

# REGARD FINANCIER SUR LES DÉPARTEMENTS

33 ans depuis les premières  
lois de décentralisation



Avril 2015



# AVANT - PROPOS

Au lendemain des élections départementales, l'Assemblée des Départements de France et La Banque Postale Collectivités Locales souhaitent apporter un éclairage sur la place du Département, échelon local emblématique de la cohésion sociale et territoriale de notre pays. Cet éclairage est d'autant plus nécessaire qu'une nouvelle organisation territoriale se dessine et que les contraintes financières pesant sur les budgets locaux interrogent sur la gestion et le financement des services publics de demain.

Illustrée par les chiffres, l'action des départements retrouve tout son sens : un volume d'intervention multiplié par cinq depuis les premières lois de décentralisation, 35 milliards d'euros de dépenses d'action sociale en 2014, des subventions d'investissement aux communes indispensables à la réalisation de certains projets en milieu rural, la gestion de 5 300 collèges publics et de 380 000 kilomètres de voirie ...

Cette publication retrace plus de trente ans de finances départementales en insistant sur la disparité des situations entre conseils départementaux ; institutions dont le nom a changé cette année mais dont les préoccupations restent intactes : accompagner, voire anticiper les changements de notre société et les besoins des populations.

## SOMMAIRE

|   |         |
|---|---------|
| <b>Photographie des départements</b> .....  | 3       |
| <b>Tableau chronologique</b> .....  | 4 à 5   |
| <b>Une histoire commune : élargissement des compétences et modifications des ressources</b>                 |         |
| 1- Un volume d'intervention amplifié par les nouvelles compétences .....                                    | 6 à 7   |
| 2- Une structure des recettes modifiée par les réformes successives .....                                   | 8 à 9   |
| 3- Des investissements limités par la contraction des marges de manœuvre financière .....                   | 10 à 11 |
| <b>Des disparités liées aux particularités de chaque territoire</b>   |         |
| 1- L'action sociale au cœur des compétences et des disparités .....   | 12 à 13 |
| 2- Le soutien des départements aux communes, un outil de cohésion territoriale .....                        | 14      |
| 3- Des recettes fiscales inégalement réparties sur le territoire .....                                      | 15      |
| <b>Une montée en puissance des dispositifs de solidarité financière</b>                                     |         |
| 1- Une baisse des dotations de l'État péréquée .....  | 16      |
| 2- Un renforcement de la péréquation pour atténuer les difficultés de financement de l'action sociale ..... | 17      |
| <b>Précisions méthodologiques</b> .....   | 18      |

# PHOTOGRAPHIE DES DÉPARTEMENTS

Les 101 départements regroupent une population totale de 65 millions d'habitants dont 63 millions pour les 96 départements de métropole et 2 millions pour les 5 départements d'outre-mer.

La répartition de la population est hétérogène sur le territoire : 13 départements ont une population inférieure à 200 000 habitants alors que 22 départements comptent plus d'un million d'habitants.

## Densité de population

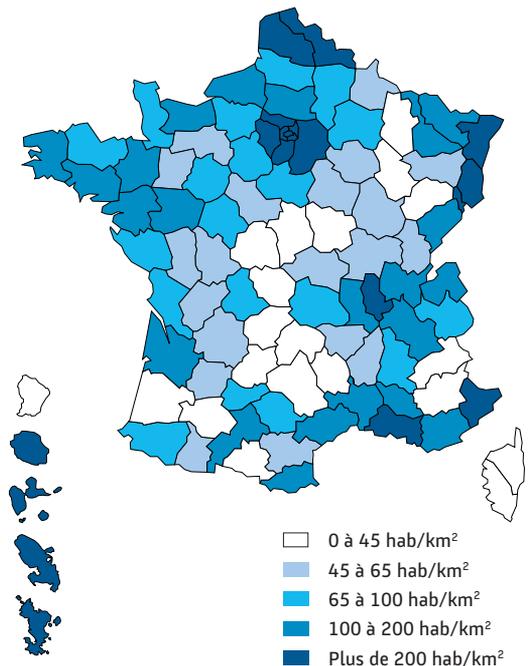
La superficie moyenne des départements est de 6 268 km<sup>2</sup>, allant de 105 km<sup>2</sup> pour le département de Paris à 10 000 km<sup>2</sup> pour la Gironde et 83 534 km<sup>2</sup> pour la Guyane.

Un département compte en moyenne 546 habitants par km<sup>2</sup> (allant de 3 en Guyane à 21 347 pour Paris), mais vingt d'entre eux ont une densité de population de moins de 45 habitants par km<sup>2</sup> tandis que vingt autres affichent une densité relativement forte à l'échelle de la France (plus de 200 habitants par km<sup>2</sup>).

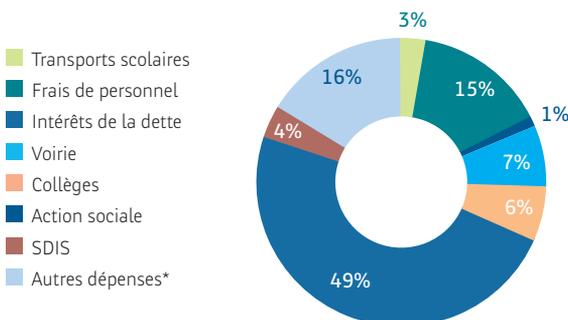
## Les élections

En 2015, les élections départementales remplacent les élections cantonales et désignent les membres du conseil départemental (ex conseil général) dans le cadre du canton. Les conseillers généraux élus en 2008 et en 2011 sont ainsi tous remplacés en mars 2015 par des conseillers départementaux. Ils sont élus pour 6 ans au scrutin binominal homme-femme majoritaire à deux tours par canton. Les 4 108 conseillers départementaux sont élus dans les 2 054 cantons issus de la nouvelle carte définie par la loi du 17 mai 2013.

## Densité de population par département



## Structure des dépenses totales (hors remboursements de dette)



\* Culture, sport, développement local...  
Source : Comptes administratifs 2013

## Quelques chiffres...

**7 085** collèges publics et privés

**377 965 km** de voirie départementale dont 18 130 km de voirie nationale transférée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (loi LRL).

**294 543 agents** au 1<sup>er</sup> janvier 2013 dont 21 % transférés au titre de l'Acte II de la décentralisation ou recrutés en lien avec les transferts.

# Tableau chronologique des faits marquants en dépenses et recettes

## ■ Modifications des compétences    ■ Modifications des ressources

|      |  |
|------|--|
| 1982 | Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions prévoyant notamment la suppression de la tutelle a priori exercée par l'État<br>Création de la dotation générale de décentralisation (DGD) et de la dotation globale d'équipement (DGE)   |
| 1983 | Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État   |
| 1984 | Premiers transferts de compétences : transports scolaires, action sociale<br>Transfert de ressources fiscales : vignette automobile, droits de mutation  |
| 1986 | Transfert de la compétence "création, construction et entretien des collèges"<br>Création de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)   |
| 1987 | Prise en charge des cotisations d'assurance personnelle pour les personnes non couvertes par l'assurance maladie et dotées d'une résidence stable  |
| 1989 | Les départements sont chargés du financement des actions d'insertion du revenu minimum d'insertion (RMI) créé en 1988  |
| 1991 | Ajustement des modes d'actualisation des bases d'imposition des 4 taxes  |
| 1992 | Abrogation de la taxe départementale sur le revenu   |
| 1993 | Transformation des dégrèvements de taxe d'habitation (TH) en exonérations<br>Réforme du foncier non bâti (FNB) de 1993 à 1996  |
| 1996 | En complément des contributions financières des communes et des groupements compétents, les départements doivent obligatoirement participer au financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)<br>Réduction des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) : les DMTO applicables aux acquisitions d'immeubles sont réduits de 35 % pour les mutations constatées par un acte authentique signé entre le 1er juillet 1995 et le 31 décembre 1996<br>La perte de recettes pour les départements fait l'objet d'une compensation financière           |
| 1997 | Création de la prestation spécifique dépendance (PSD) destinée à remplacer l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) pour personnes âgées dépendantes   |
| 1999 | Réforme de la taxe professionnelle (TP) de 1999 à 2003 : suppression sur 5 ans de la part "salaires" des bases de TP<br>Uniformisation du taux des DMTO des immeubles à usage professionnel, mise en place d'une compensation financière au sein de la DGD   |
| 2000 | Suppression de l'aide médicale générale financée par les départements, création de la couverture maladie universelle (CMU) dont le financement est assuré par l'État et les organismes complémentaires<br>Diminution de la DGD dans le cadre de la création de la CMU<br>Majoration de la DGF dans le cadre de la suppression des Contingents Communaux d'Aide Sociale (CCAS), les communes ne participent plus au financement de l'aide sociale<br>Baisse du taux des DMTO pour les immeubles d'habitation, mise en place d'une compensation financière au sein de la DGD |
| 2001 | Suppression partielle de la vignette automobile, mise en place d'une compensation financière au sein de la DGD   |
| 2002 | Création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) pour remplacer la PSD<br>Versement par l'État d'une aide financière par l'intermédiaire du fonds de financement de l'APA (FFAPA)<br>Nouvelles exonérations de la vignette automobile compensées par une majoration de la DGD  |
| 2003 | Réduction progressive sur 3 ans de la "fraction de recettes" prise en compte dans les bases de TP des titulaires de bénéfices non commerciaux<br>Réintégration des bases France Telecom dans les bases TP<br>Ces deux réformes entraînent un ajustement des compensations en matière de TP   |
| 2004 | Transfert de l'État de la charge de l'allocation du RMI par la loi du 18 décembre 2003<br>Le Président du conseil général remplace le Préfet comme auteur de l'ensemble des décisions individuelles en matière de RMI<br>Fin du copilotage du dispositif d'insertion entre l'État et le département. Création du revenu minimum d'activité (RMA) qui repose sur des conventions signées entre le département et les employeurs<br>Il est directement versé par l'employeur qui perçoit en contrepartie une aide forfaitaire du département                                 |

## ■ Modifications des compétences

## ■ Modifications des ressources

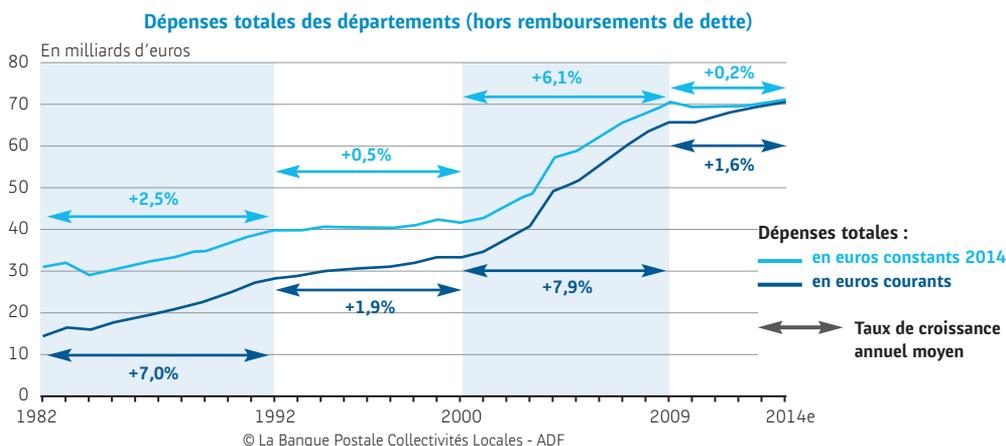
|             |   |
|-------------|---|
| <b>2004</b> | <p>Réforme des concours financiers de l'État (DGF, DGD et compensations fiscales)<br/>Création de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA) en lieu et place du FFAPA<br/>Transfert d'une fraction de la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP) dans le cadre du transfert du RMI et de la création du RMA</p>  |
| <b>2005</b> | <p>En application de la loi du 13 août 2004, transfert de la gestion du Fonds de Solidarité Logement (FSL), du Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ), des Centres Locaux d'Informations et de Coordination (CLIC), des COMités Départementaux des Retraités et des Personnes Agées (CODERPA) et de la conservation du patrimoine rural non protégé<br/>Création des Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH)</p> <p>Transfert d'une fraction de la Taxe Spéciale sur les Conventions d'Assurance (TSCA) pour le financement des SDIS et des nouveaux transferts de compétences et minoration de la DGF</p>  |
| <b>2006</b> | <p>Création de la Prestation de Compensation du Handicap (PCH)<br/>Transfert d'une partie du réseau routier national et de la médecine scolaire<br/>Transfert des personnels Techniciens Ouvriers et de Service (TOS) non titulaires de la fonction publique</p> <p>Versement de la dotation PCH par la CNSA au titre du handicap<br/>Création du Fonds de Mobilisation Départementale pour l'Insertion (FMDI) pour 2006, 2007 et 2008 au bénéfice des départements pour compenser une partie du déficit de financement au titre du RMI (reconduit depuis)<br/>Compensations financières dans le cadre du transfert des routes nationales et de la médecine scolaire (crédits budgétaires)</p>  |
| <b>2007</b> | <p>Transfert du forfait d'externat, contribution forfaitaire due aux collèges de l'enseignement privé<br/>Transfert progressif des personnels TOS titulaires de la fonction publique (impact 2007, 2008 et 2009)<br/>Loi réformant la protection de l'enfance : renforcer la prévention, améliorer le dispositif d'alerte et de signalement, diversifier les modes d'intervention auprès des enfants et de leur famille</p> <p>Réforme de la TP : le produit fiscal des départements est diminué de leur participation au financement du dégrèvement de la TP accordé aux entreprises au titre du plafonnement de la cotisation par rapport à la valeur ajoutée<br/>Transfert d'une nouvelle fraction de TSCA pour financer la gestion des TOS et des routes nationales</p> |
| <b>2008</b> | <p>Transfert progressif des personnels DDE (impact 2008, 2009 et 2010)</p> <p>L'assiette de TSCA est élargie aux contrats incendies et à la navigation maritime ou fluviale des bateaux de sport ou de plaisance<br/>Fraction supplémentaire de TIPP en complément de la TSCA pour la compensation des transferts de compétences inscrits dans la loi du 13 août 2004</p>   |
| <b>2009</b> | <p>Création du Revenu de Solidarité Active (RSA) qui remplace le RMI et l'Aide aux Parents Isolés (API) à compter du 1<sup>er</sup> juin 2009<br/>Plan de relance de l'investissement par le FCTVA : réduction d'un an du délai de remboursement pour les départements s'engageant sur un montant minimal d'investissement</p>  |
| <b>2010</b> | Suppression de la TP remplacée par une compensation relais  |
| <b>2011</b> | <p>Réforme fiscale : les recettes sont modifiées, d'une part, par la mise en place de la réforme fiscale (conservation uniquement de la TFPB augmentée de la part régionale, affectation d'une partie de la CVAE et des IFRER et transfert du solde de DMTO et de TSCA anciennement perçu par l'État) et d'autre part, par l'instauration de mécanismes de péréquation horizontale portant sur les DMTO<br/>Fonds de soutien exceptionnel (en 2 sections) mis en place pour soulager les départements dans une situation financière tendue<br/>Gel des dotations de l'État pour 3 ans (2011, 2012, 2013)</p>  |
| <b>2013</b> | <p>Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale qui prévoit la revalorisation du RSA socle de 10 % d'ici 2017<br/>Création du fonds de péréquation de la CVAE</p>  |
| <b>2014</b> | <p>1<sup>ère</sup> année de baisse des concours financiers (- 476M€ pour les départements) au titre de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques<br/>Transfert de 2 nouvelles ressources (frais de gestion au titre de la taxe sur le foncier bâti, possibilité d'augmenter le taux plafond sur les DMTO jusqu'à 4,5 %)<br/>Création du fonds de solidarité DMTO et du fonds de solidarité des départements d'Île-de-France<br/>Création du fonds de soutien relatif aux emprunts structurés</p>   |
| <b>2015</b> | <p>Réforme territoriale Loi NOTRe<br/>Baisse accentuée des dotations de l'État (- 1 148M€ pour les départements)</p>  |



# UNE HISTOIRE COMMUNE : ÉLARGISSEMENT DES COMPÉTENCES ET MODIFICATIONS DES RESSOURCES

Les réformes successives (transferts de compétences, réformes fiscales) qui ont jalonné l'histoire des départements ont eu une incidence notable sur leur trajectoire financière. Chaque département a vu ses dépenses comme ses ressources profondément modifiées aussi bien qualitativement que quantitativement.

## 1. Un volume d'intervention amplifié par les nouvelles compétences



En 2014, les dépenses totales, hors remboursements de la dette, sont estimées à près de 71 milliards d'euros contre 14 milliards d'euros en 1982, soit une multiplication par 5. Sans prendre en compte l'effet prix, ces dépenses ont été multipliées par 2,3.

Cette dynamique s'explique en premier lieu par les nombreux transferts et créations de compétences réalisés sur l'ensemble de la période.

À cette montée en charge des compétences s'ajoutent la hausse de la population (+ 18 %) et les aléas de la conjoncture économique qui ont un impact sur les dépenses, notamment d'action sociale.

### Quatre périodes se distinguent :

**Entre 1982 et 1992**, les dépenses totales hors remboursements de dette, ont progressé en moyenne, chaque année, de 2,5 % en volume sous l'influence du transfert des collèges et de compétences en matière sociale. Cette croissance est comparable à celle du PIB en volume (+ 2,4 %) et correspond à une évolution des dépenses en euros constants par habitant de + 2,0 %.

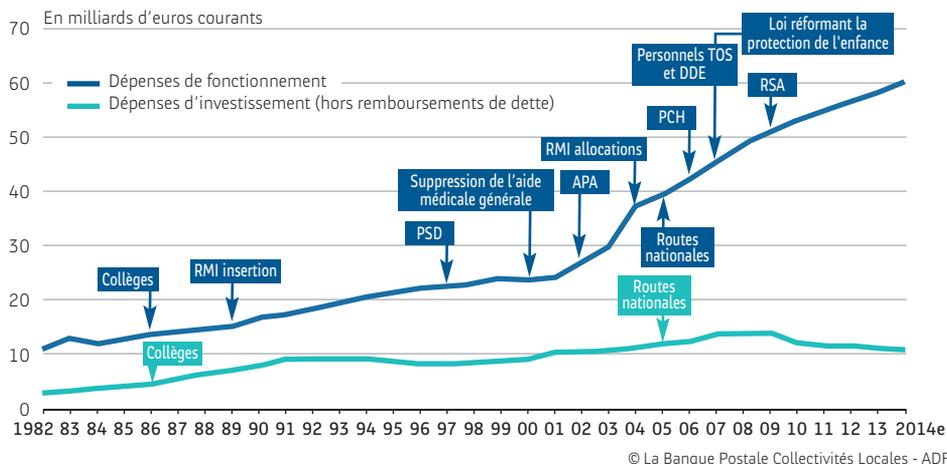
**Entre 1992 et 2000**, les dépenses se sont quasiment stabilisées en volume (+ 0,5 % en moyenne par an), sous l'effet d'une pause dans les programmes d'investisse-

ment et de la recentralisation en fin de période de l'aide médicale générale. En euros par habitant, les dépenses ne progressent que de 0,1 % et la croissance économique garde un rythme similaire à la période précédente.

**Entre 2000 et 2009**, les départements absorbent une nouvelle vague de transferts de compétences (action sociale, routes, personnels...). La trajectoire d'évolution des dépenses s'en trouve considérablement modifiée. Avec une moyenne de 6,1 % par an en volume, le rythme de croissance est bien supérieur à celui du PIB (+ 1,1 % en moyenne annuelle). En euros par habitant les dépenses progressent de 5,4 % par an.

**Depuis 2009**, les départements entrent dans une nouvelle phase de fort ralentissement de l'évolution des dépenses, comparable à celle de 1992 : stables en volume (+ 0,2 % en moyenne par an entre 2009 et 2014) voire même légèrement en baisse en euros par habitant (- 0,2 %). Cette faible évolution est principalement due à une baisse continue des investissements sur la période, les dépenses de fonctionnement poursuivant leur hausse, sous l'effet de dépenses d'action sociale toujours dynamiques en lien avec une croissance économique relativement atone (+ 1,0 % en moyenne annuelle).

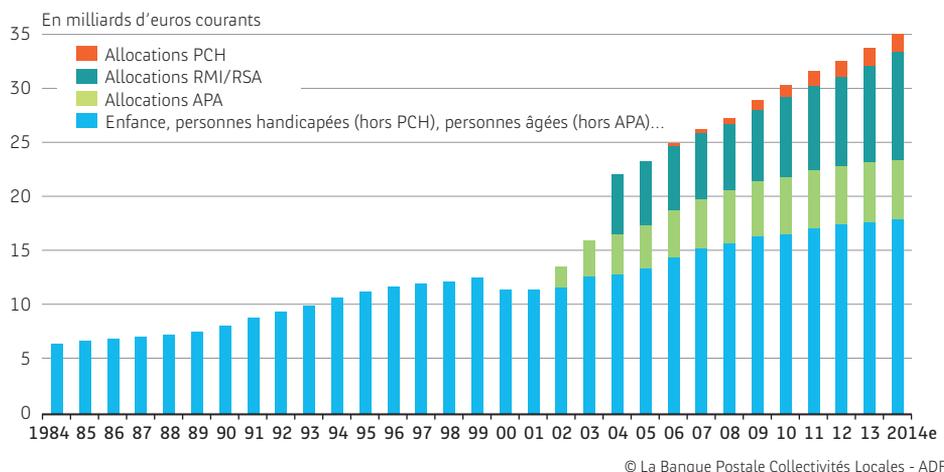
## Dépenses de fonctionnement et d'investissement des départements



En 1982, **les dépenses de fonctionnement** représentaient 78 % des budgets départementaux (hors remboursements de dette). Avec notamment le transfert des collèges à partir de 1986, cette part a diminué pour atteindre 66 % au début des années 1990. Puis, avec les nombreux transferts ou créations de compétences

intervenus à partir des années 2000 (action sociale, personnels), la part du fonctionnement s'est accrue pour atteindre 85 % en 2014. À cette date, au moins le tiers des dépenses de fonctionnement, environ 20 milliards d'euros, relève directement d'une compétence transférée dans les années 2000.

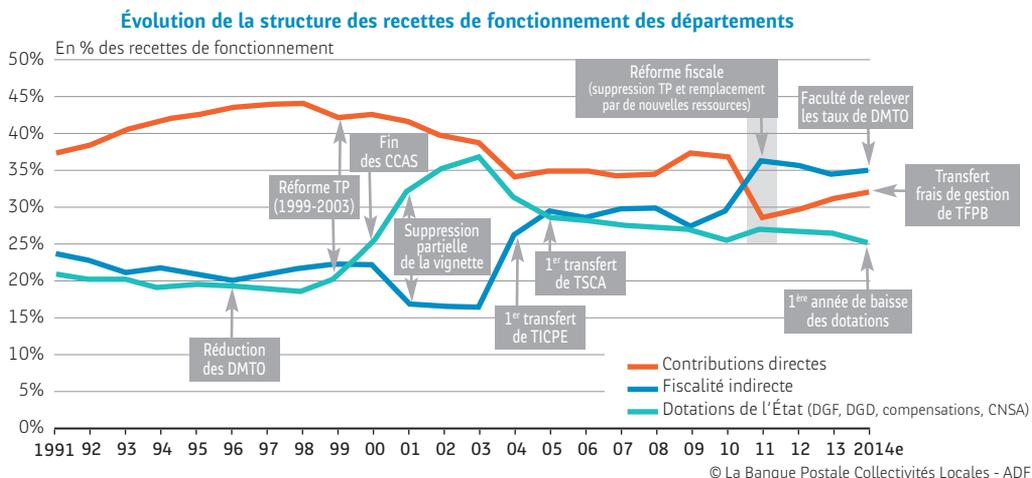
## Évolution des dépenses départementales d'action sociale



D'un niveau de 35 milliards d'euros en 2014, **les dépenses d'action sociale** représentent près de la moitié des dépenses totales et 58 % des dépenses de fonctionnement. Leur évolution (hors effet des transferts) est principalement liée à celle du nombre de bénéficiaires des aides (en lien avec l'évolution démographique et la conjoncture économique) et aux revalorisations des

prestations décidées par le gouvernement. Le financement de ces dépenses est au cœur des débats entre les départements et l'État, les recettes transférées s'avérant insuffisantes (cf. encadré page 13). Les départements ont peu de marges de manœuvre sur ces dépenses même si depuis quelques années une véritable ingénierie sociale se met en place permettant d'en améliorer la gestion.

## 2. Une structure des recettes modifiée par les réformes successives



En 2014, **les recettes de fonctionnement** des départements sont estimées à 67 milliards d'euros contre 13 milliards d'euros en 1982, soit une multiplication par plus de 5 en 32 ans (2,4 hors effet prix).

Ces recettes sont constituées pour :

- 32 % par les contributions directes (TFPB, CVAE, IFER, frais de gestion) ;
- 35 % par les impôts indirects (droits de mutation, TICPE, TSCA) ;
- 25 % par les dotations versées par l'État (DGF, DGD, compensations fiscales et dotations de la CNSA) ;
- 8 % par les autres recettes de fonctionnement (recouvrements reçus...).

Les recettes de fonctionnement ont enregistré une hausse constante sur l'ensemble de la période, avec des accélérations marquées les années de transferts de compétences. Les principaux bouleversements ne se trouvent cependant pas dans leur trajectoire mais dans la modification profonde de leur structure.

Ainsi, jusqu'en 1998, le poids des contributions directes (TH, taxes foncières et TP) n'a cessé d'augmenter pour atteindre 44 %. Par la suite, le mouvement s'est inversé sous l'effet des réformes fiscales et des transferts de compétences. Dans un premier temps, le poids des dotations de l'État a fortement progressé (37 % en 2003) puis le produit de la fiscalité indirecte a pris le relais pour finalement représenter, depuis 2011, le premier poste des ressources de fonctionnement.

### Impact des transferts de compétences

Avec les transferts et créations de compétences qui ont été compensés soit par de la fiscalité indirecte (TICPE et TSCA) soit par des dotations (DGD et dotations de la CNSA), la part de la fiscalité directe a mécaniquement diminué.

### Impact des réformes fiscales

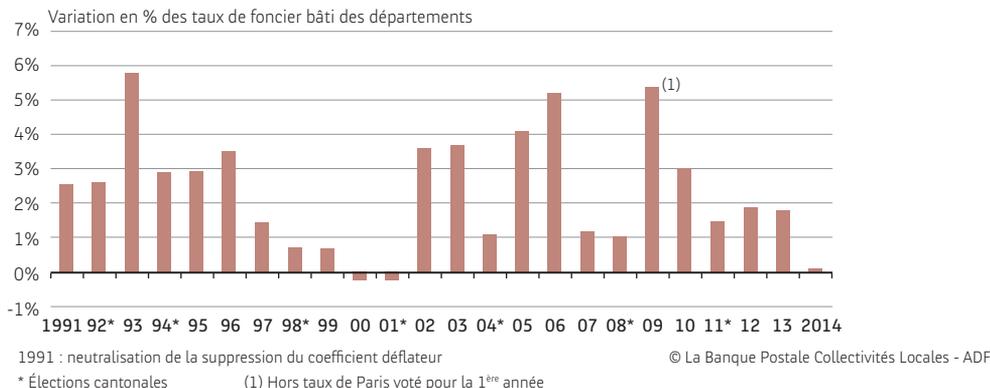
Des réformes fiscales successives ont eu pour conséquence de supprimer des impôts directs pour les remplacer par de nouvelles taxes ou des dotations.

- À partir de 1999 la part salaires de la TP a été transformée en compensation fiscale (et incorporée en 2004 dans la DGF).

- La réforme fiscale de 2010 a entraîné la suppression totale de la TP remplacée par plusieurs ressources, certaines en contributions directes mais sans pouvoir de taux (CVAE, IFER), d'autres en impositions indirectes (DMTO, TSCA) et d'autres en dotations (DCRTP). Par ailleurs, cette réforme a entraîné la perte pour les départements du bénéfice du produit de TH et de TFPNB. Au final, la part de recettes de fonctionnement sur laquelle les départements peuvent actionner le levier fiscal a été considérablement amputée, passant de 37 % avant réforme à 17 % après.

- Enfin, en 2014, les départements ont bénéficié de deux nouvelles ressources : la possibilité d'augmenter le taux plafond des DMTO et le transfert des frais de gestion au titre de la TFPB, ce qui accroît le poids de la fiscalité indirecte dans le premier cas et directe dans le deuxième.

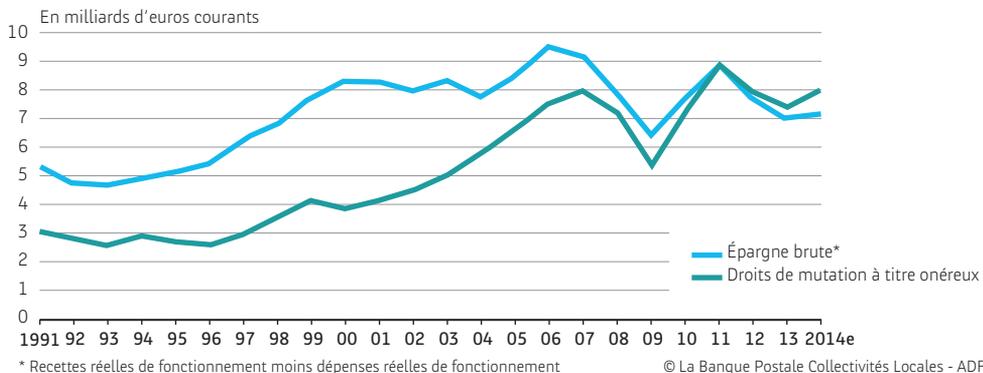
## Utilisation du levier fiscal sur le foncier bâti



Sur la période 1991-2014, l'évolution du produit de TFPB (hors Paris) est due dans les mêmes proportions à la hausse des taux et à la hausse des bases, leur effet étant tous deux de 3,9 % en moyenne chaque année. Hors effet des années d'élection, l'utilisation du levier fiscal est corrélée avec l'évolution des dépenses de fonctionnement et les phases de transferts de compétences. Entre 1997 et 2001, par exemple, période de faible progression des dépenses, les départements ont pu adopter une politique de modération de la pression

fiscale. À l'inverse, à partir de 2002, pour financer l'accroissement des charges, dû notamment à la progression soutenue des dépenses d'aide sociale et des contributions aux SDIS, les départements ont fortement augmenté leur taux d'imposition. L'exercice 2014 semble amorcer une nouvelle période de modération fiscale sur le foncier bâti, rendue possible par l'existence de nouvelles ressources (transfert des frais de gestion et DMTO).

## Produit des droits de mutation à titre onéreux revenant aux départements

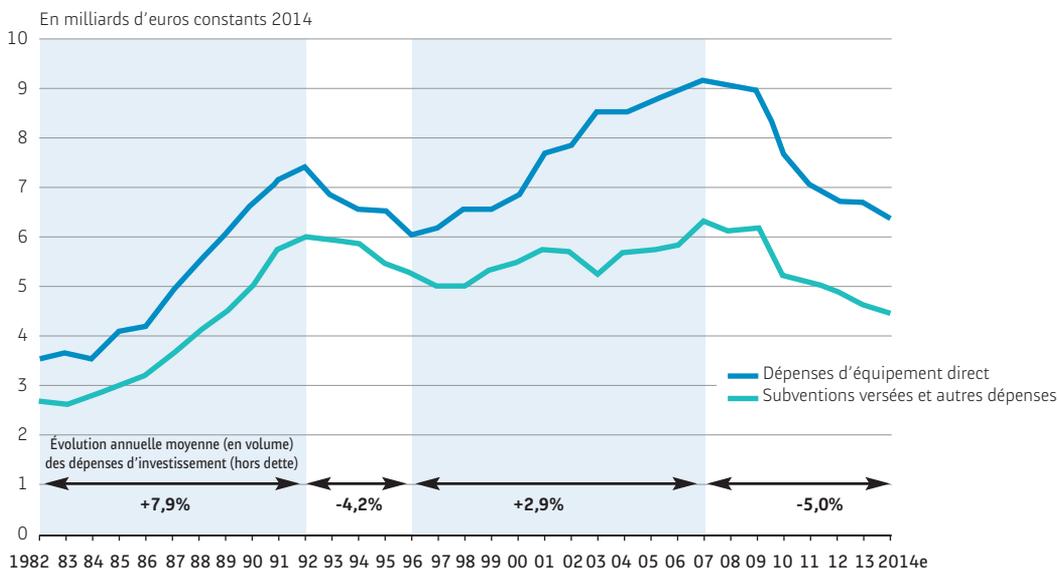


**Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)**, 8 milliards d'euros en 2014 et 18 % des recettes fiscales, sont assis sur les ventes de biens immobiliers et dépendent de la conjoncture du marché immobilier. Leur évolution est particulièrement volatile et influence la trajectoire de l'épargne brute (recettes moins dépenses de fonctionnement). Au début des années 1990, le produit des DMTO est en baisse suite à la crise immobilière et à la réduction

de 35 % des DMTO sur les acquisitions d'immeubles (qui fait l'objet d'une compensation fiscale). De 1996 à 2007, ils connaissent une forte croissance puis, à partir de 2008, ils subissent les à-coups de la crise économique alternant forte baisse et reprise marquée. La hausse observée en 2014 est due à l'utilisation par 90 départements de la faculté de relever le taux plafond de droits de mutation de 3,8 % à 4,5 %.

### 3. Des investissements limités par la contraction des marges de manœuvre financière

Évolution des deux composantes de l'investissement des départements



© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

En 2014, **les dépenses d'investissement** (hors remboursements de dette) des départements devraient s'élever à 11 milliards d'euros. Elles se décomposent essentiellement en dépenses d'équipement direct (59 %) et en subventions versées (39 %), en priorité aux petites communes. Ces dépenses ont progressé sous l'effet des transferts de compétences mais elles ont également souvent contribué, par leur baisse, à la préservation des marges de manœuvre financière.

#### Quatre principales phases sont observées :

**Entre 1982 et 1992**, les investissements départementaux connaissent une progression très dynamique de 11,9 % par an en moyenne (+ 7,9 % en volume). Les départements financent principalement la voirie et les collèges dont ils ont la responsabilité depuis 1986.

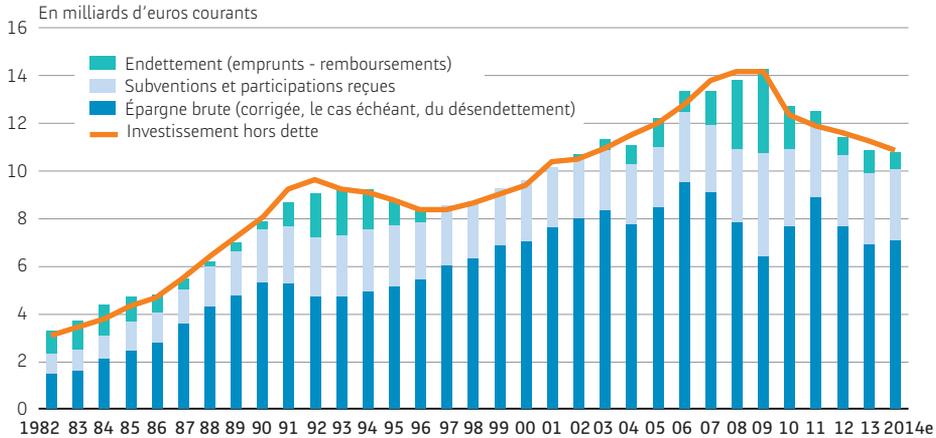
**Entre 1992 et 1996**, les investissements sont en baisse (- 4,2 % en volume en moyenne par an). Cette pause fait suite à une période particulièrement riche en équipement et permet d'amortir la crise économique de 1993. La réduction de voilure concerne en

priorité la voirie, les dépenses pour les collèges étant peu touchées.

**Entre 1996 et 2007**, les investissements repartent à la hausse sur une assez longue période (+ 2,9 % en moyenne annuelle) mais dans des proportions moindres que celles de la première décennie. Un écart commence à s'observer entre l'évolution des dépenses d'équipement réalisées en direct et les subventions versées, ces dernières étant moins dynamiques.

**Depuis 2007**, les investissements diminuent de façon continue. Entre 2007 et 2014, ils ont reculé en moyenne de 5,0 % en volume chaque année perdant ainsi 30 % de leur masse en sept ans. Ce repli fait suite notamment au problème structurel de financement de l'action sociale qui nécessite la constitution de marges de manœuvre financière. Les départements remettent ainsi en cause leurs programmes d'investissement direct mais également leur politique de subventionnement à des tiers, dont celle concernant l'investissement des communes et intercommunalités.

## Financement des investissements départementaux



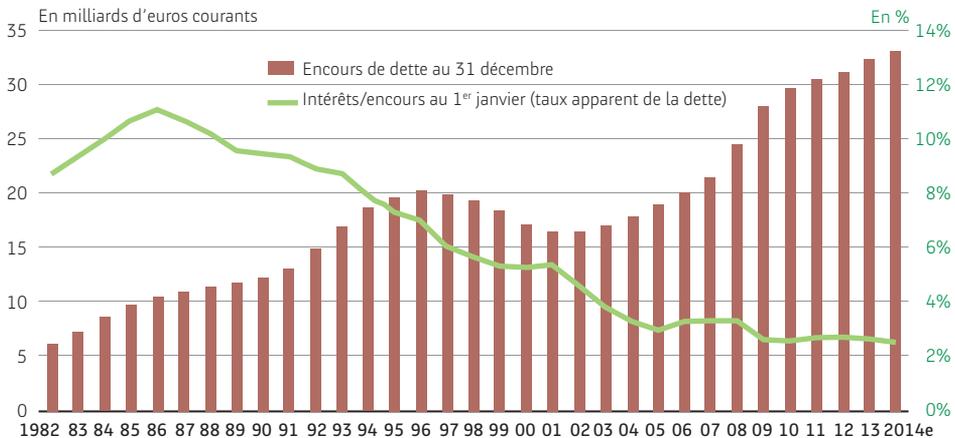
L'écart entre la courbe et les histogrammes correspond à la variation du fonds de roulement

© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

Pour financer leurs investissements, les départements font appel à des **ressources propres** (épargne brute, subventions et dotations d'investissement en provenance de l'État et de tiers) ou à des **ressources externes** (endettement : emprunts corrigés des remboursements). Les investissements sont couverts en grande partie par

les ressources propres mais les départements ont connu des phases d'endettement plus prononcées (1991-1995 et 2007-2010) rendues nécessaires par l'importance des investissements réalisés et par l'érosion des capacités d'autofinancement.

## Évolution de l'encours de dette des départements et de son coût



© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

L'**encours de dette** des départements est estimé à 33 milliards d'euros fin 2014. Il a été multiplié par 5,4 depuis 1982 et son poids dans le PIB est passé de 1,0 % à 1,5 % sur la période. Entre 1996 et 2001, l'encours de dette a connu une baisse avant de repartir à la hausse. La dette a progressé de 7,6 % en

moyenne par an entre 2002 et 2010. Depuis 2011, elle enregistre des taux de progression plus faibles (+2,7 % en moyenne par an). En parallèle, le coût de la dette diminue depuis 1986. Son taux apparent passe ainsi de 11,0 % en 1986 à 2,5 % en 2014.

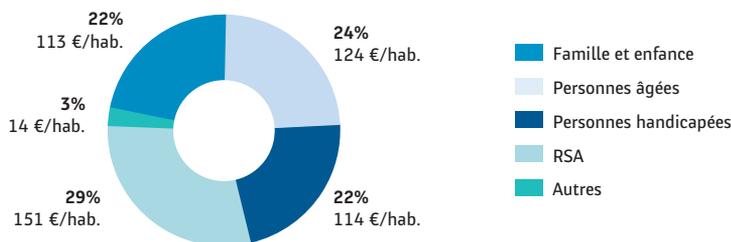


# DES DISPARITÉS LIÉES AUX PARTICULARITÉS DE CHAQUE TERRITOIRE

Les grandes tendances observées pour l'ensemble des départements masquent de fortes disparités individuelles. La nature et les montants des dépenses d'action sociale, la répartition du produit fiscal ou encore les politiques de subventionnement à des tiers sont autant d'illustrations de ces différences inhérentes à des particularités démographiques, géographiques ou socio-économiques.

## 1. L'action sociale au cœur des compétences et des disparités

Structure des dépenses d'action sociale



Source : Comptes administratifs 2013

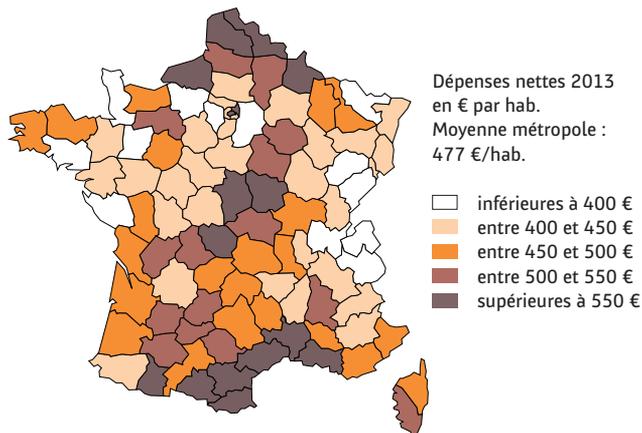
Les départements assurent le financement de différents domaines d'intervention comme la construction et l'entretien des collèges, la voirie ou les services d'incendie et de secours. Leurs budgets sont cependant de plus en plus orientés vers l'action sociale.

Représentant 49 % de leurs dépenses totales hors remboursements de dette, l'action sociale constitue le

poste principal des budgets et absorbe 35 milliards d'euros, soit 517 euros par habitant. Quatre secteurs d'intervention sont distingués : la gestion du RSA (29 %), l'aide aux personnes âgées (24 %), l'aide aux personnes handicapées (22 %) et l'aide à la famille et à l'enfance (22 %).

Des disparités importantes entre départements se cachent derrière ces moyennes. Ainsi, pour la métropole, les dépenses d'action sociale nettes des recouvrements s'échelonnent entre 341 euros et 672 euros par habitant, soit un rapport variant du simple au double. Autour d'une moyenne de 477 euros par habitant, 13 départements dépensent moins de 400 euros par habitant alors que pour 16 départements ces charges sont supérieures à 550 euros par habitant. Ces disparités ne reflètent pas uniquement les politiques menées par les départements, elles sont également liées au contexte démographique, social et économique du territoire.

Disparités des dépenses nettes d'action sociale en métropole

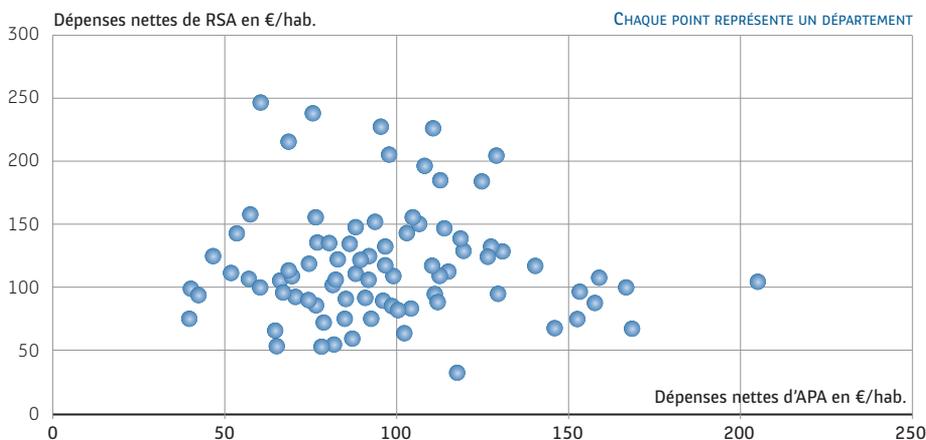


Source : Comptes administratifs 2013

© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF



### Illustration des disparités en matière de RSA et d'APA



Sources : Comptes administratifs 2013 - Départements de métropole

© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

Ainsi, l'observation des dépenses au titre du RSA et de l'APA illustre ces spécificités sociodémographiques. Les dépenses de RSA nettes des recouvrements s'échelonnent de 33 à 246 euros par habitant, soit un rapport de un à sept, faisant subir des contraintes conjoncturelles sur les budgets des départements les plus fortement concernés par ces dépenses. Ce sont des départements plutôt urbains dont une part significative de la population est touchée par la précarité. D'après la DREES, 1,55 million de bénéficiaires recevraient l'allocation RSA en 2013, en augmentation de 6,9 % par rapport à 2012.

Parallèlement, les dépenses au titre de l'APA sont très fortes dans les départements peu peuplés, ruraux et dont la population est âgée. Elles peuvent atteindre 206 euros par habitant pour une dépense médiane de 94 euros par habitant. Ces départements font face à des contraintes plus structurelles dans l'élaboration de leur budget. Ces dépenses, qui concernent 1,4 million de bénéficiaires, sont pour plus de la moitié dédiées à l'aide à l'accueil.

## Le financement des trois allocations individuelles de solidarité (RSA, APA, PCH)

En 2013, la situation financière des départements a conduit le Premier ministre à installer un groupe de travail État/départements qui a conclu à un constat partagé sur le chiffrage du reste à charge financé par les départements au regard des compensations accordées par l'État sur les trois allocations de solidarité.

Les dépenses des trois prestations sociales avaient en effet progressé de 11 milliards d'euros à 15,6 milliards d'euros entre 2007 et 2012. Sur la période de 2002 à 2012, le reste à charge pour les départements s'établissait à près de 48 milliards d'euros.

Ce constat a abouti à la signature du Pacte de confiance et de responsabilité qui a permis en 2014 une amélioration

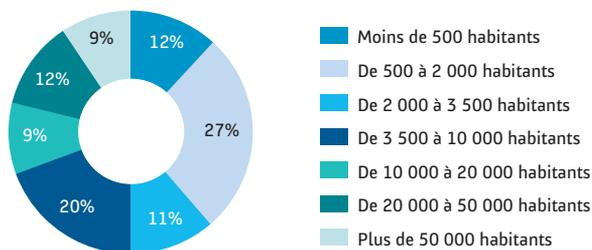
de la compensation versée par l'État et la réduction des inégalités financières entre les départements face au reste à charge.

Cet accord s'est traduit par le transfert du produit des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (réparti entre les départements via le fonds de compensation péréquée), la possibilité offerte aux départements de majorer le taux de droit commun des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et la création d'un fonds de solidarité entre les départements.

Ces mesures ont permis de couvrir en 2014 31 % du reste à charge constaté en 2012, les voies d'un financement national de ces allocations restant à bâtir.

## 2. Le soutien des départements aux communes, un outil de cohésion territoriale

### Répartition des subventions départementales aux communes par strate de population



Source : Traitements La Banque Postale Collectivités Locales à partir de données de la DGFIP 2013

© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

Les disparités financières entre les départements résultent également de la taille de leurs communes. La politique départementale d'aide à l'investissement est en effet fortement conditionnée à ce critère.

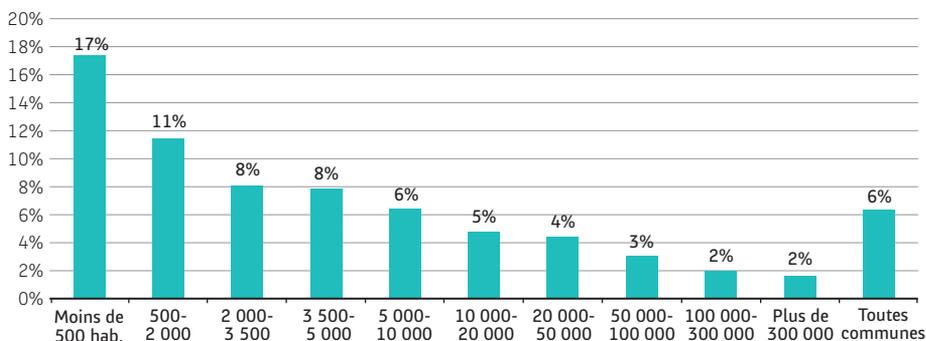
Alors que les subventions versées au bloc communal représentent un volume important en 2013 (2,1 milliards d'euros), leur repli (- 30 % en 6 ans) constitue indéniablement une source d'inquiétude pour les bénéficiaires, notamment les communes.

Même si les subventions d'investissement départementales sont de plus en plus orientées vers l'intercommunalité

(38 % des subventions versées au bloc communal), les communes restent en effet les principales bénéficiaires : plus de 20 000 communes concernées en 2013.

De manière assez logique, les plus petites d'entre elles concentrent une part importante de ces subventions. Ainsi, celles de moins de 3 500 habitants perçoivent la moitié des montants alloués aux communes, alors qu'elles ne représentent que 33 % de la population. Pour de nombreux projets en milieu rural (assainissement, voirie, patrimoine...), l'aide du département est une condition indispensable à leur équilibre financier.

### Part de l'investissement communal financée par les subventions départementales Périmètre : communes ayant perçu une subvention en 2013 (20 906 communes)



Source : Traitements La Banque Postale Collectivités Locales à partir de données de la DGFIP 2013

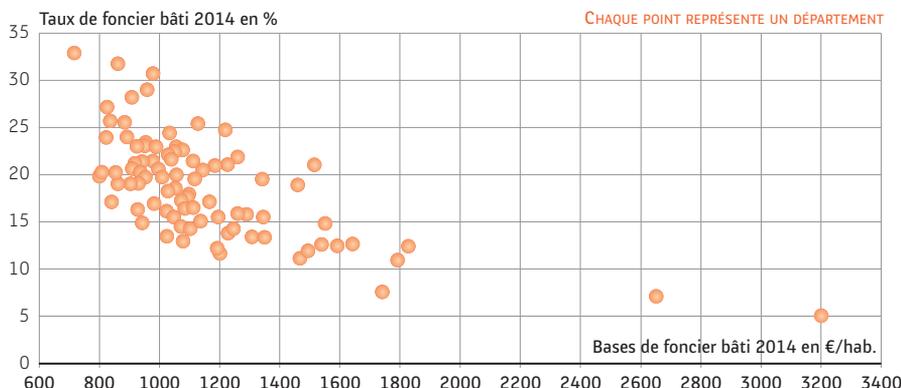
© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

Pour les communes ayant bénéficié d'une subvention départementale, les aides perçues représentent en moyenne l'équivalent de 6 % des dépenses totales d'investissement de l'année, mais ce poids varie fortement en fonction de la taille des collectivités. Les communes les plus dépendantes des subventions du département sont celles de moins de 500 habitants :

ces ressources représentent l'équivalent de 17 % de l'ensemble de leurs investissements. Les communes les plus peuplées sont beaucoup moins exposées au risque de baisse des subventions départementales : pour celles de plus de 50 000 habitants, par exemple, la part des subventions dans le financement de leurs investissements est de 3 %.

### 3. Des recettes fiscales inégalement réparties sur le territoire

#### Disparités en matière de foncier bâti



Source : États fiscaux 2014 - Départements de métropole

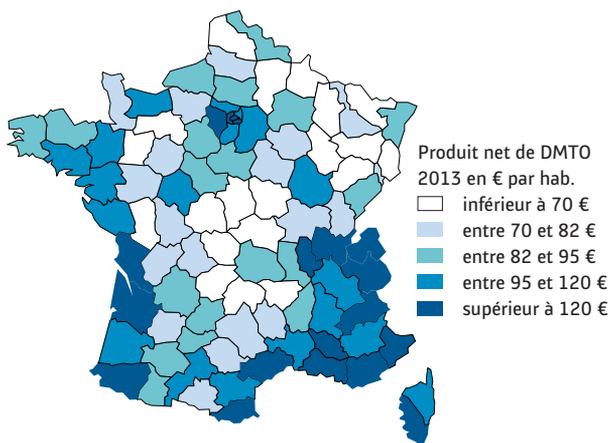
© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

Comme pour les dépenses, les montants moyens de recettes fiscales masquent des disparités fortes d'un département à l'autre. À titre d'illustration, le produit de taxe sur le foncier bâti perçu par les départements de métropole varie de 132 à 316 euros par habitant avec une valeur médiane de 198 euros par habitant. Ces écarts sont le reflet de disparités fortes sur les bases moyennes d'imposition partiellement compensées par les niveaux de taux d'imposition. Ces derniers sont en effet le plus souvent inversement

corrélés aux niveaux des bases taxables, parfois en lien avec les politiques d'abattement par ailleurs pratiquées. Au total, le produit de foncier bâti représente 12 milliards d'euros de ressources pour les départements, soit l'équivalent de 19 % en moyenne des ressources de fonctionnement. Mais cette part varie de 11 à 28 % pour les départements de métropole. Ainsi, autour d'une médiane de 1 069 euros par habitant, les bases de foncier bâti varient de 715 euros à 3 200 euros par habitant pour des taux allant de 5 % à 32 %.

Autre exemple de disparités de ressources, le produit des droits de mutation, principale ressource fiscale indirecte des départements suite à la réforme de la fiscalité, est très inégalement réparti sur le territoire avec une dynamique elle-même très différenciée. Ainsi, en 2013, les montants (après prise en compte des mécanismes de péréquation) peuvent varier de 57 euros par habitant dans les Ardennes à 262 euros par habitant pour Paris, soit un rapport de 1 à 5. Pour atténuer ces écarts, un fonds national de péréquation des DMTO a été créé pour les départements permettant de redistribuer 339 millions d'euros prélevés sur 16 départements contributeurs nets. Un deuxième fonds de péréquation sur les DMTO a été créé en 2014.

#### Répartition du produit net des DMTO par département



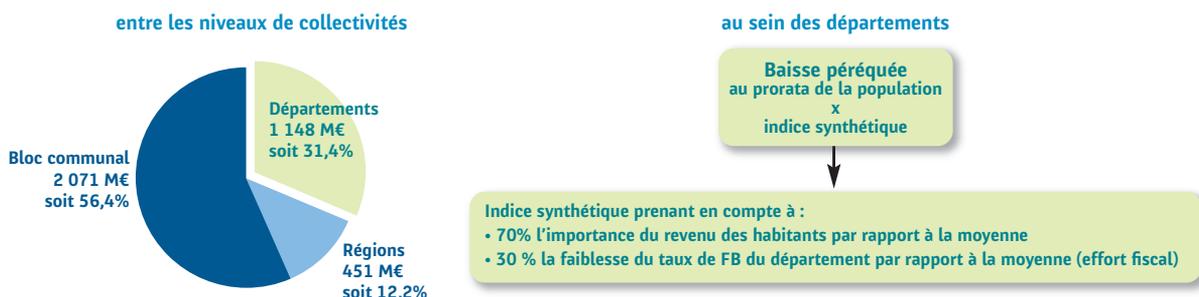
© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

# UNE MONTÉE EN PUISSANCE DES DISPOSITIFS DE SOLIDARITÉ FINANCIÈRE

La solidarité financière à l'échelon départemental est rendue nécessaire par les disparités de territoires et la baisse des dotations. Les montants consacrés à la péréquation verticale sont en augmentation, mais c'est surtout la péréquation horizontale qui se développe avec la mise en place de nouveaux fonds en 2014.

## 1. Une baisse des dotations de l'État péréquée

Répartition de la baisse des concours financiers en 2015



**En 2014**, traduction du Pacte de confiance et de responsabilité du 16 juillet 2013 qui associe les collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics, la DGF enregistre pour la première fois une baisse à hauteur de 1,5 milliard d'euros pour l'ensemble des collectivités locales ; cette réduction s'opère entre niveau de collectivités au prorata de leurs recettes totales. Pour les départements, elle s'élève à 476 millions d'euros. Contrairement aux autres niveaux de collectivités locales, elle est répartie entre les départements de manière péréquée à l'aide d'un indice synthétique composé à 70 % du revenu par habitant et à 30 % de l'effort fiscal. En moyenne, cette baisse représente l'équivalent de près de 7 % de leur

épargne brute de 2013, et même plus de 10 % pour dix départements.

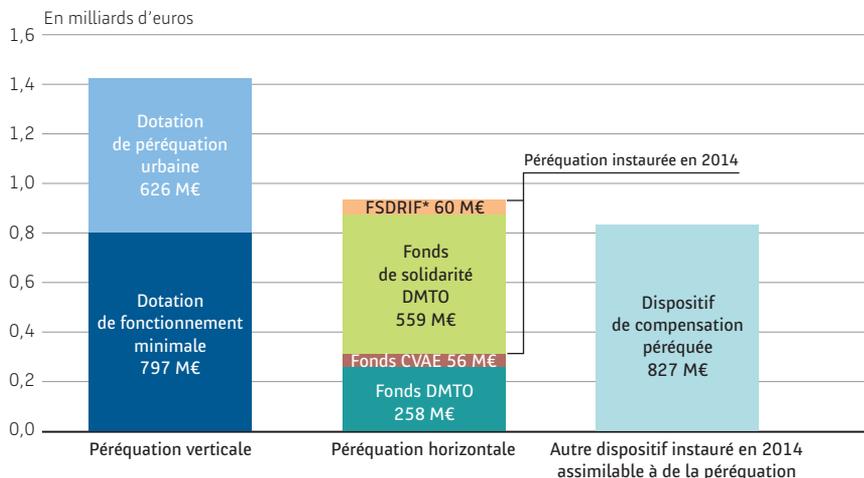
**En 2015**, cette baisse est accentuée à hauteur de 3,67 milliards d'euros pour l'ensemble des collectivités locales. Les mêmes modalités de calcul pour la répartition par niveau et au sein d'un niveau de collectivités locales ont été conservées. Les concours financiers des départements diminuent ainsi, toutes choses égales par ailleurs, de 1 148 millions d'euros. Une baisse équivalente se répétera deux années supplémentaires, portant la baisse totale supportée par les départements à plus de 3,9 milliards d'euros (et à 12,5 milliards d'euros pour l'ensemble des collectivités locales) d'ici 2017.

Illustration théorique des baisses envisagées sur la DGF des départements



## 2. Un renforcement de la péréquation pour atténuer les difficultés de financement de l'action sociale

La péréquation dans les départements en 2014



\* Fonds de solidarité pour les départements de la région Île-de-France

© La Banque Postale Collectivités Locales - ADF

Suite à la réforme fiscale de 2010 qui a opéré de profonds changements dans la structure des recettes des collectivités locales et à la réduction des concours financiers de l'État, s'est imposée la nécessité de développer la péréquation.

**Les mécanismes de péréquation verticale** (de l'État vers les collectivités locales) qui passent par la dotation de péréquation urbaine (DPU) et la dotation de fonctionnement minimale (DFM), représentent des sommes importantes pour les départements : environ 1,4 milliard d'euros au total en 2014.

S'ajoute à ces mécanismes, dans le cadre du Pacte de confiance et de responsabilité du 16 juillet 2013, le transfert aux départements des frais de gestion au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties à hauteur de 827 millions d'euros pour les aider à financer les allocations individuelles de solidarité. Ce dispositif d'affectation des ressources, également désigné sous l'appellation « dispositif de compensation péréquée » (DCP) est assimilable à de la péréquation verticale.

La DPU et la DFM ont progressé au cours des derniers exercices mais leur évolution est dorénavant compensée par la baisse d'autres dotations, assimilant de plus en

plus les mécanismes de péréquation verticale à des mécanismes horizontaux (entre collectivités locales).

Fort de ce constat, le législateur développe depuis quelques années **les mécanismes de péréquation horizontale**. La loi de finances pour 2011 a créé deux nouveaux fonds pour les départements : le fonds national de péréquation des DMTO et le fonds de péréquation de la CVAE. Ils représentent un peu moins de 320 millions d'euros en 2014.

La loi de finances pour 2014 a poursuivi et amplifié le mouvement. Deux nouveaux fonds ont été créés au niveau départemental : le premier concerne uniquement les départements franciliens (fonds de solidarité pour les départements de la région Île-de-France – FSDRIF), à hauteur de 60 millions d'euros, tandis que le deuxième, qui concerne les droits de mutation, revêt une dimension nationale et redistribue entre les départements un prélèvement de 0,35 % du montant de l'assiette, soit environ 560 millions d'euros en 2014.

Au total, la péréquation horizontale des départements s'élève à un peu moins de 1 milliard d'euros en 2014.



# PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES

## Sigles

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>APA</b>      | Allocation personnalisée d'autonomie                               |
| <b>CNSA</b>     | Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie                    |
| <b>CVAE</b>     | Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises                   |
| <b>DCRTP</b>    | Dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle |
| <b>DDE</b>      | Direction départementale de l'Équipement                           |
| <b>DFM</b>      | Dotations de fonctionnement minimale                               |
| <b>DGD</b>      | Dotations générales de décentralisation                            |
| <b>DGF</b>      | Dotations globales de fonctionnement                               |
| <b>DMTO</b>     | Droits de mutation à titre onéreux                                 |
| <b>DPU</b>      | Dotations de péréquation urbaine                                   |
| <b>FB / FNB</b> | Foncier bâti / foncier non bâti                                    |
| <b>IFER</b>     | Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux            |
| <b>PCH</b>      | Prestation de compensation du handicap                             |
| <b>PIB</b>      | Produit intérieur brut   |
| <b>RMI</b>      | Revenu minimum d'insertion   |
| <b>RSA</b>      | Revenu de solidarité active  |
| <b>SDIS</b>     | Service départemental d'incendie et de secours                     |
| <b>TICPE</b>    | Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques      |
| <b>TOS</b>      | Personnels techniciens, ouvriers et de service                     |
| <b>TSCA</b>     | Taxe spéciale sur les conventions d'assurance                      |

## Méthodologie

Ce document analyse les budgets de l'ensemble des départements de France y compris Paris (sauf mention contraire). Avant 2004, les comptes ont été rétopolés à partir des évolutions hors Paris.

Les montants et les évolutions reposent sur des données en euros courants (sauf mention contraire).

Pour les années antérieures à 2004, les comptes des départements ont été retraités suivant les concepts de la nomenclature M52.

Les dépenses d'action sociale s'entendent hors frais de personnel mais y compris la rémunération des assistants familiaux.

## Sources

Données extraites des comptes administratifs jusqu'en 2013 (données SFL-Forum), estimations La Banque Postale Collectivités Locales pour 2014.

DGFIP, DGCL, INSEE, DREES, CNFPT.

## Avertissement

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

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

## Contacts

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

La Banque Postale Collectivités Locales - Direction des études : [etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr](mailto:etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr)  
[www.labanquepostale.fr/groupe/etudes-publications-lbp.html](http://www.labanquepostale.fr/groupe/etudes-publications-lbp.html)

### **La Banque Postale Collectivités Locales**

Société Anonyme au capital de 100 000 euros

Siège social : 115 rue de Sèvres 75006 Paris

792 665 572 RCS Paris

[labanquepostale.fr/collectivites.html](http://labanquepostale.fr/collectivites.html)

### **Assemblée des Départements de France**

6 rue Duguay-Trouin

75006 Paris

<http://www.departements.fr>

