



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA SITUATION FINANCIÈRE DES DÉPARTEMENTS DE LA RÉGION OCCITANIE

Exercices 2022 et suivants

Rapport thématique
régional

Rapport
d'observations définitives

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	3
PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	10
 I – UNE SITUATION FINANCIERE DES DEPARTEMENTS DE LA REGION OCCITANIE SENSIBLE A LA CONJONCTURE	 13
A - L'Occitanie, un territoire fortement contrasté.....	13
B - Les compétences des départements.....	14
C - La situation financière : d'un point haut en 2022 à une dégradation plus ou moins prononcée jusqu'en 2025	16
1 - Un point haut en 2022 pour tous les départements, avant la chute des produits	16
2 - Un investissement préservé en Occitanie de 2022 à 2025 mais nécessitant un recours accru à l'emprunt	19
 II – LE NOUVEAU MODELE DE FINANCEMENT A ACCENTUE LA VULNERABILITE DES DEPARTEMENTS	 22
A - Les évolutions du financement des départements : des fragilités présentes dès l'origine.....	22
B - Une dépendance aux produits fiscaux volatiles	25
1 - Une opportunité de croissance jusqu'en 2022	25
2 - Un rebond sur des départements attractifs en matière immobilière accentuant leur vulnérabilité au retournement de conjoncture	26
C - Une capacité donnée jusqu'en 2022 d'absorber les charges supplémentaires et, dans une moindre mesure, d'augmenter l'épargne.....	27
1 - Des charges en hausse supérieures à la moyenne de la strate	27
2 - Des charges supplémentaires exogènes qui ont pu être plus facilement absorbées	27
3 - Les dépenses sociales, principal moteur de la hausse des charges de gestion même durant une conjoncture économique favorable	29
D - Un autofinancement qui a permis une programmation accrue en matière d'investissement.....	30
 III - LE RETOURNEMENT ECONOMIQUE : UN RISQUE QUI S'AVERE DIFFICILE A INTEGRER A COURT TERME	 32

A - Une vulnérabilité et une exposition au risque impactant l'adoption des budgets 2025	32
1 - Une exposition aux risques et une intensité des aléas variables selon les départements	32
2 - La réalisation des risques impactant l'adoption du budget 2025	34
B - L'engagement de charges dans la durée constitue un « effet de cliquet » qui pèse sur le rétablissement des équilibres	34
1 - Les dépenses d'intervention et des choix de gestion internes génèrent une contrainte dans la durée	34
2 - Les dépenses sur les compétences non obligatoires, sans être un levier majeur, constituent un signal significatif	38
3 - L'investissement, une programmation qui reste à réviser à l'aune des nouvelles trajectoires financières	39
C - Des mécanismes peu nombreux et insuffisamment mobilisés pour limiter les effets des fluctuations de recettes	40
1 - Des mécanismes de péréquation efficaces pour les départements les moins vulnérables et les moins exposés	40
2 - Des outils d'initiative locale peu mobilisés.....	43
3 - Les recherches d'économies qui risquent de peser sur les prestations sociales	44
ANNEXES	48

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité des juridictions financières, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics qui en résultent : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les observations et recommandations formulées à l'issue d'un contrôle sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats peut assurer le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

La chambre a contrôlé individuellement les treize départements occitans : l'Ariège, l'Aude, l'Aveyron, le Gard, la Haute-Garonne, le Gers, l'Hérault, le Lot, la Lozère, les Hautes-Pyrénées, les Pyrénées-Orientales, le Tarn et le Tarn-et-Garonne à partir de l'exercice 2022. Chacun de ces treize contrôles, portant sur la situation financière de chaque département, a fait l'objet d'un rapport d'observations provisoires (ROP) adressé aux présidentes ou présidents en fonction des conseils départementaux et, pour les parties concernant leur gestion, à leurs anciennes présidentes ou anciens présidents. Les destinataires de ces rapports d'observations provisoires ont apporté une réponse écrite au vu de laquelle la chambre régionale des comptes a arrêté, pour chaque département, un rapport d'observations définitives (ROD).

Le présent rapport thématique régional fait la synthèse des observations définitives issues de ces travaux, conformément aux articles L. 243-11 et R. 243-15-1 du code des juridictions financières. Il a été délibéré le 9 juillet 2025 par la chambre régionale des comptes Occitanie.

**

Les rapports publics de la chambre régionale des comptes Occitanie sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : <https://www.ccomptes.fr>

SYNTHÈSE

Le financement des départements : un modèle cyclique et sensible au retournement de conjoncture économique, inadapté au financement des compétences sociales obligatoires des départements

Les réformes des modalités de financement des départements ont modifié leur situation financière ces dernières années. Au national comme en Occitanie, ce modèle s'avère aujourd'hui inadapté pour le financement de leurs compétences obligatoires.

Les nouvelles recettes, constituées des produits de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de fractions de TVA, ont connu une forte croissance entre 2019 et 2022. Les départements ont alors pu développer les politiques sociales obligatoires, mais également des politiques partagées et facultatives. Ils ont pu également faire face à l'inflation et aux décisions nationales s'imposant à eux, telles celles relatives aux revalorisations salariales, tout en améliorant leur situation financière. Leur épargne a atteint un niveau historique en 2022 (1,2 Md€) et ils se sont globalement désendettés. A la faveur de cette embellie financière, ils ont engagé de nouvelles dépenses, pour certaines pérennes (recrutements).

Entre 2022 et 2024, les départements ont fait face à un retournement économique difficile, qui a fortement affecté leurs recettes. Les droits de mutation ont diminué de 34 %, et un an plus tard certains départements ont également vu baisser les produits de fractions de TVA. Cette dégradation rapide des recettes a été difficile à gérer à court terme. Dans le même temps, les dépenses sociales ont poursuivi, et parfois accentué, leur hausse. Elles ont été le principal moteur de l'augmentation des charges de gestion (+ 737 M€). L'épargne des départements a diminué sur trois années consécutives, et ne devrait plus représenter, en 2025, que le tiers de ce qu'elle était en 2022, soit 411 M€.

Comme l'a souligné à plusieurs reprises la Cour des comptes dans ses rapports sur les finances publiques locales, il est inadapté de financer des dépenses sociales rigides et évolutives par des recettes aussi cycliques et volatiles que les droits de mutation, qui dépendent d'un segment particulier de l'activité économique¹. La situation financière de plusieurs départements s'est fortement dégradée. Ainsi, plusieurs départements au sein de l'Occitanie, dont la Haute-Garonne (avant reprises des réserves de DMTO) et l'Hérault, affichent une épargne nette négative.

Les mécanismes nationaux de stabilisation ont permis d'atténuer l'impact pour les départements les moins exposés

Tous les départements ont été affectés par le retournement économique, mais certains ont subi des baisses de produits de droits de mutation plus importantes que d'autres.

Dans ce contexte, les mécanismes nationaux de soutien n'ont été efficaces que pour permettre aux départements les moins exposés, souvent ruraux, de faire face à la

¹ Rapport de la Cour des comptes « les finances publiques locales », fascicule 1, juin 2025, p. 125/198

diminution des recettes. Pour les départements les plus affectés, ces mécanismes n'ont pas été suffisants et ont même contribué à la diminution des produits. Ainsi les dispositifs nationaux de péréquation en vigueur à ce jour ne corrigent qu'insuffisamment les impacts de la volatilité des produits².

Certains départements ont su mobiliser les mécanismes optionnels pour atténuer ou étaler dans le temps l'impact du retournement économique. Mais, globalement, ces solutions ont été peu utilisées, plusieurs départements privilégiant d'autres leviers tels que le remboursement anticipé d'emprunts, et en tout état de cause elles ont été insuffisantes.

Si plusieurs mesures nationales ont participé à la dynamique des charges, des choix de gestion, internes aux départements, en matière de ressources humaines ou d'investissement, ont également contribué à l'augmentation durable de leurs charges

L'augmentation des dépenses de gestion est principalement liée à des facteurs externes : l'inflation, des décisions nationales qui affectent les charges de personnel et les dépenses d'aide à la personne, ainsi que l'augmentation du nombre de collégiens et de bénéficiaires des dispositifs d'aides. Si la progression des dépenses sociales a été, pour partie, compensée par des financements supplémentaires de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), le « reste à charge » supporté par les départements, tel que calculé par ceux-ci, a continué d'augmenter.

Pour autant, une série de choix internes a également contribué à l'augmentation des charges de gestion. En matière de ressources humaines certains départements ont augmenté leurs effectifs au-delà des seuls besoins liés au dynamisme démographique, mis en place de nouveaux régimes de primes plus généreux, ou étendu des mesures de revalorisation salariale au-delà des exigences réglementaires. En matière d'aides sociales, des politiques locales sont allées au-delà des obligations socles posées nationalement. Les investissements ont été maintenus à un niveau élevé, tant sur les maîtrises d'ouvrage directes que sur les subventions versées à des tiers. Les départements ont financé des politiques partagées qui sont pour eux des compétences facultatives, en fonctionnement comme en investissement, parfois dans le cadre de partenariats institutionnels pluriannuels (par exemple sur les mobilités). En conséquence, les départements ont accru leur charges de manière durable, et il leur est difficile de se désengager rapidement et systématiquement pour faire face au retournement conjoncturel.

En l'absence de redressement des recettes fiscales, un nouvel ajustement à la baisse des dépenses de fonctionnement et d'investissement est à prévoir pour les départements les plus impactés

Face à des difficultés pour équilibrer leurs budgets, et à un manque de clarté sur les orientations nationales, plusieurs départements ont dû reporter l'adoption de leur budget au premier semestre 2025. Les prévisions budgétaires des départements sont

² Rapport de la Cour des comptes « les finances publiques locales », fascicule 1, juin 2025, p. 125/198

particulièrement délicates, et la volatilité des produits ne leur donne pas la visibilité suffisante pour fiabiliser la préparation de leur budget.

Plusieurs départements se sont engagés, après de premières mesures d'urgence, dans une révision plus profonde de leurs dépenses de fonctionnement, en matière de charges à caractère général ou de personnel. Ils réévaluent également certaines de leurs politiques publiques. Des autorisations de programme et des plans pluriannuels d'investissement sont en cours de révision. Pour autant, les mesures prises sont insuffisantes et, pour certains départements, un effort important, non encore clairement tracé, sera nécessaire en 2025 pour rétablir l'épargne. Les budgets primitifs votés ne traduisent que partiellement cette nécessité.

Cinq départements sur les treize de la région Occitanie connaissent une situation critique (Gard, Gers, Haute-Garonne, Hérault, Tarn). Pour ceux-ci, en l'absence de redressement des recettes, de nouveaux ajustements à la baisse des dépenses de fonctionnement, et d'investissement, sont à prévoir. Pour ceux qui ont déjà puisé dans leurs réserves et vu se dégrader leur capacité de désendettement, le recours à l'emprunt deviendra plus problématique.

Les départements doivent approfondir la compréhension de l'impact financier de leurs choix de gestion tant pour leurs compétences obligatoires que partagées ou facultatives, afin de cibler efficacement leurs mesures d'économie. A défaut, les dépenses sociales, principal chapitre de leurs dépenses, pourraient pâtir de l'application indifférenciée de mesures d'économies. En l'absence d'une réforme par l'Etat de leur mode de financement, les politiques d'investissement, tant en volume qu'en nature doivent aussi être réinterrogées à la lecture de leurs compétences..

INTRODUCTION

La Cour des comptes a relevé, en octobre 2024³, que les départements ont subi en 2023 un « effet de ciseau » défavorable entre la dynamique des dépenses sociales et la baisse de l'une de leurs principales recettes, les droits de mutation à titre onéreux. En 2025, elle a souligné à nouveau le caractère inadapté du financement par des recettes cycliques et volatiles des dépenses des départements, principalement constituées de dépenses sociales rigides et dynamiques⁴ ; et le risque que la situation des départements continue à se dégrader.

Alors que l'État et les collectivités ont travaillé en conférence financière des territoires sur la situation des finances publiques, la Chambre régionale des comptes Occitanie a procédé au contrôle des treize départements de la région. Afin d'éclairer leur situation actuelle et d'anticiper d'éventuelles difficultés à venir pour certains d'entre eux, elle s'est appuyée sur des analyses locales contextualisées dans l'objectif d'apporter des éléments de réponse aux questions suivantes :

- Dans quelle mesure le modèle de financement des départements, porteurs des politiques sociales, a-t-il contribué à la dégradation de leur situation financière depuis 2022 ?
- Les mécanismes nationaux de stabilisation ont-ils permis d'atténuer l'impact du retournement économique pour tout ou partie des départements ?
- Dans quelle mesure les choix de gestion internes des départements ont-ils contribué à la dégradation de leur situation financière consécutive au retournement économique de 2023-2024 ?
- Les mesures prises par chacun des départements d'Occitanie leur permettent-elles de rétablir leur équilibre budgétaire propre pour 2025 ou bien des mesures complémentaires sont-elles nécessaires ?

La suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales et la réforme des impôts de production ont profondément modifié le panier de recettes de tous les niveaux de collectivités à partir de 2021. L'augmentation de la part des impôts nationaux partagés avec l'État a complexifié un système de financement largement bousculé tout au long des dernières années par les réformes de la fiscalité locale (réforme de la taxe professionnelle en 2010, allègements de la fiscalité locale pris en charge par l'État, baisse puis stabilisation de la dotation globale de fonctionnement, etc.) et les transferts de compétences.

Dans ce contexte de réforme fiscale, la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties a été transférée au bloc communal en compensation de la suppression

³ Rapport de la Cour des comptes « les finances publiques locales », fascicule 2, octobre 2024

⁴ Rapport de la Cour des comptes « les finances publiques locales », fascicule 1, juin 2025, p. 125/198

de la taxe d'habitation sur les résidences principales, faisant perdre au département le dernier impôt local pour lequel il exerçait un pouvoir de taux encadré de manière souple, à la différence d'autres impositions pour lesquelles ce pouvoir est contraint comme, par exemple, les droits de mutation à titre onéreux.

Dès lors, du fait de la part constituée par les recettes assises sur la valeur ajoutée et les cessions immobilières, les départements ont été exposés à un risque de retournement de conjoncture, leurs produits sont sensibles aux variations économiques.

Du côté des dépenses, celles des départements sont constituées, en 2021, pour près des deux tiers des aides à la personne et des frais d'hébergement : le département est la collectivité territoriale dont les dépenses sont les plus contraintes par les choix nationaux en matière de règles d'attribution et de montant des dispositifs d'aides et d'action sociale⁵.

La CRC Occitanie, dans ce contexte, **livre une analyse de la situation financière rétrospective des départements de la région (partie I du rapport).**

Le modèle de financement était dès sa mise en place sensible aux variations conjoncturelles. Dans une conjoncture favorable il a généré une hausse jusqu'en 2022 des ressources, et permis le financement de la hausse des charges de fonctionnement et des dépenses d'investissement. Cette situation a accentué la vulnérabilité de certains départements au retournement de la conjoncture.

La CRC Occitanie a mis en évidence **les facteurs contribuant à accentuer l'exposition aux risques des départements (partie II du rapport).**

Les situations financières actuelles (2024-2025) de chacun des treize départements sont hétérogènes, du fait de leur profils géographiques et socio-économiques variés mais également de leurs choix de gestion. Plusieurs départements sont, en 2025, dans une situation critique.

La CRC Occitanie a enfin apprécié **la capacité individuelle des treize départements à intégrer à court terme l'impact du retournement économique sur leur capacité d'épargne et leur endettement (partie III du rapport).**

⁵ Rapport Cour des comptes « le financement des collectivités territoriales », octobre 2022, p. 92/159

Les données du rapport sont issues d'une consolidation des observations issues des treize rapports d'observations définitives relatifs à chacun des départements de la région Occitanie.

Les deux départements les plus peuplés de la région (Haute-Garonne et Hérault) ont été, en plusieurs points du rapport, distingués des autres du fait de leur poids relatif dans l'échantillon et de leurs spécificités démographiques, socio-économiques et urbaines.

Sur le fondement de l'article 43 de la loi de finances initiale pour 2022, deux autres départements, l'Ariège et les Pyrénées-Orientales ont décidé d'expérimenter pour une durée de respectivement quatre et cinq ans (jusqu'en 2026) la recentralisation de la gestion et du financement du RSA. Cette recentralisation a eu un impact significatif sur leur exposition au risque de retournement économique ainsi que sur leurs équilibres budgétaires. De ce fait, ils ont également été distingués des autres départements en plusieurs points du rapport.

Sous ces réserves méthodologiques, la chambre a établi une synthèse globale des treize rapports individuels réalisés.

I – UNE SITUATION FINANCIERE DES DEPARTEMENTS DE LA REGION OCCITANIE SENSIBLE A LA CONJONCTURE

A - L'Occitanie, un territoire fortement contrasté

Entre Massif central et Pyrénées, plaines de la Garonne et littoral languedocien, l'Occitanie est une terre fortement contrastée. Elle se distingue globalement par une croissance démographique soutenue et une situation économique moins dégradée que d'autres territoires métropolitains. Elle est en effet au quatrième rang des régions les plus créatrices d'emplois mais, compte-tenu de la pression démographique, son taux de chômage demeure parmi les plus forts de France, la progression démographique demeurant supérieure à celle de l'emploi.

Avec ses treize départements et ses deux métropoles, l'Occitanie est une région très diversifiée. Les départements urbains de la Haute-Garonne et de l'Hérault, qui comprennent les métropoles de Toulouse et de Montpellier, se distinguent par leur croissance démographique et le dynamisme de leur activité économique. Ils côtoient des départements ruraux faiblement peuplés, où la population est relativement stable, comme l'Ariège, l'Aveyron, le Gers ou la Lozère. C'est aussi la région des extrêmes pour le taux de chômage, le plus faible de métropole (hors Île-de-France) en Lozère, et le plus élevé dans les Pyrénées-Orientales. Le niveau de vie médian varie fortement, il est le plus faible de métropole dans l'Aude, mais le deuxième de province en Haute-Garonne⁶. La pauvreté est inégalement répartie, certains départements comme l'Aude ou l'Hérault connaissant des taux bien plus élevés qu'en Haute-Garonne ou en Aveyron.

⁶ INSEE, dossier « les départements d'Occitanie au regard des autres départements de province », n°8 octobre 2018

Tableau n° 1 : Les principaux indicateurs socio-démographiques

	population (2024)	évolution de la population 2019-2024	taux de chomage (T4_2024) en %	médiane du revenu disponible par unité de consommation (2021, en euros)	taux de pauvreté (2021) en %
Ariège	154 596	1 529	9,0	20 820	19,0
Aude	376 028	8 003	10,1	20 510	20,8
Aveyron	279 649	952	5,4	21 860	14,5
Gard	756 543	14 537	9,6	21 330	20,0
Gers	192 437	1 773	5,5	22 110	15,3
Haute-Garonne	1 434 367	86 184	7,7	24 230	14,3
Haute-Pyrénées	230 956	1 959	7,6	21 530	16,0
Hérault	1 201 883	69 402	10,1	21 800	19,4
Lot	174 942	1 595	7,0	21 910	15,3
Lozère	76 519	97	4,6	21 580	15,5
Pyrénées-Orientales	487 307	12 938	12,0	20 650	21,2
Tarn	393 572	7 124	7,7	21 730	15,7
Tarn-et-Garonne	263 377	6 480	8,5	21 520	16,7
Total général	6 022 176	213 741	8,7	22 010	17,5

source : INSEE et Chambre régionale des comptes

L'histoire et l'étendue des départements génèrent également des spécificités structurantes impactant leur situation financière. Par exemple, les départements gèrent 380 000 km de réseau routier, aux caractéristiques très variables. En Aveyron, la mise à deux fois deux voies de la RN88 a été pour partie financée par le département⁷.

Leurs différences peuvent aussi trouver leur origine dans les opportunités qu'ont souhaité saisir les conseils élus qui les ont administrés (ex : expérimentation de recentralisation du RSA dans l'Ariège et les Pyrénées-Orientales).

B - Les compétences des départements

Le périmètre des compétences des départements est stable sur la période sous contrôle. La clause générale de compétences a été supprimée pour les départements par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Désormais, la loi leur attribue des compétences précises et définies. Les départements, chefs de file pour la solidarité et la cohésion territoriale⁸, sont responsables de la protection des personnes vulnérables : aide sociale à l'enfance (ASE), protection maternelle et infantile (PMI), personnes handicapées (prestation de compensation du handicap – PCH), personnes âgées (allocation personnalisée d'autonomie – APA), précarité (revenu de solidarité active – RSA). En matière d'éducation, ils ont la charge de la construction, de l'extension, des

⁷ Rapport public thématique, l'entretien des routes nationales et départementales, Cour des comptes, mars 2022

⁸ Loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe).

grosses réparations, de l'entretien général et technique et du fonctionnement des collèges (accueil, restauration, hébergement, équipement y compris en matériels informatiques et logiciels⁹) ainsi que du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service qui y exercent leurs missions¹⁰. Ils organisent le transport spécial des élèves en situation de handicap. En matière d'aménagement du territoire¹¹, ils assurent la charge des équipements ruraux, de la voirie départementale, des ports départementaux non transférés à d'autres collectivités avant le 1er janvier 2017¹², 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 (FSL¹³), 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)¹⁴, etc.).

Ils partagent enfin des compétences avec d'autres collectivités dans différents domaines¹⁵ : 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 nature¹⁶, subventions aux clubs), tourisme (comité départemental, schéma d'aménagement touristique départemental, itinéraires de randonnées), promotion des langues régionales et éducation populaire. De fait, la fusion des régions et la nouvelle organisation territoriale a renforcé les départements dans leur rôle d'échelon de solidarité territoriale, notamment vis-à-vis des communes et intercommunalités.

Distinguer les dépenses consacrées aux différentes compétences, qu'elles soient obligatoires ou facultatives, partagées ou non, est malaisé à partir des maquettes budgétaires des départements. Toutefois, la méthode de la ventilation fonctionnelle des budgets, fixée nationalement, met en évidence que les fonctions relevant des compétences obligatoires constituent l'essentiel des inscriptions budgétaires : en 2022, les dépenses réelles de fonctionnement s'élèvent à 6 863 M€ ; les compétences obligatoires y contribuent pour 6 572 M€, et les compétences partagées pour 291 M€ (4,2%). L'action sociale, compétence obligatoire des départements, constitue plus des deux tiers des dépenses réelles de fonctionnement, et les services généraux, avec 5% de ces dépenses en moyenne, en constituent le second poste le plus important. En investissement, les compétences obligatoires (routes, collèges) constituent également la majorité des inscriptions. Les fonctions relevant principalement, mais non exclusivement, des compétences partagées¹⁷ représentaient 202 M€ en 2022. De fait, Les fonctions

⁹ Article L.213-2 du code de l'éducation.

¹⁰ Article L.213-2-1 du code de l'éducation

¹¹ Article L.1111-2 du code général des collectivités territoriales.

¹² Article 22 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe)

¹³ Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, articles 6 et suivants.

¹⁴ Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, articles 2 et suivants.

¹⁵ Article L.1111-4 du code général des collectivités territoriales.

¹⁶ Article L.311-3 du code du sport

¹⁷ Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs ; aménagement des territoires hors environnement ; action économique

relevant principalement des compétences partagées ne constituent qu'une part mineure de la dépense, allant de 3,5 % (Aude) à 9 % (Pyrénées-Orientales) en fonctionnement, et de 8 % (Hérault) à 21,4 % (Gers) en investissement.

c- La situation financière : d'un point haut en 2022 à une dégradation plus ou moins prononcée jusqu'en 2025

1 - Un point haut en 2022 pour tous les départements, avant la chute des produits

Les réformes du modèle de financement des départements (cf. infra), combinées à la reprise économique faisant suite à la crise sanitaire du Covid-19, ont permis à tous les départements, indépendamment de leurs caractéristiques spécifiques, de bénéficier de recettes en forte hausse, atteignant un pic en 2021 et 2022. Les ressources fiscales ont ainsi atteint 5 720 M€ (+ 676 M€ depuis 2019 soit + 13,4 %). Les treize départements, quel que soit leur profil, ont connu un point haut de leur épargne brute sur l'un de ces deux exercices. Les départements étaient ainsi, en 2022, dans une situation financière globalement favorable, avec des marges leur permettant de développer leurs politiques et d'affronter une évolution de conjoncture. Les produits de fonctionnement (7 752 M€), supérieurs à l'avant crise sanitaire (+ 823 M€ par rapport à 2019 soit + 11,9 %), étaient dynamiques, grâce aux ressources fiscales propres, en phase avec le cycle économique.

Dans ce contexte global, les départements les plus peuplés (Hérault, Haute-Garonne) disposaient d'un niveau élevé de recettes en 2022, d'une moyenne allant de 1 237 € par habitant, à 1 289 € par habitant, supérieurs à ceux de leur strate (1 154 € par habitant). Pour les autres départements, dont la situation est contrastée, le niveau de recettes allait de 1 280 € (Tarn) à 1 896 € par habitant (Lozère). Seuls le Tarn, les Pyrénées-Orientales et le Gers avaient des recettes légèrement inférieures à la moyenne de leur strate.

Ces produits ont permis aux départements d'assumer des charges de fonctionnement également élevées, et supérieures à celles de leur strate. Seul le Tarn avait des charges (1 146 € par habitant) inférieures à la moyenne de la strate ;

Tableau n° 2 : Les principaux indicateurs financiers

en €	pour mémoire						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (prév)
=Produits de gestion (A)	6 929 758 162	7 066 802 044	7 480 329 834	7 752 158 345	7 614 643 760	7 604 551 877	7 664 392 790
=Charges de gestion (B)	5 982 118 036	6 194 576 304	6 281 076 952	6 453 473 477	6 726 356 858	7 073 296 646	7 190 499 985
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	947 640 126	872 225 740	1 199 252 881	1 298 684 869	888 286 901	531 255 231	494 346 400
+/- Résultat financier	-58 678 049	-56 359 563	-50 122 763	-52 226 286	-59 802 275	-60 373 625	-82 863 443
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	-1 715 391	-691 658	-5 446 763	-1 564 873	6 476 825	-5 642 868	75 077
=CAF brute	887 246 686	815 174 519	1 143 683 356	1 244 893 710	834 961 451	465 238 739	411 560 433
- Annuité en capital de la dette	285 959 788	275 307 691	296 573 962	395 457 868	322 132 824	284 987 946	300 232 275
= CAF nette ou disponible (C)	601 286 898	539 866 828	847 109 394	849 435 842	512 828 627	180 250 792	111 328 158
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	101 102 744	114 967 470	113 424 006	113 260 530	112 728 999	121 893 408	119 669 609
+ Subventions d'investissement reçues	61 589 583	57 428 586	56 164 316	57 401 665	82 850 250	100 755 030	113 149 570
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	56 608 343	51 057 667	54 455 454	51 569 470	67 069 563	66 355 463	49 475 457
+ Produits de cession	15 715 458	18 829 200	6 066 037	12 402 396	11 151 784	3 501 428	20 525 936
= Financement propre disponible (C+D)	837 236 476	783 759 751	1 077 219 207	1 084 302 843	788 203 323	473 506 120	407 290 195
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	727 268 748	735 078 332	791 503 577	782 179 659	854 674 170	919 621 714	778 617 495
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	380 728 021	357 451 910	366 160 312	361 184 615	428 281 226	405 492 267	418 397 249
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	9 239 808	3 823 870	-2 088 968	109 635	470 560	2 757 717	36 543 646
- Participations et investissements financiers nets	-9 315 408	-6 478 430	-2 701 025	20 747 832	24 499 425	5 178 348	12 132 178
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-2 701 025	-83 118	-452 315	220 954	236 823	-477 512	642 997
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-253 137 730	-311 466 881	366 160 312	-81 348 442	-532 142 354	210 498 225	-796 124 265
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	239 900 000	356 569 167	293 816 765	310 825 000	309 039 386	573 417 325	668 706 715
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	-44 022 408	-83 050 554	-40 234 132	-41 858 061	-57 303 321	-89 688 097	-99 504 897
Encours de la dette du BP au 31 décembre	2 933 919 951	2 832 353 898	2 907 998 072	2 822 766 777	2 808 369 421	3 097 829 100	3 418 416 370
Capacité de désendettement BP en années	3,3	3,5	2,5	2,3	3,4	6,7	8,3

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les données des départements

Les départements ont ainsi ajusté leurs dépenses de gestion (+ 471 M€, soit + 7,9 % depuis 2019) à leurs recettes, ce qui ne les a pas empêchés d'augmenter leur épargne. L'épargne brute cumulée, aussi dénommée capacité d'autofinancement brute cumulée, a atteint un point haut en 2022, à 1,24 Md€.

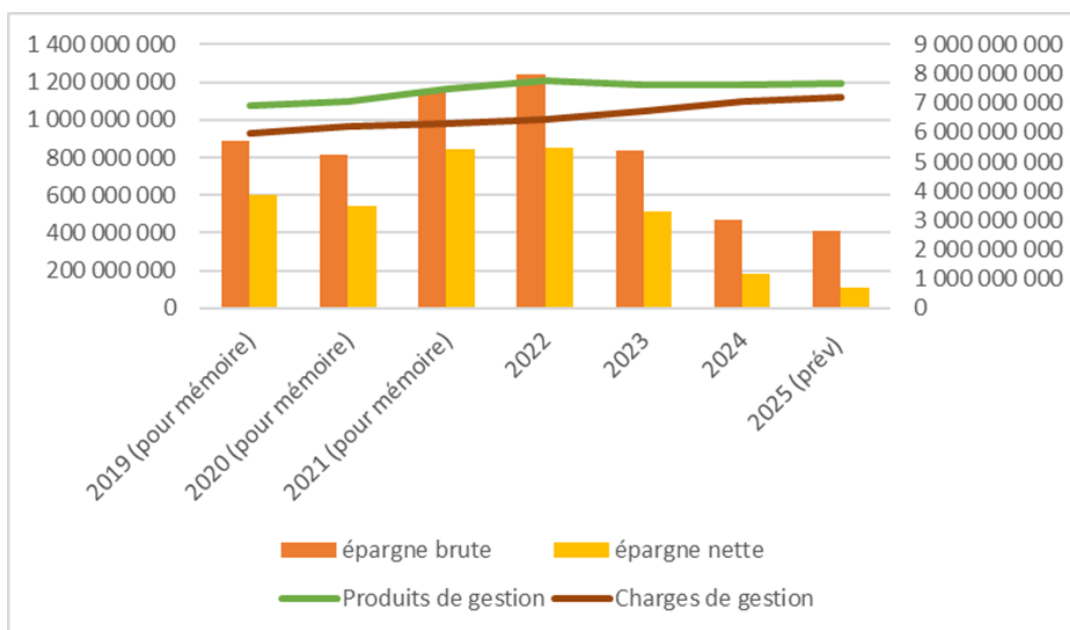
Entre 2022 et 2024, les produits des droits de mutation, dont le montant est lié directement à l'évolution du nombre de transactions immobilières et à celle des prix de l'immobilier, ont diminué de 480 M€ soit – 34 %. Les produits de fraction de TVA ont pour leur part, globalement progressé en 2023 (+ 381 M€), mais stagné en 2024 (- 8 M€, soit - 0,03 %), contrairement aux prévisions nationales formalisées dans la loi de finances initiale (+ 7 %).

Les prévisions des départements ne se sont pas réalisées sur les produits de droits de mutation et de la fraction de TVA. De fait, les données nationales et locales disponibles au moment de l'élaboration des budgets primitifs ne permettaient pas d'anticiper cette baisse des recettes. La surestimation initiale des recettes de TVA par la loi de finances a renforcé la contrainte forte et non anticipable pesant sur les finances des départements. Elle a été marquée sur certains départements. Ainsi, la notification, à l'automne 2024, d'une diminution du produit de 31 M€ pour le département de l'Hérault, a contraint celui-ci à opérer des rectifications d'urgence, en cours d'exécution budgétaire. Le passage à des ressources de financement soumises à la conjoncture économique, sur laquelle les

départements ne disposent pas de capacités internes d'analyse, bouleverse leur processus d'élaboration budgétaire.

Si les produits de fraction de TVA ont permis d'absorber les trois-quarts de la baisse des produits de droits de mutation, d'autres ressources ont également baissé (taxes sur les énergies, taxes d'urbanisation et d'environnement, fin du fonds de péréquation de la CVAE). Globalement, les produits de gestion des départements ont diminué de 148 M€, pour s'établir à 7,6 Md€ (cf. tableau supra). Il est à noter que le niveau de produits de gestion, même en baisse par rapport à 2022, demeure toutefois supérieur à celui des années 2021 et antérieures.

Graphique n° 1 : L'évolution des produits et des charges de gestion



Source : CRC d'après les comptes de gestion et les données des départements

Mais les charges de gestion accentuent leur croissance. L'épargne brute cumulée s'est dès lors réduite de près des deux tiers à 465 M€ en 2024, soit plus fortement qu'au national¹⁸. Ce phénomène dénommé « effet de ciseau », par référence à sa représentation graphique, se constate à l'échelle des treize départements occitans.

En 2024, le ratio d'épargne brute a ainsi baissé jusqu'à 5,9 %, soit en deçà de la moyenne nationale (7,6 %) et du seuil d'alerte communément retenu des 7 % des produits de fonctionnement. L'épargne nette des remboursements d'emprunts est passée de 849 M€ à 180 M€, soit moins du tiers de son niveau de 2019. L'épargne nette ne permet plus de financer que 13,6 % des dépenses d'investissement, contre 18,8 % au national, près des trois quarts en 2022 (74,3 %) et 54,3 % en 2019, avant la crise sanitaire.

¹⁸ Rapport de la Cour des comptes « les finances publiques locales », fascicule 1, juin 2025, p. 113/198, une fois neutralisées les reprises et mises en réserves de DMTO, l'épargne brute serait passée de 12,1 à 5,5 Md€ soit – 54 %.

Pour 2025, les départements ont anticipé une contraction de l'épargne brute pour la troisième année consécutive, celle-ci ne représentant plus que 411 M€, soit le tiers de son niveau de 2022. Cette chute des produits calée sur les cycles de conjoncture économique, constatée au plan national pour des niveaux équivalents, conjuguée à l'augmentation des dépenses sociales, constitue une fragilité structurelle pour les départements.

Au 31 décembre 2024, si l'épargne nette cumulée des treize départements de la région suit les tendances nationales, les situations individuelles des départements sont toutefois très contrastées. Certains bénéficient d'une épargne brute confortable, pouvant aller jusqu'à 23,4 % des recettes réelles de fonctionnement (Ariège), quand plusieurs départements se situent sous le seuil d'alerte de 7% (Aude, Gard, Gers, Haute-Garonne, Hérault).

Tableau n° 3 : La situation individuelle des départements¹⁹ en 2024

	Produits de gestion (en €)	charges de gestion (en €)	épargne brute (en €)	Epargne brute/ RRF	épargne nette (en €)	capacité de désendettement (en années)
Ariège	200 913 262	153 121 581	47 681 532	23,4%	47 535 353	0,0
Aude	569 113 119	530 618 694	33 864 612	5,8%	11 041 416	6,5
Aveyron	412 388 213	344 475 110	64 882 388	15,5%	46 098 274	2,4
Gard	924 453 149	885 911 267	33 629 325	3,4%	-9 693 297	14,2
Gers	283 637 087	262 234 922	18 701 494	6,4%	5 213 801	7,2
Haute-Garonne	1 678 516 508	1 612 940 370	20 890 716	1,2%	-34 703 659	24,3
Haute-Pyrénées	363 531 131	303 661 554	56 753 053	15,5%	40 970 983	2,4
Hérault	1 455 581 291	1 435 299 439	1 148 816	0,1%	-43 172 981	675,4
Lot	256 349 184	225 244 674	30 127 875	11,3%	20 996 695	2,2
Lozère	145 157 137	118 075 984	26 178 934	17,6%	20 647 006	1,5
Pyrénées-Orientales	543 738 593	475 733 698	64 850 513	11,6%	52 136 128	2,4
Tarn	494 408 957	447 542 158	38 209 128	7,6%	14 277 941	6,3
Tarn-et-Garonne	347 218 976	315 866 896	26 345 483	7,5%	6 928 261	7,0

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les données des départements

2 - Un investissement préservé en Occitanie de 2022 à 2025 mais nécessitant un recours accru à l'emprunt

Au plan national, face à la chute des ressources d'investissement, les départements ont d'abord soutenu leurs dépenses d'investissement en 2023, avant de les diminuer en 2024. En Occitanie, malgré la contraction de leur épargne, les départements ont préservé leurs dépenses d'équipement après 2022 et les ont même augmentées. Les subventions d'équipement à des tiers, elles, ont diminué en 2024.

¹⁹ L'épargne brute et nette sont hors mises en réserves et reprises de DMTO

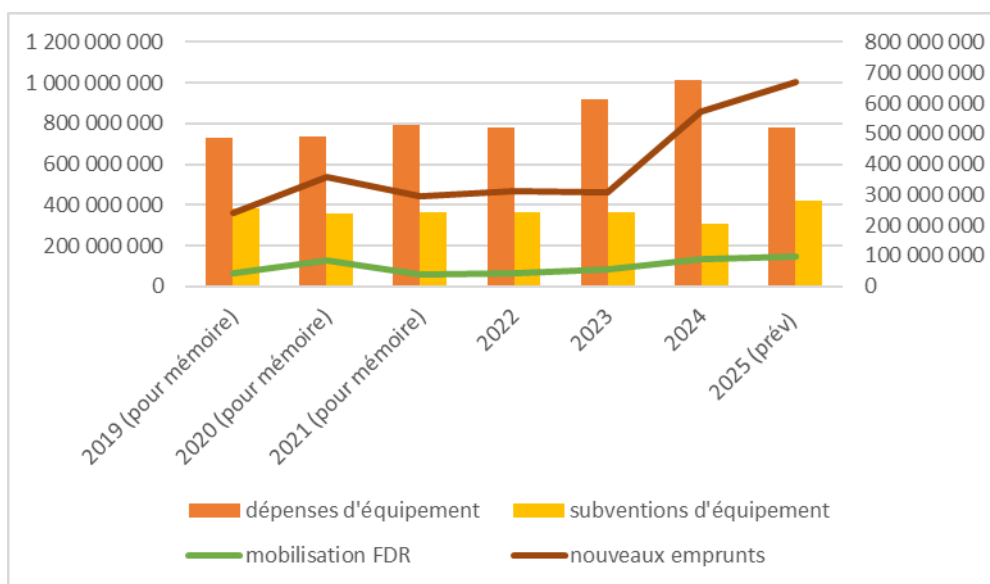
Tableau n° 4 : L'évolution des dépenses d'investissement et leur financement

en €	2019 (pour mémoire)	2020 (pour mémoire)	2021 (pour mémoire)	2022	2023	2024	2025 (prév)
dépenses d'équipement	727 268 748	735 078 332	791 503 577	782 179 659	919 182 174	1 015 081 229	778 617 495
subventions d'équipement	380 728 021	357 451 910	366 160 312	361 184 615	363 773 223	310 032 753	418 397 249
mobilisation du fonds de roulement	44 022 408	83 050 554	40 234 132	41 858 061	57 303 321	89 688 097	99 504 897
nouveaux emprunts	239 900 000	356 569 167	293 816 765	310 825 000	309 039 386	573 417 325	668 706 715

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les données des départements

Comment les départements ont-ils financé cet effort d'investissement maintenu ? Dans un premier temps, par la mobilisation de leur fonds de roulement. En 2024, un recours accru à l'emprunt est devenu nécessaire en complément.

Graphique n° 2 : L'évolution des dépenses d'investissement et leur financement



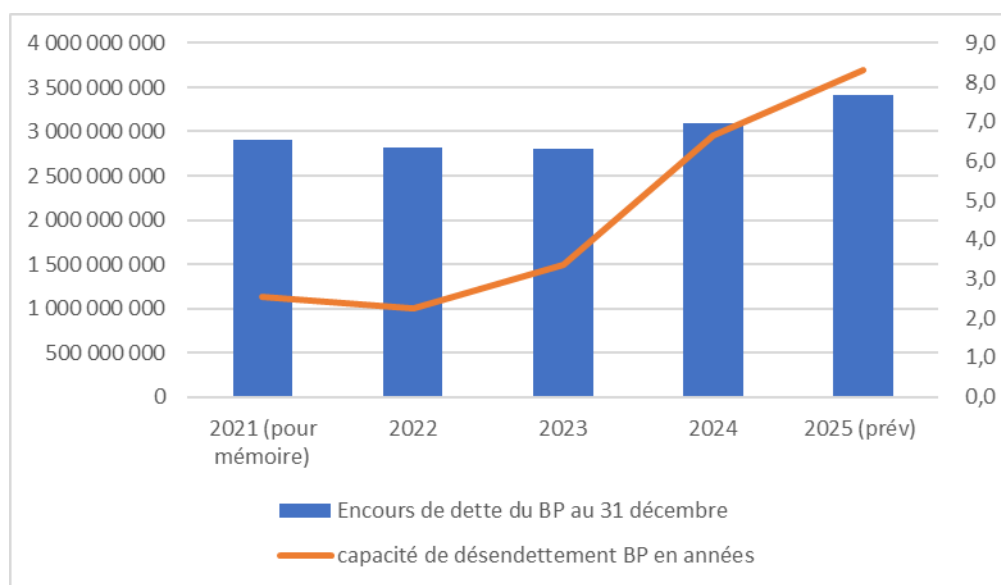
Source : CRC d'après les comptes de gestion et les données des départements

À l'échelle des treize départements, la charge d'intérêts de la dette demeurait limitée en 2022 (52 M€). L'encours de dette global s'élevait à 2 823 M€, soit une capacité de désendettement théorique basse de 2,3 ans. La situation des départements était néanmoins très contrastée. La charge d'intérêts de la dette était concentrée sur certains (Hérault, Gard et Pyrénées-Orientales), d'autres n'étant que peu ou pas du tout endettés (Ariège et Lozère, en particulier).

L'encours de dette cumulé a globalement augmenté de 275 M€ depuis 2022. Dès lors, la capacité de désendettement des départements s'est globalement dégradée du fait du tassement de la CAF brute : de 6,7 ans en 2024, elle pourrait atteindre 8,3 ans en 2025 : la dégradation est plus forte qu'en moyenne au plan national, où, fin 2024, quinze départements dépassaient le seuil d'alerte (dix ans) qui avait été fixé par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. En Occitanie, trois départements (Hérault, Haute-Garonne et Gard) ont vu leur capacité de désendettement dépasser ce

plafond en 2024. Les situations apparaissent très contrastées, la moitié des départements conservant soit un endettement nul (Ariège) soit une capacité de désendettement inférieure à quatre ans (Aveyron, Hautes-Pyrénées, Lozère, Lot, Pyrénées-Orientales)

Graphique n° 3 : L'évolution de l'encours de dette et de la capacité de désendettement



Source : CRC d'après les comptes de gestion et les données des départements

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Avec ses treize départements et ses deux métropoles, l'Occitanie est une région très diversifiée. Les départements de la Haute-Garonne et de l'Hérault se distinguant par leur croissance démographique côtoient des départements ruraux faiblement peuplés comme l'Ariège, l'Aveyron, le Gers ou la Lozère. Leurs ressources sont consacrées pour plus des deux tiers en fonctionnement à la couverture des dépenses sociales et en investissement majoritairement à la prise en charge des routes et collèges.

L'évolution de leur situation financière sur la période 2002/2025 a globalement suivi la même trajectoire que celle des départements au niveau national. Alors que tous les départements de la région avaient connu un point haut de leurs recettes fiscales et de leur épargne brute en 2022, leur situation s'est dégradée dès 2023, mais selon une amplitude variable. Au 31 décembre 2024, l'épargne nette cumulée des treize départements de la région s'est globalement détériorée. Les situations individuelles des départements sont toutefois très contrastées. Certains conservent une épargne brute confortable (Ariège) quand pour d'autres elle se situe sous le seuil d'alerte de 7% des produits de gestion (Aude, Gard, Gers, Haute-Garonne, Hérault).

Les départements de la région Occitanie se distinguent par leur niveau d'investissement. Alors qu'au plan national, les départements ont diminué leurs dépenses d'investissement en 2024 face à la chute des ressources, en Occitanie, malgré la

contraction de leur épargne, ils ont préservé leurs dépenses d'équipement après 2022 et les ont même augmentées.

II – LE NOUVEAU MODELE DE FINANCEMENT A ACCENTUE LA VULNERABILITE DES DEPARTEMENTS

A - Les évolutions du financement des départements : des fragilités présentes dès l'origine

Suite à plusieurs réformes fiscales, notamment en 2010 et 2021, le financement des départements a été profondément modifié. En 2025, le financement des départements repose principalement sur la fiscalité, complétée de ressources institutionnelles et, de manière plus résiduelle, de ressources d'exploitation (dont les redevances de concessions hydroélectriques en Aveyron, par exemple).

Tableau n° 5 : L'évolution des produits de gestion

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	4 687 024 365	4 744 174 562	5 127 692 588	5 339 116 286	5 036 292 590	5 149 362 042
+ Fiscalité reversée	357 199 776	393 929 253	382 044 085	381 335 599	391 179 291	412 173 034
= Fiscalité totale (nette)	5 044 224 141	5 138 103 815	5 509 736 673	5 720 451 886	5 540 541 332	5 448 465 624
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)	273 530 360	303 356 289	288 123 635	360 273 393	319 030 332	321 683 630
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 601 820 780	1 615 937 175	1 667 896 567	1 656 523 960	1 736 152 318	1 817 911 106
+ Production immobilisée, travaux en régie	10 182 881	9 404 766	14 572 959	14 909 107	18 919 777	16 491 517
= Produits de gestion (A)	6 929 758 162	7 066 802 044	7 480 329 834	7 752 158 345	7 614 643 760	7 604 551 877

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les données des départements

Les ressources fiscales forment un panier de ressources divers, quoique relativement concentré sur certaines taxes principales, à savoir la fraction de la TVA (45%) et les publicités foncières et droits d'enregistrement (y compris les droits de mutation à titre onéreux, 18%)²⁰. Au 31 décembre 2024, ces ressources fiscales représentent 5 448 M€. Elles seraient en légère hausse pour 2025, en étant prévues à 5 506 M€ (58 M€).

La fiscalité a été profondément réformée, en 2021, suite à la suppression de la taxe d'habitation. Les conseils départementaux ont été compensés du transfert de leur part de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) aux communes, par l'attribution d'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Le montant de la fraction de TVA versée à

²⁰Les autres ressources fiscales sont les impôts et taxes liés aux activités de services (y compris la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)), ceux liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielles (y compris la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)). D'autres taxes liées à l'urbanisation et à l'environnement, ou au tourisme peuvent venir les compléter, ainsi que l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), ou encore la part départementale de la redevance des mines, perçue par quatre départements sur treize (Gard, Hérault, Lot et Hautes-Pyrénées)

chaque département a été égal en 2021 au produit résultant de l'application aux bases départementales de TFPB de 2020 du taux de TFPB adopté en 2019 par le conseil départemental. La loi a prévu une clause de garantie afin que les départements ne perçoivent jamais un montant de TVA inférieur à celui perçu en 2021.

De plus, les conseils départementaux ont bénéficié, à compter de 2021, d'une fraction supplémentaire de TVA, divisée en deux parts à compter de 2022.

Cette substitution de recettes a conduit à une perte d'autonomie fiscale, comme l'ont souligné les départements. Ses conséquences en ont été limitées dès lors que le niveau des taux votés sur la taxe foncière sur les propriétés bâties avant sa suppression était déjà élevé et offrait peu de marges réelles d'évolution²¹. En 2019, les taux de TFPB allaient de 20,1 % (Pyrénées-Orientales) à 33,85 % (Gers), et seuls trois départements avaient adopté un taux inférieur à la moyenne de leur strate (Ariège, Aveyron et Pyrénées-Orientales).

Les départements sont contributeurs ou bénéficiaires de plusieurs mécanismes nationaux de péréquation qui prennent la forme de reversements de fiscalité²². Au 31 décembre 2024, cette fiscalité reversée issue des mécanismes de péréquation représente 412 M€, soit 7,6% de la fiscalité totale (nette) des départements d'Occitanie. La part de fiscalité reversée ne représente que 1,8% de ces ressources pour des départements urbains, comme le Gard et 3,4% pour l'Hérault, qui ne bénéficient pas des fonds de péréquation CVAE ou DMTO, mais jusqu'à 15,5 % pour des départements plus ruraux et bénéficiaires comme l'Ariège et la Lozère (21,4%).

²¹ 10 départements avaient, en 2019, des taux votés supérieurs à la moyenne de la strate, pour le Gers il est même supérieur de 10 points à cette moyenne.

²² le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), le fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), les attributions de compensation sur la CVAE, le fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties

Tableau n° 6 : L'évolution des ressources fiscales des départements d'Occitanie

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (prév)
Impôts locaux nets des restitutions (dont IFER)	2 007 595 913	2 048 830 456	327 458 409	325 869 619	36 995 577	38 322 431	37 302 590
Fraction de TVA (nette des remboursements)	0	0	1 765 366 136	1 923 693 047	2 304 587 171	2 296 090 279	2 238 509 680
TICPE/TICFE	737 947 363	728 761 413	737 927 842	701 446 559	665 788 863	683 140 338	632 144 277
TSCA	809 395 306	837 908 359	876 717 845	926 640 552	991 405 583	1 056 646 986	1 040 919 898
DMTO	1 053 584 495	1 074 718 854	1 369 341 469	1 415 773 609	1 116 537 152	935 254 270	1 039 606 617
Autres taxes (dont urbanisation et environnement)	78 501 288	53 955 480	50 880 887	45 692 900	34 047 696	26 838 286	52 488 942
FNGIR	131 457 938	131 457 938	131 457 938	131 457 938	131 457 938	131 457 938	131 457 938
Fonds de péréquation de la CVAE	7 946 824	9 610 704	8 015 191	7 859 499	0	0	0
Attributions de compensation CVAE	39 195 450	41 149 716	41 149 716	41 149 716	41 149 716	41 149 396	41 149 396
Frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties	121 840 809	122 199 086	127 515 314	119 398 028	111 842 087	121 962 422	125 048 601
Frais de péréquation des droits de mutation à titre onéreux	54 622 244	86 484 770	70 691 691	77 974 647	103 046 987	121 359 163	168 044 348
Total	5 044 224 141	5 138 103 815	5 509 736 673	5 720 451 886	5 540 541 332	5 448 465 624	5 506 672 287

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les données des départements

Les départements bénéficient également de plusieurs ressources institutionnelles. Historiquement, la dotation globale de fonctionnement en constitue la plus ancienne et principale composante. Les départements reçoivent également une dotation générale de décentralisation et perçoivent le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Ils sont aussi bénéficiaires d'un ensemble de participations en provenance de différents acteurs : l'État (au titre notamment du fonds d'appui aux politiques d'insertion), les régions, les communes et leurs intercommunalités, ainsi que l'Europe. Mais, depuis quelques années, une part grandissante des produits des départements provient des participations de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au titre du financement des aides sociales. Au 31 décembre 2024, ces ressources institutionnelles représentent 1 818 M€, en augmentation de 216 M€ depuis 2019 (+ 13,5%). Pour autant, neuf départements anticipaient pour 2025 des ressources institutionnelles en recul, ce qui les ramèneraient, au global, à 1 623 M€ (- 195 M€).

Tableau n° 7 : L'évolution des ressources institutionnelles

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (prév)
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 601 820 780	1 615 937 175	1 667 896 567	1 656 523 960	1 736 152 318	1 817 911 106	1 623 092 630

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les données des départements

Enfin, les départements génèrent des ressources d'exploitation par des ventes diverses, des mises à disposition de personnel facturées, des revenus locatifs ou des redevances. Ils perçoivent des subventions et des recouvrements d'indus en matière sociale. Au 31 décembre 2024, ces ressources d'exploitation représentent 321 M€.

De 2019 à 2024, la part des ressources fiscales au sein du panier des produits perçus par le département a varié passant de 72,8 % à 71,6 %, après un pic en 2022 (73,8 %). En tout état de cause, cette part de fiscalité est prédominante au sein des ressources de financement. Or ce nouveau panier de fiscalité, même s'il constitue une ressource propre

des départements, comme l'a rappelé le conseil constitutionnel dans sa décision du 27 décembre 2019 (2019-796 DC) au sens de l'article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales, dépend de facteurs nationaux voire internationaux sur lesquels le département n'a pas ou peu de capacité de pilotage. Les départements sont donc soumis à un risque de volatilité sur une part prédominante de leurs produits.

B - Une dépendance aux produits fiscaux volatiles

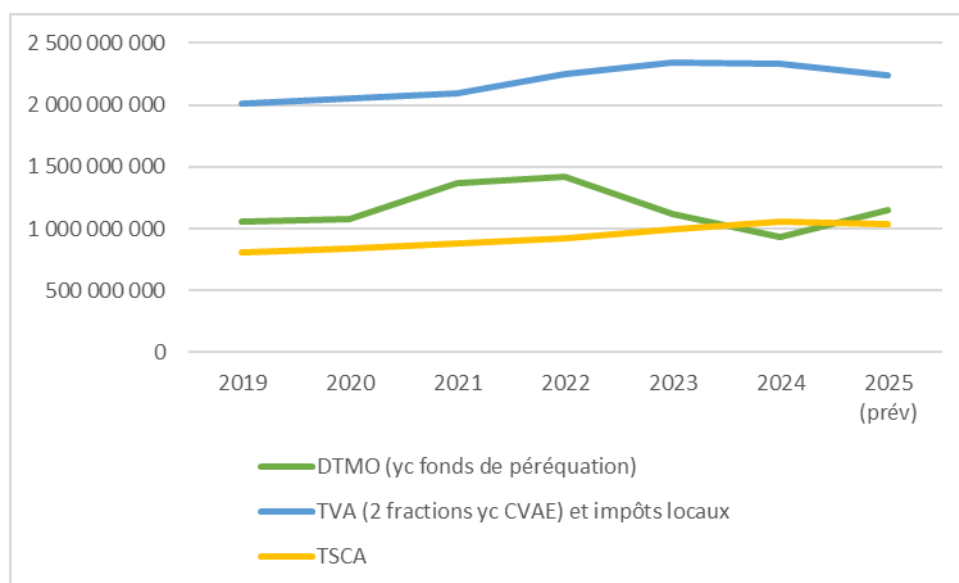
1 - Une opportunité de croissance jusqu'en 2022

Les trois principales ressources fiscales des départements (droits de mutation, fraction de TVA et taxes sur les conventions d'assurance) ont eu une évolution contrastée mais ont toutes été orientées à la hausse jusqu'en 2022. Suite à sa mise en place, en 2021, le produit de la fraction de TVA attribué aux départements a augmenté (+158 M€ soit + 9%), pour s'élever à 1,9 Md€. La Haute-Garonne a particulièrement bénéficié de cette dynamique (+ 48 M€ soit +12 %). Les autres ressources fiscales propres étaient également dynamiques par rapport à 2021, que ce soit les produits de droits de mutation à titre onéreux (+ 3.4 %) ou les taxes sur les conventions d'assurance (TSCA) (+ 5,7 %).

Ainsi dans un premier temps, le nouveau panier fiscal a constitué une opportunité pour les départements, accroissant leurs ressources sans mobilisation du levier fiscal local. Mais cette opportunité a aussi engendré une vulnérabilité financière liée au caractère volatile des produits.

Les recettes de DMTO sont celles qui ont été le plus sensibles à la conjoncture économique.

Graphique n° 4 : L'évolution des produits et des charges de gestion

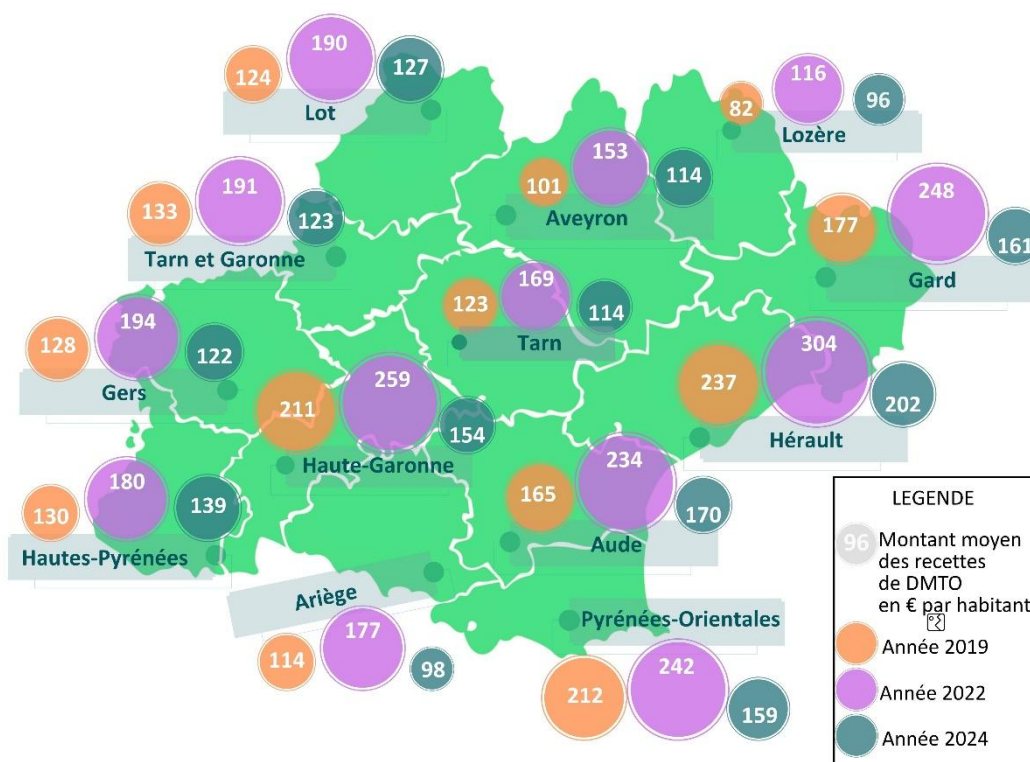


Source : CRC d'après les comptes de gestion et les données des départements

2 - Un rebond sur des départements attractifs en matière immobilière accentuant leur vulnérabilité au retournement de conjoncture

Du fait du contexte immobilier local, les produits de droits de mutation sont répartis de manière très hétérogène entre les départements. À l'échelle nationale, dans les départements métropolitains, leur montant va de 1 à 6 en prenant pour référence le montant moyen par habitant²³. En Occitanie, ces produits, hors péréquation, vont, en 2022, de 116 € par habitant (Lozère), à 304 € par habitant (Hérault).

Graphique n° 5 : Montant moyen des recettes de DMTO en euros par habitant en 2019 et 2022 et 2024



Source : : CRC Occitanie à partir d'un fond de carte © Geoclip 2019

Au sortir de la crise du Covid-19, en 2021 et 2022, certains départements, qui figurent parmi les plus dynamiques de France au regard de la démographie²⁴, ont enregistré une augmentation du volume de transactions immobilières et ont donc particulièrement bénéficié du rebond des recettes de droits de mutation. De 2020 à 2022, ces recettes (hors péréquation) ont globalement augmenté de 341 M€ (soit + 32%) à l'échelle des treize départements.

²³ Rapport de la Cour des comptes « les finances publiques locales », fascicule 1, juin 2025, p. 99/198

²⁴ INSEE_Bis_193_Dép en déprise

Dans les Pyrénées-Orientales, elles sont passées de 212 €/habitant en 2019 à 242 €/habitant en 2022. Dans certains départements, l'intensité du rebond a été telle que la part des produits de droits de mutation dans les recettes réelles de fonctionnement de la collectivité a gagné plus de trois points. Ainsi, dans le Gard, cette part est passée de 14,7 % en 2019 à 19,6 % en 2021 ; de même dans l'Hérault (de 19,8 % en 2020 à 23,2 % en 2022), ou dans l'Aude (de 11,9 % en 2020 à 15,3 % en 2021).

Mais si ces départements ont bénéficié sur ces exercices de produits élevés, ils sont devenus plus dépendants de ces recettes, mais également plus exposés à un risque de retournement du marché immobilier. En Haute-Garonne, les recettes de DMTO ont augmenté de 28% entre 2019 et 2022 puis baissé de 35% entre 2022 et 2024, dans le Gard augmenté de 41% puis baissé de 30 %. Cela a plus particulièrement exposé ces départements. À l'inverse, l'Aveyron et la Lozère enregistrant un rebond moins intense, ces départements sont demeurés peu exposés, avec des produits de droits de mutation représentant une part limitée des recettes réelles de fonctionnement (de respectivement 10,8 % et 6,3 %).

c - Une capacité donnée jusqu'en 2022 d'absorber les charges supplémentaires et, dans une moindre mesure, d'augmenter l'épargne

1 - Des charges en hausse supérieures à la moyenne de la strate

Pour l'ensemble des départements, les charges de gestion ont été en augmentation (à l'exception des Pyrénées-Orientales, où le RSA a été recentralisé, et des Hautes-Pyrénées), constituant une orientation conjoncturelle d'ensemble ; seule son intensité a été différente d'un département à l'autre. Ces charges sont principalement constituées des aides directes (35 %) et indirectes (21,4 %), et des charges de personnel (23,4 %). De 2019 à 2022, les aides indirectes et les autres charges de gestion (qui incluent l'aide sociale à l'enfance) ont été particulièrement dynamiques (respectivement + 11,3 % et + 15,2 %), ainsi que les charges de personnel (+ 10,2 %).

Comparé à la moyenne de la strate, le niveau élevé de dépenses résulte, dans la plupart des départements, du niveau des aides directes et indirectes à la personne (+ 141 €, soit + 41 % par rapport à la moyenne dans l'Aude), mais aussi des charges de personnel (+ 109 €, soit + 35 % en Lozère), qui peuvent, pour partie, s'expliquer par les politiques sociales, mais aussi par le développement, par les départements, de compétences partagées.

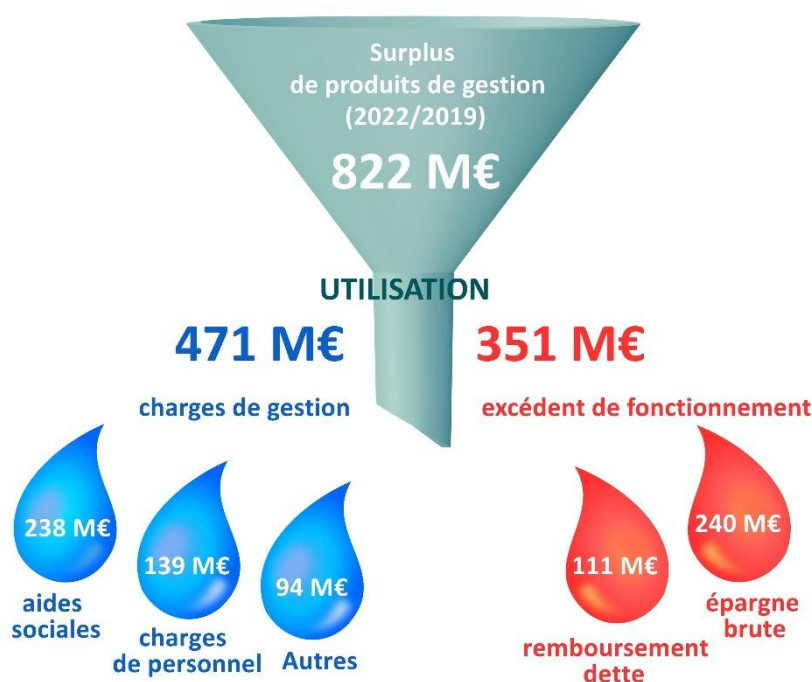
2 - Des charges supplémentaires exogènes qui ont pu être plus facilement absorbées

Le « surplus » de recettes n'a pas entraîné une augmentation équivalente de l'épargne, qui n'a finalement été que de 240 M€ (soit 29 % de la hausse des produits). La hausse des

produits (+ 822 M€) a principalement été utilisée, jusqu'en 2022, pour financer l'augmentation de charges de fonctionnement (+ 471 M€ entre 2019 et 2022 soit + 7,9 %). Elle a aussi permis, de manière immédiate, de procéder à un important remboursement de la dette (+ 111 M€).

La hausse des charges de gestion provient principalement de plusieurs facteurs externes aux départements : les impacts du contexte national sur les charges de personnel et sur les aides à la personne, avec notamment l'augmentation du nombre de bénéficiaires des dispositifs d'aides sociales et l'évolution des contributions obligatoires aux organismes.

Graphique n° 6 : L'utilisation de la hausse (2019-2022) des produits de gestion



Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les départements ont aussi dû faire face à l'inflation (effet prix), qui a impacté plusieurs postes pour leurs propres charges à caractère général, mais aussi, pour certains d'entre eux (Hérault, Haute-Garonne), à la hausse du nombre de collégiens et de collèges, d'une part, d'autre part au développement des enjeux de sécurité incendie sur leur territoire (effet volume). Ces facteurs se sont prolongés au-delà de 2022.

Certains départements ont également dû faire face aux conditions financières du transfert de la gestion de routes nationales prévu par la loi dite « 3DS »²⁵ (238 kilomètres pour le seul département du Gers ; l'Aveyron, la Haute-Garonne et les Pyrénées-Orientales étant également concernés²⁶). L'extension de cette compétence impacte financièrement les

²⁵ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locales

²⁶ Décision ministérielle du 4 janvier 2023 : 1 353 km transférés à 16 départements dont 4 en Occitanie.

recettes de ces départements avec la perception d'un droit à compensation (DAC) et de subventions d'équipement de l'État et de la région. Mais elle présente également un fort effet sur les dépenses, en fonctionnement comme en investissement.

Entre 2022 et 2023, les charges de personnel ont globalement augmenté de 126 M€ (+ 8,4 %) mais cette dynamique est pour une majeure partie subie par les départements, en raison de mesures décidées par l'État. Les principales sont la revalorisation du point d'indice et du SMIC, les lois Taquet et le Ségur de la santé. D'autres mesures, à l'impact plus limité, ont également eu un effet sur ces charges comme l'instauration d'une indemnité de fin de contrat, les mesures spécifiques de bas de grille pour les catégories B et C, la bonification d'ancienneté et la revalorisation des premiers indices. Ces augmentations de charges ont de par leur nature engagé les départements dans la durée.

3 - Les dépenses sociales, principal moteur de la hausse des charges de gestion même durant une conjoncture économique favorable

L'action sociale des départements est constituée des aides directes et des aides indirectes²⁷. En 2023, l'action sociale, y compris les services supports dédiés, représente entre 39 % (Ariège) et 72 % (Aude, Hérault) des dépenses réelles de fonctionnement des départements. Les seules aides sociales, c'est-à-dire hors charges de personnel notamment, représentent entre 40 % et 58 % de ces dépenses contre 54,5 % au national²⁸. En conséquence de cette part importante, le pilotage des dépenses de gestion connaît une certaine inertie.

Deux départements ont participé à l'expérimentation de la recentralisation du RSA, l'Ariège et les Pyrénées-Orientales, ce qui a fortement diminué leurs dépenses en matière d'aides directes. Pour les onze autres départements, ces dépenses d'aides directes ont augmenté globalement de 104 M€ (+ 5,2 %). Les aides indirectes ont, pour leur part, augmenté de 75 M€ (+ 5,4 %) à l'échelle des treize départements.

La hausse des dépenses d'aides sociales est ainsi le principal facteur externe d'augmentation des dépenses de fonctionnement. Plusieurs éléments expliquent ces évolutions : l'effet volume (évolution du nombre de bénéficiaires, cf. tableaux en annexe), l'effet prix (évolution des coûts ou tarifs)²⁹, la mise en œuvre de nouveaux dispositifs et les changements de modalités, de périmètre ou de répartition au sein des dispositifs existants. Le vieillissement de la population, la problématique des mineurs non accompagnés, l'augmentation des violences intrafamiliales, participent du contexte

²⁷ Les aides directes à la personne sont principalement composées du RSA, de l'APA, de la PCH, tandis que les aides indirectes de l'accueil familial et des frais de séjours (aide social à l'enfance, adultes handicapés, personnes âgées)

²⁸ Données 2022, Cour des comptes, rapport public thématique « Les finances publiques locales en 2023 », fascicule 2 p. 75/232

²⁹ Qui relèvent pour partie de décisions propres du Département, comme pour les objectifs d'évolution des dépenses pour les organismes tiers en charges des services d'aide et d'accompagnement à domicile que le département de l'Hérault, par exemple, a décidé de fixer à 1 % en 2022 et à 2 % en 2023 en raison du contexte économique (inflation) et de la situation financière des établissements concernés

général d'évolution des dépenses sociales. De fait, même lorsque la conjoncture économique était favorable, les dépenses sociales ont progressé.

Les principaux facteurs d'évolution sont les revalorisations nationales des allocations, la revalorisation du tarif plancher des services d'aides à domicile (SAAD) et des tarifs nationaux sur l'APA et la PCH³⁰. L'impact du Ségur « personnels médico sociaux », et l'élargissement de la PCH aux besoins liés à la parentalité sont d'autres facteurs haussiers. Pour l'APA, l'accroissement de la dépendance dans les structures (impliquant davantage de journées en Groupe iso-ressources (GIR) 1 ou 2, plus lourds), et la mise en œuvre de formules de calcul de la dépendance plus favorables peuvent également être mentionnés. Entre 2022 et 2023, les départements ont ainsi dû faire face au dynamisme des dépenses en matière d'APA et de PCH.

Tableau n° 8 : L'évolution des principales dépenses et recettes sociales

en €	2022	2023	2024	2025 (prév)
APA	727 570 959	762 563 316	807 661 454	802 332 423
PCH	314 727 469	349 242 722	403 457 065	407 001 318
RSA	1 099 181 185	1 009 362 824	1 023 666 275	1 042 428 460
Total dépenses sociales	2 150 696 730	2 132 981 911	2 245 051 829	2 265 285 335
Total recettes	1 263 749 821	1 192 063 869	1 227 221 120	1 202 141 399

Source : CRC Occitanie d'après les rapports d'orientations définitives

Ces dépenses ont été pour partie compensées par des recettes supplémentaires de la CNSA. Toutefois, les départements font globalement le constat d'un « reste à charge ». Ils considèrent que l'augmentation des ressources institutionnelles est insuffisante pour couvrir la dynamique des charges ; ils évaluent ce « reste à charge » global à 887 M€ en 2022, soit 149 € en moyenne par habitant. D'après leurs estimations respectives, celui-ci pèserait de manière différenciée selon les départements, de 86 €/habitant (Lozère) à 232 €/habitant (Lot). Il serait souhaitable que l'objectivation de ce « reste à charge » fasse l'objet d'un examen approfondi et concerté entre collectivités et services de l'Etat.

D - Un autofinancement qui a permis une programmation accrue en matière d'investissement

Durant cette période favorable, les départements ont globalement développé leur effort d'investissement, qui est passé de 1,107 Md€ en 2019 à 1,143 M€ en 2022 (+ 36 M€). Le temps de lancer les nouveaux projets, l'effort d'investissement favorisé par le surcroît de recettes s'est surtout concrétisé les années suivantes. Les dépenses d'équipement portant principalement sur les routes et les collèges ont été le moteur de ces dépenses

³⁰ emplois directs, aidants familiaux, etc.

en passant de 727 M€ à 782 M€ (+ 55 M€). Les deux départements les plus peuplés, qui sont également les plus dynamiques démographiquement, ont fortement augmenté leurs dépenses d'équipement (respectivement + 23 et + 15 M€), en réalisant plusieurs nouveaux collèges pour absorber le surplus de collégiens. Seuls le Gard (- 16 M€) et l'Aveyron (- 10 M€) ont diminué leurs dépenses d'investissement.

L'évolution des subventions d'équipement versées à des tiers est plus contrastée. Elles ont globalement baissé de 381 M€ à 361 M€ (- 20 M€) entre 2019 et 2022, tout en restant soutenu. La Haute-Garonne les a diminuées significativement (- 24 M€) ainsi que l'Aveyron (- 7 M€). Mais le Gard (+ 8 M€) et le Lot (+ 4 M€) les ont augmentées. Parmi les grands projets financés, le Tarn a subventionné à hauteur de 6 M€ en 4 ans (2021 à 2024) le projet industriel TRIFYL Horizon 2030 pour la valorisation des déchets ménagers et assimilés alors que la compétence a été transférée aux EPCI depuis 2015. En 2022, les subventions versées d'équipement par habitant ont été supérieures à la moyenne de la strate dans plusieurs départements (Tarn-et-Garonne, Hautes-Pyrénées, Lozère, Aude, Ariège).

Dans le même temps, les départements ont utilisé cette période favorable pour se désendetter : des remboursements anticipés d'emprunt ont été réalisés, et l'encours de la dette a été ramené de 2,93 Md€ en 2019 à 2,82 Md€ en 2022 (- 111 M€).

La hausse de la capacité d'autofinancement qui s'appuie sur des produits volatiles, qui ne se sont pas maintenus, a permis d'enclencher des projets d'investissement. Ces projets produiront leur plein effet sur les années suivantes (charges d'intérêt, coût de fonctionnement).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le dynamisme des nouvelles recettes issues des réformes du financement des départements, qui ont atteint un niveau exceptionnel en 2022, leur ont permis d'assumer dans l'immédiat la croissance de leurs principales charges de gestion (+ 471 M€, soit + 8% de 2019 à 2022) que sont les aides sociales et d'intégrer des facteurs extérieurs de progression des charges que sont l'inflation ou diverses mesures nationales impactant leur masse salariale. Mais elle leur a également permis de prendre des décisions internes de gestion favorisant une augmentation des dépenses de fonctionnement. Ils ont, par exemple, pu étendre les politiques d'aides sociales au-delà du socle réglementaire ; ou augmenter leurs effectifs et prendre des mesures de revalorisation des rémunérations, favorisant ainsi la croissance des charges de personnel. Les départements n'ont pas eu besoin d'engager de plan de maîtrise forte de leurs dépenses, de nouvelles recettes dynamiques couvrant pleinement les dépenses en hausse.

Dans ce contexte, les départements ont globalement saisi cette opportunité pour se défaire des emprunts présentant les conditions les moins avantageuses et se désendetter. De plus, le dynamisme des recettes a également permis d'augmenter l'épargne, mais dans des proportions plus limitées, et de relancer leurs investissements, tant sur leurs compétences obligatoires (collèges, routes) que sur des compétences partagées ou facultatives. Certains départements ont ainsi parfois porté leurs subventions d'équipement à des niveaux supérieurs à la moyenne de leur strate. Mais au global le

« surplus » de recettes a été principalement affecté à la couverture des charges de gestion reconductibles.

III - LE RETOURNEMENT ECONOMIQUE : UN RISQUE QUI S'AVERE DIFFICILE A INTEGRER A COURT TERME

A - Une vulnérabilité et une exposition au risque impactant l'adoption des budgets 2025

1 - Une exposition aux risques et une intensité des aléas variables selon les départements

La dégradation d'ensemble de la situation financière des départements masque une grande hétérogénéité de situations individuelles. A l'échelle nationale, l'analyse comparée des départements présentant les taux d'épargne nette les plus dégradés par rapport à leurs produits de fonctionnement et de ceux affichant les niveaux les plus favorables fait apparaître de forts clivages. Les départements sont plus ou moins exposés aux risques de retournement de conjoncture économique en fonction de la part relative que les produits de droits de mutation ont dans leurs recettes de fonctionnement, et de la part que les allocations individuelles de solidarité ont dans leurs dépenses (cf. méthodologie en annexe).

Les départements ont également été confrontés à un aléa, entendu comme un événement de plus ou moins grande intensité. Cet aléa porte sur l'importance de la baisse des produits de droits de mutation entre 2022 et 2024 et, sur la même période, à l'importance de la hausse des allocations individuelles de solidarité.

La combinaison de la vulnérabilité et de l'intensité de l'aléa fournit une clé globale d'analyse de la dégradation effective de l'épargne brute constatée dans les départements entre 2022 et 2024.

Tableau n° 9 : L'exposition aux risques et l'intensité de l'aléa

Départements	vulnérabilité : l'exposition aux risques de retournement de conjoncture (2022)			l'intensité de l'aléa (l'évènement) (2022-2024)			dégradation effective épargne brute en % 2022-2024 (hors mise en réserves et reprises DMTO)	
	ratio produits DMTO/RRF	ratio charges AIS /DRF	niveau d'exposition	baisse produits DMTO	hausse charges AIS	intensité de l'aléa	CAF brute	niveau de la dégradation (impact)
09 - ARIÈGE	12,0%	39%	faible	-19,47%	-56,74%	faible	-9,36%	faible
11 - AUDE	15,6%	72%	moyen-fort	-23,93%	11,89%	fort	-55,91%	fort
12 - AVEYRON	10,5%	53%	faible	-13,97%	8,04%	moyen	-5,49%	faible
30 - GARD	19,8%	71%	fort	-30,40%	8,06%	fort	-76,35%	fort
31 - HAUTE-GARONNE	21,7%	58%	moyen-fort	-35,21%	14,03%	fort	-76,82%	fort
32 - GERS	13,6%	65%	moyen-fort	-24,19%	5,47%	moyen-fort	-32,39%	moyen-fort
34 - HERAULT	23,9%	72%	fort	-29,62%	11,01%	fort	-91,55%	fort
46 - LOT	14,3%	63%	moyen	-32,71%	7,03%	fort	-38,40%	moyen-fort
48 - LOZERE	6,3%	54%	faible	-10,36%	4,59%	faible	-7,49%	faible
65 - HAUTES-PYRENEES	11,7%	66%	moyen	-15,01%	3,05%	faible	-13,55%	faible
66 - PYRENEES-ORIENTALES	19,0%	40%	moyen	-21,91%	-46,99%	faible	-35,55%	moyen-fort
81 - TARN	10,5%	70%	moyen-fort	-27,35%	10,37%	fort	-53,04%	fort
82 - TARN-ET-GARONNE	14,4%	54%	moyen	-30,06%	13,55%	fort	-51,21%	fort

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

Concernant l'exposition au risque de retournement de conjoncture, trois groupes apparaissent : les départements faiblement exposés (Ariège, Aveyron, Lozère), ceux moyennement exposés, et ceux subissant une forte exposition (Gard et Hérault). Pour les trois départements faiblement exposés, les produits de droits de mutation représentent en 2022 entre 6 et 12 % des recettes réelles de fonctionnement, soit moins que la moyenne nationale (15,8 %) ³¹. De plus, la part des aides sociales dans leurs dépenses réelles de fonctionnement est inférieure à 54 %. Pour les deux départements les plus fortement exposés, les droits de mutation représentent près de 20 % ou plus de leurs produits, et les aides sociales 71 % ou plus de leurs dépenses.

Pour l'intensité de l'aléa, les départements les plus touchés ont vu leurs droits de mutation diminuer de 24 à 35 % et leurs dépenses sociales augmenter de 7 à 14 %. A contrario, du fait de l'expérimentation sur la recentralisation du RSA, l'intensité de l'aléa a été particulièrement faible pour l'Ariège et les Pyrénées-Orientales. La Lozère, au profil démographique spécifique, a également connu une hausse des aides sociales peu élevée (+ 4,6 %). Dans le même temps, ces trois départements ont connu une baisse modérée de leurs produits de droits de mutation entre 2022 et 2024, inférieures à 22 %.

La combinaison de l'exposition aux risques et de l'aléa entraîne une dégradation effective de l'épargne brute plus marquée, avec un impact particulièrement fort pour neuf départements, avec une contraction d'au moins un tiers, et jusqu'au neuf-dixième (l'Hérault). Pour les quatre autres départements (Ariège, Aveyron, Lozère et Hautes-Pyrénées), la baisse de l'épargne se limite à 13,5 %, voire moins. Pour l'Aveyron, cette baisse modérée s'explique pour partie par les recettes imprévues dont il a pu bénéficier (retard de versement) provenant de la CNSA, mais aussi de redevances de concessions hydroélectriques (13 M€ en 2024).

³¹ Rapport de la Cour des comptes « les finances publiques locales », fascicule 1, juin 2025, p. 101/198, En 2024 les produits représentent moins de 10 % des RRF pour 9 départements, et dépasse 17% pour 12 d'entre eux.

2 - La réalisation des risques impactant l'adoption du budget 2025

L'incertitude sur le niveau de contrainte qui allait peser sur les départements s'est renforcée à la fin de l'année 2024. En raison de la censure du gouvernement, une loi spéciale a été adoptée par le Parlement le 18 décembre 2024, portant « les dispositions indispensables au fonctionnement régulier de l'État, des collectivités territoriales (...) jusqu'à l'adoption d'une loi de finances initiale pour 2025. » Celle-ci a prévu une participation des collectivités au redressement d'ensemble des finances publiques.

Dans ce contexte, trois départements sur les treize que compte la région Occitanie ont repoussé la date d'adoption de leur budget primitif pour 2025 : les départements de l'Hérault et des Pyrénées-Orientales, qui avaient adopté leur budget primitif 2024 en décembre 2023, ont décalé le vote du budget 2025 jusqu'en mars 2025. Le département de la Haute-Garonne, qui avait adopté les budgets 2023 et 2024 chaque année en janvier, n'a voté qu'en mars.

Plusieurs départements (Hérault, Gard, Haute-Garonne) ont été particulièrement en difficulté pour établir et voter un budget primitif 2025 où les dépenses et les recettes soient à l'équilibre, en fonctionnement comme en investissement. Le département de l'Hérault a dû recourir massivement à des techniques budgétaires et comptables (neutralisation des amortissements, 46 M€) tout en reprenant l'intégralité de ses réserves de droits de mutation pour parvenir à équilibrer son budget. Il a aussi dû intégrer dès son adoption une reprise anticipée des résultats positifs de l'exercice antérieur.

La loi de finances initiale pour 2025 a été promulguée le 14 février 2025. L'effort demandé aux collectivités territoriales a été allégé de 3 Md€ par rapport à la version initiale du projet de loi de finances pour 2025, en ramenant les économies à 2,2 Md€, dont la réalisation serait favorisée par plusieurs mesures, dont un prélèvement sur les recettes des plus grandes collectivités dit « dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales » (DiLiCo)³², et le gel des deux fractions de la TVA transférée. Au final, seul le département de la Haute-Garonne est appelé à contribuer.

B - L'engagement de charges dans la durée constitue un « effet de cliquet » qui pèse sur le rétablissement des équilibres

1 - Les dépenses d'intervention et des choix de gestion internes génèrent une contrainte dans la durée

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2023-2027 ambitionnait de ramener la croissance des dépenses de fonctionnement des collectivités locales à 2,0 % en valeur en 2024 (équivalent à une baisse en volume de 0,5 % sous la prévision d'inflation d'alors de 2,5 %). Le législateur avait exclu de cet objectif certaines dépenses sociales

³² Article 186 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(les aides à l'enfance, ainsi que les allocations individuelles de solidarité). L'objectif était toutefois assigné sans fixer de dispositif contraignant pour l'atteindre.

Tableau n° 10 : L'évolution des charges de gestion

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Charges à caractère général	401 876 061	394 110 962	412 599 990	423 423 436	440 639 932	465 297 828
+ Charges de personnel	1 369 477 982	1 394 852 877	1 430 558 504	1 508 553 966	1 634 665 844	1 701 027 083
+ Aides directes à la personne (dont dots et prix exceptionnels*)	2 160 527 327	2 266 290 437	2 284 279 271	2 258 084 160	2 249 483 199	2 366 654 748
+ Aides indirectes à la personne	1 238 949 067	1 278 961 927	1 314 731 867	1 378 947 342	1 453 933 126	1 590 788 525
+ Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)	220 967 918	250 904 061	215 568 100	204 695 344	210 716 999	210 498 225
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)	590 319 682	609 456 041	623 339 220	679 769 229	736 917 757	739 030 239
=Charges de gestion	5 982 118 036	6 194 576 304	6 281 076 952	6 453 473 477	6 726 356 858	7 073 296 646

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

En 2024, les charges de gestion ont augmenté de 620 M€ depuis 2022 (+ 9,6 %) pour s'établir à 7 Md€ (cf. tableau *supra*) ; les dépenses d'intervention (+ 8,8 %) y ont contribué à hauteur de 320 M€. Elles restent le 1^{er} poste de dépenses (56 % des charges de gestion). Les aides indirectes ont accéléré leur hausse par rapport à 2019-2022 (+ 212 M€ soit + 15,4 %), complétées par les aides directes dont la dynamique reste quasiment constante (+ 108 M€ soit + 4,8 %). Les charges de personnel accentuent également leur hausse (+ 192 M€, soit + 12,8 %), ainsi que les charges à caractère général (+ 42 M€ soit +10 %), pour partie du fait de l'inflation. Les autres charges de gestion, qui incluent les aides sociales à l'enfance, participent également de la dynamique globale (+ 59 M€ soit 8,7 %). Seules les subventions de fonctionnement connaissent une croissance limitée (+ 6 M€ soit + 2,8 %).

Si la structure des charges est globalement stable depuis 2019, le poids des charges de personnel s'est renforcé (+ 1 point) pour atteindre 24 %, quand la part des subventions de fonctionnement est descendue (- 0,7 point) à 3 %. La hausse des produits de gestion sur la période 2019-2022 s'est accompagnée d'une hausse des charges de gestion qui, pour cette dernière, s'est prolongé dans le temps au-delà de 2022. Cela témoigne des rigidités engendrées par la hausse du niveau des prestations sociales, des effectifs et des charges de personnel des départements. Une fois engagées, les départements peinent à revoir à la baisse ces dépenses, ce qui peut être qualifié « d'effet cliquet ».

Tableau n° 11 : L'évolution des charges de gestion et des dépenses d'intervention

en €	2019 (pour mémoire)	2020 (pour mémoire)	2021 (pour mémoire)	2022	2023	2024
Charges de gestion	5 982 118 036	6 194 576 304	6 281 076 952	6 453 473 477	6 726 356 858	7 073 296 646
dépenses d'intervention	3 399 476 394	3 545 252 363	3 599 011 138	3 637 031 502	3 703 416 325	3 957 443 272

La maîtrise de la croissance des dépenses d'intervention est devenue un enjeu majeur. Une augmentation du nombre d'allocataires est constatée dans plusieurs départements (Haute-Garonne, Hérault, Aude) sur chacun des principaux dispositifs. Il existe toutefois des exceptions locales, avec des baisses pour certains dispositifs (dans le Tarn et les Hautes-Pyrénées pour le RSA et l'APA, dans le Lot pour la PCH). La hausse des allocations

moyennes par habitant ou par allocataire des principaux dispositifs d'aides sociales a également été un moteur d'augmentation des charges de fonctionnement.

L'augmentation globale des aides à la personne et frais d'hébergement recouvre des évolutions différenciées selon les prestations. Les départements ont une capacité limitée de pilotage de certaines dépenses sociales, la hausse des dépenses moyennes par allocataire étant principalement liée à l'évolution des facteurs externes. Mais le pilotage interne des dispositifs peut également avoir un effet, contribuant aux variations constatées localement, tant en termes de niveau de dépense par bénéficiaire que de dynamique d'évolution :

Pour l'APA : les niveaux et les évolutions sont contrastés selon les départements. En 2024, la dépense d'APA par habitant s'échelonne au plan national de 41 à 272 € selon les départements, soit un rapport d'un à sept, pour un montant médian de 120 €³³. En Occitanie, le niveau des charges par habitant, en 2025, va de 91 € (Haute-Garonne), à 229 € (Hautes-Pyrénées). Le niveau de dépenses APA par habitant a progressé dans l'Aveyron de 26 % entre 2022 et 2025, quand il a diminué de 6 % dans l'Aude. Ramenées par bénéficiaire, les dépenses 2025 du dispositif (domicile et établissement) varient de 3 512 € en Lozère à 5 478 € dans le Tarn-et-Garonne. Le niveau de charges APA par allocataire a progressé dans l'Aveyron de 24 % entre 2022 et 2025, quand il a diminué de 18 % dans l'Aude.

Pour le RSA : A l'échelle nationale, vingt départements ont enregistré une baisse de leurs dépenses de RSA en 2024. Pour cet exercice, les dépenses de RSA par habitant s'échelonnent de 59 € à 678 € selon les départements, soit un rapport de 1 à 11, pour un montant médiant de 151 € par habitant. En Occitanie, le niveau des charges par habitant, en 2025, va de 97 € (Aveyron), à 269 € (Aude). Il a progressé de 13,5 % depuis 2022 dans les Hautes-Pyrénées, et diminué de 3 % en Lozère. Ramenées par bénéficiaire, les dépenses 2025 du dispositif varient de 6 395 € (Haute-Garonne) à 7 262 € (Tarn-et-Garonne). Elles progressent de 15 % dans le Tarn, et diminuent de 1 % dans le Tarn-et-Garonne.

Pour la PCH : en 2024, la dépense de PCH par habitant à l'échelle nationale s'échelonne de 23 à 85 €, soit un rapport d'un à quatre, pour un montant médian de 43 €. En Occitanie, le niveau des charges par habitant, en 2025, va de 42 € (Tarn) à 80 € (Haute-Garonne, Hérault). Il a progressé, depuis 2022, dans dix départements, avec une hausse supérieure à 20 % dans quatre d'entre eux (Aveyron (+ 28 %), Pyrénées-Orientales (+ 25 %), Gard (+ 23,7 %) et Hérault (+ 20,2 %)) et diminué dans les trois autres : Haute-Garonne (- 10,1 %), Lot (- 3,8 %) et Tarn (- 1,6 %). Ramenées par bénéficiaire, les dépenses 2025 du dispositif varient de 4 763 € (Gers) à 15 968 € (Hérault). Elles progressent dans tous les départements (+ 28 % dans le Lot) sauf dans les Pyrénées-Orientales (- 3 %).

Ces différents éléments traduisent des niveaux de dépenses et des dynamiques localement très contrastées pour des dispositifs d'aides sociales dont le socle est pourtant défini nationalement. De fait, certains départements ont parfois mis en place des mesures plus favorables que celles prévues par les bases réglementaires. Certains départements (Aude, Hérault) mentionnent en effet un « choix volontariste » en faveur des

³³ Rapport de la Cour des comptes « les finances publiques locales », fascicule 1, juin 2025, p. 109/198

établissements et services de soins afin de leur permettre de faire face à l'inflation et à la précarité de leur situation financière. Ces mesures qualitatives introduites par des choix locaux de gestion et non par des obligations juridiques sont un facteur de rigidification de la dépense et il est particulièrement difficile socialement pour les départements de revenir dessus. Dans un contexte désormais moins favorable, certains (Gard, Gers, Hérault)³⁴ commencent à identifier l'impact de ces mesures, mais les départements ont à ce stade une connaissance imparfaite de leurs dépenses sociales et des coûts des dispositifs appliqués localement. De même la nature et le niveau des financements ayant vocation à couvrir les dépenses sociales mériteraient des analyses complémentaires qui dépassent le cadre des travaux de l'enquête.

La hausse des dépenses d'intervention a été le principal moteur de la hausse des charges de gestion, mais pas le seul. Ils doivent également faire face à des charges endogènes dynamiques.

La hausse des dépenses de fonctionnement depuis 2022 en matière de charges à caractère général (+ 9,9%), ou de charges de personnel (+ 12,8%) est alimentée par des causes externes, mais aussi des choix de gestion interne. A l'échelle nationale, une minorité de départements font état d'efforts menés en vue de contenir plus strictement l'évolution de la masse salariale.

En Occitanie, une majorité de départements a instauré, conformément aux obligations légales, un nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP), ou l'a modifié durant la période sous revue. Pour certains d'entre eux (Gers, Haute-Garonne, Lot, Lozère, Pyrénées-Orientales et Tarn-et-Garonne), les modalités de cette mise en œuvre, résultant de choix internes, ont contribué à une hausse des charges de personnel (estimée à 10 M€ pour la Haute-Garonne, 13 M€ pour l'Hérault). Pour l'Aude, le régime indemnitaire (IFSE) est indexé sur l'inflation ce qui, sans être illégal selon la jurisprudence, s'écarte de l'esprit du dispositif. Au global, pour les années 2022 à 2025, l'augmentation de la masse salariale constatée ou attendue découle (hors évolution des effectifs), pour une part majoritaire, de décisions extérieures aux départements sauf pour le Gard en 2022 et pour l'Hérault de 2022 à 2024, en raison des effets de la refonte du régime indemnitaire.

D'autres choix de gestion ont pu également, mais généralement dans une moindre mesure, contribuer à la hausse des charges : le versement dans l'Hérault de l'indemnité de compensation sociale (ICSo) à un millier d'agents ne répondant pas aux critères d'éligibilité au complément de traitement indiciaire (CTI) du « Ségur », l'augmentation de la dotation annuelle du SDIS du Gard à compter de 2023 pour lui permettre de recruter dix sapeurs-pompiers professionnels supplémentaires par an jusqu'en 2028, ou de la dotation du SDIS de l'Aude à compter de 2025 pour lui permettre d'en recruter 8 par an jusqu'en 2029, ou encore le choix du département des Hautes-Pyrénées de fixer l'indemnité d'entretien des assistants familiaux à un taux plus élevé que le minimum réglementaire (4,1 fois le minimum garanti au lieu de 3,5). L'opportunité ou la justification de ces mesures ne sont pas remises en cause ; il est simplement constaté que ces hausses de charges relèvent de choix internes.

³⁴ Par exemple « l'aide-ménagère PCH » instaurée puis supprimée dans le Gers, les objectifs d'évolution de dépenses pour les structures d'aides sociales tenant compte de l'inflation, la création de places d'accueil ou d'hébergement, le soutien à des structures associatives comme « la maison des chômeurs », ou encore l'APS 34 (prévention spécialisée) dans l'Hérault.

Par ailleurs, certains départements ont enregistré une augmentation des effectifs rémunérés (Hérault, Haute-Garonne) du fait d'un recours accru aux agents non titulaires sur emploi permanent, et aux contractuels sur emploi non permanent. Selon les données produites par les départements, la chambre estime que le nombre d'agents, qu'ils occupent un emploi permanent ou pas, a augmenté de 4 % en moyenne sur l'ensemble des départements occitans entre 2022 et 2024. Cette hausse ne peut pas se justifier du seul fait de la croissance démographique régionale (+ 1,44 %). Cette moyenne recouvre de fortes disparités : trois collectivités n'ont connu qu'une augmentation inférieure à 1 % de leur effectif (Hautes-Pyrénées, Tarn et Tarn-et-Garonne), tandis que d'autres ont approché (Gard, + 7,11 %) ou dépassé les 10 % de croissance (Hérault, + 13,52 %).

Les plans d'économies budgétaires engagés en 2025 (cf. infra) sur les charges sociales ou de personnel risquent d'être difficiles à tenir par les départements (Gard).

2 - Les dépenses sur les compétences non obligatoires, sans être un levier majeur, constituent un signal significatif

Les départements ont également, de manière volontariste, développé des politiques publiques sur des compétences non obligatoires, dites compétences partagées ou facultatives. Pour autant, comme au niveau national, la répartition des dépenses par domaine de compétence n'a pas connu d'évolution significative : les dépenses sociales par nature ou par destination continuent de représenter plus des deux tiers (69 % au national)³⁵ du total des charges de fonctionnement des départements. L'aménagement du territoire et l'habitat représentent, dans certains départements, des parts significatives (Ariège, Hérault). Cela souligne le soutien des départements aux communes et EPCI. L'action économique représente encore des sommes substantielles (Ariège, Lot) alors que l'intervention des départements hors compétence a été critiquée par la chambre en plusieurs occasions. Ainsi, c'est suite à un précédent contrôle de la chambre que le département du Gers a procédé à la liquidation du syndicat mixte de gestion de la zone d'activités économiques du Nogaropôle (SYMA) à compter du 1er janvier 2024, pour une économie estimée par la collectivité elle-même à environ 1 M€.

L'effort d'économie engagé par certains départements porte sur l'ensemble de leurs compétences et, s'il est modulé selon celles-ci, au global, les dépenses sociales en fonctionnement, et les dépenses liées aux collèges, aux routes, et aux autres compétences obligatoires fournissent même, du fait de leur poids relatif, une part importante des mesures d'économie. Depuis 2022, les départements, même les plus en difficulté, n'ont renoncé en totalité à aucune de leurs politiques publiques. L'Hérault a ainsi accru son soutien aux espaces ruraux et de développement, ainsi qu'à l'enseignement du premier degré, qui relèvent de compétences communales ou intercommunales. La Haute-Garonne se distingue aussi en assumant, pour le compte de la Région, la délégation transports scolaires. La chambre relève qu'il s'agit d'un choix interne de gestion qui alourdit ses charges à caractère général.

Ces éléments témoignent de l'engagement dans la durée des départements sur ces politiques partagées, ainsi que de leur présence sur les territoires et de leurs soutiens

35 Rapport de la Cour des comptes « les finances publiques locales », fascicule 1, juin 2025, p. 106/198

aux autres collectivités locales au titre de la solidarité territoriale. Sans être un levier majeur, car ces dépenses ne représentent qu'une part relativement modeste des dépenses réelles de fonctionnement, le recentrage sur les compétences obligatoires constitue un signal significatif dans une trajectoire de redressement.

3 - L'investissement, une programmation qui reste à réviser à l'aune des nouvelles trajectoires financières

Globalement, du fait des recettes dégagées sur les exercices précédant et de l'inertie inhérente aux projets, l'investissement est demeuré soutenu après 2022 malgré la baisse du financement propre disponible. Les dépenses d'équipement ont été orientées à la hausse sur 2023 et 2024. L'Occitanie se distingue sur ce point des autres départements au niveau national. Certains départements, démographiquement attractifs, s'étaient en effet engagés dans des programmes pluriannuels d'investissement en matière de collèges (ouverture, dans l'Hérault, des collèges de Juvignac et de Maraussan à la rentrée 2025) ; de voirie (plan 2021-2028 du Tarn), des partenariats pour le développement des grandes infrastructures de mobilités qui ne peuvent être rapidement revus ou stoppés (plan de déplacement urbain de la métropole, le projet sud-ouest de train à grande vitesse pour la Haute-Garonne ; liaison d'évitement du Nord de Montpellier et rocade de Béziers dans l'Hérault), ou des conventions pluriannuelles visant à renforcer les capacités opérationnelles de leur SDIS (Gard, le pôle de préparation à l'engagement aux situations d'urgence à Gignac dans l'Hérault). D'autres départements s'étaient engagés sur des opérations emblématiques, comme la réhabilitation du palais épiscopal à Rodez dans l'Aveyron, les archives départementales dans le Lot, ou la reconstruction de la maison départementale de l'enfance dans le Tarn.

La variation rapide du niveau de recettes, et partant le niveau d'épargne nette dégagée, complexifient la programmation des investissements dans le temps.

Les départements prévoient sur 2025 de ramener globalement le niveau des investissements à 1,2 Md€ soit 128 M€ de moins qu'en 2024 (-9,7%). Les dépenses d'équipement en maîtrise d'ouvrage directe seraient pour la première fois depuis 2022 en recul (- 237 M€ soit - 23,3 %). Les dépenses d'équipement pourraient être moins élevées que le prévisionnel, certains départements anticipant, dès le vote, un taux d'exécution de 80 % (Haute-Garonne), ou même de 70% (Pyrénées-Orientales). Les subventions d'équipement aux tiers connaîtraient cependant une progression (+ 118 M€, soit + 38 %). Ainsi, les départements réaffirmeraient leur soutien aux territoires, aux communes et intercommunalités, alors même que la Cour des comptes a relevé que ces collectivités sont globalement dans une meilleure situation financière qu'eux-mêmes ³⁶.

Dès lors, compte-tenu de l'augmentation de leurs charges financières, et de la diminution de leur épargne nette des remboursements d'emprunts, les départements vont devoir revoir leurs plans d'engagements pluriannuels. Cela passe par une meilleure prise en compte des opérations à reporter et un nettoyage de leurs autorisations de programme et crédits de paiements, afin d'en supprimer les opérations devenues obsolètes. Il s'agit également de formaliser ou d'actualiser leurs plans pluriannuels d'investissement. Afin de sécuriser les ressources nécessaires à la réalisation des investissements jugés prioritaires,

³⁶ Rapport de la Cour des comptes « les finances publiques locales », fascicule 1, juin 2025, p. 125/198

les départements doivent établir une trajectoire financière cohérente avec leurs nouvelles contraintes.

c - Des mécanismes peu nombreux et insuffisamment mobilisés pour limiter les effets des fluctuations de recettes

1 - Des mécanismes de péréquation efficaces pour les départements les moins vulnérables et les moins exposés

Les départements sont diversement exposés au risque de retournement de conjoncture et ont subi un aléa d'une intensité variable (cf. supra). Plusieurs mécanismes de péréquations peuvent venir atténuer les risques.

La dotation globale de fonctionnement des départements (817 M€ soit 10,3 % des recettes réelles de fonctionnement) est constituée de trois composantes, dont une dédiée à la péréquation dite « verticale » (constituée de la dotation de fonctionnement minimale pour les départements non urbains, et de la dotation urbaine pour les urbains). Rapportés à l'habitant, les montants de DGF en 2023 sont très variables (de 73 € à 448 € par habitant). Ils ne tiennent pas compte de l'exposition spécifique des départements au risque de baisse des droits de mutation, ou d'augmentation des aides à la personne.

Sur la période, le recensement des montants de DGF perçus par les départements met en évidence une stabilité globale des parts de DGF par habitant dans le temps, à l'exception, d'une part, des départements ayant fait l'objet d'une recentralisation du RSA, l'Ariège et les Pyrénées-Orientales, pour lesquels ces montants sont significativement en baisse ; d'autre part des départements peu dynamiques démographiquement, comme le Lot et, surtout, la Lozère, pour lesquels ils sont en hausse³⁷. Pour les autres départements, l'évolution est comprise entre la stabilité du ratio et sa diminution de 3 € par habitant. Cette faible évolution engendre une érosion des dotations rapportées à l'habitant. Pour les départements dont le dynamisme démographique est le plus fort, si le montant de DGF perçu a légèrement augmenté, il ne permet pas de maintenir le ratio par habitant constant.

³⁷ INSEE, Bis_193 Dep en déprise, du fait notamment de la dotation de compensation, cf. rapport de la Cour des comptes sur la dotation globale de fonctionnement, octobre 2024, p. 123/177

Tableau n° 12 : La DGF par habitant

Départements	2023							
	DGF Forfaitaire	DGF Compensation	Prélèvement expérimentation recentralisation RSA	DGF Péréquation urbaine	DGF Fonctionnement minimal	Total DGF	Population DGF	Euros/hbt
09 - ARIEGE	16 270 482	0	-6 890 399	0	12 839 674	29 110 156	181 100	160,74 €
11 - AUDE	35 505 447	20 623 319	0	0	12 385 476	68 514 242	442 398	154,87 €
12 - AVEYRON	25 490 013	23 978 052	0	0	17 285 373	66 753 438	311 299	214,44 €
30 - GARD	64 462 895	29 218 367	0	13 430 744	0	107 112 006	807 867	132,59 €
31 - HAUTE-GARONNE	63 513 620	20 250 389	0	22 144 358	0	105 908 367	1 447 955	73,14 €
32 - GERS	20 653 248	10 829 884	0	0	13 006 478	44 489 610	202 483	219,72 €
34 - HERAULT	74 066 638	33 139 520	0	21 462 679	0	128 668 837	1 322 873	97,26 €
46 - LOT	19 446 365	7 649 934	0	0	12 955 212	40 051 511	196 828	203,48 €
48 - LOZERE	8 592 493	15 743 406	0	0	18 879 863	43 215 762	96 421	448,20 €
65 - HAUTES-PYRENEES	25 423 725	14 606 112	0	0	9 945 014	49 974 851	267 999	186,47 €
66 - PYRENEES-ORIENTALES	19 428 549	0	0	9 910 017	0	29 338 566	582 513	50,37 €
81 - TARN	35 955 455	14 756 718	0	0	11 678 744	62 390 917	406 967	153,31 €
82 - TARN-ET-GARONNE	24 816 137	7 597 488	0	0	8 770 749	41 184 374	269 994	152,54 €
Totaux	433 625 067	198 393 189	-6 890 399	66 947 798	117 746 583	816 712 637	6 536 697	124,94 €

Source : CRC Occitanie, d'après les données DGCL

La loi de finances pour 2020 a créé un fonds national de péréquation des droits de mutation perçus par les départements³⁸. Le comité des finances locales a décidé, pour 2024, d'ajouter 249 M€ au fonds national de péréquation, lui permettant de passer d'une prévision initiale de 1,64 Mds€ à 1,88 Mds€ (+ 15%). Cette décision a permis de maintenir le fonds à la même hauteur que l'année précédente, sans quoi il aurait été en baisse de 14 %. L'intervention du fonds national de péréquation des droits de mutation permet, à l'échelle nationale, une redistribution horizontale du produit et réduit les écarts de 1 à 3 pour le montant moyen par habitant³⁹.

Les montants globaux du fonds de péréquation des droits de mutation versés à onze départements en 2019 s'élevaient à 77 M€ ; deux départements, la Haute-Garonne et l'Hérault étant alors contributeurs (pour respectivement 17 et 5 M€). En 2024, seul l'Hérault est resté contributeur (pour 13 M€), et les montants distribués aux douze autres départements se sont élevés à 134 M€. En plus de la Haute-Garonne, l'Ariège, l'Aveyron et les Pyrénées-Orientales ont été les principaux bénéficiaires de cette évolution de la péréquation. Le fonds a permis d'assurer une certaine stabilité de la ressource malgré sa volatilité pour le département de la Lozère. Alors que les produits des droits de mutation ont baissé de 1,6 M€ entre 2022 et 2024, ceux issus du fonds de péréquation ont été portés de 10 à 10,3 M€, atténuant ainsi l'impact. Pour l'Ariège, l'Aveyron, les Hautes-Pyrénées et les Pyrénées-Orientales, l'augmentation des versements du fonds de péréquation ont permis de compenser une part significative (supérieure à 25 %) de la baisse des produits de droits de mutation. Pour les autres départements, l'augmentation des versements issus du fonds de péréquation ont été trop limités pour cela : La Haute-Garonne, qui était contributrice jusqu'en 2023 (à hauteur de 6M€) est devenue bénéficiaire en 2024 (pour 3,7M€), mais ses produits de droits de mutation ont chuté dans le même temps de 143 M€. Les départements les plus exposés au risque de retournement

³⁸ Il fait l'objet de deux prélèvements (l'un concernant tous les départements, l'autre uniquement ceux dont l'assiette de DMTO est supérieure à 0,75 fois la moyenne nationale) et le reversement est effectué au sein de trois enveloppes prenant chacune en compte différents paramètres (potentiel financier et fiscal, taux d'imposition à la taxe foncière, revenus moyens).

³⁹ Rapport de la Cour des comptes « les finances publiques locales », fascicule 1, juin 2025, p. 99/198

conjoncturel n'ont pu s'appuyer sur l'attribution du fonds de péréquation. Ses conditions d'attribution ne protègent pas spécifiquement les départements soumis au plus fort aléa. Les facteurs objectifs tels que la part de la population couverte par le RSA, la proportion de personnes âgées ou handicapées dans la population globale ou le nombre de collèges n'interviennent pas dans la détermination de la dotation de péréquation.

Depuis 2012, un mécanisme national de lissage des recettes des droits de mutation est adossé au fonds national : le fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles. Pour 2024, le comité des finances locales a décidé de libérer intégralement les sommes mises en réserve au titre des années 2021 et 2022, permettant de le maintenir à niveau proche du montant 2023 (soit 249 M€). Pour les départements d'Occitanie, il n'a pas été possible d'identifier précisément l'impact de ces versements.

Un fonds de sauvegarde pour les départements a enfin été créé par la loi de finances 2024. Il ne cible que 14 départements en 2024 en raison de leur taux d'épargne brute et leur indice de fragilité sociale (bénéficiaires APA, PCH, RSA et revenu par habitant du département par rapport à la moyenne des Départements). En Occitanie, le Gers est le seul département éligible, et il a bénéficié d'une dotation pour un montant de 3,9 M€ en 2024. Les critères 2024 ont été reconduits, en 2025, pour soutenir les départements les plus fragiles. Pour autant, les recettes de péréquation seront bientôt tarées. L'association des départements de France estime que, d'une part, un fond de soutien complémentaire exceptionnel est nécessaire, d'autre part que la dotation globale de fonctionnement doit être indexée sur l'inflation⁴⁰, comme c'était le cas avant 2011⁴¹.

Les recettes de financement des trois grandes aides sociales (APA, PCH, RSA) ont, hors Ariège et Pyrénées-Orientales (ayant fait l'objet d'une recentralisation du RSA), globalement augmenté de 2022 à 2024 (64 M€) pour se situer à 1,17 Md€. Sous réserve des méthodologies employées, les départements considèrent globalement que l'écart entre les financements CNSA et les dépenses sociales financées (2,2 Md€), ou « reste à charge », s'élèvent à 1 Md€ en 2025 (à l'échelle des treize départements). Pas un seul département ne considère ces dépenses comme intégralement couvertes. Ce sous-financement se serait accru de 176 M€ depuis 2022. Pour autant, le dynamisme des contributions CNSA est variable selon les départements (cf. tableau *supra*). L'Ariège et les Hautes-Pyrénées ont vu ces contributions augmenter plus vite que leurs dépenses et le « reste à charge » aurait diminué entre 2022 et 2024. Pour les Pyrénées-Orientales, les dynamiques des recettes et dépenses auraient été parallèles, et le reste à charge serait demeuré stable. Pour les autres départements, il se serait accru et, pour certains, de plus de 20 %, représentant un sous-financement supplémentaire de 10 à 42 M€ (Gard, Haute-Garonne, Hérault et Tarn-et-Garonne).

Les marges d'action des départements à ce sujet restent limitées, et relèvent principalement d'expérimentations ponctuelles. Le Tarn-et-Garonne fait partie des départements précurseurs concernant le déploiement de l'aide à la vie partagée

⁴⁰ Budget : les Départements sous tension - Départements de France - AF et question écrite à l'Assemblée nationale n°11519 du 20 février 2024

⁴¹ Cour des comptes, La dotation globale de fonctionnement, 2024, page 142/177

(habitat inclusif⁴²) Suite à la signature d'une convention avec la CNSA, il 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.

Les stabilisateurs nationaux (DGF, dynamisme des fonds de péréquation droits de mutation et contributions CNSA), qui n'avaient pas pour objet d'anticiper les retournements conjoncturels, ont atténué leur impact pour des départements faiblement ou moyennement exposés et subissant un aléa faible ou moyen (Ariège, Aveyron, Lozère, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales). Pour les départements moyennement et fortement exposés et subissant un aléa fort, ces divers stabilisateurs n'ont pas permis d'amortir l'impact de la baisse des recettes et de l'augmentation des charges.

2 - Des outils d'initiative locale peu mobilisés

Des outils locaux de différentes nature ont été mis à disposition des départements pour faire face à l'évolution de leurs budgets : la hausse des taux de DMTO, la recentralisation de la gestion et du financement du RSA, ou encore les possibilités de mise en réserve des surplus de droits de mutation.

Les départements avaient déjà porté le taux de DMTO à leur plafond de 4,5%. Ils ont tous saisi, début 2025, la possibilité d'une nouvelle majoration (à 5%) offerte par la loi de finances.

Sur le fondement de l'article 43 de la loi de finances initiale pour 2022, deux départements, l'Ariège et les Pyrénées-Orientales, ont décidé d'expérimenter pour une durée de respectivement quatre et cinq ans (jusqu'en 2026) la recentralisation de la gestion et du financement du RSA. L'ensemble des actes de gestion et des décisions individuelles afférents à l'allocation RSA relèvent de la compétence de l'État. Pour autant, les dépenses liées à l'organisation des parcours des bénéficiaires du RSA, ainsi que les actions d'insertion, restent de la compétence des départements.

Un schéma spécifique établi, selon plusieurs étapes, les modalités financières de la recentralisation. Les bilans financiers font état d'un solde positif pour les deux départements qui se sont lancés dans l'expérimentation. Ils bénéficient ainsi de l'impact positif de la recentralisation du dispositif car ils n'ont plus à supporter une allocation dont la charge est croissante en période de conjoncture économique défavorable. Ces départements sont aussi moins exposés à la volatilité des recettes fiscales en raison d'une diminution de la part des droits de mutation à titre onéreux dans leur panier de recettes. Cette expérimentation a permis à l'Ariège et aux Pyrénées-Orientales de procéder au remboursement anticipé d'une partie de leur dette ; pour l'Ariège c'est même la quasi-totalité de celle-ci qui a été effacée.

⁴² 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.

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

L'objectif de la mise en réserve est de constituer une ressource budgétaire future lorsque la collectivité décidera de reprendre les produits de DMTO ainsi réservés. Il s'agit donc d'un dispositif dédié à l'anticipation du retournement de conjoncture.

A l'échelle nationale, 33 départements avaient eu recours à ce dispositif en 2022⁴³. Bien qu'il soit ouvert à tous, seuls quatre départements d'Occitanie l'ont mobilisé, sans forcément aller jusqu'au plafond permis par les textes : le Gers, l'Aveyron, la Haute-Garonne et l'Hérault. Un cinquième département, estimant que le dispositif de restitution des réserves était trop complexe, a constitué des provisions non obligatoires (Ariège). Ce levier, non prévu par le cadre réglementaire, est budgétairement inadapté. Pour autant, le département a reconduit ce dispositif lors de l'adoption de son compte administratif 2024. Les mises en réserve et reprises de réserve des surplus de droits de mutation ont permis aux départements qui y ont eu recours de lisser dans le temps l'impact budgétaire du retournement de la conjoncture économique.

Les autres départements qui remplissaient les conditions pour mettre en réserve une part de leurs produits de droits de mutation ont préféré réduire leur endettement (Tarn-et-Garonne, Tarn) ou reporter l'excédent de fonctionnement sur l'exercice suivant (Gard).

De fait, en l'absence d'utilisation de ce mécanisme de mise en réserves des produits supplémentaires, la bonne prise en compte de la conjoncture dans les budgets peut être insuffisante. Les incertitudes pesant sur les ressources fiscales et la rigidité à la baisse des dépenses, y compris nouvelles, plaident pourtant pour une meilleure identification de ces recettes de DMTO dès le processus budgétaire primitif.

3 - Les recherches d'économies qui risquent de peser sur les prestations sociales

A l'échelle nationale, en moyenne, les départements ont prévu à la fois la poursuite de la dégradation de leur épargne du fait de la dynamique de progression des dépenses, et une reprise du niveau de recettes. En Occitanie, les budgets primitifs 2025 des départements traduisent, en consolidé, une relative prudence sur l'anticipation des recettes de fonctionnement. Les produits de gestion s'élèveraient à 7 664 M€ soit une progression de seulement 60 M€ (soit + 0,8%). Les charges de gestion augmenteraient de 117 M€ (+ 1,7%) pour atteindre 7 190 M€, mais tous les budgets primitifs 2025 n'intègrent pas en section de fonctionnement la dynamique de dépenses contraintes, tirées à la hausse à la fois dans leur effet prix et leur effet volume. Dans ces situations, le vote du budget supplémentaire devra compléter les prévisions (Tarn-et-Garonne). Sous ces réserves méthodologiques, la

⁴³ Rapport de la Cour des comptes « les finances publiques locales », fascicule 1, juin 2025, p. 101/198

capacité d'autofinancement brute, alourdie par des intérêts d'emprunts en hausse (+22,5 M€), subirait une contraction pour la troisième année consécutive pour s'établir à 411 M€ (contre 1 244 M€ en 2022).

Pour les dépenses de fonctionnement, dans le cadre de leur prévision 2025, des marges de manœuvre subsistent et plusieurs départements ont mobilisé dès le budget primitif la maîtrise des charges à caractère général et charges de personnel comme des leviers de redressement de l'épargne. Certains ont annoncé le lancement d'études approfondies concernant les principaux facteurs d'augmentation des dépenses (Tarn-et-Garonne) et l'identification des pistes d'économies possibles sur les charges à caractère général. Les achats non stockés de matière premières et fournitures ainsi que les contrats de prestations de services, comme le recours aux prestations intellectuelles sont aussi identifiés. Le Lot étudie la possibilité d'auto-assurance, et l'internalisation de la réalisation de schémas obligatoires. Des recherches d'économies auprès de leurs principaux partenaires ont également été lancées. Des départements font état, pour les syndicats mixtes ou établissements dont ils sont membres, de la fixation de cibles de dépenses de fonctionnement ou d'évolution à la baisse de dotation de fonctionnement, voire d'investissement pour 2025. Des départements déclarent étudier des pistes de réduction (Lot) des contributions obligatoires des collègues (politique de mutualisation des achats, centralisation des dépenses d'énergie, etc.) mais la large autonomie dont bénéficient les établissements constitue un frein à leur mise en œuvre. Des mesures ponctuelles, comme au national, de réduction des subventions de fonctionnement à des associations, sont également prévues.

En matière de charges de personnel, des plans d'économies sont annoncés (Gers, Haute-Garonne) avec des réductions d'emplois permanents (12 postes budgétaires supprimés dans le Gers en 2025, 95 postes budgétaires gelés ou supprimés dans l'Hérault en 2025, 7,6 postes supprimés dans l'Aude en 2024), reposant sur des départs non remplacés, l'allongement des délais de vacances de postes et la diminution de recrutements de contractuels sur emplois non permanents. Les économies escomptées peuvent toutefois être limitées par plusieurs facteurs : le glissement vieillesse technicité, de nouvelles mesures nationales d'augmentation de taux de cotisation patronale, et l'effet report des mesures prises en 2024. L'adaptation des organisations à la contrainte budgétaire nécessite l'approfondissement des réflexions prospectives. Afin de faire face à l'augmentation des besoins, certains départements (Aude, Hérault) ont mentionné des recrutements d'assistants familiaux, considérés comme moins coûteux que l'accueil en établissement.

La maîtrise des dépenses sociales est un enjeu central pour les départements⁴⁴. En Occitanie, les départements mettent en exergue la contrainte d'un « reste à charge » en augmentation depuis 2022, qui atteindrait, selon leurs estimations, 1 Md€ en 2025, soit 176 € en moyenne par habitant. Le « reste à charge » par habitant demeure variable, allant de 102-103 € pour les Pyrénées-Orientales et l'Ariège, à 249 € dans l'Aude.

⁴⁴ Selon les derniers indicateurs sociaux Départementaux disponibles à l'échelle nationale⁴⁴, en matière d'aide sociale par habitant, le Département de l'Hérault dépensait, en 2022, 739 €, soit plus que la valeur médiane des Départements et collectivités territoriales uniques de la France métropolitaine qui s'établissait à 641 €.

Le Gard a tenté de revoir son organisation territorialisée de l'action sociale, sans résultat tangible en l'état. Le Lot examine la possibilité de revoir le reste à charge pour les bénéficiaires, de diminuer les financements extra-légaux et envisage une internalisation de services. Le Gers a supprimé, en janvier 2025, une aide extra-légale dite « aide-ménagère-PCH », pour une économie estimée à 0,27 M€/an. En matière d'autonomie, l'Aude a prévu de contenir l'objectif d'évolution des dépenses (OED) pour 2025 à 0 % pour les services à domicile et les établissements d'accueil autres que les EHPAD (+ 1 %). Plusieurs départements expérimentent, en 2025, (Aude et Pyrénées-Orientales) la fusion des sections soins et dépendance prévue par la LFSS 2024 avec la prévision d'un gain financier à travers la prise en charge par l'État des dépenses d'APA en établissement.

Pour autant, en l'état, faute d'outils internes adaptés, les recherches d'économies sont peu nombreuses, insuffisamment documentées et peu fiables. Les départements ne sont pas véritablement en mesure de distinguer finement ce qui relève, en matière de dépenses sociales, des cadres nationaux et facteurs extérieurs, de leurs seuls choix de gestion. Partant, ils ne sont pas encore pleinement en mesure de faire aboutir une revue de leurs dépenses sociales leur permettant d'adapter au cas par cas leurs dispositifs. Une approche du coût des grands dispositifs (APA, PCH, RSA) par habitant met en évidence la charge très variable qu'ils représentent pour les finances départementales. Une autre approche, fondée sur les dépenses par bénéficiaire, met en exergue l'impact des choix de gestion sur les finances départementales. En appliquant à tous les départements le montant de dépenses minimal par habitant engagé sur l'Occitanie par type de prestations, le Tarn-et-Garonne, à titre d'exemple, dépenserait 5,7 M€ de moins sur le RSA, et 14,5 M€ de moins sur l'APA. L'Hérault dépenserait 70 M€ de moins sur la PCH. Il ne s'agit toutefois que de constats de premier niveau, et ces éléments mettent en exergue l'intérêt d'analyses plus approfondies. Les départements doivent se mettre en capacité de distinguer les dépenses liées à la réalisation d'un niveau de service plus élevé, pouvant être revendiqué en matière de choix de gestion, de celles qui relèvent d'autres facteurs (moindre performance organisationnelle, charge salariale à des coûts plus élevés pour des questions d'attractivité, autres).

Au final, dans un contexte économique atone à la fin du premier semestre 2025, il est peu probable que les produits de gestion des départements s'avèrent, en exécution, plus élevés que les prévisions initiales. L'estimation à la hausse des produits de droits de mutation, dont la chambre a souligné le caractère risqué (Gard), pourrait être infirmé en exécution. Les dépenses de gestion pourraient, quant à elles, se révéler plus dynamiques que prévues. Certains départements ont, en effet, construit des hypothèses au budget primitif 2025 traduisant une prise en compte insuffisante des dynamiques haussières constatées antérieurement (Gard), ou des plans d'économie d'urgence trop optimistes. Le vote des budgets supplémentaires, à l'été 2025, devrait intégrer ces éléments. L'épargne nette serait alors moindre que prévu initialement, limitant encore davantage leur capacité à soutenir leur programme d'investissements.

CONCLUSION ET ORIENTATION

Si, globalement, la situation financière des départements d'Occitanie s'est dégradée, leur situation individuelle est contrastée et seuls cinq départements (Gard, Gers, Haute-Garonne, Hérault, Tarn) sur les treize connaissent une situation défavorable, ou critique. Ces départements étaient de fait plus exposés aux risques de retournement conjoncturel. Pour ceux-ci, en l'absence de redressement des recettes, de nouveaux ajustements à la baisse sont à prévoir pour les dépenses de fonctionnement comme sur l'investissement, potentiellement sur plusieurs exercices. Pour autant, ces départements en difficulté sont globalement encore dans une gestion de court terme centrée sur l'attente d'une reprise économique. Pour eux qui ont déjà puisé dans leurs réserves de fonds de roulement, et vu se dégrader leur capacité de désendettement, le recours à l'emprunt deviendra plus problématique. En l'état, si les départements s'endettent davantage, ils continuent en 2025 à respecter les règles d'équilibre de leurs budgets. Dans le cadre d'une exécution défavorable, les plus en difficulté d'entre eux pourraient ne plus être en capacité de les respecter lors de la clôture de l'exercice 2025, ou lors de l'adoption du budget 2026.

La chambre relève que les départements, malgré leurs difficultés, n'ont abandonné aucune politique publique, quand bien même celle-ci ne relèverait pas de leur compétence explicite, serait facultative, ou reviendrait à financer des collectivités en meilleure santé qu'eux-mêmes.

En l'état, faute d'outils internes adaptés, les départements ne sont pas véritablement en mesure de distinguer ce qui relève, en matière de dépenses sociales, d'obligations réglementaires de ce qui relève de leurs seuls choix de gestion. Dans ce contexte, les dépenses d'action et de développement social, dont les départements sont, de par la loi⁴⁵, les chefs de file, pourraient pâtir de l'application indifférenciée de mesures d'économies.

Aussi, la chambre souligne que différents éléments constituent autant de préalables à des arbitrages budgétaires efficaces : disposer d'une vision claire et précise de la tendance économique, des dépenses sociales, des marges de manœuvre, mais également d'une réflexion sur l'investissement à long terme. Dès lors, les départements doivent approfondir la compréhension de l'impact financier de leurs choix de gestion pour leurs compétences obligatoires, mais également partagées ou facultatives. Leurs politiques d'investissement, tant dans leur volume que leur nature doivent être réinterrogées à la lecture de leurs compétences. Ces mesures indispensables ne sont pas exclusives d'une potentielle réforme par l'État de leur mode de financement.

⁴⁵ Article L.3211-1 du code général des collectivités territoriales.

ANNEXES

Annexe 1 Un modèle de financement inadapté 49

Annexe 2 : Le retournement économique : un risque difficile à intégrer à court terme . 51

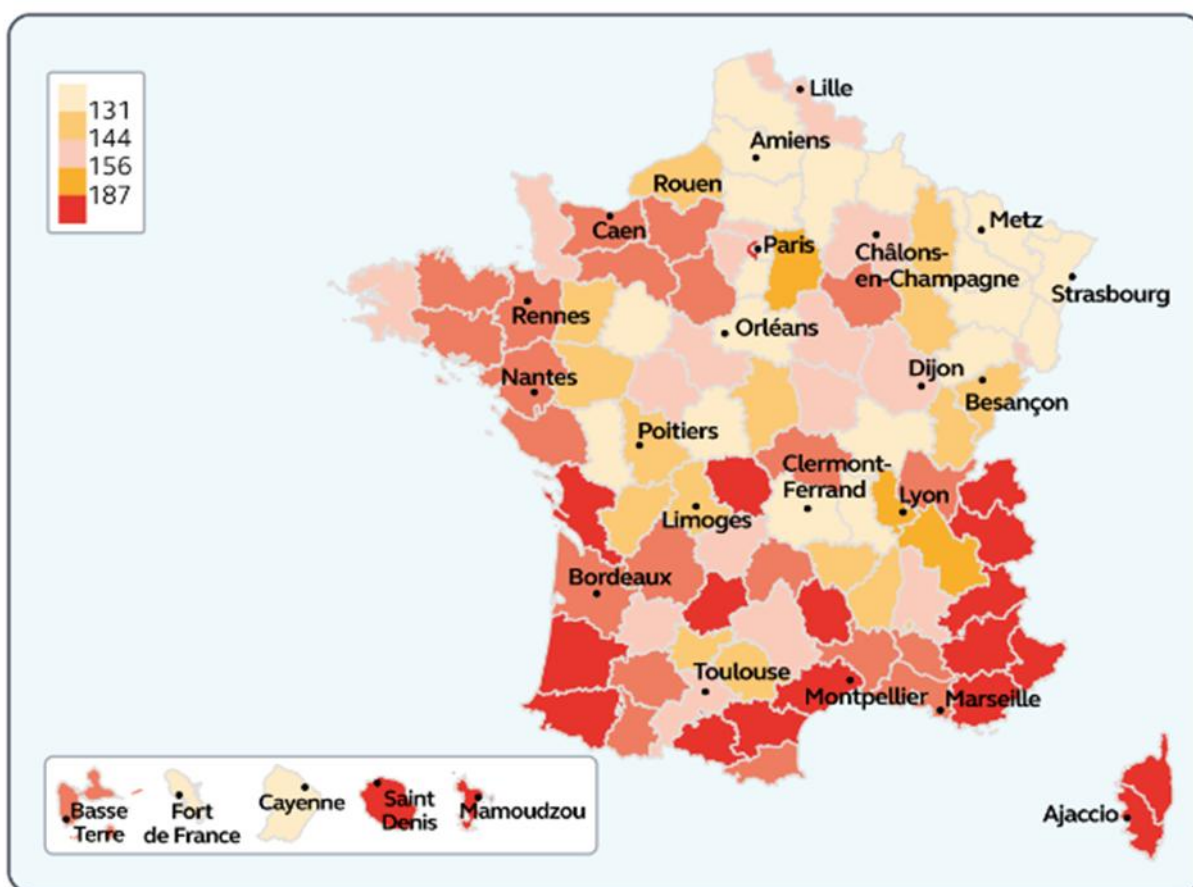
Annexe 1 Un modèle de financement inadapté

Tableau n° 13 : Les taux de TFPB votés en 2019

	taux de TFPB voté 2019 (%)	moyenne de la strate 2019 (%)
Ariège	21,15	22,98
Aude	30,69	21,17
Aveyron	20,69	21,17
Gard	24,65	17,95
Gers	33,85	22,98
Haute-Garonne	21,9	15,72
Hautes-Pyrénées	24,69	22,98
Hérault	21,45	15,72
Lot	23,46	22,98
Lozère	23,13	22,98
Pyrénées-Orientales	20,1	21,17
Tarn	29,91	21,17
Tarn-et-Garonne	28,93	21,17

source : DGCL

Image n° 1 : Le montant des DMTO par habitant en 2024 après péréquation nationale (en €), hors métropole de Lyon



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Annexe 2 : Le retournement économique : un risque difficile à intégrer à court terme

L'analyse de l'exposition aux risques de retournement de conjoncture des départements

L'exposition aux risques de retournement de conjoncture de chaque département a été évalué en prenant en compte deux variables, l'une relative aux recettes, l'autre aux dépenses. Concernant les recettes, le ratio des produits des droits de mutation à titre onéreux sur les recettes réelles de fonctionnement a été sélectionné pour plusieurs raisons : premièrement il constitue une part importante, mais fortement variable des recettes réelles des départements occitans (de 6,3 à 23,9 %). Ensuite il s'agit d'un produit « territorialisé » directement lié à l'attractivité et la conjoncture économique spécifique à chaque département (l'état du marché immobilier dans ce département), et non de la répartition d'un produit agrégé nationalement (cf. fraction de TVA). Enfin, c'est un produit particulièrement volatil, instable, partant constitutif d'un aléa.

Concernant les dépenses, le ratio des charges des allocations individuelles de solidarité sur les dépenses réelles de fonctionnement a été sélectionné pour les raisons suivantes : il constitue la part principale des dépenses des départements (de 39 % à 72 %), il s'agit d'une dépense dynamique et d'une dépense « territorialisée » c'est-à-dire dépendante à la fois du profil socio-démographique spécifique de chaque département, mais également des modulations locales des dispositifs nationaux.

Enfin la dégradation effective de l'épargne brute, permet de caractériser l'impact sur les finances départementales du retournement conjoncturel, indépendamment de la charge de l'annuité en capital de la dette. La non prise en compte des mise en réserves et reprise de réserves de DMTO permet de neutraliser l'impact de la mobilisation de cet outil budgétaire.

La caractérisation des niveaux d'exposition, de l'intensité de l'aléa, et de la dégradation effective de l'épargne brute ne prétend pas à la scientificité, mais propose une objectivation des constats pour un échantillon limité (13 départements). Partant il positionne, sur une échelle à la gradation limitée (faible, moyen, moyen-fort, fort) les départements au sein même de cet échantillon, et non au regard de l'ensemble des départements français. Un lien avec les moyennes nationales constatées est tout de même réalisé afin d'assurer une cohérence avec la situation globale des départements français : 15,8% pour le ratio des produits de DMTO sur les RRF ; 54,5% pour la part de l'action sociale dans les dépenses, et - 51% pour la dégradation effective de l'épargne brute entre 2022 et 2024.

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

La situation financière est présentée d'après un ensemble de traitements des comptes de gestion, organisés selon la méthodologie des juridictions financières, qui garantit leur qualité et homogénéité et partant permettent la comparaison d'un département à l'autre. Les données 2024 sont définitives et les données 2025 sont provisoires. La CRC Occitanie a mobilisé les données des départements, d'une part sur l'exécution du budget 2024, d'autre part sur le budget prévisionnel 2025 relatives aux produits et charges de gestion. En partant des données définitives 2024, l'application des taux d'évolution constatés d'un exercice sur l'autre a permis de reconstituer, pour chaque département, le tableau de synthèse décrivant la trajectoire financière de la collectivité sur l'ensemble de la période. Ces données ont fait l'objet d'échanges avec les services de la collectivité afin de s'assurer de leur cohérence. Les données ont été agrégées pour présenter un tableau d'ensemble à l'échelle des 13 départements

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

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

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

La mise en réserves de surplus de DMTO vient augmenter les charges de gestion, et partant diminuer budgétairement le niveau d'épargne de la collectivité. La reprise de réserves vient augmenter les produits de gestion et par conséquent augmenter budgétairement le niveau d'épargne de la collectivité. Partant, ces flux viennent impacter l'analyse de la capacité de désendettement.

Les retraitements de neutralisation réalisés par la CRC Occitanie sont venus rétablir à l'échelle de chaque département ayant eu recours à ces outils, dans une approche d'analyse de la trajectoire financière de la collectivité, le niveau d'épargne qui aurait été constaté sans le recours à ces outils budgétaires. En consolidé, à l'échelle des 13 départements, les données présentées n'incluent pas les mises en réserves et reprises de réserves de DMTO.

Tableau n° 14 : Le calendrier d'adoption des budgets primitifs

	Date d'adoption du budget primitif pour l'exercice				
	2022	2023	2024	2025	décalage 2025
Ariège	11/01/22	10/01/23	09/01/24	13/01/25	5
Aude	14/04/22	13/04/23	11/04/24	10/04/25	-1
Aveyron	04/02/22	03/02/23	02/02/24	14/02/25	13
Gard	07/01/22	06/01/23	12/01/24	10/01/25	-1
Haute-Garonne	08/03/22	24/01/23	30/01/24	25/03/25	55
Gers	15/04/22	24/03/23	12/04/24	28/03/25	-15
Hérault	15/02/22	15/02/23	13/12/23	25/03/25	103
Lot	25/01/22	07/02/23	06/02/24	11/02/25	6
Lozère	14/02/22	16/12/22	18/12/23	17/12/24	0
Hautes-Pyrénées	25/03/22	31/03/23	29/03/24	28/03/25	-1
Pyrénées-Orientales	16/12/21	02/02/23	14/12/23	13/03/25	90
Tarn	25/03/22	24/03/23	22/03/24	28/03/25	6
Tarn-et-Garonne	14/02/22	13/02/23	05/02/24	13/02/25	9
Source : documents budgétaires transmis en préfecture, @ctes					

Tableau n° 15 : La principale origine de la hausse annuelle de la masse salariale au cours de la période 2022-2025

	2022		2023		2024		2025	
	endogène	exogène	endogène	exogène	endogène	exogène	endogène	exogène
Ariège		X		X		X		X
Aude		X		X		X		X
Aveyron		X		X		X		X
Gard	X			X		X		X
Haute-Garonne		X		X		X		X
Gers		X		X		X		X
Hérault	X		X		X			X
Lot		X		X		X		X
Lozère		X		X		X		X
Hautes-Pyrénées		X		X		X		X
Pyrénées-Orientales		X		X		X		X
Tarn		X		X		X		X
Tarn-et-Garonne		X		X		X		X
Total	2	11	1	12	1	12	0	13

source : CRC d'après les rapports d'orientations définitives

Tableau n° 16 : Les dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) par habitant

en €	APA									
	2022	2023	2024	2025 (prév)	évolution 2022-2025	%	par hab 2022	par hab 2025	évolution 2022-2025	%
Ariège	21 178 049	21 789 932	21 467 256	22 360 600	1 182 551	6%	138 €	146 €	8 €	5,6%
Aude	46 868 124	52 638 308	57 146 851	43 946 695	-2 921 429	-6%	125 €	116 €	-10 €	-7,8%
Aveyron	43 673 645	46 203 823	48 957 114	54 893 658	11 220 014	26%	156 €	196 €	40 €	25,7%
Gard	75 081 485	82 680 108	88 696 030	88 150 000	13 068 515	17%	100 €	117 €	16 €	16,3%
Gers	28 281 523	28 937 359	29 065 819	29 788 500	1 506 977	5%	148 €	155 €	7 €	4,8%
Haute Garonne	126 910 000	128 240 000	139 240 000	127 520 000	610 000	0%	91 €	86 €	-4 €	-4,8%
Hautes-Pyrénées	46 557 268	51 115 542	47 833 302	51 958 400	5 401 132	12%	203 €	229 €	26 €	12,7%
Hérault	147 100 000	154 400 000	165 900 000	174 400 000	27 300 000	19%	125 €	140 €	15 €	12,2%
Lot	36 587 236	34 017 706	38 075 866	36 540 954	-46 282	0%	210 €	208 €	-2 €	-0,9%
Lozère	10 400 000	10 700 000	12 000 000	11 800 000	1 400 000	13%	136 €	153 €	18 €	12,9%
Pyrénées-Orientales	55 447 659	56 255 423	60 493 865	61 930 120	6 482 461	12%	116 €	126 €	11 €	9,2%
Tarn	56 000 000	57 800 000	60 600 000	60 600 000	4 600 000	8%	144 €	153 €	9 €	6,5%
Tarn-et-Garonne	33 535 970	37 785 115	38 185 351	38 443 496	4 907 526	15%	129 €	145 €	16 €	12,4%
Total	727 620 959	762 563 316	807 661 454	802 332 423	74 711 465	10%	123 €	131 €	9 €	7,0%

Source : CRC Occitanie d'après les rapports d'orientations définitives

Tableau n° 17 : Les dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) par bénéficiaire

APA par bénéficiaire (domicile et établissement)										
	2022	2023	2024	2025 (prév)	par bénéficiaire 2022	par bénéficiaire 2025	évolution 2022-2025	%	coût à plus faible moyenne (en €)	gain potentiel (en €)
Ariège	4 623	4 784	5 023	5 000	4 581 €	4 472 €	-109 €	-2,4%		
Aude	9 437	9 865	10 320	10 795	4 966 €	4 071 €	-895 €	-18,0%		
Aveyron	11 376	11 295	11 340	11 494	3 839 €	4 776 €	937 €	24,4%		
Gard	16 603	17 750	17 921	17 900	4 522 €	4 925 €	402 €	8,9%		
Gers	6 246	6 160	6 166	6 166	4 528 €	4 831 €	303 €	6,7%		
Haute Garonne	32 910	33 910	34 201	34 542	3 856 €	3 692 €	-165 €	-4,3%		
Hautes-Pyrénées	9 714	9 737	9 517	nc	4 793 €					
Hérault	39 610	40 169	40 241	40 351	3 714 €	4 322 €	608 €	16,4%		
Lot	7 247	7 402	7 530	7 630	5 049 €	4 789 €	-259 €	-5,1%		
Lozère	3 241	3 113	3 250	3 360	3 209 €	3 512 €	303 €	9,4%		
Pyrénées-Orientales	12 453	12 857	12 837	13 044	4 453 €	4 748 €	295 €	6,6%		
Tarn	14 145	13 891	13 753	13 850	3 959 €	4 375 €	416 €	10,5%		
Tarn-et-Garonne	6 868	6 909	7 018	6 814	4 883 €	5 478 €	595 €	12,2%		
Total	174 473	177 842	179 117	180 463	4 170 €	4 446 €	276 €	6,6%	23 930 119	14 513 377

Source : CRC Occitanie d'après les rapports d'orientations définitives

Tableau n° 18 : Les dépenses de revenu de solidarité active (RSA) par habitant

en €	RSA									
	2022	2023	2024	2025 (prév)	évolution 2022-2025	%	par hab 2022	par hab 2025	évolution 2022-2025	%
Ariège	39 504 928	3 292 331	0	0						
Aude	96 437 365	98 244 719	100 852 133	102 251 700	5 814 335	6%	258 €	269 €	11 €	4,3%
Aveyron	26 765 147	27 444 086	26 706 008	27 233 593	468 446	2%	96 €	97 €	2 €	1,7%
Gard	188 338 494	192 911 096	194 225 334	187 916 000	-422 494	0%	252 €	249 €	-3 €	-1,1%
Gers	24 521 003	25 595 020	25 946 146	26 779 700	2 258 697	9%	128 €	139 €	11 €	8,7%
Haute Garonne	221 360 000	230 330 000	234 030 000	243 010 000	21 650 000	10%	167 €	164 €	-3 €	-1,6%
Hautes-Pyrénées	34 735 141	36 066 958	33 374 821	37 510 000	2 774 859	8%	145 €	165 €	20 €	13,5%
Hérault	242 800 000	250 300 000	258 600 000	267 500 000	24 700 000	10%	207 €	215 €	9 €	4,3%
Lot	24 942 738	25 941 964	26 256 380	26 490 000	1 547 262	6%	151 €	151 €	0 €	0,1%
Lozère	7 800 000	7 400 000	8 400 000	8 200 000	400 000	5%	110 €	107 €	-3 €	-2,9%
Pyrénées-Orientales	84 887 963	0	0	0						
Tarn	63 800 000	67 300 000	67 700 000	67 700 000	3 900 000	6%	174 €	171 €	-3 €	-1,6%
Tarn-et-Garonne	43 288 406	44 536 658	47 575 453	47 837 467	4 549 061	11%	183 €	180 €	-3 €	-1,4%
Total	1 099 181 185	1 009 362 832	1 023 666 275	1 042 428 460	67 640 166	6%	185 €	170 €	-15 €	-8,0%

Source : CRC Occitanie d'après les rapports d'orientations définitives

Tableau n° 19 : Les dépenses de revenu de solidarité active (RSA) par bénéficiaire

	bénéficiaires									
	2022	2023	2024	2025 (prév)	par bénéficiaire 2022	par bénéficiaire 2025	évolution 2022-2025	%	coût à plus faible moyenne (en €)	gain potentiel (en €)
Ariège	10 829	9 428	9 500	9 500	3 648 €					
Aude	15 635	15 233	15 228	15 528	6 168 €	6 585	417	6,8%		
Aveyron	4 342	4 125	3 881	3 881	6 164 €	7 017	853	13,8%		
Gard	30 602	29 239	29 283	29 083	6 154 €	6 461	307	5,0%		
Gers	3 997	3 949	4 050	4 100	6 135 €	6 532	397	6,5%		
Haute Garonne	36 985	36 493	37 779	38 000	5 985 €	6 395	410	6,8%		
Hautes-Pyrénées	5 714	5 749	5 654	nc	6 079 €					
Hérault	40 416	40 428	40 500	41 000	6 008 €	6 524	517	8,6%		
Lot	4 103	4 067	nc	nc	6 079 €					
Lozère	1 311	1 238	1 214	1 214	5 950 €	6 755	805	13,5%		
Pyrénées-Orientales	23 867	24 642	25 273	24 600	3 557 €					
Tarn	10 546	10 380	9 664	9 700	6 050 €	6 979	930	15,4%		
Tarn-et-Garonne	5 880	5 956	6 199	6 587	7 362 €	7 262	-100	-1,4%	42 123 865	5 713 602
Total	194 227	190 927	192 292	188 847	5 659 €					

Source : CRC Occitanie d'après les rapports d'orientations définitives

Tableau n° 20 : Les dépenses de prestation de compensation du handicap par habitant

en €	PCH									
	2022	2023	2024	2025 (prév)	évolution 2022-2025	%	par hab 2022	par hab 2025	évolution 2022-	%
Ariège	6 076 780	6 742 909	7 419 816	7 596 000	1 519 220	25%	40 €	44 €	4 €	11%
Aude	25 774 577	28 968 424	31 181 126	32 097 935	6 323 358	25%	69 €	76 €	7 €	11%
Aveyron	9 977 677	10 380 079	11 215 603	12 821 541	2 843 864	29%	36 €	46 €	10 €	28%
Gard	29 577 187	34 911 975	38 943 941	36 929 348	7 352 161	25%	40 €	49 €	9 €	24%
Gers	9 821 937	10 103 287	11 038 354	11 936 324	2 114 387	22%	51 €	62 €	11 €	21%
Haute Garonne	88 600 000	97 990 000	124 910 000	118 460 000	29 860 000	34%	89 €	80 €	-9 €	-10%
Hautes-Pyrénées	11 535 691	13 166 962	14 449 913	15 217 600	3 681 909	32%	63 €	67 €	4 €	6%
Hérault	78 600 000	87 100 000	95 600 000	99 800 000	21 200 000	27%	67 €	80 €	13 €	20%
Lot	7 311 838	8 143 309	9 347 755	9 063 570	1 751 732	24%	54 €	52 €	-2 €	-4%
Lozère	4 600 000	4 900 000	5 500 000	5 700 000	1 100 000	24%	72 €	74 €	2 €	3%
Pyrénées-Orientales	22 685 216	23 629 106	25 922 472	28 999 000	6 313 784	28%	47 €	59 €	12 €	25%
Tarn	11 400 000	13 400 000	16 500 000	16 500 000	5 100 000	45%	42 €	42 €	-1 €	-2%
Tarn-et-Garonne	8 766 565	9 806 671	11 428 085	11 880 000	3 113 435	36%	44 €	45 €	1 €	2%
Total	314 727 468	349 242 722	403 457 065	407 001 318	92 273 850	29%	53 €	67 €	14 €	25,5%

Source : CRC Occitanie d'après les ROD1

Tableau n° 21 : Les dépenses de prestation de compensation du handicap par bénéficiaire

En €	bénéficiaires									
	2022	2023	2024	2025 (prév)	par bénéficiaire 2022	par bénéficiaire 2025	évolution 2022-2025	%	coût à plus faible moyenne (en €)	gain potentiel (en €)
Ariège	1 008	1 063	1 020	1 050	6 029 €	7 234	1 206	20,0%		
Aude	4 489	4 691	4 758	4 853	5 742 €	6 614	872	15,2%		
Aveyron	1 920	2 194	2 290	2 400	5 197 €	5 342	146	2,8%		
Gard	3 295	3 438	3 773	3 800	8 976 €	9 718	742	8,3%		
Gers	2 163	2 245	2 387	2 506	4 541 €	4 763	222	4,9%		
Haute Garonne	8 472	9 272	9 564	9 946	10 458 €	11 910	1 452	13,9%		
Hautes-Pyrénées	1 815	1 947	2 026	nc	6 356 €					
Hérault	5 624	5 862	6 050	6 250	13 976 €	15 968	1 992	14,3%	29 769 364	70 030 636
Lot	974	937	938	945	7 507 €	9 591	2 084	27,8%		
Lozère	624	691	700	730	7 372 €	7 808	436	5,9%		
Pyrénées-Orientales	2 596	2 752	3 113	3 425	8 739 €	8 467	-272	-3,1%		
Tarn	1 619	1 778	2 023	2 150	7 041 €	7 674	633	9,0%		
Tarn-et-Garonne	1 037	1 063	1 140	1 162	8 454 €	10 224	1 770	20,9%		
Total	35 636	37 933	39 782	41 243	8 832 €	9 868 €	1 037 €	11,7%		

Source : CRC Occitanie d'après les rapports d'orientations définitives

Tableau n° 22 : Le taux d'épargne brute et la capacité de désendettement en 2024

	Epargne brute/ RRF	capacité de désendettement (en années)
Ariège	23,4%	0,0
Aude	5,8%	6,5
Aveyron	15,5%	2,4
Gard	3,4%	14,2
Gers	6,4%	7,2
Haute-Garonne	1,4%	24,3
Haute-Pyrénées	15,5%	2,4
Hérault	0,1%	675,4
Lot	11,3%	2,2
Lozère	17,6%	1,5
Pyrénées-Orientales	11,6%	2,4
Tarn	7,6%	6,3
Tarn-et-Garonne	7,5%	7,0

Source : CRC Occitanie d'après les rapports d'orientations définitives



Chambre régionale des comptes Occitanie

500, avenue des États du Languedoc

CS 70755

34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr