 344 957	260 883 572	266 765 759	285 938 886	302 236 240	315 866 896	314 572 251
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	48 962 306	51 085 197	56 393 069	58 669 010	45 880 278	31 352 080	31 385 122
<i>en % des produits de gestion</i>	16 %	16 %	17,5%	17 %	13 %	9,0%	9,1 %
CAF brute	42 922 840	45 192 028	51 191 951	53 995 036	41 201 605	26 345 483	26 754 777
<i>en % des produits de gestion</i>	14 %	14,5 %	16 %	16 %	12 %	7,6 %	7,7 %
- Annuité en capital de la dette	15 933 635	16 036 821	17 049 612	17 390 264	17 906 052	19 417 222	19 945 251
CAF nette ou disponible (C)	26 989 205	29 155 207	34 142 339	36 604 772	23 295 553	6 928 261	6 809 526
<i>en % des produits de gestion</i>	9 %	9,3 %	10,6 %	10,6 %	6,7 %	2,0 %	2,0 %
Recettes d'investissement (D)	15 541 072	13 948 922	13 159 858	19 112 260	15 046 617	17 747 045	12 256 819
Financement propre disponible (C+D)	42 530 277	43 104 129	47 302 197	55 717 032	38 342 170	24 675 306	19 066 345
<i>en % des dépenses d'équipement</i>	122,7 %	126,8 %	135,7 %	155,6 %	91,3 %	62,8 %	104,5 %
Dépenses d'équipement	34 671 012	33 995 597	34 857 298	35 817 609	42 017 133	39 289 094	18 259 509
Subventions d'équipement	20 668 736	20 371 408	19 672 387	21 386 641	22 332 302	26 535 903	18 785 690
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-11 723 177	-12 562 695	-7 222 540	-1 791 801	-26 203 316	-41 005 761	-18 058 854
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	13 000 000	13 000 000	0	13 000 000	13 000 000	29 000 000	18 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	1 276 823	437 305	-7 222 540	11 208 199	-13 203 316	-12 005 761	-58 854
Encours de dette du BP au 31 décembre	205 279 886	202 243 065	185 193 453	180 803 189	175 897 138	185 479 916	168 080 468
Capacité désendettement BP (en années)	4,8	4,5	3,6	3,3	4,3	7,0	6,3

Source : CRC, d'après les comptes de gestion – et des données 2025 provisoires actualisées.

En 2022, les produits de gestion du département (345 M€) ont progressé par rapport à 2019 (299 M€, soit +15 %) et étaient d'un niveau élevé avec, en moyenne, 1 371 € par habitant (contre 1 292 € en moyenne pour la strate).

Cette dynamique était portée par la fiscalité (248 M€, +18 %), en phase avec le cycle économique. Le produit de la fraction de TVA (89 M€) a compensé la perte de la recette liée à la suppression de la taxe foncière sur les produits bâtis (78 M€ perçus pour la dernière fois en 2020). L'attribution au Département d'un produit de la fraction de TVA, en hausse depuis 2021 (+8 M€, soit +10 %) était alors intéressante pour le Département.

Les autres ressources fiscales propres étaient également dynamiques : les produits de DMTO à près de 50 M€ (+43 %) avec un taux porté au plafond de 4,5 % ; les taxes sur les conventions d'assurance (TSCA) à 45 M€ (+18,5 %) ; et dans une moindre mesure la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) à 27 M€ (+2 %).

Ces produits ont été confortés par des ressources institutionnelles (77 M€) en augmentation (+8 %), du fait des concours croissants de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au titre des actions sociales (22 M€, +23 %).

Dans le même temps, le Département devait faire face à des charges de gestion également dynamiques et constituées, pour une large part, de dépenses contraintes. Avec un total de 286 M€ en 2022 (contre 250 M€ en 2019, soit +14 %), le montant des charges était également d'un niveau élevé avec une moyenne de 1 215 € par habitant, supérieure à la strate (1 162 €).

L'écart à la moyenne de la strate (53 €) était principalement le fait du poids des charges de personnel (288 € par habitant, supérieur de 48 €), des achats et charges externes (95 € par habitant, supérieur de 28 €), et, dans une moindre mesure, des frais de séjours et d'hébergement (251 €, supérieur de 18 €).

Les aides à la personne (325 € par habitant) étaient, quant à elles, inférieures de 17 € à la moyenne de la strate. Pour autant, elles affichaient une progression (+5 %), sur laquelle le Département avait moins de maîtrise.

Au total, la dynamique des produits (+15 %) a permis de couvrir des charges en progression rapide (+14 %) et de dégager un excédent brut de fonctionnement de 59 M€ en 2022, croissant sur la période 2019-2022 (+14 %).

Représentant près de 16 % de ses produits de gestion, la capacité d'autofinancement (CAF) brute a alors atteint son point le plus haut avec 54 M€ en 2022. Ce montant, qui représentait 207 € par habitant, était inférieur à la moyenne de la strate (212 €), soulignant ainsi une relative fragilité de la collectivité.

Alors qu'il a connu deux années exceptionnelles de recettes DMTO (45 M€ en 2021 et près de 50 M€ en 2022), le Département a fait le choix de ne pas mettre en réserve une partie de ces produits, comme les textes¹⁵ le lui permettaient ; réserve qui aurait pu s'élever à près de 19 M€ en 2021 et 2022 (cf. annexe). En réponse aux observations provisoires de la chambre, le Département indique avoir « *fait le choix de réduire l'endettement plutôt que de constituer une réserve* ». Ainsi, il a décidé de ne pas utiliser un levier ayant vocation à soutenir le financement des investissements.

Par ailleurs, il a maintenu sa dynamique d'investissement. En 2022, les dépenses d'équipement s'élevaient à 36 M€, soit un montant de 139 € par habitant, légèrement inférieur à la moyenne de la strate à 150 € ; les subventions d'investissement versées représentaient 21 M€, soit 82 € par habitant, un taux supérieur à la moyenne de la strate de 52 €. Ces dépenses d'investissement (221 M€ entre 2019 et 2022) ont été financées pour moitié par son épargne nette (127 M€), ainsi que par des recettes extérieures (62 M€) et de l'emprunt (39 M€).

Son encours de dette a diminué sur la période et s'élevait à 185 M€ au 1^{er} janvier 2022, ce qui représentait 715 € par habitant, situant le Département au-dessus de la moyenne de sa strate (543 € par habitant). Le niveau d'emprunt a été maîtrisé à 13 M€ en 2022, ce qui lui a permis de poursuivre son désendettement, ramené à 181 M€ à fin 2022 et sa capacité de désendettement à 3,3 années, un niveau en deçà de la durée de dix ans préconisée par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022.

Son fonds de roulement et sa trésorerie nette s'élevaient, respectivement, à 49 et 53 M€ au 31 décembre 2022, ce qui représentait un niveau correct équivalent à plus de 60 jours de charges courantes.

¹⁵ Article R. 3321-4 du code général des collectivités territoriales.

CONCLUSION SUR 2022

L'année 2022 présentait des agrégats financiers en fonctionnement (excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement) dynamiques qui ont permis de dégager une épargne de 54 M€ pour financer un plan d'investissement volontariste.

Le Département a continué à se désendetter grâce à la maîtrise du recours à l'emprunt. Le fonds de roulement et la trésorerie présentaient des niveaux satisfaisants, correspondant à plus de 60 jours de charges courantes.

Ainsi, fin 2022, la situation financière du Département de Tarn-et-Garonne pouvait être considérée comme satisfaisante.

1.1.2 Un retournement de situation et une dégradation en 2023

L'exercice 2023 est marqué par une hausse des charges (+16 M€, +6 %) plus forte que celle des produits de gestion (+3,5 M€, +1 %). Il en a résulté une diminution de l'épargne brute (-13 M€, -24 %) à 41 M€, ce qui représentait le niveau le plus faible depuis 2018. Malgré cette dégradation, le Département a conservé un niveau d'endettement maîtrisé à fin 2023.

1.1.2.1 Des produits de gestion dépendant de ressources fiscales atones

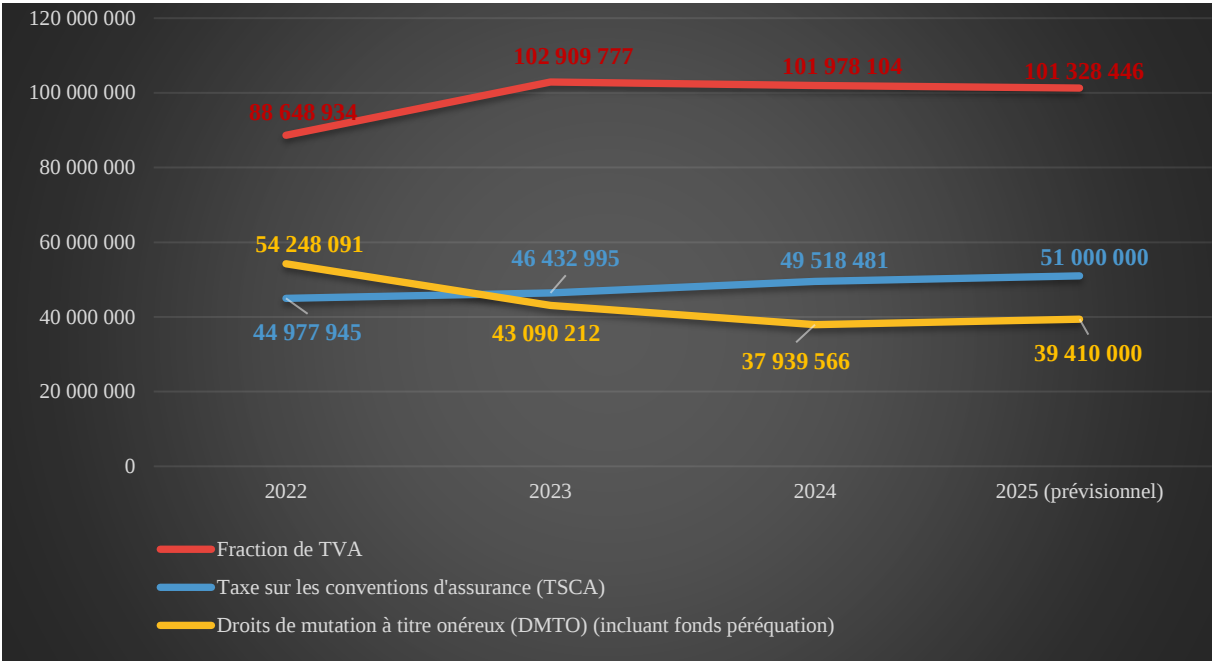
Les produits de gestion s'élevaient à 348 M€ en 2023, en augmentation depuis 2019 (+4 % en valeur moyenne annuelle), mais en ralentissement entre 2022 et 2023 (+1 %). Ils se composaient à 69 % de ressources fiscales (240 M€), 24 % de ressources institutionnelles (83 M€) et 7 % de ressources d'exploitation (25 M€).

1.1.2.1.1 Une chute des ressources fiscales

Après une augmentation constante, les produits de la fiscalité ont diminué à 240 M€ en 2023 (-3 % par rapport à 2022).

A l'instar des autres départements, la composition du panier de ressources a profondément évolué, en raison de la réforme fiscale ayant compensé la disparition de taxes locales (taxe d'habitation et part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties en 2021 et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en 2023) par une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) versée par l'Etat. Celle-ci s'élevait à près de 103 M€ en 2023 et est devenue la principale ressource du Département, représentant 46 % des ressources fiscales propres et 30 % des produits de gestion.

Graphique n° 1 : L'évolution des principales recettes fiscales



Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les données du Département.

L'analyse de la compensation de la disparition de la taxe foncière par une fraction de la TVA fait ressortir un gain net pour le Département jusqu'en 2022. En 2023, en dépit d'un ralentissement de la consommation nationale, la compensation restait à l'avantage du Département. En revanche, elle apparaît clairement défavorable à compter de 2024.

Tableau n° 2 : Compensation de la disparition de la taxe foncière par la TVA

En M€	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (prev.)
Fraction TVA de compensation		80,7	87,9	89,8	90,7	90,5
Taxe foncière	78,4					
Taxe foncière théorique calculée avec le maintien du taux à 28,93 % et une évolution des bases		79,4	82,9	89,6	94	96,5

Source : CRC, d'après les éléments du Département.

Les impôts locaux ne pesaient plus que 5,6 M€ en 2023, et reposaient sur l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER). Ainsi, les impôts locaux fondés sur une assise territoriale et un taux décidé localement ont été substitués par une taxe nationale liée à la consommation. La prépondérance d'une recette non maîtrisée par le Département le place en fragilité quant à la connaissance de son montant affecté¹⁶.

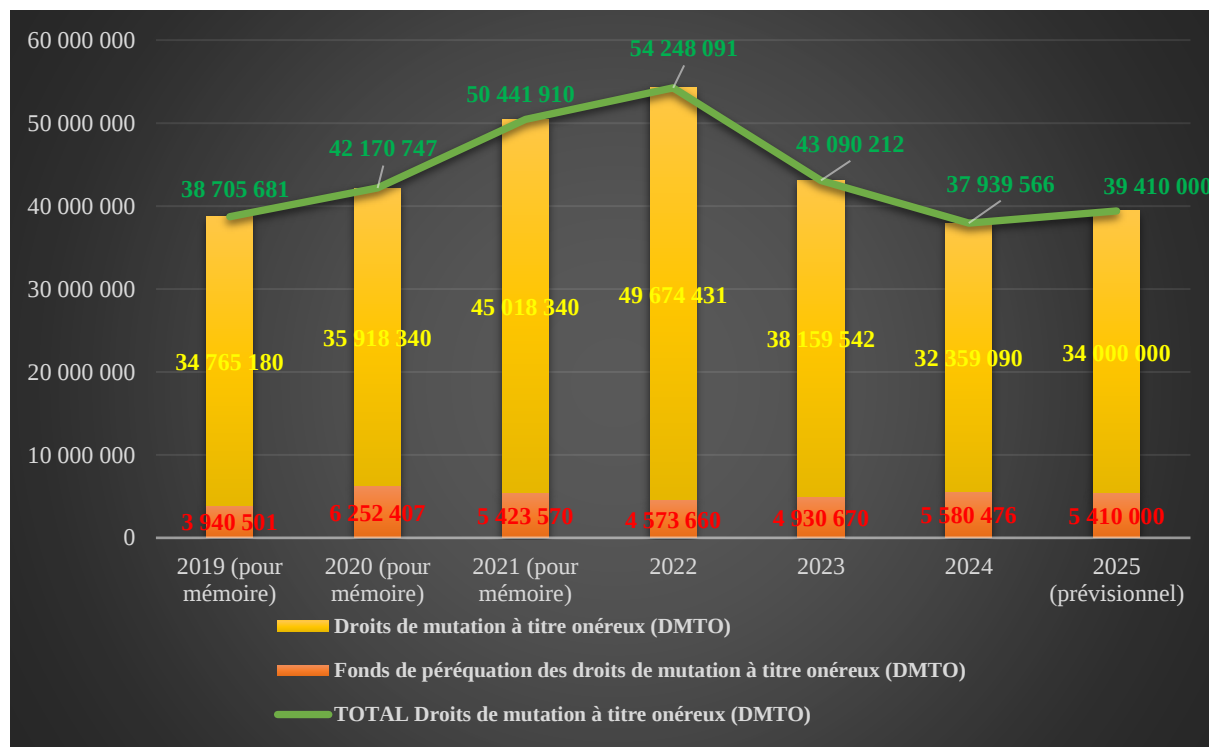
La taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) a légèrement augmenté à 46 M€ en 2023 (+1 M€), tandis que la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) restait stable à 27 M€.

Le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) s'élevait à 38 M€ en 2023, en diminution, après une période très favorable en 2021 (45 M€) et surtout en 2022 (près de 50 M€). Comme indiqué *supra*, le Département n'a pas constitué de réserve DMTO en 2022 ni en 2023. Il a, par ailleurs, bénéficié du fonds de péréquation des DMTO (5 M€ en 2023).

Les DMTO représentaient 11 % des produits de gestion du Département en 2023 (contre 16 % en 2021 et 2022), alors qu'ils représentaient 14,4 % en moyenne au niveau national¹⁷ pour les départements de sa strate, ce qui rend le Tarn-et-Garonne moins sensible à la conjoncture immobilière, par comparaison avec d'autres départements d'Occitanie.

¹⁶ Selon le Département, « la confirmation par l'Etat de la recette de TVA pour l'année N intervient en mars de l'année (N+1), c'est à dire après la clôture de l'exercice budgétaire. Par ailleurs, l'Etat peut être amené à réviser la recette de TVA en cours d'année. Par exemple, pour l'année 2024 une recette de TVA de 105,7 M€ a été annoncée le 26/03/2024. Le 18/11/2024, ce montant a été révisé à 101,1 M€ par l'Etat. L'écart entre la prévision initiale et le montant final est tout de même significatif puisque supérieur à 4 % ».

¹⁷ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/DESL/2024/BIS_190_DMTO.pdf

Graphique n° 2 : Evolution des recettes DMTO perçues par le Département de Tarn-et-Garonne

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

S'agissant des fonds de péréquation, leur montant s'élevait à 17,8 M€ en 2023, en légère diminution par rapport à 2022 (- 0,6 M€). Outre le fonds de péréquation DMTO évoqué, sont intégrés les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (6,8 M€) ainsi que le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), constant à 6,1 M€. Le Département ne bénéficiait plus du fonds de péréquation de la CVAE (0,6 M€ en 2022).

1.1.2.1.2 Une hausse des autres ressources hors fiscalité

Les autres ressources hors fiscalité sont les ressources institutionnelles (83 M€) et les ressources d'exploitation (25 M€).

En hausse par rapport à 2022 (+6 M€, +8 %), les ressources institutionnelles sont composées des diverses dotations versées par l'Etat, stables autour de 43 M€, et de participations en forte augmentation.

Parmi les ressources institutionnelles, la dotation globale de fonctionnement (DGF), stable à 41 M€, représentait 12 % des produits de gestion du Département. Les participations s'élevaient à près de 30 M€ en 2023 (+6,5 M€). Cette hausse était notamment le fait de l'augmentation des participations de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), des fonds européens, ainsi que de l'Etat pour l'appui aux politiques d'insertion.

Qu'est-ce que la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ?

Créée par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) contribue au financement de l'accompagnement de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Elle répartit entre les régions et les départements les crédits de l'assurance maladie destinés au financement des établissements et services médico-sociaux accueillant les personnes dépendantes. Par ailleurs, elle est chargée de l'élaboration des référentiels nationaux d'évaluation des déficiences et de la perte d'autonomie, ainsi que des outils d'appréciation des besoins individuels de compensation. Elle anime le réseau des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Depuis la loi¹⁸ du 7 août 2020, la CNSA assure le pilotage de la cinquième branche de la sécurité sociale dédiée à l'autonomie

En augmentation (+6 M€, +30 %) et totalisant près de 25 M€ en 2023, les ressources d'exploitation étaient principalement constituées des recouvrements de dépenses d'aides sociales et participations des bénéficiaires (15 M€), ainsi que d'un produit exceptionnel (5,7 M€).

1.1.2.2 Une forte augmentation des charges de gestion

En augmentation de 6 M€ (+6 %) par rapport à 2022, les charges de gestion s'élevaient à 302 M€ en 2023. Elles se composaient à 53 % de dépenses sociales d'intervention (161 M€), 27 % de charges de personnel (82 M€), 9 % des autres charges de gestion (26,5 M€), 7 % de charges à caractère général (22 M€) et 4 % de subventions de fonctionnement (10,6 M€).

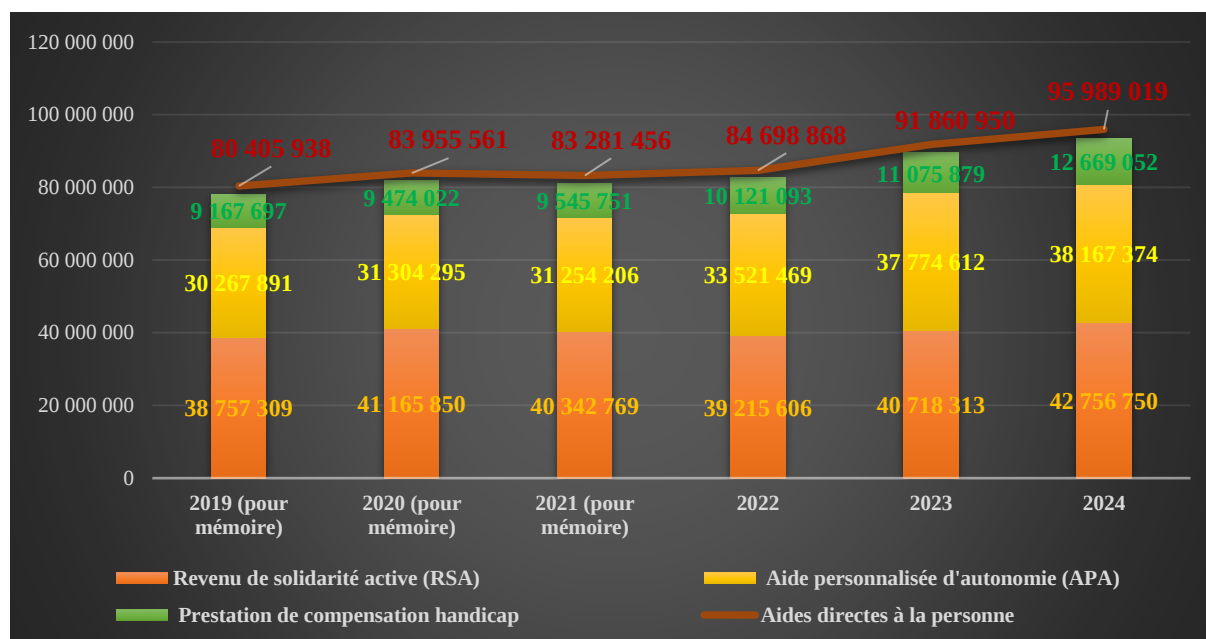
1.1.2.2.1 Une hausse des dépenses sociales

Les dépenses d'intervention sont passées à 160,7 M€ en 2023 (+10 M€, +7 %). Elles sont constituées d'aides directes regroupant les prestations versées aux personnes et d'aides indirectes que sont les frais de séjour des différents publics concernés.

Les aides directes ont significativement augmenté (+7 M€, +9 %) et s'élevaient à près de 92 M€ en 2023. Elles sont principalement constituées des trois allocations individuelles de solidarité (AIS) : l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), le revenu de solidarité active (RSA) et la prestation de compensation handicap (PCH).

¹⁸ Loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie.

Graphique n° 3 : Évolution des allocations individuelles de solidarité (AIS)



Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Premier poste de dépenses, le montant total de RSA versé était de 40,7 M€ en 2023 (+1,5 M€, +4 %) pour un nombre d'allocataires ayant augmenté de 1,3 % (5 956 en 2023).

L'APA est destinée aux personnes âgées en perte d'autonomie, évaluées selon la grille Aggir¹⁹ dans un des groupes iso-ressource (GIR) 1 à 4. Elle connaît la plus forte augmentation des trois allocations. Le montant versé s'élevait à 37,8 M€ en 2023 (+4,3 M€), soit une hausse de 13 % alors que le nombre d'allocataires a augmenté de 1 %. Parmi les 6 909 allocataires, 4 420 étaient à domicile et 2 489 en établissement en 2023.

La PCH est une aide financière qui permet de compenser la perte d'autonomie des personnes handicapées dans leur vie quotidienne. Le montant total versé était de 11 M€ en 2023 (+1 M€), soit une augmentation de 10 % pour un nombre d'allocataires qui a augmenté de 3 % et qui s'élevait à 1 304 en 2023.

Selon le Département, ce sont essentiellement les mesures décidées au niveau national qui expliqueraient les augmentations de ces allocations, l'effet volume du nombre d'allocataires étant relativement stable pour le RSA et l'APA, plus discriminant pour la PCH. A cet effet, le Département soutient que l'absence d'ouverture de nouvelles places dans les établissements et services médico-sociaux (ESMS) gérant les enfants avec un handicap, qui relèvent de la compétence de l'agence régionale de santé (ARS), aurait pour effet de basculer la dépense de prise en charge de ces publics mineurs fragiles sur la PCH à domicile financée par le Département.

Au total, le Département de Tarn-et-Garonne versait un montant moyen consacré aux aides sociales de 350 € par habitant en 2023, soit un niveau dans la moyenne de la strate.

¹⁹ Autonomie gérontologie groupe iso-ressources.

Tableau n° 3 : Effet des mesures nationales sur les dépenses sociales

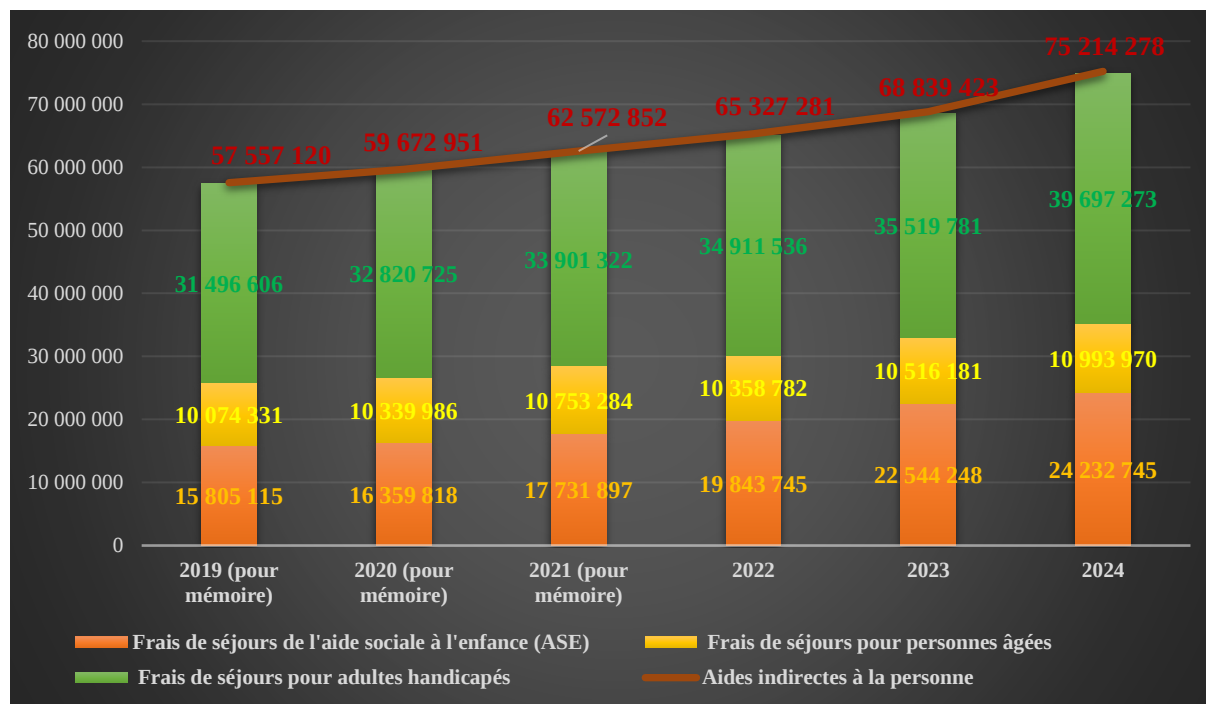
Nature des dépenses	2022	2023	2024* (prév)	2025*(prév)
Effet prix sur l'évolution des allocations individuelles de solidarité				
Revalorisation au 1 ^{er} janvier 2024 des montants maximaux des plans d'aide accordés aux bénéficiaires de l'APA (APA liquidée)	19 813 558,40 €	20 427 535,60 €	21 120 113,15 €	
Elargissement de la PCH aux besoins liés à la parentalité (Décret n°2020-1826 du 31 décembre 2020)	87 450,00 €	183 075,00 €	312 425,00 €	
Elargissement de la PCH au forfait surdi-cécité (Décret n°2022-570 du 19 avril 2022)	0,00 €	23 219,04 €	35 708,24 €	52 930,10 €
Elargissement de la PCH au soutien à l'autonomie pour les personnes ayant des difficultés mentales, de compréhension, de concentration, psychiques ou d'autisme (Décret n°2022-570 du 19 avril 2022)	0,00 €	43 788,85 €	95 188,40 €	
Revalorisation 2022 SAAD et tarifs planchers sur APA et PCH	3 074 709,14 €	5 278 532,83 €	5 807 093,15 €	6 987 292,64 €
Revalorisation 2024 des tarifs et montants sur APA et PCH	39 738 538,09 €	42 780 115,28 €	44 870 320,39 €	
Impacts Ségur personnels soignants	868 756,00 €	0,00 €	2 150 657,54 €	971 260,00 €
Impacts Ségur personnels médico-social (CD, structures d'accueil et d'hébergements MECS, PH) :	1 797 099,45 €	2 370 032,55 €	2 411 346,28 €	900 000,00 €
. dont personnel médico-social des établissements	1 122 099,45 €	1 470 032,55 €	1 511 346,28 €	
(coût ESMS handicap)	595 747,45 €	708 336,55 €	749 380,28 €	
(coût ESMS enfance)	526 352,00 €	761 696,00 €	761 966,00 €	
. dont personnel médico-social employés par le CD 82	675 000,00 €	900 000,00 €	900 000,00 €	900 000,00 €
Loi Taquet et effet de la revalorisation du SMIC pour les assistants familiaux (Décret du 31 août 2022)	966 620,00 €	1 924 624,00 €	1 666 885,00 €	1 427 475,00 €
. Dont assistants familiaux de l'association de la Sauvegarde de l'Enfance	143 300,00 €	280 986,00 €	280 986,00 €	
. Dont assistants familiaux employés par le CD 82	823 320,00 €	1 643 638,00 €	1 385 899,00 €	1 427 475,00 €

Source : CRC, d'après les données du Département.

Selon le Département, les dépenses sociales auraient ainsi progressé de 8 % entre 2022 et 2023, alors que les recettes perçues n'auraient augmenté que de 4 % dans le même temps, ce qui laisserait un « reste-à-charge » pour le Département, qu'il évalue à près de 48 M€ en 2023, en augmentation de 11 %.

Bien que moins fortement que les aides directes, les aides indirectes ont également augmenté (+3,5 M€, +5 %) et s'élevaient à près de 69 M€ en 2023.

Graphique n° 4 : Évolution des frais de séjour versés par le Département



Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Les frais de séjour pour personnes handicapées constituaient le premier poste, avec 35,5 M€ en 2023 (+0,6 M€, +2 %). Les frais de séjour pour personnes âgées étaient relativement stables autour de 10,5 M€, avec un nombre de bénéficiaires de 2 489, pris en charge en établissement.

L'accueil familial et les frais de séjour de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ont fortement augmenté (+3 M€, +14 %) et s'élevaient à 22,5 M€ en 2023. Sur les 1 797 enfants pris en charge par l'ASE en 2023 (+87 enfants, +5 %), 60 % d'entre eux, soit 1 074, ont été accueillis suite à une décision de placement (+127 enfants en un an, +13 %). Le nombre d'enfants placés en établissement était de 152 en 2023 (+30 enfants, +25 %) et 723 étaient accompagnés à domicile (-40 enfants, -5 %).

La prise en charge des enfants de l'aide sociale à l'enfance

Lorsqu'un juge des enfants prononce une ordonnance provisoire de placement (OPP), il place l'enfant concerné sous la responsabilité du Président du Conseil départemental. Les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) du Département prennent alors en charge l'enfant : ils identifient le lieu de placement le plus adapté et établissent avec la structure les conditions d'accueil de l'enfant. Ils prennent également en charge les actions éducatives en milieu ouvert et à domicile, ainsi que le « soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs, à leur famille, aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de 21 ans confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre », conformément à l'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles.

Il existe différentes structures de placement d'enfants : les familles d'accueil, les maisons d'enfants à caractère social (MECS), les lieux de vie et d'accueil (LVA), les villages d'enfants et d'adolescents.

Les enfants et adolescents en situation de handicap font l'objet d'une prise en charge dans des structures spécialisées relevant de l'agence régionale de santé : les instituts médico-éducatifs (IME) et les instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques (ITEP).

Les premiers accueillent les enfants et adolescents atteints de handicap mental ou présentant une déficience intellectuelle liée à des troubles de la personnalité, de la communication, ou des troubles moteurs ou sensoriels. Les ITEP se concentrent sur les jeunes de 6 à 20 ans présentant des difficultés psychologiques qui se manifestent par des troubles du comportement perturbant leur socialisation et leur accès aux apprentissages.

Selon le Département, la forte hausse du nombre d'enfants placés est couplée à une évolution des profils confiés qui présentent, pour 30 % d'entre eux, un handicap reconnu par la maison départementale pour les personnes handicapées (MDPH). Le Département précise qu'en raison d'un manque de places en instituts médicoéducatifs et instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques, seule la moitié des enfants concernés par cette orientation serait réellement prise en charge en établissement adapté, avec un déport financier de la prise en charge opéré sur le Département (PCH à domicile, cf. *supra*).

1.1.2.2.2 L'augmentation des charges de personnel

En hausse (+7,2 M€, +10 %), les charges de personnel ont atteint 82,3 M€ en 2023, dont 20,3 M€ pour les assistants familiaux. Elles étaient essentiellement composées de charges de personnel interne (81,5 M€), les charges de personnel externe, peu significatives (0,9 M€), étant pour autant en forte progression, multipliées par trois.

Fin 2023, la collectivité rémunérait 1 514 agents pour un montant total de 60,3 M€, en hausse (+5 M€) : 64 % concernait le personnel titulaire (38,7 M€) ; près de 27 % (16,1 M€) était pour les assistants familiaux et presque 9 % (5,2 M€) pour le personnel non titulaire. Les rémunérations de chaque groupe n'étaient pas représentatives de leur poids dans les effectifs.

Tableau n° 4 : Répartition de la rémunération selon les effectifs en 2023

	Nombre	%	Rémunération	%
Titulaires	1 153	76,1 %	38 702 973	64,2 %
Non titulaires	113	7,5 %	5 203 591	8,6 %
Assistants familiaux	248	16,4 %	16 125 587	26,8 %
Autres			240 199	0,4 %
TOTAL	1 514	100	60 272 350	100

Source : CRC, d'après les données du Département.

L'augmentation globale des 7,2 M€ de charges en 2023 se répartit entre près de 5 M€ dans les rémunérations du personnel, 1,7 M€ dans les charges sociales ainsi que 0,6 M€ dans les charges de personnel externe.

Cette hausse est due à la mise en œuvre de mesures de revalorisation salariale décidées nationalement pour 5,8 M€ : l'application en année pleine de la revalorisation du point d'indice de juillet 2022 a coûté 1,5 M€ selon le Département ; la revalorisation du point d'indice de juillet 2023 est estimée à 0,3 M€ ; l'effet de la loi de 2022 dite Taquet²⁰ et du Ségur de la santé²¹ est évalué à 1,5 M€ pour les personnels sociaux et médico-sociaux et 1,6 M€ pour les assistants familiaux.

En outre, l'augmentation du volume d'instruction des dossiers sociaux (RSA, APA, PCH, ASE) a conduit le Département à redimensionner les équipes de travail avec le recrutement d'assistants familiaux supplémentaires et d'assistants socio-éducatifs pour faire face, notamment, au nombre d'enfants placés.

Concernant les mesures locales, le Département avait initié la refonte du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) lors de la nouvelle mandature, pour un coût de 0,4 M€ en 2023.

Au total, sur les 7,2 M€ d'augmentation des charges de personnel en 2023, le Département considère que 81 % (5,8 M€) serait le fait de mesures nationales qui se sont imposées à lui.

En définitive, en 2023, le Département consacrait 314 € par habitant à ses charges de personnel, un montant supérieur à la moyenne de la strate (256 € par habitant), qui l'a conduit à réfléchir sur sa masse salariale à compter de 2024.

²⁰ Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

²¹ Les accords du Ségur de la santé ont été signés le 13 juillet 2020 par le Premier ministre, le ministre en charge des solidarités et de la santé, ainsi que par une majorité d'organisations syndicales représentant les professions non médicales et les personnels médicaux de l'hôpital public. Ces deux accords consacrent notamment une revalorisation de l'ensemble des métiers non-médicaux dans les établissements de santé et médicosociaux des secteurs publics ou privés.

Tableau n° 5 : Les effets des mesures sur les charges de personnel

	2022	2023	2024 (prév)	2025 (prév)
Revalorisation du point d'indice au 01/07/2022 (+3,5 %)	750 000 €	1 500 000 €	1 500 000 €	1 500 000 €
Revalorisation du point d'indice au 01/07/2023 (+2,5 %) + reclassement catégorie B		340 000 €	680 000 €	680 000 €
Revalorisation du SMIC au 01/11/2024 (2 %)				
Hausse des cotisations CNRACL au 01/01/2024 (30,65 % à 31,65 %)			220 000 €	220 000 €
Loi Ségur de la Santé	675 000 €	900 000 €	900 000 €	900 000 €
GVT net de l'effet de noria		780 000 €	800 000 €	850 000 €
Nouveau RIFSEEP		400 000 €	1 000 000 €	1 000 000 €
Revalorisations dans le domaine médico-social	600 000 €	600 000 €	600 000 €	600 000 €
Impacts loi Taquet + évolutions SMIC - Assistants familiaux	823 320 €	1 643 638 €	1 385 899 €	1 427 475 €
Reclassement indiciaire + 5 points 01/01/2024			570 000 €	570 000 €
Total	2 848 320 €	6 163 638 €	7 655 899 €	7 747 475 €
<i>Part relevant d'une décision du Département</i>	<i>0 €</i>	<i>400 000 €</i>	<i>1 000 000 €</i>	<i>1 000 000 €</i>
<i>Part extérieure au Département</i>	<i>2 848 320 €</i>	<i>5 763 638 €</i>	<i>6 655 899 €</i>	<i>6 747 475 €</i>

Source : CRC, d'après les données du Département.

1.1.2.2.3 Une progression plus contenue des autres charges

Les charges à caractère général ont diminué de 3 M€ et s'élevaient à 22 M€ en 2023. Cette baisse, avec une division de moitié des achats, était liée à un rattachement de charges du poste « énergie » en 2022, à la suite d'une défaillance de l'opérateur du marché de l'électricité.

Les autres charges de gestion, en augmentation à 26,5 M€ en 2023 (+1,5 M€) étaient composées de contributions obligatoires (16,5 M€), de participations (8,4 M€) et d'indemnités et frais des élus (1,2 M€).

En hausse, les contributions obligatoires étaient essentiellement constituées de la contribution au service départemental incendie et secours (SDIS) pour 9,2 M€ en 2023 (+0,4 M€) et de la dotation de fonctionnement des collèges à 4,8 M€ en 2023 (+0,1 M€). Un dialogue a été engagé avec ces structures, notamment pour tenir compte des conséquences de l'inflation et de la crise énergétique.

Les participations incluaient le financement de syndicats stables à 1,3 M€. Une hausse était constatée pour les contrats aidés à hauteur de 1,1 M€ (+0,3 M€), ainsi que pour les autres participations à près de 6 M€ (+0,7 M€).

1.1.2.2.4 Le maintien des subventions aux organismes publics et privés en 2023

Le Département a subventionné des organismes publics (1,9 M€) et des associations (8,7 M€) pour un total de 10,6 M€ en 2023 (-0,3 M€).

Tableau n° 6 : Évolution des subventions de fonctionnement aux organismes publics et privés

<i>En €</i>	2022	2023	BP 2024	2024	BP 2025
Total subventions de fonctionnement	10 895 504	10 553 670	11 643 193	11 057 013	9 892 471
Subventions aux organismes publics	1 816 003	1 851 699	2 967 146	2 094 522	2 354 514
<i>dont subventions aux collectivités</i>			1 560 885	765 036	766 416
Subventions aux personnes de droit privé	9 079 501	8 701 971	8 676 047	8 962 490	7 537 957
<i>dont subventions aux associations</i>			8 120 760	8 314 903	7 315 641
<i>dont subvention aux entreprises</i>			555 287	647 587	222 316

Source : CRC, d'après les données du compte de gestion et du Département.

1.1.2.2.5 Des dépenses de fonctionnement essentiellement centrées sur les compétences obligatoires du Département ; des subventions essentiellement versées pour des domaines relevant de compétences partagées

Tableau n° 7 : Ventilation fonctionnelle des dépenses de fonctionnement

<i>En €</i>	2022	2023	2024	2025	TOTAL cumulé	%
0_SERVICE GENERAUX hors 01	22 592 377	21 909 655	22 243 278	22 502 878	89 248 188	7 %
01 Opérations non ventilables	9 152 752	10 100 599	10 862 080	7 798 790	37 914 221	3 %
1_SECURITE	8 837 672	9 306 809	9 723 297	9 954 024	37 821 802	3 %
2_ENSEIGNEMENT	17 520 802	18 976 398	19 538 210	18 538 572	74 573 982	6 %
3_CULTURE, VIE SOCIAL, JEUNESSE, SPORTS ET LOISIRS	9 173 831	9 022 604	9 013 647	8 353 662	35 563 744	3 %
4_PREVENTION MEDICO SOCIALE	5 381 732	5 440 946			868 546 648	69 %
5_ACTION SOCIALE et 4_SANTE ET ACTION SOCIALE	194 275 346	208 684 238	227 947 795	226 816 591		
7_AMENAGEMENT ET ENVIRONNEMENT et 5_AMENAGEMENT DES TERRITOIRES ET HABITAT	3 005 532	3 567 962	3 871 808	3 980 433	19 907 030	2 %
et 7_ENVIRONNEMENT			2 824 499	2 656 796		
6_RESEAUX ET INFRASTRUCTURES	18 166 102	18 379 479			78 111 620	6 %
8_TRANSPORTS	3 643 497	3 500 061	17 527 772	16 894 709		
9_DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE et 6_ACTION ECONOMIQUE	3 888 414	3 947 823	3 801 756	2 226 575	13 864 568	1 %
TOTAL	295 638 058	312 836 575	327 354 143	319 723 031	1 255 551 807	100 %

Source : CRC, d'après les données du Département.

La ventilation fonctionnelle met en évidence une importance des dépenses de fonctionnement du Département dans les domaines relevant de ses compétences obligatoires (69 % pour la santé et l'action sociale, 6 % dans les transports et infrastructures et autant dans l'enseignement, 3 % pour la sécurité au titre de la contribution au service départemental d'incendie et de secours SDIS) et 10 % dans les services généraux et opérations non ventilables. La part des dépenses dans les compétences partagées s'élève à 6 % (1 % pour l'action économique ; 3 % pour la culture – vie sociale – jeunesse – sports - loisirs ; 2 % pour l'aménagement des territoires et environnement), ce qui représente près de 19 M€ annuels.

Cette observation est inversée pour les subventions versées aux organismes publics et privés, qui sont essentiellement le fait de compétences partagées.

Si le Département n'a pas de comptabilité analytique permettant de distinguer celles versées à des organismes relevant de ses compétences obligatoires, l'analyse de la présentation croisée par fonction des comptes administratifs 2022 et 2023 souligne les six grands domaines plus particulièrement financés par ces subventions : 39 % portent sur des compétences obligatoires du Département (enseignement, prévention et action sociale, insertion RSA) ; le reste relève de trois domaines rattachés à des compétences partagées avec les autres structures publiques, dont 29 % pour la culture-jeunesse-loisirs, 19 % pour le développement économique et 13 % pour l'aménagement-environnement.

Même s'ils représentent près de 60 % du total des subventions de fonctionnement, les montants des subventions versées dans des domaines relevant des compétences partagées représentent 6 M€ pour 2023, ce qui représente 2 % des dépenses fonctionnelles annuelles (313 M€ en 2023).

Tableau n° 8 : Répartition fonctionnelle des subventions de fonctionnement

<i>En €</i>	2022		2023		Evolution
Total subventions de fonctionnement	10 898 499	100 %	10 640 427	100 %	-2 %
Subventions aux organismes publics	1 816 003	17%	1 851 699	17%	2 %
<i>enseignement</i>	57 694	1%	150 309	1%	161 %
<i>Prévention et action sociale</i>	987 606	9%	1 020 931	10%	3 %
<i>Insertion RSA</i>	122 962	1%	54 000	1%	-56 %
<i>culture-jeunesse-sports</i>	418 403	4%	395 444	4%	-5 %
<i>développement économique</i>	59 873	1%	64 020	1%	7 %
<i>Aménagement-environnement</i>	169 465	2%	166 995	2%	-1 %
Subventions aux personnes de droit privé	9 079 501	83%	8 701 971	82%	-4 %
<i>enseignement</i>	111 628	1%	211 288	2%	89 %
<i>Prévention et action sociale</i>	1 427 768	13%	1 444 066	14%	1 %
<i>Insertion RSA</i>	1 707 587	16%	1 262 518	12%	-26 %
<i>culture-jeunesse-sports</i>	2 763 333	25%	2 709 651	25%	-2 %
<i>développement économique</i>	2 151 454	20%	1 901 318	18%	-12 %
<i>Aménagement-environnement</i>	867 730	8%	1 123 130	11%	29 %

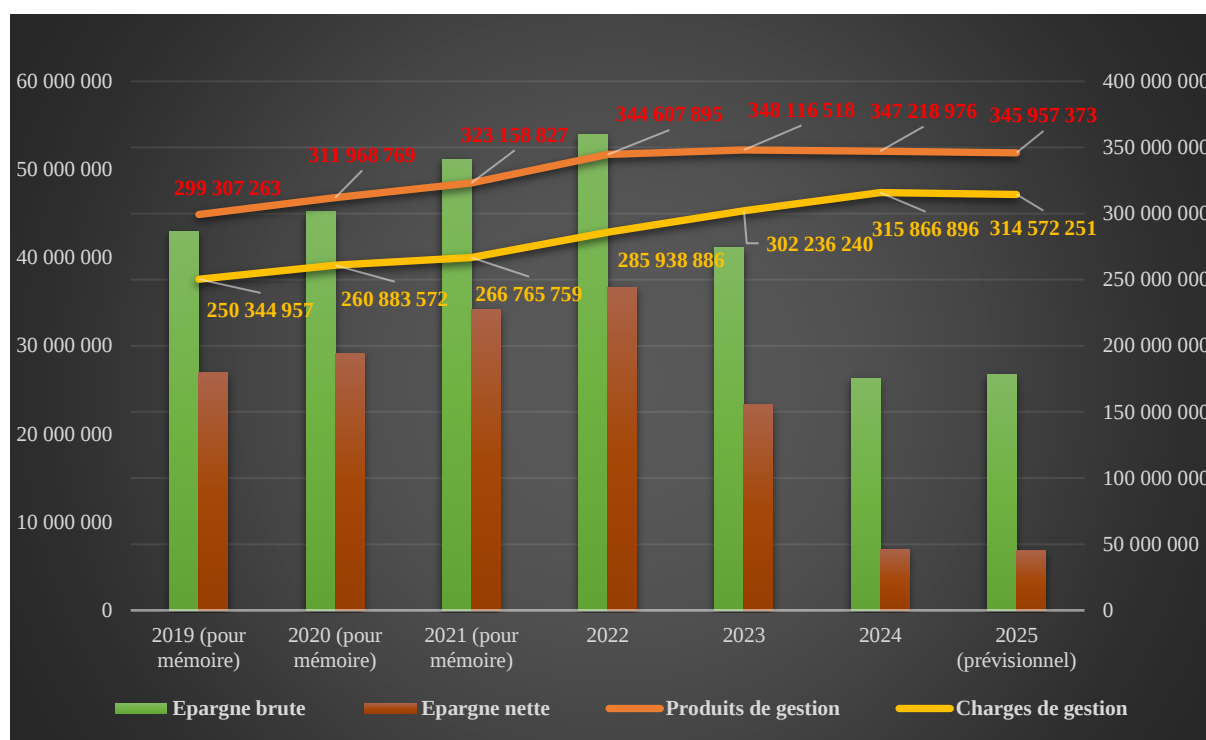
Source : CRC, d'après les comptes administratifs.

1.1.2.3 Un effet ciseau et une contraction de l'épargne en 2023

L'effet ciseau constaté, avec une hausse plus importante des charges comparée à celle des produits, a entraîné une diminution de 24 % de l'épargne brute du Département, qui s'établissait à 41 M€ fin 2023 (-13 M€).

L'épargne nette a diminué de 36 % par rapport à 2022. Elle s'établissait à 23 M€, ce qui représentait 6,7 % des produits de gestion. Le financement propre disponible couvrait 91 % des dépenses d'équipement.

Graphique n° 5 : Évolution des épargnes brute et nette (en €)



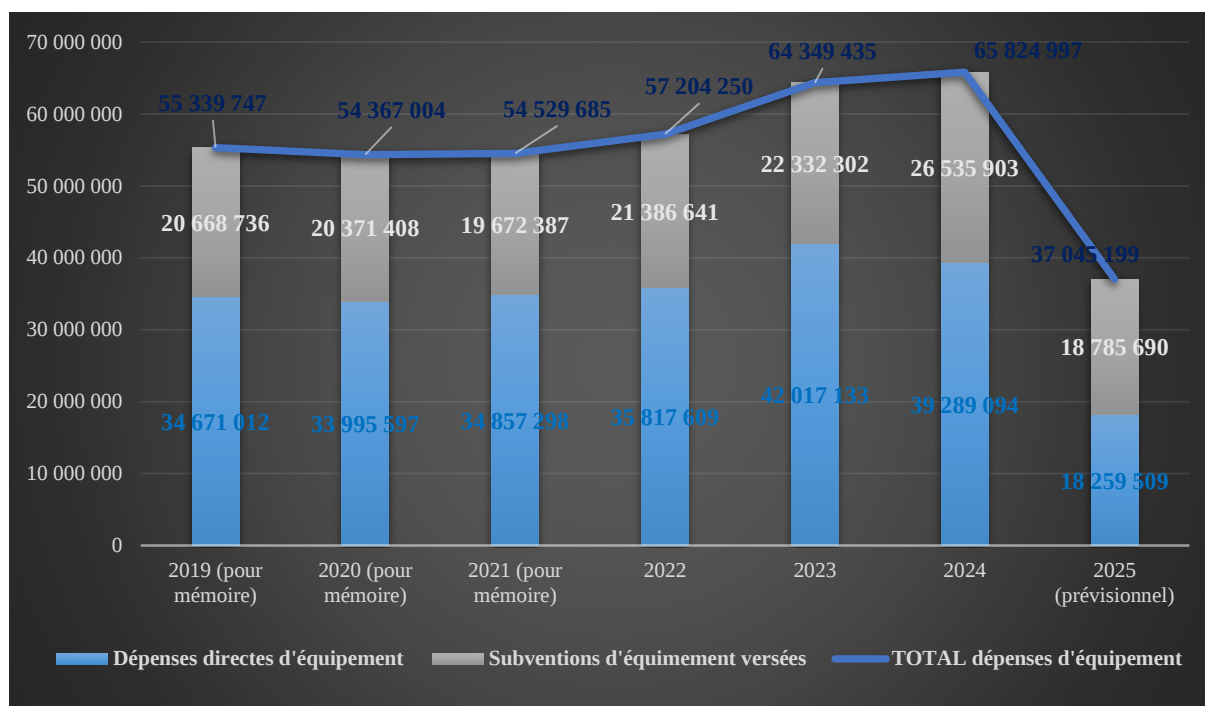
Source : CRC, d'après les données des comptes de gestion et du Département.

1.1.2.4 Des dépenses d'équipement en augmentation

Le Département a porté en 2023 ses dépenses d'équipement à 64,3 M€, en hausse de 7 M€.

S'il a privilégié les dépenses directes (42 M€, +6 M€), il a également sanctuarisé le soutien aux collectivités, avec un montant de subventions de 22,3 M€ (+1 M€). La part de subventions accordées aux communes et aux tiers au titre de sa politique d'interventions représentait 80 € par habitant, très supérieure à la moyenne nationale hors outre-mer (63 € par habitant).

Graphique n° 6 : Évolution des dépenses d'équipement



Source : CRC, d'après les données des comptes de gestion.

Déclinant un plan de relance de début de mandat, sa politique repose essentiellement sur trois plans pluriannuels d'investissement (PPI) portant sur la voirie (23,5 M€ en 2023) et les collèges (9 M€ en 2023). Les montants dépensés affichent des chiffres supérieurs par rapport aux prévisions des PPI. Dans sa réponse, le Département a précisé que les sommes mandatées en 2023 comprennent, outre l'application des PPI, la finalisation de programmes antérieurs, le partenariat public-privé (PPP) du Pont de Verdun ainsi que des travaux de sécurisation et faisant suite à des intempéries.

La ventilation fonctionnelle des dépenses d'investissement souligne que 46 % des dépenses sont consacrés à ces deux domaines ; tandis que 16 % relèvent de l'aménagement – l'habitat et l'environnement, en lien avec les subventions versées aux collectivités. Par ailleurs, près d'un quart des opérations (près de 18 M€ en 2023) est classé dans la catégorie « non ventilable », ce qui, selon le Département, « correspond principalement aux remboursements d'emprunt ».

Tableau n° 9 : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'investissement

En €	2022	2023	2024	2025	TOTAL cumulé	%
0_SERVICE GENERAUX hors 01	3 990 209	5 715 448	4 331 979	3 783 598	17 821 233	6 %
01 Opérations non ventilables	17 498 583	17 971 732	19 478 228	20 049 251	74 997 794	25 %
1_SECURITE	700 377	1 959 661	1 033 580	497 000	4 190 619	1 %
2_ENSEIGNEMENT	8 691 387	11 583 403	14 141 404	4 660 633	39 076 827	13 %
3_CULTURE, VIE SOCIAL, JEUNESSE, SPORTS ET LOISIRS	2 134 205	2 697 726	3 583 227	1 944 096	10 359 254	3 %
4_PREVENTION MEDICO SOCIALE	315 746	379 719			5 458 095	2 %
5_ACTION SOCIALE et 4_SANTE ET ACTION SOCIALE	830 077	941 975	1 883 013	1 107 565		
7_AMENAGEMENT ET ENVIRONNEMENT et 5_AMENAGEMENT DES TERRITOIRES ET HABITAT	10 631 910	10 770 200	13 177 638	8 349 957	48 325 925	16 %
7_ENVIRONNEMENT			2 621 295	2 774 926		
6_RESEAUX ET INFRASTRUCTURES	29 355 454	29 919 501			98 597 407	33 %
8_TRANSPORTS	0	0	26 143 945	13 178 507		
9_DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE et 6_ACTION ECONOMIQUE	701 897	757 660	714 282	828 918	3 002 757	1 %
TOTAL	74 849 844	82 697 025	87 108 591	57 174 450	301 829 911	100 %

Source : CRC, d'après les données du Département

1.1.2.5 Un encours de dette maîtrisé, une trésorerie en diminution

En 2023, le besoin de financement était de 26 M€, en forte augmentation (2 M€ en 2022). Afin de le couvrir, le Département a eu recours à l'emprunt à hauteur de 13 M€, et a mobilisé son fonds de roulement à part égale.

Sur les conditions d'emprunt, le Département a diversifié ses prêts auprès d'établissements bancaires différents, en négociant des catégories sûres d'emprunts (A). Trois contrats pour un total de 26 M€ ont été signés en 2022 et 2023. Il lui reste un prêt de catégorie E à finir de rembourser.

Malgré une diminution de la dette avec un encours qui s'élevait à près de 176 M€ au 31 décembre 2023, la baisse de l'épargne a entraîné une légère dégradation de la capacité de désendettement, qui est passée de 3,3 ans en 2022 à 4,3 années en 2023. Ce ratio demeurerait pour autant largement en deçà du seuil d'alerte fixé par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022.

S'agissant du bilan, la situation s'est également dégradée en 2023. Le fonds de roulement net global a fortement diminué en 2023 pour atteindre 35,8 M€ soit 78 jours de charges courantes. Dans sa réponse, le Département souligne que « *la dégradation volontaire du fonds de roulement a permis de purger une trésorerie qui était élevée (31,3 M€) et ainsi ne pas mobiliser à tort de l'emprunt générant mécaniquement des frais financiers inutiles* ». La trésorerie diminuée ne représentait plus que 37 jours de charges courantes en fin d'année.

CONCLUSION SUR 2023

L'année 2023 a été marquée par un effet ciseau avec une stabilisation des produits (1 %) tandis que les charges continuaient leur progression (+6 %). Il en est résulté une dégradation des agrégats financiers en fonctionnement (EBF, CAF) et une chute de l'épargne à 41 M€ (-24 %), alors que, dans le même temps, l'investissement a progressé à 64 M€ (+7 M€, soit +12 %).

Ce décalage a créé un besoin de financement de 26,2 M€, financé par un emprunt de 13 M€ et une mobilisation du fonds de roulement pour le même montant. Si le maintien de l'emprunt à un niveau maîtrisé a permis de poursuivre le désendettement, le fonds de roulement (36 M€) et la trésorerie (31 M€) ont fortement diminué (respectivement -27 % et -40 %), présentant des niveaux désormais inférieurs à 40 jours de charges courantes, susceptibles de fragiliser le Département à terme.

1.2 Une dégradation accentuée dans l'exécution 2024, qui place le Département dans une situation financière délicate

1.2.1 Une prévision budgétaire 2024 stable par rapport à 2023

Le Département a adopté son budget en trois étapes : le vote du budget primitif en février ; la prise en compte des résultats et des restes à réaliser dans un budget supplémentaire en juin ; le vote de décision modificative à l'automne pour intégrer les éléments de l'année.

Le projet de budget primitif (BP) 2024 s'élevait à 442 M€ : 360 M€ en fonctionnement et 82 M€ en investissement. La décision modificative intégrant les résultats et restes à réaliser a été adoptée en juin 2024 et s'est élevée à 120,5 M€ : 82,8 M€ en investissement et 37,7 M€ en fonctionnement.

Le BP était en légère progression par rapport à celui de 2023, notamment en fonctionnement (+5 M€). D'un montant total de 572 M€ (402 M€ en fonctionnement et 170 M€ en investissement), le budget 2024 consolidé était, pour sa part, sensiblement équivalent à celui de 2023 (573 M€).

Tableau n° 10 : Budgets primitifs et consolidés 2023 – 2024

en €	BP 2023	BP consolidé 2023	BP 2024	BP consolidé 2024
FONCTIONNEMENT				
Excédent 002	0	44 489 658,84	0	36 837 121,38
TOTAL Recettes	354 921 336	402 854 106	360 123 978	402 393 691
TOTAL Dépenses	354 921 336	402 854 106	360 123 978	402 393 691
INVESTISSEMENT				
RAR Recettes	0	18 715 869,68	0	25 453 131,04
Excédents capitalisés (1068)	0	36 306 641,88	0	35 122 141
TOTAL Recettes	83 362 675	170 272 370	82 131 106	169 883 598
Déficit 001	0	33 385 439,96	0	37 963 608,93
RAR Dépenses	0	21 637 071,60	0	22 611 662,57
TOTAL Dépenses	83 362 675	170 272 370	82 131 106	169 883 598

Source : CRC, d'après les données du Département.

1.2.1.1 Un budget reconduit en fonctionnement

En recettes, le changement de nomenclature avec le passage à la M57 a eu quelques conséquences sur les imputations entre la fiscalité directe et indirecte. Globalement, une perte de fiscalité de 3 M€ est constatée entre 2023 et 2024, la baisse anticipée des DMTO (33 M€, contre 44 M€ au BP 2023) n'étant que partiellement compensée par la TSCA (48 M€, contre 42 M€ au BP 2023) et le financement des aides sociales (40 M€, contre 37 M€).

L'excédent de fonctionnement dégagé lors de l'exercice précédent est passé de 44,5 M€ en 2023 à 36,8 M€ en 2024, en raison de l'effet de ciseau constaté dès 2023.

Au total, le montant des recettes de fonctionnement est resté stable à 402,4 M€ en 2024 (402,9 M€ en 2023).

En dépenses, le montant est passé de 360 M€ au BP à 402,4 M€ au budget consolidé 2024. Ce montant reste néanmoins globalement stable par rapport au budget consolidé 2023.

Le chapitre 011 a été augmenté de 4 M€ lors des décisions modificatives, portant le montant des charges à caractère général à 23,3 M€ en 2024 (24,3 M€ en 2023). Le poste de fluides avait été surestimé lors de la construction du budget 2023 (5 M€). Dans sa réponse, le Département a rappelé « l'incertitude qui régnait à l'époque sur la tarification de l'électricité » au regard de la défaillance de son fournisseur et des difficultés rencontrées avec l'offre de secours d'EDF. Ce sont principalement les postes des autres charges à caractère général (7 M€), l'entretien de la voirie (4,8 M€) et les autres maintenances (3 M€) qui ont présenté les montants les plus significatifs.

Dans la continuité de l'application des mesures nationales mises en œuvre en 2023, les autres postes de dépenses ont significativement augmenté en 2024. Ainsi, les charges de personnel sont passées de 85 M€ en 2023 à 86,6 M€ en 2024, avec notamment la part des assistants familiaux en progression de 2,3 M€ (22,6 M€ en 2024).

Les allocations individuelles de solidarité ont poursuivi leur progression : le RSA s'élevait à 47,8 M€ en 2024 (+2,8 M€) ; la PCH était à 11,2 M€ (+1,3 M€) ; l'APA se stabilisait à 38,3 M€.

De même, les autres charges de gestion étaient en progression : les dotations aux collèges à 5,4 M€ (+0,4 M€) et la participation au SDIS à 9,7 M€ (+0,5 M€) ; les subventions aux associations à 10,5 M€ (+2,3 M€).

1.2.1.2 Un investissement maintenu à un niveau élevé

Une dépense d'investissement de près de 170 M€ était envisagée en 2024, stable par rapport à 2023. Ce montant comprenait : 31,5 M€ de subventions d'investissement versées aux collectivités ; 59,4 M€ de dépenses directes incluant les restes à réaliser – notamment sur le programme de voirie et des collèges. Le remboursement de la dette s'élevait à 19,4 M€ en capital et 4,6 M€ de subventions versées en annuités à des tiers étaient prévues.

Le Département prévoyait de financer ces dépenses grâce à son épargne nette (35 M€) en diminution, des dotations et subventions pour 17,4 M€, dont 6,6 M€ de FCTVA, ainsi que le recours à l'emprunt pour 18 M€.

1.2.2 **Une exécution qui place le Département dans une situation financière délicate à fin 2024**

Les données définitives 2024 montrent une accentuation de l'effet de ciseau avec une augmentation des charges (316 M€, + 5 %) et une stabilisation des produits (347 M€), entraînant une contraction de l'épargne brute à 26 M€ (-15 M€, - 36 %), ce qui ne représente plus que 8 % des produits de gestion. L'épargne nette est divisée par trois et s'effondre à 7 M€ (contre 37 M€ en 2022 et 23 M€ en 2023), réduisant les capacités de financement du Département pour ses projets d'équipement.

1.2.2.1 Une accentuation de l'effet ciseau en fonctionnement

Les charges de gestion ont poursuivi leur progression, à 316 M€ fin 2024 (+ 5 % en valeur moyenne annuelle depuis 2022). L'augmentation est plus particulièrement constatée pour les charges de personnel et surtout les dépenses d'intervention.

Les charges de personnel se sont élevées à 85,3 M€ en 2024, en hausse de 3,5 % par rapport à 2023 (82,4 M€) et de 6,5 % en valeur annuelle moyenne depuis 2022 (75,1 M€). Cette augmentation est essentiellement le fait des rémunérations qui ont augmenté de plus de 2,5 M€, dont +1,4 M€ pour les assistantes maternelles, +0,7 M€ pour les non-titulaires et +0,5 M€ pour les titulaires.

Au regard des documents produits dans sa réponse, le Département comptait 1 333 effectifs au 31 décembre 2023. À fin 2024, le nombre d'effectifs a baissé (1 314). En leur sein, le nombre de titulaires a peu évolué (1 074, contre 1 077 fin 2023), tandis que les non titulaires sur emploi permanents ont diminué. Les contractuels sur emploi non permanents ont pour leur

part augmenté, passant de 308, fin 2023, à 316 fin 2024. Parmi ces derniers, la catégorie des assistants familiaux affiche la croissance la plus significative, passant de 248 à 261.

Tableau n° 11 : Évolution des effectifs (en équivalents temps plein travaillés - ETPT)

	Au 31/12/2022	Au 31/12/2023	Au 31/12/2024	Au 31 MARS 2025
Nombre d'ETPT total	1 158	1 184	1 175	1 168
<i>dont titulaires</i>	<i>1 055</i>	<i>1 077</i>	<i>1 074</i>	<i>1 069</i>
<i>dont non titulaires sur emplois permanents</i>	<i>103</i>	<i>107</i>	<i>101</i>	<i>99</i>
Nombre de contractuels sur emplois non permanents	309	308	316	309
<i>dont collaborateurs de groupes d'élus et de cabinet</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>6</i>	<i>6</i>
<i>(dont collaborateurs de cabinet)</i>	<i>(3)</i>	<i>(3)</i>	<i>(4)</i>	<i>(2)</i>
<i>dont contrats de projet</i>	<i>5</i>	<i>5</i>	<i>7</i>	<i>7</i>
<i>dont assistants familiaux</i>	<i>247</i>	<i>248</i>	<i>261</i>	<i>260</i>
<i>dont apprentis</i>	<i>11</i>	<i>8</i>	<i>6</i>	<i>6</i>
<i>dont agents recrutés pour accroissement temporaire d'activité</i>	<i>46</i>	<i>47</i>	<i>42</i>	<i>36</i>
NOMBRE TOTAL EFFECTIFS	1 305	1 333	1 314	1 301

Source : CRC, d'après les données du Département.

Les dépenses d'intervention ont également poursuivi leur progression. Elles sont passées à 171 M€ en 2024 (+11 M€). Alors qu'en 2023, l'augmentation la plus importante concernait les aides directes (+8,5 %), en 2024 l'accentuation porte davantage sur les aides indirectes (+9 %). La hausse a plus particulièrement concerné les frais de séjour des personnes handicapées avec 40 M€ en 2024 (+4 M€) et l'aide sociale à l'enfance avec 24,2 M€ en 2024 (+1,7 M€). Le nombre d'enfants pris en charge est passé à 1 882 en 2024 (+85) dont 1 080 enfants placés et 802 enfants accompagnés à domicile (+79 enfants).

Tableau n° 12 : Évolution du nombre d'allocataires des principales aides sociales

	2022	2023	2024	2025 (prev)	observations
Allocataires RSA	5 880	5 956	6 199	6 587	Moyenne 4 premiers mois
Allocataires APA (domicile et établissement)	6 868	6 909	7 018	6 814	Moyenne 4 premiers mois
<i>dont à domicile</i>	4 409	4 420	4 418	4 375	<i>Moyenne 4 premiers mois</i>
<i>dont en établissement</i>	2 459	2 489	2 600	2 439	<i>Moyenne 4 premiers mois</i>
Allocataires PCH ayant eu au moins 1 paiement dans l'année	1 264	1 304	1 293	NC	Donnée accessible seulement en fin d'année
Allocataires PCH au 31/12	1 037	1 063	1 140	1 162	Moyenne 4 premiers mois
Enfants pris en charge ASE	1 710	1 797	1 882	1 816	Au 01/04/2025
<i>Dont enfants accueillis à l'ASE (placés)*</i>	947*	1 074*	1 080*	1 060	<i>Au 01/04/2025</i>
<i>dont enfants placés en établissement</i>	122	152	151	178	
<i>Dont enfants accompagnés à domicile*</i>	763*	723*	802*	756	<i>Au 01/04/2025</i>

Source : CRC, d'après les données du Département

Les AIS connaissent également une augmentation en 2024. Leur montant total s'est élevé à 97,2 M€ (+5 M€ par rapport à 2023) avec : 47,6 M€ pour le RSA (+3 M€) ; 38,2 M€ pour l'APA (+0,4 M€) et 11,4 M€ pour la PCH (+1,6 M€). Outre les revalorisations tarifaires mentionnées *supra*, cette hausse est due à celle du nombre d'allocataires constatée pour tous les dispositifs : +4 % pour le RSA (243 allocataires), +2 % pour l'APA (109 allocataires), +7 % pour la PCH (77 allocataires).

Tableau n° 13 : Évolution des dépenses et recettes sociales

	2022	2023	2024	2025	Evolution 2022-2023	Evolution 2022-2024
APA	33 535 970 €	37 785 115 €	38 185 351 €	38 443 496 €	13 %	14 %
PCH	8 766 565 €	9 806 671 €	11 428 085 €	11 880 000 €	12 %	30 %
RSA	43 288 406 €	44 536 658 €	47 575 453 €	47 837 467 €	3 %	10 %
Total dépenses sociales	85 590 941 €	92 128 444 €	97 188 889 €	98 160 963 €	8 %	14 %
Total recettes sociales	42 354 246 €	44 148 891 €	43 712 010 €	43 812 371 €	4 %	3 %

Source : CRC, d'après les données du Département.

Les produits de gestion se sont stabilisés en 2024, à 347 M€ (-1 M€). Une baisse est constatée dans les ressources fiscales et les ressources d'exploitations, alors que les ressources institutionnelles progressent.

Les ressources fiscales se sont élevées à 237,5 M€ en 2024, en baisse par rapport à 2023 (240 M€). Cette diminution est notamment liée à une stabilisation de la fraction TVA à 102 M€, alors qu'elle était dynamique jusqu'alors ; par ailleurs, une nouvelle chute des DMTO (-6 M€ à 32,4 M€) n'a pas été compensée par la hausse de la TSCA (+3 M€ à 49,5 M€).

Tableau n° 14 : Évolution des recettes fiscales

En €	2022	2023	2024	2025 (prev.)
Fraction de TVA compensatoire	87 854 252	102 028 410	103 131 025	102 897 747
Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) + taxe compensatoire de CVAE	11 939 991	0	0	0
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	5 261 820	5 590 092	5 794 568	6 000 000
Impôts et taxes liés aux activités de services (taxe sur les conventions d'assurance TSCA) (nets des reversements)	44 977 945	46 432 995	49 518 481	51 000 000
Impôts et taxes liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielles (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques TICPE)	27 224 128	26 991 704	27 145 043	27 251 111
Publicité foncière et droits d'enregistrement (droits de mutation à titre onéreux, DMTO) (nets des reversements)	49 674 431	38 159 542	32 359 090	34 300 000
SOLDE des Fonds de péréquation DMTO (nets des reversements) ²²	4 573 660	4 930 670	5 580 476	5 210 000
Taxe d'aménagement	3 089 385	3 444 701	1 791 988	2 001 000
Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	6 134 357	6 134 357	6 134 357	6 134 357
Frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties	7 156 039	6 768 695	7 384 179	7 600 000
= Ressources fiscales	235 946 017	240 481 166	237 713 147	223 380 557

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les données du Département.

Les ressources institutionnelles (85 M€) connaissent une progression de 3 % par rapport à 2023 (83 M€), notamment sur les contributions CNSA (+2 M€).

1.2.2.2 Un niveau d'investissement important, financé sur les réserves du Département

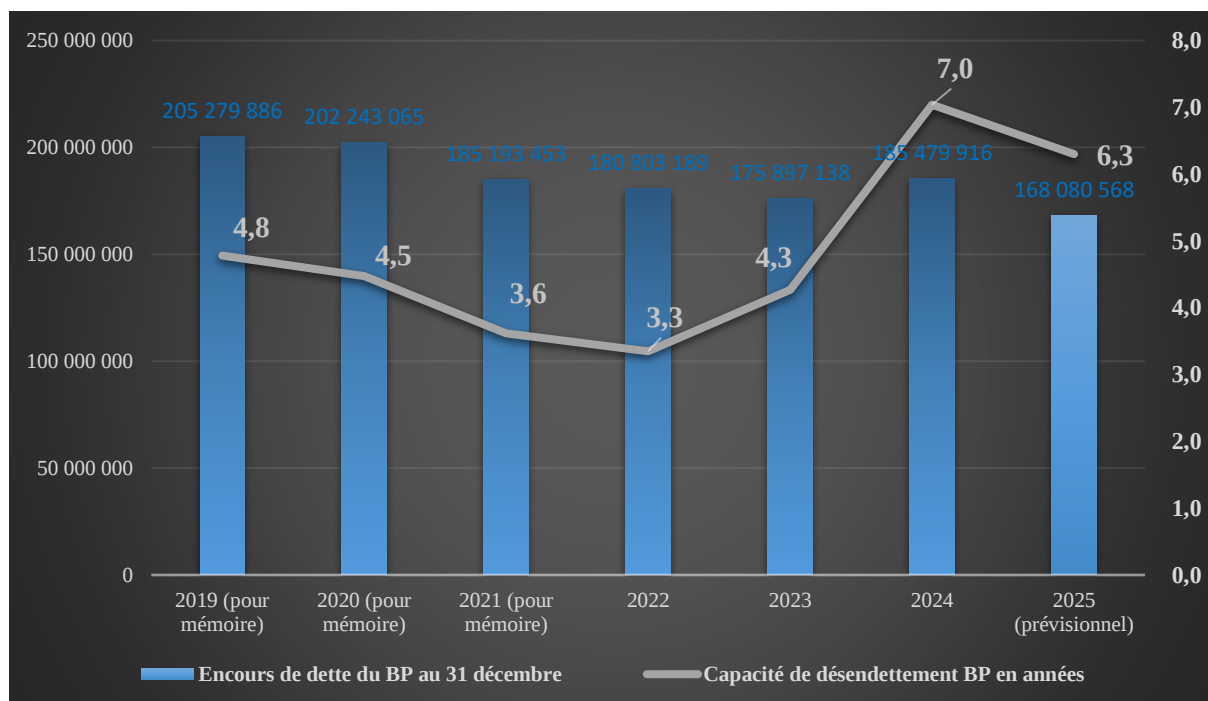
En matière d'investissement, le Département a maintenu en 2024 un niveau d'exécution élevé et en augmentation, avec près de 66 M€ de dépenses (contre 64 M€ en 2023 et 57 M€ en 2022), dont 39,3 M€ de dépenses directes et 26,5 M€ de subventions versées.

Cet investissement ambitieux a eu pour conséquence de creuser un besoin de financement déjà important en 2023 (26 M€ contre 1,8 M€ en 2022) et de le porter à 41 M€ en 2024. Pour le financer, le Département a continué à puiser dans son fonds de roulement (12 M€). mais a surtout emprunté 29 M€, soit le double des précédentes années.

²² Dans sa réponse, le département précise que les montants des recettes au titre du versement du fonds des DMTO sont : 7 950 246 € en 2022, 8 653 601 € en 2023, 8 656 714 € en 2024 et 7 760 000 € en 2025.

En faisant ce choix, le Département a relancé son endettement avec un encours en progression de 10 M€ à 185,5 M€ à fin 2024 ; sa capacité de désendettement s'est dégradée à 7 ans.

Graphique n° 7 : Évolution de la dette et de la capacité de désendettement



Source : CRC, d'après les données des comptes de gestion.

À fin 2024, le Département présentait une situation bilancielle dégradée, avec un fonds de roulement de 24 M€, qui représentait 27 jours de charges courantes (contre 49 M€ en 2022). Sa trésorerie était de 19 M€, soit l'équivalent de 21 jours de charges courantes, un niveau fragile.

Tableau n° 15 : Évolution de la situation bilancielle (2022 – 2024)

<i>Au 31 décembre (en €)</i>	2022	2023	2024	Variation 2022-2023	Variation 2023-2024
Fonds de roulement net global	49 024 183	35 820 867	23 815 158	-27 %	-34 %
<i>En nb de jours charges courantes</i>	62	43	27		
Besoin en fonds de roulement	-3 718 902	4 502 610	5 290 944		
<i>En nb de jours charges courantes</i>	-5	5			
Trésorerie	52 743 086	31 318 257	18 524 214	-41 %	-39 %
<i>En nb de jours charges courantes</i>	66	37	21		

Source : CRC, d'après les données des comptes de gestion.

CONCLUSION SUR 2024

L'année 2024 se caractérise par une accentuation de l'effet ciseau constaté l'année précédente avec une stricte stagnation des produits pendant que les charges poursuivaient leur progression (+5 %). Il en est résulté une nouvelle dégradation des agrégats financiers en fonctionnement (EBF, CAF) et une chute de l'épargne à 26 M€ (- 36 %), alors que, dans le même temps, l'investissement s'est maintenu à un niveau élevé (66 M€, en hausse de 1,5 M€, soit +6 %).

Ce décalage a créé un besoin de financement de 41 M€, financé par l'emprunt (29 M€) et une mobilisation du fonds de roulement (12 M€). Ce recours important à l'emprunt a eu pour conséquence de relancer l'endettement, avec un encours de dette à 185,5 M€, représentant une capacité de désendettement de sept années.

La ponction sur le fonds de roulement a fait diminuer ce dernier ainsi que la trésorerie désormais insuffisante puisqu'elle ne représentait plus, fin 2024, que 21 jours de charges courantes.

L'année 2024 a accentué la dégradation opérée en 2023 et a mis le Département de Tarn-et-Garonne sous tension financière.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE 2022-2024

Le Département de Tarn-et-Garonne présentait une situation financière satisfaisante en 2022. Il a vu sa situation financière se détériorer en deux paliers successifs, en 2023 et 2024, résultat d'un double phénomène : un effet ciseau important et croissant en fonctionnement qui a diminué son épargne nette ; le maintien concomitant d'un niveau élevé d'investissement.

Si le niveau des recettes demeure quasiment stable sur la période (entre 345 M€ en 2022 et 347 M€ en 2024), leurs composantes ont connu une évolution hétérogène avec une baisse des droits de mutation à titre onéreux (- 17,4 M€) et la hausse des autres produits de fiscalité (+4 M€ de TSCA, +2,8 M€ de TVA) et autres ressources (+5,3 M€ sur les participations notamment de la CNSA, +5 M€ pour les autres produits de gestion courante).

Face à une stabilité des recettes, les dépenses ont connu une progression de 10 % entre 2022 et 2024. Cela est constaté pour les dépenses sociales (+14 %), les charges de personnel

(+13,5 %), et les autres charges de gestion (+9 %), tandis que les charges à caractère général (- 16 %) ont diminué dans le même temps.

Contraint dans la mise en œuvre de politiques sociales obligatoires et privé de marges de manœuvre dans ses recettes fiscales affectées (soumises à une évolution contracyclique), le Département voit son épargne chuter à un niveau extrêmement bas fin 2024 (2 % des produits de gestion).

Ainsi, dans un contexte d'un fort effet de ciseau générant une baisse de son épargne, la stratégie du Département de « *purger une trésorerie élevée* » mise en œuvre en 2022 et 2023, complétée par un recours à l'endettement en 2024, pour financer un investissement maintenu à un niveau conséquent, l'a placée dans une situation financière délicate à fin 2024 avec une dégradation de ses principaux ratios financiers.

2 DES PREVISIONS POUR 2025 A LA BAISSSE, UNE EXECUTION A MAITRISER

La situation financière fragilisée du Département a conduit à une programmation 2025 prudente. Son exécution devra être menée sous un pilotage précis et un suivi étroit des mesures d'économie annoncées afin de ne pas dégrader une trajectoire difficile.

2.1 Un projet de budget 2025 élaboré dans un contexte indécis

Dans sa préparation budgétaire, le Département a élaboré un budget 2025 qui reprend les prévisions nationales²³ et quelques hypothèses notamment le gel de la fraction de la TVA au niveau des montants versés en 2024. Dans sa réponse, le Département a précisé que les autres mesures telles que la réduction du taux de fonds de compensation de la TVA à 14,85 % ou la hausse du taux de cotisation employeur à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) – seraient potentiellement intégrées au budget supplémentaire et financées par l'excédent 2024. Ces mesures ont été chiffrées entre 3,1 et 5,1 M€ pour 2025, dont une perte de recettes entre 2,1 et 4,1 M€ et un surcroît de dépenses de 1 M€.

²³ Déficit public 2024 à 6,1 % du produit intérieur brut (PIB) ; croissance à 1,2% en 2025 ; inflation à 1,5 % ; taux de chômage à 7,6 % ;

Tableau n° 16 : Mesures du PLF impactant le budget en 2025

Mesures	Impact pour le CD82
Baisse du FDPTP	-21 %, soit environ 400 K€ de moins pour la répartition votée par le CD82
Baisse de la DC RTP	-3,1 %, soit une baisse comprise entre 150 et 200 K€ pour le CD82
Hausse de la compensation péréquée	+2,6 %, soit une hausse de 200 K€ attendue pour le CD82
Fraction de TVA supplémentaire 1 ^{er} part	Une baisse de 200 K€ est estimée. Le CD82 ne serait pas concerné par l'enveloppe de la 2 ^e part destinée aux départements fragiles (fonds de sauvegarde)
Gel de la TVA sur le foncier bâti et la CVAE	Sur une base de 100 M€, estimation entre 1 et 3 M€ en moins dans le budget du CD82 en 2025
Hausse de 4 points de la CNRACL	900 K€
Baisse du taux FCTVA (de 16,404 % à 14,85 %)	Environ 500 K€ de recettes en moins à périmètre constant
DMTO	En 2023, le produit des DMTO au niveau national a diminué de 22,2 % ; pour le CD82, c'est -21,9%. A fin septembre 2024 : -18% par rapport à 2023 au niveau national et sur 12 mois, chute de 23,5 % du produit des DMTO avec un nombre de ventes en baisse de 15,8 % et un prix de vente moyen en baisse de 9,1 %. La croissance des DMTO de 7,1 % en 2025 est estimée « élevée », en référence au Haut Conseil des finances publiques. Un relèvement du taux de 4,5 % à 5% sera proposée à l'assemblée départementale.

Source : orientation budgétaire 2025.

Or, la loi de finances pour 2025 promulguée en février 2025 a allégé l'effort demandé aux collectivités territoriales de 3 Md€ par rapport à la version initiale du projet de loi de finances présenté en octobre 2024 par le gouvernement Barnier censuré. Les économies sont ramenées à 2,2 Md€ et leur réalisation serait favorisée par plusieurs mesures, notamment : un prélèvement sur les recettes des plus grandes collectivités dit « dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales » (DiLiCo)²⁴, dont le Tarn-et-Garonne sera exempté de contribution ; le gel des deux fractions de la TVA transférée.

Le Département a ainsi fait voter un budget plus prudent que ce que la loi de finances promulguée a finalement arrêté.

Le budget 2025 a été adopté par l'assemblée délibérante en équilibre facial en dépenses et en recettes, pour les deux sections. Il s'élève à 362,5 M€ en fonctionnement et 76,5 M€ en investissement, soit un total de 439 M€, en diminution moyenne de 1 % par rapport au BP 2024 et de 6 % par rapport à l'exécuté 2024.

L'équilibre budgétaire est vérifié par la prise en compte du remboursement du capital de la dette sur les seules ressources propres, ce qui est le cas, en l'espèce, puisque l'annuité, évaluée à 19,2 M€, est largement couverte par le virement à la section d'investissement (15,75 M€) ainsi que les opérations pour ordre (19,3 M€) – et en l'absence de reprise des résultats antérieurs et d'affectation du résultat de fonctionnement 2024.

Le budget primitif a été adopté par l'assemblée délibérante le 13 février 2025. Comme les années précédentes, le Département votera un budget supplémentaire afin d'affecter les résultats d'exécution 2024 (près de 48 M€ en fonctionnement et - 27 M€ en investissement), et tenir compte du solde négatif des restes à réaliser (10,8 M€ en recettes et 11,6 M€ en dépenses).

²⁴ Article 186 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

Ainsi, le report en recettes en fonctionnement du résultat de 48 M€ pourrait permettre de prendre en compte les dépenses de fonctionnement supplémentaires issues du projet de loi de finances 2025 non prises en compte dans le budget initial.

Tableau n° 17 : Budgets primitifs et consolidés 2023 – 2024 – 2025

<i>en €</i>	BP 2023	BP consolidé 2023	CA 2023	BP 2024	BP consolidé 2024	CA 2024	BP 2025
FONCTIONNEMENT							
<i>Excédent 002</i>	0	44 489 658,84	36 837 121,38	0	36 837 121,38	20 192 012,10	0
TOTAL Recettes	354 921 336	402 854 106	411 103 691	360 123 978	402 393 691	403 228 704	362 477 808
TOTAL Dépenses	354 921 336	402 854 106	339 144 429	360 123 978	402 393 691	355 465 431	362 477 808
INVESTISSEMENT							
<i>RAR Recettes</i>	0	18 715 869,68	25 453 131,04	0	25 453 131,04	10 776 356,58	0
<i>Excédents capitalisés (1068)</i>	0	36 306 641,88	36 306 641,88	0	35 122 140,53	35 122 140,53	
TOTAL Recettes	83 362 675	170 272 370	118 252 952	82 131 106	169 883 598	123 836 881	76 474 450
<i>Déficit 001</i>	0	33 385 439,96	37 963 608,93	0	37 963 608,93	26 799 174,81	0
<i>RAR Dépenses</i>	0	21 637 071,60	22 611 662,57	0	22 611 662,57	11 554 072,28	0
TOTAL Dépenses	83 362 675	170 272 370	153 375 092	82 131 106	169 883 598	113 450 188	76 474 450
TOTAL BUDGET	438 284 011	573 126 476	492 519 521	442 255 084	572 277 289	468 915 619	438 952 258

Source : CRC, d'après les données du Département.

2.1.1 Un fonctionnement partiellement reconduit

2.1.1.1 Les dépenses de fonctionnement

En fonctionnement (362 M€), les dépenses réelles de fonctionnement sont ramenées à 320 M€, en diminution par rapport à l'exécuté (- 7,6 M€, - 2 %), mais en hausse par rapport au BP 2024 (317 M€). En leur sein, le total des dépenses de gestion courante est de 315 M€, en diminution par rapport à l'exécuté (- 5,7 M€, - 2 %).

Tableau n° 18 : Évolution des dépenses réelles de fonctionnement

chapitre	Libellé	BP 2024	Exécuté 2024	BP 2025	Différence BP / exécuté	Variation BP / exécuté
011	Charges à caractère général	19 218 231	20 879 440	18 684 751	-2 194 690	-11 %
012	Charges de personnel ²⁵	84 815 500	85 393 503	86 889 000	1 495 497	2 %
014	Atténuation de produits	3 405 000	4 235 943	2 855 000	-1 380 943	-33 %
016	APA	38 446 783	38 185 351	38 443 496	258 145	1 %
017	RSA	45 085 167	46 588 675	46 789 467	257 996	1 %
65	Autres charges de gestion courante	119 454 840	124 873 567	120 790 537	-4 083 030	-3 %
6586	Frais de fonctionnement des groupes d'élus	240 000	100 445	120 000	19 555	19 %
TOTAL dépenses de gestion courante		310 665 521	320 256 924	314 572 251	-5 684 673	-2 %
66	Charges financières	5 348 111	5 058 556	4 760 780	-297 776	-6 %
67	Charges spécifiques	230 000	323 277	220 000	-103 277	-32 %
68	Dotations aux provisions	600 000	1 715 387	170 000	-1 545 387	-90 %
TOTAL dépenses réelles fonctionnement		316 843 632	327 354 144	319 723 031	-7 631 113	-2 %

Source : CRC, d'après les données du Département.

Les charges à caractère général diminuent fortement à 19 M€ (- 2,2 M€, - 11 %). Les économies porteraient sur l'ensemble des postes, en particulier : la voirie pour 1 M€ ; l'entretien et maintenance (hors voirie) pour 0,5 M€ ; les fournitures pour 0,3 M€ ; les fluides pour 0,2 M€ ; les locations pour 0,15 M€ ; les frais de déplacement pour 0,1 M€. Cette forte diminution entre en contradiction avec la prévision d'inflation de 1,5 %. Dans sa réponse, le Département a précisé que, « *le taux d'inflation annoncé a été pris en compte pour la construction du BP* » et que « *la diminution des crédits repose sur la diminution du volume des consommations, des achats et des subventions* ». Cette prévision d'exécution sera donc conditionnée à la capacité du Département à maîtriser ce poste de dépense.

Le Département prévoit une augmentation des charges de personnel à 87 M€ (+1,5 M€, +2 %), sans que celle-ci ne prenne en compte la hausse du taux de cotisation employeur à la CNRACL prévue par le décret du 30 janvier 2025²⁶, qu'il chiffre à 0,9 M€. Seule une suppression d'emplois semble en mesure d'absorber le glissement vieillesse technicité (GVT), ainsi que les mesures de revalorisation salariale prévues en 2025.

Les atténuations de produits ont été réduits d'un tiers (- 1,4 M€), et s'élèvent à 2,9 M€, par rapport à l'exécuté. Cela prend notamment en compte la baisse du prélèvement du fonds national de péréquation des DMTO.

S'agissant des dépenses sociales, l'APA est évaluée à 38 M€, en stabilité par rapport à l'exécuté. Or, le nombre de bénéficiaires en établissement et à domicile est en augmentation de près d'une centaine par an (cf. *supra*, 7 018 au total en 2024, 6 909 en 2023, 6 868 en 2022).

²⁵ Dans sa réponse, le département a précisé qu'il analysait « *les dépenses de personnel globalement, c'est-à-dire les charges du chapitre 012 [charges de personnel] et aussi du 017 [RSA]* ».

²⁶ Le décret n° 2025-86 du 30 janvier 2025 modifie le taux de cotisation d'assurance vieillesse applicable aux employeurs territoriaux affiliés à la CNRACL, passant de 31,65 % à 34,65 % à partir du 1^{er} janvier 2025, avec une évolution progressive jusqu'en 2028

De même, le RSA est maintenu à 46,8 M€ alors qu'une nouvelle revalorisation annuelle doit intervenir et que le nombre d'allocataires a continuellement progressé (cf. *supra*, 6 199 en 2024, 5 956 en 2023, 5 880 en 2022).

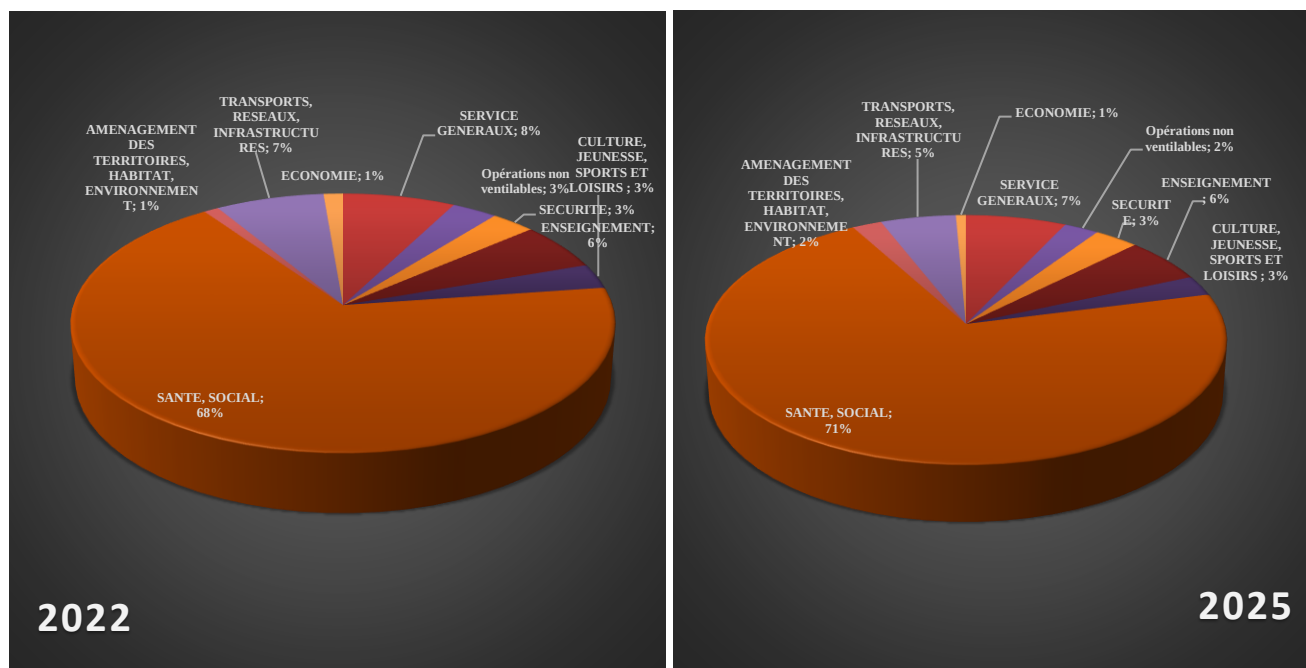
Enfin, les autres charges de gestion – qui comprennent notamment les frais de séjours, sont ramenées à 121 M€, soit une diminution de 4 M€ (- 3 %), alors même que le nombre de bénéficiaires est en constante augmentation (cf. *supra*, 1 140 en 2024, 1 063 en 2023, 1 037 en 2022) et que des revalorisations doivent intervenir pour la PCH, et que le nombre d'enfants pris en charge par l'ASE progressent fortement (cf. *supra*, 1 882 en 2024, 1 797 en 2023, 1 710 en 2022).

Dans sa réponse, le Département a précisé que serait proposée, lors d'un prochain vote de budget supplémentaire, une augmentation de 300 000 € pour les AIS²⁷ et de 865 000 € pour les frais de séjour et d'hébergement, principalement pour l'aide sociale à l'enfance, au regard de « *l'évolution du nombre et des profils des jeunes accueillis qui nécessitent des prises en charge complexes et multiples avec la recherche de places hors département pour répondre aux besoins* ». Le Département a ainsi ajusté ses prévisions initiales qui ne permettaient pas d'assurer pleinement la prise en charge de l'aide sociale à l'enfance.

La ventilation fonctionnelle des dépenses de fonctionnement par pôle²⁸ souligne une relative stabilité entre les compétences obligatoires et partagées du Département entre 2022 et 2025. Au sein des compétences obligatoires, un renforcement de la compétence sociale est constaté (71 %, +3 points) au détriment notamment de la compétence transport (5 %, - 2 points).

²⁷ Comprenant une diminution de 300 000 € de l'APA domicile et une augmentation de 600 000 € de la PCH adultes, au regard de la projection faite sur la moyenne des trois premiers mois.

²⁸ Malgré un changement de nomenclature, avec le passage à la M57 au 1^{er} janvier 2024.

Graphique n° 8 : Répartition fonctionnelle des dépenses de fonctionnement – évolution 2022-2025

Source : CRC, d'après les données du Département.

Au total, cette programmation est inférieure au budget exécuté 2024 (320 M€) et ne prend pas en compte la dynamique de dépenses contraintes, tirées à la hausse à la fois dans leur effet prix et leur effet volume. Le vote du budget supplémentaire devrait compléter les prévisions non prises en compte dans le budget initial. Dès lors, le respect de la trajectoire sera conditionné à la capacité du Département à maîtriser ses dépenses.

2.1.1.2 Les recettes de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement sont ramenées à 346,5 M€, en diminution par rapport à l'exécuté (- 6 M€, - 2 %). En leur sein, le total des recettes de gestion courante est de 346 M€, en diminution par rapport à l'exécuté (- 5,3 M€, - 1 %).

Le produit des impôts et taxes (124 M€) baisse de 1 % par rapport à l'exécuté. Le Département anticipe la diminution du fonds national de péréquation de la DMTO (7,8 M€, - 10 %). Par ailleurs, il a intégré le gel de la fraction de la TVA au niveau des montants versés en 2024, soit un report de 101 M€ en 2025, ce qui équivaldrait, selon lui, à une perte de recette entre 1 et 3 M€ par rapport à la progression moyenne jusque-là.

La fiscalité locale (100 M€) est, quant à elle, en augmentation de 4 % par rapport à l'exécuté, avec une progression de la TSCA portée à 51 M€ (+1,5 M€, +3 %) et des DMTO à 34 M€ (+2 M€, +6 %). Le Département se fonde sur les observations nationales, reprenant les taux moyens annoncés. Il ne s'est pas prononcé sur la hausse du taux des DMTO au niveau plafond de 5 %. Pour les autres ressources, si la TICPE a été reconduite à 2,9 M€, les montants de la taxe d'aménagement (2 M€, +12 %) et des IFR (6 M€, +4 %) ont été inscrits en progression.

Globalement, le Département bénéficie d'un niveau de fiscalité par habitant supérieur à la moyenne de la strate (21 € par habitant pour l'IFER, contre 10 € pour la strate ; 383 € par habitant pour la fraction TVA, contre 332 € pour la strate), en lien avec des taux de fiscalité foncière qui étaient supérieurs à la moyenne de la strate avant la réforme de la fiscalité locale de 2021 (taux de foncier bâti à 28,93 % en 2020 contre 21,12 % pour la strate).

Les dotations et participations (65,2 M€) sont en recul de 3 % (-2 M€), faisant preuve d'une certaine prudence et alors même que les participations de la CNSA pour le remboursement des prestations sociales sont dynamiques.

Les autres produits de gestion (14,7 M€) sont également en diminution de 30 % (- 6,2 M€) par rapport à l'exécuté, notamment en tenant compte des recouvrements.

Tableau n° 19 : Évolution des recettes réelles de fonctionnement

chapitre	Libellé	BP 2024	Exécuté 2024	BP 2025	Différence BP / exécuté	Variation BP / exécuté
013	Atténuations de charges	68 000	126 237	85 000	-41 237	-33 %
016	APA	13 895 000	14 973 262	14 370 000	-603 262	-4 %
017	RSA	23 981 110	24 255 207	24 371 111	115 904	0 %
70	Produits des services, du domaine et ventes...	2 270 470	2 486 941	2 777 958	291 017	12 %
73	Impôts et taxes (sauf le 731)	127 849 357	125 034 721	124 322 803	-711 918	-1 %
	<i>dont FNGIR (73221)</i>	6 134 357	6 134 357	6 134 357	0	0 %
	<i>dont fond national péréquation DMTO</i>	7 567 000	8 656 714	7 760 000	-896 714	-10 %
	<i>dont fraction de TVA (c/7351 et 7352)</i>	107 430 000	101 126 193	101 328 446	202 253	0 %
731	Fiscalité locale	96 272 000	96 212 116	100 126 000	3 913 884	4 %
	<i>dont IFER</i>	5 571 000	5 794 568	6 000 000	205 432	4 %
	<i>dont DMTO</i>	33 000 000	32 036 091	34 000 000	1 963 909	6 %
	<i>dont TICPE</i>	2 900 000	2 885 791	2 900 000	14 209	0 %
	<i>dont TSCA</i>	48 000 000	49 518 481	51 000 000	1 481 519	3 %
74	Dotations, subventions et participations	62 837 192	67 224 465	65 204 931	-2 019 534	-3 %
75	Autres produits de gestion courante	16 048 900	20 901 153	14 699 570	-6 201 583	-30 %
TOTAL recettes de gestion courante		343 222 029	351 214 102	345 957 373	-5 256 729	-1 %
76	Produits financiers	400 435	400 855	400 435	-420	0 %
77	Produits spécifiques	40 000	85 572,54	20 000	-65 573	-77 %
78	Reprises amortissement	695 223	695 223	100 000	-595 223	-86 %
TOTAL recettes réelles de fonctionnement		344 357 687	352 395 754	346 477 808	-5 917 946	-2 %

Source : CRC, d'après les données du Département.

Avec un total de 346 M€, le total des recettes réelles de fonctionnement du BP 2025 est proche de l'exécuté 2024 (352 M€). L'intégration du résultat reporté positif de 2024 de 48 M€ au budget supplémentaire permettra d'augmenter ce montant de recettes afin de faire face à une partie des dépenses supplémentaires évoquées plus haut.

2.1.2 Un frein mis sur l'investissement

En investissement, le BP 2025 présente un budget à l'équilibre en recettes et en dépenses à 76,5 M€, en diminution de 7 % par rapport au BP 2024 et de 42 % par rapport à l'exécuté.

2.1.2.1 Des dépenses d'investissement en diminution

Les dépenses réelles d'investissement s'élèvent à 57 M€, en forte diminution par rapport celles réalisées en 2024 (- 30 M€, - 35 %). Celles-ci se composent de dépenses d'équipement (37 M€) et de dépenses financières (20 M€).

Tableau n° 20 : Évolution des dépenses réelles d'investissement

Chapitre	Libellé	BP 2024	Exécuté 2024	BP 2025	Différence BP / exécuté	Variation BP / exécuté
018	RSA	7 464	0	0		
20	Immobilisations incorporelles (sauf 204) (y compris opérations)	1 108 184	1 259 811	608 101	-651 710	-52 %
204	Subventions d'équipement versées (y compris opérations)	19 612 628	27 462 165	18 785 690	-8 676 475	-32 %
21	Immobilisations corporelles (y compris opérations)	2 755 319	4 212 456	2 764 207	-1 448 249	-34 %
23	Immobilisations en cours (sauf 2324) (y compris opérations)	19 333 824	34 176 126	14 867 202	-19 308 924	-56 %
TOTAL dépenses d'équipement		42 817 419	67 110 558	37 025 200	-34 365 468	-51 %
13	Subventions d'investissement	0	419 235	0	-419 235	
16	Emprunts et dettes	18 733 891	19 417 222	19 945 251	528 029	3 %
26	Participations	102 400	100 571	100 000	-571	
27	Autres immobilisations financières	102 400	56 560	100 000	43 440	77 %
TOTAL dépenses financières		18 936 291	19 993 588	20 145 251	151 663	0,8 %
45.1	Chapitres opération pour compte de tiers	30 000	4 446	4 000	-446	
TOTAL dépenses réelles d'investissement		61 783 710	87 108 591	57 174 450	-29 934 141	-35 %

Source : CRC, d'après les données du Département.

Les dépenses d'équipement s'élèvent à près de 37 M€, en forte diminution de 34 M€, soit 51 % par rapport à l'exécuté. Elles se répartissent pour 18,8 M€ (- 32 %) de subventions versées et 18,2 M€ (- 54 %) de dépenses directes.

Pour l'année 2025, près de 16 M€ étaient prévus au titre des plans pluriannuels d'investissement (PPI) voirie et collèges²⁹. Or, les propositions d'inscription au BP 2025 sont inférieures à ces montants, afin de tenir compte des capacités réelles de financement.

²⁹ 7,8 M€ pour le PPI Voirie 2022-2028 – groupe 1 ; 5,1 M€ pour le PPI Voirie 2022-2028 – groupes 2 et 3 ; 3 M€ pour le PPI Collèges et installations sportives 2023-2025.

La diminution du volume d'investissement est ainsi principalement consentie sur les programmes départementaux, avec une préservation des programmes non départementaux. Par ailleurs, le Département réduit de 50 % le fonds de concours en investissement pour le SDIS (250 000 € au lieu de 500 000 €).

Cette diminution des dépenses d'investissement doit permettre au Département de ne pas dégrader davantage sa capacité de désendettement, portée à 7 années en 2024, qui se rapproche des seuils d'alerte de dix ans définis la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022.

2.1.2.2 Des recettes d'investissement également en diminution

Les recettes réelles d'investissement s'élèvent à 30,4 M€, en forte diminution par rapport à l'exécuté (- 54 M€, - 64 %). Elles se composent de recettes d'équipement (5 M€) et financières (25,4 M€). Des restes à réaliser d'un montant de 10,8 M€ seront intégrés, lors du budget supplémentaire.

Tableau n° 21 : Évolution des recettes réelles d'investissement

Chapitre	Libellé	BP 2024	Exécuté 2024	BP 2025	Différence BP / exécuté	Variation BP / exécuté
13	Subventions d'investissement reçues (sauf le 138)	9 637 919	11 516 043	5 056 819	-6 459 224	-56 %
TOTAL recettes d'équipement		9 637 919	11 516 043	5 056 819	-6 459 224	-56 %
10	Dot, fonds divers et réserves (sauf 1068) (FCTVA)	6 100 000	6 566 892	6 500 000	-66 892	-1 %
1068	Excédent de fonctionnement capitalisés	0	35 122 141	0	-35 122 141	-100 %
16	Emprunts et dettes assimilées (Comptes 165, 166, 16449)	18 000 000	29 000 000	18 000 000	-11 000 000	-38 %
27	Autres immobilisations financières	231 736	1 958 119	162 854	-1 795 265	-92 %
024	Produits des cessions d'immobilisations	300 000	0	700 000	700 000	
TOTAL recettes financières		24 631 736	72 647 152	25 362 854	-47 284 298	-65 %
45.2	Chapitres opération pour compte de tiers	0	0	0	0	0 %
TOTAL recettes réelles d'investissement HORS RAR		34 269 655	84 163 195	30 419 673	-53 743 522	-64 %
RESTES A REALISER			10 776 357			
TOTAL recettes réelles d'investissement AVEC RAR		34 269 655	94 939 552	30 419 673	-64 519 879	-68 %

Source : CRC, d'après les données du Département.

En recettes d'équipement, la collectivité prévoit une diminution des subventions de plus de moitié (5 M€, - 56 %), en lien avec les travaux engagés.

S'agissant des recettes financières (25,3 M€), le Département a maintenu le fonds de compensation de la TVA à 6,5 M€.

Par ailleurs, il prévoit un recours à l'emprunt de 18 M€. Il est à souligner que sur les 18 M€ d'emprunt initialement prévus en 2024, 29 M€ ont été effectivement contractés, en complément du résultat affecté en excédents capitalisés (35 M€).

En outre, le Département prévoit un virement de la section de fonctionnement à près de 16 M€.

Cette prévision budgétaire en recettes devrait fortement évoluer avec le vote du budget supplémentaire, qui prendra en compte l'affectation du résultat 2024 en excédents de fonctionnement capitalisés (compte 1068). Cette inscription pourrait, par voie de conséquence, faire diminuer le montant d'emprunt.

2.1.3 Conclusions sur le budget primitif 2025

La programmation du BP 2025 (439 M€) est inférieure au budget exécuté 2024 (469 M€), en attente de l'affectation du résultat antérieur.

En recettes, le taux d'exécution moyen de 102 % souligne le caractère prudentiel du Département. Les prévisions ne semblent pas avoir totalement pris en compte le caractère dynamique et contraint des dépenses, avec l'inscription optimiste d'une baisse de 2 %, alors que l'augmentation annuelle précédente était de l'ordre de 6 %. Dès lors, pour respecter cette trajectoire, le Département devra être particulièrement vigilant à la maîtrise de ses dépenses.

En investissement, le frein posé dans les inscriptions pour tenir compte des réelles capacités de financement et ne pas alourdir un endettement déjà important, va entraîner une divergence avec les montants prévus dans les PPI voirie et collèges, qui devront être actualisés.

2.2 Une exécution 2025 conditionnée par la mise en œuvre des différents leviers identifiés par le Département

2.2.1 Des leviers identifiés en fonctionnement

2.2.1.1 La mise en place d'un plan d'économies sur les charges maîtrisables par le Département

Afin de maintenir la capacité d'autofinancement et le stock de dette, lors des orientations budgétaires, le Département a annoncé, outre la diminution de ses dépenses d'investissement, le déploiement d'un plan d'économies visant à réduire les dépenses de fonctionnement.

Les mesures portent notamment sur la diminution de 15 % des subventions versées aux associations et de 10 % des participations aux satellites et aux budgets annexes ; ainsi que la réduction des coûts d'entretien et de fonctionnement alloués à la voirie³⁰.

³⁰ Le département précise que les dépenses de voirie ont été impactées fortement par la hausse des matières premières, notamment l'achat de bitume. A cela s'est ajouté le coût des manifestations agricoles qui ont généré des dépenses de remise en état de la chaussée (hors travaux d'investissement) ainsi que de ramassage de déchets divers pour des montants totaux de 34 052 € en 2022, 125 941 € en 2023 et 240 348 € en 2024.

En mesures plus structurelles sur le personnel, il est prévu la non reconduction des contractuels, ainsi que le non remplacement dans la mesure du possible des départs à la retraite.

Afin de mieux contrôler les dépenses sociales imposées, le Département privilégie pour l'APA, le paiement direct sur facture aux prestataires depuis 2024. Ce sont 60 % des dépenses d'APA qui ont été versées aux prestataires en 2024, contre 40 % en 2023.

Au total, ces mesures d'économies doivent permettre une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement (315 M€), qui sont affichées avec une diminution globale de 2 % par rapport à l'exécuté.

2.2.1.1.1 La poursuite du plan d'économie initié pour les charges à caractère général et autres charges de gestion

Les charges à caractère général diminuent de 11 % (- 2,2 M€) et sont ramenées à 19 M€. Le Département explique cette proposition par des mesures de maîtrise et d'économie, initiées dès 2023 dans les secteurs les plus impactés par la hausse de l'inflation.

Ainsi, face à l'augmentation du coût d'électricité, le Département a mis en place un plan de sobriété énergétique avec l'objectif d'une meilleure maîtrise de la consommation électrique des bâtiments (mise en place de détecteurs de mouvements pour les luminaires, programmation des températures afin de limiter le chauffage et la climatisation, changement des luminaires pour privilégier les éclairages LED moins consommateurs). Un déploiement des éclairages LED est également en cours pour l'éclairage public.

Les achats de fournitures ont diminué de 80 000 € par an entre 2023 et 2024³¹, suite à la mise en place d'une politique de restriction des achats auprès des services. Selon le Département, la notification d'un nouveau marché sur les fournitures administratives a permis de bénéficier de conditions tarifaires avantageuses.

Face à la hausse des dépenses concernant les véhicules du fait du coût du carburant et des matières premières, le Département tente de limiter le coût des réparations, en privilégiant les travaux en régie à l'atelier mécanique ainsi que l'achat de pièces d'occasion, lorsque cela reste possible.

Dans le domaine des assurances, le Département a fait appel à un assistant à maître d'ouvrage pour la rédaction du cahier des charges et la réalisation du choix suite à l'appel d'offres lancé pour le renouvellement de tous les contrats d'assurance.

Un état des lieux a été fait au niveau des abonnements du service Documentation afin de supprimer les doublons ainsi que les abonnements non utilisés par les services. Dans le domaine de la communication, des choix d'économies ont été opérés, notamment en retirant les tirages papier du magazine du Département.

Le Département indique qu'il a demandé à tous les services de chercher des pistes d'économies au niveau de leurs charges à caractère général et de rationaliser leurs achats.

S'agissant des autres charges de gestion, et comme annoncé dans les orientations budgétaires, les subventions aux associations diminuent de 14 % (7,9 M€) et les dotations de collèges baissent de 8 % (4,9 M€). S'agissant des collèges, le Département précise que la

³¹ La consommation de papier par les services du département a baissé de 19 % en 2024.

diminution pour les collèges publics est due en partie à la baisse des effectifs et à la reprise des contrats, alors qu'une hausse est prévue en 2025 pour les collèges privés du fait de la renégociation de la convention avec une actualisation des données.

Enfin, la participation au SDIS est inscrite au BP avec une hausse limitée à 2,5 % (9,9 M€), contrairement à la convention triennale.

2.2.1.1.2 L'initiative de mesures plus structurelles concernant le personnel

Les charges de personnel progressent de 2 % à 87 M€. Plusieurs mesures ont été initiées en 2024 et sont confortées en 2025 pour mieux maîtriser la trajectoire budgétaire.

Ainsi, le Département envisage de réduire le recours aux personnels contractuels, et notamment les emplois de saisonniers. De même, au remplacement automatique des départs (en mobilité ou en retraite) se substitue un réexamen du poste et des missions. Au premier semestre 2025, ce sont 6 postes qui ne seraient pas pourvus à l'occasion de 22 départs en retraite annoncés.

Par ailleurs, les arrêts maladie dans les services départementaux ne sont pas systématiquement remplacés et le délai de carence avant de recourir à des remplacements en cas d'arrêt maladie pour le personnel d'entretien dans les collèges va être rallongé. Actuellement de cinq jours, il pourrait être majoré de trois jours en 2025.

Au-delà des mesures ponctuelles engagées, le Département doit approfondir sa réflexion sur l'augmentation continue des charges de personnel, en envisageant une stratégie pérenne en matière de ressources humaines.

2.2.1.2 Les leviers actionnés en recettes de fonctionnement

Concernant les leviers en recettes de fiscalité, l'un des seuls restants est le taux de DMTO. Celui-ci est maintenu au niveau de 4,5 %, et le Département n'ayant, à ce stade, pas délibéré pour le porter au nouveau plafond de 5 %.

Par ailleurs, certains leviers de recouvrement des recettes sociales ont été actionnés.

Ainsi, pour le RSA, le suivi des récupérations se fait de façon étalée avec un travail engagé depuis janvier avec le payeur départemental afin de réduire les admissions en non-valeur pouvant représenter de 30 à 55 % des titres émis. Une forte dynamique a été déployée depuis 2 ans sur l'analyse des dossiers de récupération sur succession au titre de l'aide sociale à l'hébergement. Cela représente près de 8 M€ en recettes au BP 2025 (+1 M€ par rapport à 2023).

Pour l'ASE, un renforcement du travail a été engagé fin 2024 en vue de titrer les récupérations auprès d'autres départements. Le Département prévoit d'ores et déjà un ajustement à la hausse au budget supplémentaire. Il ambitionne également en 2025 de travailler avec la caisse des allocations familiales en vue de récupérer la totalité des allocations possibles concernant les enfants placés.

Par ailleurs, le Département se mobilise sur certains dispositifs de contractualisation afin de bénéficier de taux améliorés de remboursement de l'État.

Ainsi, le Tarn-et-Garonne fait partie des départements précurseurs concernant le déploiement de l'aide à la vie partagée (habitat inclusif³²). Suite à la signature d'une convention avec la CNSA, le Département bénéficie d'un remboursement de l'État à hauteur de 80 % des dépenses engagées, contre 50 % pour les départements ayant signé postérieurement. Cela représente une recette de 0,3 M€ en 2025.

En 2024, la collectivité s'est positionnée sur la signature du pacte des solidarités avec France Travail ayant permis de récupérer 0,6 M€ en 2024. La recette attendue pour 2025 est de 0,4 M€.

De même, en 2024, le Département a poursuivi la contractualisation en protection de l'enfance avec l'État, pour une recette de 0,5 M€. Cette somme n'a pu être réinscrite en 2025 à ce stade, dans l'attente du positionnement de l'État sur la poursuite de cette contractualisation.

2.2.1.3 Les leviers complémentaires pré-identifiés

Si la situation se dégradait encore, le Département envisage de revoir son périmètre d'action et notamment de restreindre son intervention en fonctionnement sur certaines politiques facultatives. À titre d'illustration, le Département a acté en juin 2023 son retrait du groupement d'intérêt public (GIP) Public Labo. Le Département dispose de plusieurs conventions avec des tiers relevant de compétences facultatives ou partagées³³, qui pourraient faire l'objet d'une analyse. Il s'interroge ainsi sur son niveau de participation au syndicat des déchets, notamment en investissement.

2.2.2 **Une prévision d'exécution 2025 marquée par le maintien d'une situation fragile**

La collectivité n'a pas fourni de projection pour l'exécution de l'exercice 2025, ni sur les prochains. La prévision d'exécution du budget 2025 se traduirait par une stabilisation des agrégats financiers à un niveau bas et fragile pour le Département de Tarn-et-Garonne.

L'exercice serait marqué par un ralentissement des charges de gestion (-0,7 M€) portées à 315 M€ et des produits de gestion (-1,3 M€) à 346 M€. Il en résulterait une stabilisation de l'épargne brute à près de 27 M€, ce qui représenterait moins de 8 % des produits de gestion, soit l'un des niveaux les plus bas depuis 2019.

³² L'habitat inclusif est une solution adaptée pour les personnes en situation de handicap ou les personnes âgées, qui ne souhaitent pas être hébergées en établissement, veulent conserver un logement en propre, mais qui ne sont pas assez autonomes pour vivre seules ou ne souhaitent pas se retrouver isolées. Il constitue ainsi une alternative à la vie à domicile et à la vie en établissement. Les habitants y vivent dans des espaces privatifs, tout en partageant des espaces communs et un projet de vie sociale.

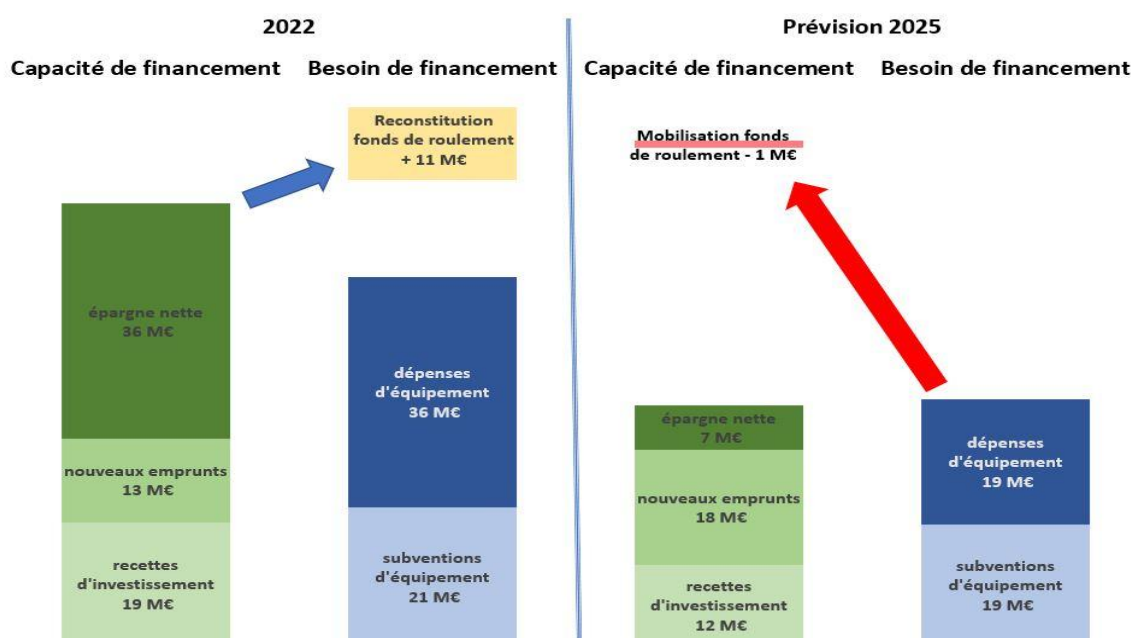
³³ Convention avec l'Université Toulouse Capitole relevant de l'enseignement supérieur ; convention avec Tarn-et-Garonne Tourisme ; convention avec Tarn-et-Garonne Arts et Culture ; participation au syndicat départemental des déchets.

Le niveau d'épargne nette serait porté à 6,8 M€ après remboursement de l'annuité de la dette (20 M€), ce qui représente un niveau très bas, proche de l'exercice 2024, à 2 % des produits de gestion.

Quoiqu'en repli, les dépenses d'investissement resteraient à un niveau important (37 M€, dont 18,3 M€ au titre de l'équipement internes et 18,8 M€ consacrés aux subventions d'équipement versées aux collectivités) au regard des capacités financières de la collectivité.

Ne pouvant plus compter sur un fonds de roulement devenu fragile, autour de 25 jours de charges, et compte tenu de recettes d'investissement en diminution, le Département devrait emprunter 18 M€, ce qui diminuerait son encours de dette à 168 M€ à fin 2025 et sa capacité de désendettement à 6,3 années.

Graphique n° 9 : Evolution du financement de l'investissement



Source : CRC, d'après les données des comptes de gestion et du Département.

Une telle prévision supposera un suivi très étroit et une restriction importante des dépenses de fonctionnement, alors même que les hypothèses de construction semblent particulièrement optimistes pour les charges de gestion (- 2 %), comme déjà indiqué.

Sans reconstitution d'une épargne durable et en maintenant un investissement encore au-dessus de ses capacités, le Département serait amené à continuer à emprunter et à creuser un endettement déjà important, lui laissant peu de marges en cas d'un nouveau retournement de conjoncture. Le Département pourrait avoir intérêt à poser des seuils limites de certains agrégats (épargne, fonds de roulement, endettement), afin de définir une trajectoire financière soutenable.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE 2025

Le Département de Tarn-et-Garonne a voté son budget 2025 dans un contexte marqué par les incertitudes au niveau national et une situation financière dégradée, qui l'a conduit à contenir son budget de fonctionnement et à réduire son programme d'investissement.

Face à des dépenses sociales dynamiques, le Département a utilisé plusieurs leviers. En dépenses, les mesures initiées sur les charges à caractère général (achats, fluides) sont poursuivies et complétées. Des actions visant à une meilleure maîtrise de la masse salariale sont engagées (personnel contractuel, non remplacement automatique des départs). En recettes, plusieurs dispositifs ont été mis en œuvre notamment pour améliorer les recouvrements des recettes sociales.

Bien que le niveau d'investissement ait été considérablement diminué, il demeure important au regard des capacités de financement.

L'exécution des prévisions budgétaires de l'exercice 2025 se traduirait par le maintien d'une situation financière fragile, avec des niveaux bas d'épargne brute et nette et une capacité de désendettement légèrement améliorée à 6,3 ans, ce qui reste en deçà du seuil d'alerte de dix ans.

La recherche d'une trajectoire financière soutenable dépendra ainsi de la capacité du Département à respecter les prévisions ambitieuses qu'il s'est fixées pour 2025.



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

occitanie-greffe@crtc.ccomptes.fr