



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

Les finances des départements en 2021 (fiche thématique)

Date de rédaction : 03/08/2022

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – Les ressources des départements en 2021	4
A – Les recettes fiscales.....	4
B – Les dotations de l’Etat	5
II – Les dépenses des départements en 2021	6
A – Les dépenses de fonctionnement	6
B – Les dépenses d’investissement	7

INTRODUCTION

Les départements, dont les principales compétences concernent l'aide sociale, ont vu leur situation financière s'améliorer nettement en 2021. Cette embellie repose, principalement, sur des facteurs conjoncturels dans un contexte de reprise de l'activité économique.

Le premier est lié au dynamisme de leurs recettes fiscales : les droits de mutation à titre onéreux ont, ainsi, connu une hausse record de 27 %. L'année 2021 a, également, été marquée par une modification de leur panier fiscal : la part de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui leurs était allouée a, en effet, été remplacée par une fraction de la TVA.

Le second est lié à l'évolution modérée de leurs dépenses de fonctionnement (+ 1,4 %). Cette situation est, principalement, la résultante de la faible hausse de leurs dépenses sociales (+ 1,5 %). A titre d'exemple, les dépenses relatives au revenu de solidarité active ont diminué de 0,1 % tout en demeurant, toutefois, à un niveau supérieur à celui d'avant crise. En revanche, leurs dépenses d'investissement ont progressé de 10 %.

Il convient, donc, d'étudier, dans une première partie, les ressources des départements en 2021 (I) et d'analyser, dans une seconde partie, les dépenses des départements en 2021 (II).

I – LES RESSOURCES DES DEPARTEMENTS EN 2021

Les produits réels de fonctionnement des départements ont augmenté de 6,5 %, soit + 4,2 Md€, en 2021. Cette progression est, principalement, due au dynamisme de leurs recettes fiscales (A) tandis que l'évolution des dotations qui leur sont versées par l'Etat a été plus mesurée (B).

A – Les recettes fiscales

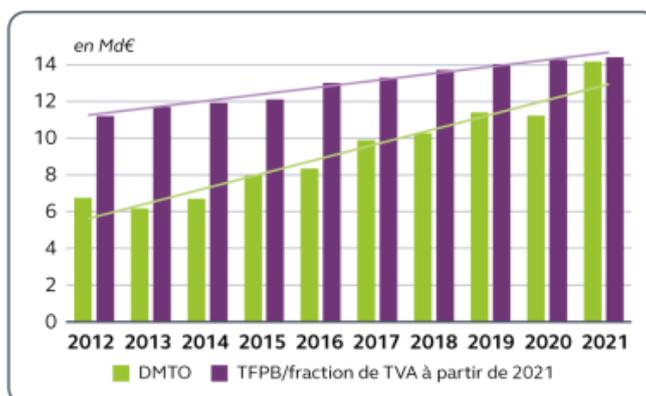
Les produits fiscaux ont été particulièrement dynamiques en 2021 : ils ont, en effet, augmenté de 8,2 %, soit + 3,8 Md€. Cette hausse est intervenue à l'occasion d'une profonde modification du panier fiscal des départements.

Le niveau départemental ne perçoit, ainsi, plus, depuis 2021, aucun produit provenant des taxes ménagères. En effet, la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) a été transférée aux communes, ce qui a provoqué une diminution de 74,2 % des recettes d'impôts locaux. En remplacement, les départements ont reçu une fraction de la TVA, soit 14,4 Md€ (contre 14,3 M€ en 2020 au titre de la TFPB), faisant de cette taxe leur principale ressource.

Les départements ont, également, disposé de deux autres taxes. Ainsi, la CVAE a connu, après une évolution favorable en 2020 (+ 2,5 %), une baisse de 1,1 % en 2021 sous l'effet de la crise et des modalités de son versement par l'État. Les départements ont reçu 47 % de son produit. Quant aux recettes de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), elles ont enregistré une augmentation de 5,5 %.

Enfin, l'on a constaté une hausse inédite des produits des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) de + 27 %. Ceux-ci ont atteint un produit total de 14,2 Md€. La hausse a concerné tous les départements sauf un. Les évolutions, qui sont allés de - 5,3 % à + 44,5 %, ont été plus marquées pour les départements de moins de 250 000 habitants (+ 33,3 %) que pour ceux de plus d'un million d'habitants (+ 25,5 %). Le produit des DMTO a été capté à hauteur de 56,6 % par les départements de plus d'un million d'habitants. En 2021, seuls deux départements n'ont pas retrouvé un niveau égal ou supérieur à 2019. Cette progression est, notamment, due à un volume de transactions en hausse de 15 %, ainsi qu'à une augmentation des prix de 7,2 %.

Graphique n° 15 : évolution des deux principales ressources fiscales départementales



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

B – Les dotations de l’Etat

Les dotations et participations versées par l’Etat ont augmenté de 1,7 % en 2021, soit + 256 M€. Néanmoins, elles ont représenté une part décroissante des recettes des départements : 26,8 % en 2015, contre 22,2 % en 2021.

Cette hausse provient essentiellement des participations de la Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie (CNSA), qui ont augmenté de 7,4 %. Une enveloppe supplémentaire de 15 M€ a été versée pour les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Une aide de 150 M€ a, également, été prévue pour les départements s’engageant à revaloriser les salaires des professionnels de la branche de l’aide à domicile (BAD), à compter du 1er octobre 2021, dans le cadre de l’avenant n° 43 de la convention collective.

II – LES DEPENSES DES DEPARTEMENTS EN 2021

L'année 2021 a été marquée par une hausse des dépenses des départements : cette hausse est plus marquée pour les dépenses d'investissement (B) que pour les dépenses de fonctionnement (A).

A – Les dépenses de fonctionnement

Les charges réelles de fonctionnement des départements ont progressé de 1,4 % en 2021 du fait d'une évolution modérée des dépenses sociales (+ 1,5 %). Treize départements ont même enregistré une baisse de leurs charges de fonctionnement.

Les achats de biens et de services ont connu, après une baisse de 1 % en 2020, une hausse modérée de 0,8 % en 2021. Les augmentations les plus importantes ont concerné les frais de nettoyage des locaux (+ 16,2 %) ou, encore, les dépenses d'entretien et de réparation (+ 3,7 %). Quant aux achats d'eau, d'énergie et de chauffage et aux achats de combustibles et de carburants qui avaient diminué en 2020, ils ont retrouvé leur niveau de 2019.

Les dépenses de personnel se sont accélérées en 2021 à + 2,5 %. Comme les années précédentes, les dépenses relatives à la rémunération du personnel non titulaire ont progressé à un rythme plus soutenu que celles relatives à la rémunération du personnel titulaire (+ 16,6 % contre + 0,9 %). Les crédits relatifs au personnel extérieur ont, également, augmenté de 28,6 %, alors qu'une relative stabilité était constatée ces dernières années. Selon l'Association des départements de France, le contexte sanitaire expliquerait en partie les augmentations constatées en 2021 : personnel contractuel pour les centres de vaccination, recours à des renforts et à des heures supplémentaires dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance, recours à des remplacements dans les collèges.

Les dépenses sociales ont, elles, progressé de 1,5 % en 2021 (contre + 3,9 % en 2020 et + 2,5 % en 2019). Leur part dans les dépenses de fonctionnement s'est stabilisée à 56,3 % en 2021. Elle a même diminué pour les départements les moins peuplés. Après une hausse de 6,7 % en 2020, les dépenses relatives au RSA ont diminué de 0,1 %. Cette tendance a concerné les deux tiers des départements. Néanmoins, ces dépenses sont restées bien plus élevées qu'avant la crise : + 6,5 % par rapport à 2019 à périmètre constant. Cette baisse s'expliquerait par le prolongement exceptionnel des droits à l'assurance chômage et par la reprise économique en 2021. Les dépenses afférentes à la prestation de compensation du handicap ont progressé de 7,3 % et les dépenses au titre de l'aide personnalisée d'autonomie (APA) de 1,8 %. Quant aux dépenses de frais d'hébergement, elles ont continué leur progression à un rythme comparable à celui de 2020 (+ 2,2 %).

Enfin, les subventions de fonctionnement versées par les départements ont reculé de 2,9 % en 2021, après une hausse de 7,3 % en 2020 dans le contexte de crise sanitaire. La baisse a concerné, principalement, les subventions versées aux organismes privés (- 4,1 %, après une hausse de 9,4 % en 2020).

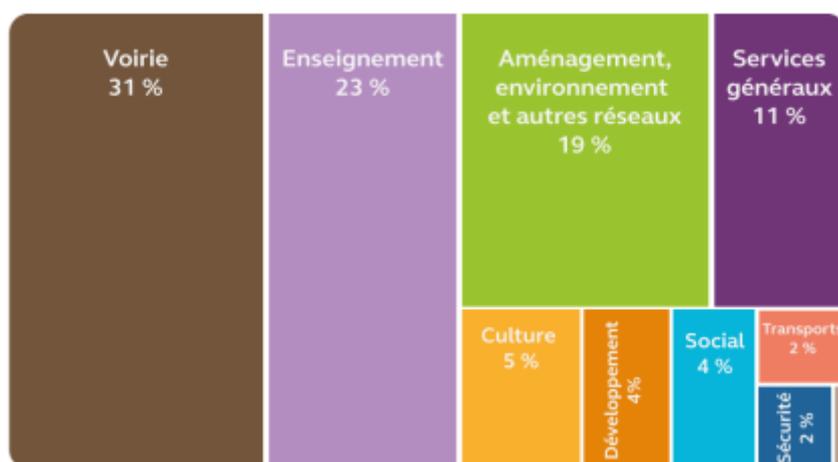
B – Les dépenses d’investissement

Les départements ont participé à l’effort de relance. Leurs dépenses d’investissement ont, ainsi, progressé de 10 % en 2021, même si ce rythme a été inférieur à celui de 2019 (+ 13,7 %). Cette hausse a été plus marquée pour les départements de plus d’un million d’habitants (+ 11,5 %) qui ont porté la moitié des dépenses d’investissement.

Les dépenses d’équipement ont progressé plus fortement que les subventions versées (+ 14,3 % et + 2,5 %). Si une baisse des subventions versées aux communes et à leurs groupements avait été constatée en 2020 (- 6 %), les collectivités ayant fortement réduit leurs dépenses d’équipement en 2020, elles ont augmenté de 7 % en 2021.

La voirie a constitué, comme toujours, le premier poste d’investissement des départements (31 %). Néanmoins, la principale hausse des dépenses d’investissement a concerné, en 2021, l’enseignement (+ 19,5 %).

Graphique n° 21 : répartition des dépenses d’investissement départementales en 2021 par fonction (budgets principaux)⁹¹



Source : Cour des comptes, d’après des données DGFIP