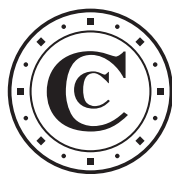


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

Résultats 2025 et perspectives 2026

Juillet 2026

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	7
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	17
Introduction	19
Chapitre I En 2025, une situation financière des collectivités toujours solide, malgré un déficit encore élevé.....	21
I - Un déficit des collectivités qui diminue tout en restant élevé	21
A - Une importante dégradation du solde des collectivités qui s'interrompt en 2025	23
B - L'absorption par les collectivités de la contribution au redressement des finances publiques	26
C - Un solde hétérogène selon les catégories de collectivités	29
II - Une augmentation notable des recettes	31
A - Des produits de la fiscalité transférée tirés par le rebond des droits de mutation à titre onéreux	32
B - Une augmentation des recettes de TVA malgré leur gel au niveau dû au titre de 2024	35
C - Le tassement des dotations et participations	37
D - Un ralentissement passager de la progression des produits d'impôts locaux	40
E - La hausse continue des produits de gestion.....	45
F - La dynamique des recettes d'investissement.....	46
III - Un ralentissement global de l'évolution des dépenses.....	47
A - Un freinage des charges de fonctionnement	47
B - Une hausse globale des dépenses d'investissement, des évolutions divergentes entre catégories de collectivités	53
IV - Une situation financière globale favorable	55
A - Une épargne toujours abondante	56
B - Un endettement en hausse mais maîtrisé	59
Chapitre II Des situations financières des collectivités qui restent hétérogènes	65
I - Une situation solide du « bloc communal », pour la dernière année d'un mandat atypique.....	66
A - Une épargne élevée.....	68
B - Un effort ascendant d'investissement	77
C - Un recours accru mais maîtrisé à l'emprunt	79
D - Des disparités persistantes de situation financière parmi les communes et les intercommunalités	84

II - Une embellie de la situation financière globale des départements, des situations individuelles toujours contrastées	89
A - Une épargne globale en forte hausse mais qui n'a pas retrouvé son niveau d'avant 2023	91
B - L'accélération de la baisse des dépenses d'investissement	102
C - Un endettement en hausse malgré le redressement de l'épargne et la baisse des investissements	104
D - La permanence de fortes disparités de situation financière entre les départements	106
III - Une amélioration de la situation financière des régions, avec des exceptions	111
A - Une augmentation de l'épargne	113
B - Des dépenses d'investissement en baisse, du fait principalement des subventions versées au titre des fonds européens	117
C - Un endettement financier en augmentation	119
D - Des disparités de situations entre les régions	122
Chapitre III Les perspectives financières des collectivités pour 2026 : une nouvelle contribution au redressement des finances publiques, une amélioration du solde à confirmer	127
I - En 2026, une nouvelle contribution au redressement des finances publiques reposant sur un nombre accru de mesures	128
A - Une mesure pluriannuelle : la poursuite du relèvement du taux de cotisation à la CNRACL	128
B - Trois mesures reconduites en 2026	130
C - Quatre nouvelles mesures	135
D - Une mesure non reconduite : le gel de la TVA	137
E - Une contribution atténuée par des mesures en faveur des collectivités	139
II - La permanence de biais et d'incertitudes	144
A - La répétition de contributions annuelles sans visibilité pour l'avenir : définir explicitement une trajectoire financière propre aux collectivités	145
B - Des mesures à ne pas rééditer ou à éteindre	146
C - Une répartition toujours inéquitable de la contribution : de nécessaires corrections pour l'avenir	150
D - Une contribution à mobiliser dans la durée de manière plus transparente, efficace et équitable	156
III - Une poursuite de la réduction du solde déficitaire des collectivités en 2026 à confirmer	160
A - Une évolution attendue des recettes affectée d'aléas notables	161
B - Une évolution des dépenses qui présente des incertitudes marquées	166
Liste des abréviations	175
Annexes	177

Procédures et méthodes

La Cour des comptes publie chaque année des rapports sur l'exécution du budget de l'État (en avril), la certification des comptes de l'État (en avril), la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale (en mai), l'application des lois de financement de la sécurité sociale (en mai depuis 2023) et la situation et les perspectives des finances publiques (en juin). En outre, en application de l'article L. 132-8 du code des juridictions financières, la Cour publie également chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

En 2025, ce rapport sur les finances publiques locales a été présenté sous la forme de deux fascicules ; le premier, publié fin juin, portait sur la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements en 2024 et le second, publié fin septembre, analysait les perspectives des finances publiques locales et la participation des collectivités territoriales et de leurs groupements au redressement des finances publiques.

En 2026, ce rapport est présenté sous la forme d'un fascicule unique portant sur la situation financière 2025, les perspectives financières pour 2026 et la participation des collectivités territoriales et de leurs groupements au redressement des finances publiques en 2025 et en 2026. Il s'appuie sur les travaux de la formation interjuridictions « Finances publiques locales » qui associe la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : 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 constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, 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. Leur 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 assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d’un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu’aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Pour le rapport annuel de la Cour sur les finances publiques locales, cette dernière catégorie de destinataires correspond aux principales associations représentatives d’élus de collectivités territoriales et de leurs groupements. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

**

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 14 avril par la formation interjuridictions présidée par M. Cazé. Le rapporteur général était M. Viola, conseiller maître, assisté de Mme Chastel-Dubuc, conseillère référendaire en service extraordinaire, M. Tripoz-Ennever, conseiller référendaire en service extraordinaire, M. Arulandarajah, expert de certification et Mme Le Teuff-Lefrère, vérificatrice.

Le contre-rapporteur était M. Albertini, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes.

Il a ensuite été examiné, le 16 juin 2026, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Camby, doyenne des présidents de chambre, M. Hayez, rapporteur général, M. Meddah, Mme Mercereau, Mme Thibault, M. Lejeune, M. Cazé, M. Glimet, présidentes et présidents de chambre, M. Albertini, M. Vught, Mme Daussin-Charpantier, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis. Lors de l’examen de cette publication, Mme de Montchalin, Première présidente, a décidé de se déporter et n’a pas présidé cette séance.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport sur *Les finances publiques locales : Résultats 2025 et perspectives 2026*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable aux ministres et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Ont participé au délibéré : Mme Camby, MM. Meddah, Rolland, Mme Mercereau, M. Lejeune, Mme Thibault, MM. Hayez, Cazé, Glimet, présidents de chambre, M. Potton, Mme Latournarie-Willems, MM. Allain, Michaut, Marquet, Vallet, Boullanger, Savy, Tricaud, Serre, Mme Oltra-Oro, MM. Moguérou, Grévoul, Herbin, Guégano, Mme Bacache-Beauvallet, MM. Helwaser, Mosimann, conseillers maîtres, M. Keïta, Mme Wisnia-Weill, MM. Jessua, Pottier, conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Léna, Sire, Héritier, présidents de chambre régionale des comptes.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Cazé, président de la quatrième chambre et président de la formation interjuridictions, chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, M. Hayez, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Viola, conseiller maître, rapporteur général, de Mme Chastel-Dubuc, conseillère référendaire en service extraordinaire, de M. Arulandarajah, expert de certification, rapporteurs devant la formation interjuridictions chargée de le préparer et de M. Albertini, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hamayon, procureure générale, accompagnée de M. Parent, Procureur financier près la chambre régionale des comptes de Grand-Est.

Mme Rabault ainsi que M. Tronco, membres de la chambre du conseil, n'ont pas pris part à la délibération.

En application de l'article L. 120-12 du code des juridictions financières, Mme de Montchalin, Première présidente, n'a pas participé au délibéré.

M. Martin, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 7 juillet 2026

Synthèse

Un mouvement de réduction du déficit des collectivités entamé en 2025 et qui se poursuivrait en 2026

Un déficit qui se réduit en 2025 tout en restant élevé

Selon les données de la comptabilité nationale publiées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) à la fin du mois de mai, le solde des collectivités territoriales et de leurs groupements s'est établi à - 9,3 Md€ en 2025. Il s'est ainsi amélioré de 2,7 Md€ par rapport à 2024.

Selon les données de la comptabilité budgétaire des collectivités territoriales et de leurs groupements à fin mai, le solde 2025 s'établit à - 11,3 Md€, contre - 11,8 Md€ en 2024. L'écart par rapport à la comptabilité nationale s'explique notamment par la mise en réserve de 1 Md€ de recettes fiscales des collectivités dans le cadre du dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités (DILICO).

Quelle que soit la référence utilisée, le mouvement de dégradation du solde des collectivités entamé en 2023, qui a conduit les collectivités à contribuer de manière significative à la hausse du déficit public global en 2023 et 2024, s'interrompt en 2025.

En 2025, les produits de fonctionnement des collectivités ont enregistré une progression notable (+ 5,9 Md€, soit + 2,3 % hors syndicats), sensiblement plus élevée que celle des charges de fonctionnement. Alors qu'ils avaient subi au cours des deux années précédentes la chute des produits de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la reprise du marché immobilier procure aux départements et aux communes d'importantes recettes supplémentaires. De surcroît, la plupart des départements ont exercé la faculté que leur a donnée la loi de finances pour 2025 de relever leur taux d'imposition de 4,5 % à 5 %, sous certaines conditions. À elle seule, la progression des produits de DMTO (2,6 Md€) représente près de la moitié de la hausse globale des produits de fonctionnement des collectivités (hors syndicats) en 2025.

Par ailleurs, les collectivités ont freiné l'évolution de leurs charges réelles de fonctionnement (+ 3,2 Md€, soit + 1,4 % hors syndicats), après les hausses considérables intervenues au cours des trois années précédentes (+ 30,4 Md€ en cumul entre 2021 et 2024), sous l'effet notamment des conséquences directes et indirectes de la forte inflation. Contrairement aux années précédentes, l'année 2025 était exempte de nouvelles mesures indiciaires. En outre, les collectivités ont bénéficié du retournement des prix de l'énergie. Elles ont parallèlement mené des actions visant à limiter leurs charges, à se concentrer sur certaines dépenses prioritaires et à en différer d'autres. C'est notamment le cas des départements et des régions. À périmètre constant, les charges de fonctionnement des régions ont même baissé en euros constants. Le freinage de cette évolution des charges de fonctionnement est d'autant plus notable que près d'un tiers de leur augmentation résulte de la hausse du taux de cotisation du régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

L'amélioration globale de la situation financière des collectivités en 2025 résulte ainsi de la progression de leurs produits, mais aussi d'arbitrages qu'elles ont effectués entre différentes priorités.

Malgré sa réduction, le déficit des collectivités reste cependant élevé en valeur absolue et en comparaison du solde légèrement excédentaire réalisé par les collectivités au cours de l'avant-dernier mandat municipal (2014-2020).

Une réduction du déficit en 2026 qui présente des aléas

Selon le rapport d'avancement annuel du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) d'avril dernier, le solde déficitaire des collectivités se réduirait de plus de moitié en 2026, pour ne plus atteindre que 4,4 Md€ en comptabilité nationale.

Malgré la dégradation de la conjoncture économique entraînée par la guerre au Moyen-Orient, sous l'effet notamment de la résurgence de l'inflation, cette prévision est paradoxalement plus optimiste que celle de la loi de finances pour 2026, qui prévoyait un déficit de 6,1 Md€.

Des incertitudes élevées affectent toutefois l'évolution du coût des achats de biens et de services et des travaux et celle des recettes de TVA affectées aux collectivités. D'autres aléas concernent les prévisions de produits de taxes foncières et de droits à mutation à titre onéreux, moins bien corroborées que celles, moins élevées, retenues par la loi de finances.

Si ces incertitudes affectant les recettes et les dépenses se matérialisaient dans un sens défavorable, le solde des collectivités pourrait ne pas connaître d'amélioration notable en 2026.

Une bonne santé financière globale des collectivités territoriales, qui s'accompagne du maintien d'une forte hétérogénéité de situations

Des fondamentaux solides

Les collectivités territoriales bénéficient d'une situation financière solide, qui a pour fondement les obligations d'équilibre budgétaire qui s'imposent à elles, avec l'interdiction de financer par l'emprunt leurs charges de fonctionnement –y compris les charges d'intérêts de la dette – et des remboursements d'emprunts, l'emprunt étant réservé au financement des investissements.

La bonne santé financière des différentes catégories de collectivités est attestée par le niveau de l'épargne dégagée par leur section de fonctionnement, rapporté à leurs produits de fonctionnement, et par le niveau de l'endettement financier rapporté à cette épargne.

Ainsi, l'épargne brute des communes est plus de deux fois supérieure au seuil d'alerte communément reconnu de 7 % des produits de fonctionnement, celle des intercommunalités et des régions avoisine trois fois ce même seuil et celle des départements, après avoir frôlé le seuil d'alerte en 2024, s'en éloigne désormais (à 9,5 %).

L'endettement financier des communes et des intercommunalités reste deux fois et demie inférieur au seuil d'alerte en nombre d'années d'épargne brute (douze années). Celui des départements est désormais inférieur de moitié au seuil d'alerte (dix années). Celui des régions est inférieur d'un tiers au seuil d'alerte (neuf années).

Si, en 2025, le niveau de l'autofinancement des dépenses d'investissement du « bloc communal » par l'épargne nette des remboursements d'emprunts et les recettes réelles d'investissement diminue, tandis que leur endettement augmente, cela n'est pas la conséquence d'une insuffisance de l'épargne, mais d'un effort d'investissement intense, plus élevé au total en euros constants sous les années du mandat électif 2020-2026 que sous celles du mandat 2014-2020.

Le redressement financier des départements en 2025 a pour effet de réduire la distance qui sépare leur situation financière de celles des autres catégories de collectivités. Outre le rebond des produits de DMTO, il a été obtenu par la poursuite de la réduction des dépenses d'équipement engagée en 2024, après quatre années de hausse, potentiellement au détriment de la qualité de la voirie et du patrimoine bâti départementaux. Les dépenses d'investissement des régions ont de même baissé en 2025, après plusieurs années de hausse ; cette diminution a essentiellement porté sur les fonds européens dont elles sont l'autorité de gestion.

Des disparités de situations entre échelons territoriaux et en leur sein

La situation financière des régions et celle des départements sont moins solides que celle du « bloc communal ».

La bonne santé financière du « bloc communal » repose au premier chef sur la hausse continue du produit des impôts fonciers (taxe foncière sur les propriétés bâties et cotisation foncière des entreprises notamment), sous le triple effet des mécanismes d'indexation sur l'inflation constatée (locaux d'habitation) ou d'actualisation (locaux professionnels) des bases d'imposition, de la croissance physique de ces bases et de hausses de taux (moindres en 2025, à la veille d'élections). Le ralentissement passager de l'évolution des produits d'impôts fonciers en 2025, lié à la résorption de dysfonctionnements de la collecte de la taxe d'habitation (résidences secondaires et logements vacants), ne remet pas en cause ce constat.

En revanche, les finances des départements sont rendues vulnérables par la conjonction de dépenses sociales dynamiques et rigides à la baisse, de recettes pour partie volatiles (droits de mutation à titre onéreux) et de l'absence de pouvoirs fiscaux (une fois relevé le taux de ces droits). Plus flexibles que celles des départements en raison d'une part plus élevée de dépenses d'investissement, les finances des régions sont en grande partie tributaires d'une ressource – la TVA – qui, après avoir bondi au sortir de la crise sanitaire, a évolué de manière moins favorable que le PIB entre 2023 et 2025.

Les disparités de santé financière sont aussi internes à chaque échelon territorial d'administration locale. Ainsi, en 2025, près de 5 300 communes et cent intercommunalités, soit respectivement 15,0 % et 7,9 % d'entre elles, ne dégageaient qu'une faible épargne brute, qui n'atteignait pas même le seuil d'alerte de 7 % des produits de fonctionnement. Si leur nombre s'est réduit par rapport à l'année dernière, seize départements avaient encore une épargne brute inférieure à ce seuil.

Pour plus de 4 400 communes, ainsi que neuf départements et deux régions (dont une ultramarine), l'endettement financier dépassait fin 2025 le seuil d'alerte exprimé en nombre d'années d'épargne brute.

Selon le cas, ces situations dégradées résultent de choix de gestion des collectivités concernées, de disparités de la qualité de leur gestion, mais aussi d'insuffisances de ressources imputables à la faiblesse quantitative et au ciblage insuffisant des dispositifs de péréquation financière¹. Dans un sens opposé, une nette majorité de communes et d'intercommunalités (62 %) bénéficient d'une situation confortable s'agissant du niveau de leur endettement financier rapporté à celui de leur épargne brute (quatre années au plus).

¹ Cour des comptes, *Cohésion territoriale et attractivité des territoires, chapitre « Renforcer la péréquation pour réduire les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales »*, rapport public annuel 2026, mars 2026.

Une contribution des collectivités au redressement des finances publiques nécessaire mais à redéfinir

Une contribution des collectivités au redressement des finances publiques se justifie par leur part dans l'ensemble des dépenses publiques (près de 18 %) et la profonde détérioration de la situation d'ensemble des finances publiques. La bonne santé financière des collectivités, en moyenne, est de nature à faciliter la mobilisation d'une contribution significative s'échelonnant sur plusieurs années.

Une nouvelle contribution en 2026

Pour la première fois depuis mars 2020, une contribution au redressement des finances publiques a été mise à la charge des collectivités par les lois financières pour 2025. Cette contribution a pris la forme de redéploiements de recettes en faveur de l'État et de la sécurité sociale et d'une mise en réserve de recettes fiscales, devant être restituées par tiers en trois années (dispositif de lissage des recettes fiscales des collectivités ou DILICO).

Suivant l'estimation de la Cour, la contribution exécutée, nette de mesures favorables aux collectivités, s'est élevée à 4,3 Md€ en autorisations d'engagement (AE) en 2025. L'impact négatif de la contribution sur la trésorerie des collectivités (c'est-à-dire en crédits de paiement ou CP) est cependant plus limité, à 1,7 Md€. Les collectivités ont absorbé cette contribution : leur déficit budgétaire n'a pas augmenté, mais s'est légèrement réduit.

La loi de finances pour 2026 a reconduit une contribution des collectivités au redressement des finances publiques, prenant de nouveau la forme de redéploiements de recettes en faveur de l'État² et d'une mise en réserve de recettes fiscales. Compte tenu, par ailleurs, de mesures favorables aux collectivités, en particulier aux départements (avec un fonds de sauvegarde porté à 600 M€), le montant net de la contribution des collectivités en 2026 s'établit à 3,5 Md€ en AE et à 2,4 Md€ en CP. Les collectivités feraient plus qu'absorber cette contribution : leur solde déficitaire connaîtrait en effet un fort redressement, ce qui reste à confirmer au vu notamment des risques liés à la dégradation de l'environnement économique (voir *supra*).

² Tandis que le redéploiement de recettes des collectivités en faveur de la sécurité sociale se poursuit en 2026 sous l'effet d'une hausse continue jusqu'en 2028 du taux de cotisation des employeurs territoriaux au régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (CNRACL).

L'exécution de la loi de finances pour 2026 viendra accroître le niveau de cette contribution. La Cour rendra compte de la contribution 2026 exécutée dans son rapport sur les finances publiques locales de 2027.

Des problèmes persistants de conception

Sauf exception (hausse des taux de cotisation des employeurs territoriaux à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales ou CNRACL), la contribution n'est pas programmée sur plusieurs années, ce qui est de nature à priver les collectivités de la visibilité et de la prévisibilité nécessaires à la programmation de leurs projets d'investissement et d'amélioration de l'efficacité de leur fonctionnement.

La contribution 2026 est mobilisée par des mesures d'inégale importance, dont le nombre (huit) s'est accru par rapport à 2025 (six). Ce fractionnement nuit à la lisibilité de la contribution, à sa cohérence d'ensemble et à son acceptation par les collectivités.

Une mesure de la contribution est contraire à un objectif de politique publique. Ainsi, la fin à compter de 2026 de la compensation intégrale par l'État de la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujetties aux impôts fonciers locaux affaiblit l'incitation des communes et des intercommunalités à accueillir de nouveaux investissements industriels, en contradiction avec l'objectif de réindustrialisation fixé par les pouvoirs publics.

Une autre mesure de la contribution est inadaptée. Pour que le DILICO ait l'effet modérateur qui lui est prêté sur le comportement de dépense des collectivités, il faudrait, compte tenu du reversement sur les trois années suivantes des montants prélevés, que le montant des prélèvements augmente chaque année, alors qu'il diminue en 2026 (740 M€ contre 1 Md€ en 2025), les communes en ayant été exemptées en année d'élections. Pour que le DILICO ait un impact croissant, il faudrait même que le montant annuel des prélèvements, net des reversements, augmente chaque année. Il serait toutefois peu concevable que les prélèvements du DILICO croissent indéfiniment de manière pyramidale.

La contribution n'est enfin pas répartie de manière équitable. En 2026 comme en 2025, les communes sont sollicitées de manière moins que proportionnelle à leurs capacités financières. Après les régions en 2025, les intercommunalités assument en 2026 une part disproportionnée de la contribution, en l'espèce la moitié en AE et plus de 60 % en CP. Après déduction des mesures en leur faveur, les départements ne contribuent plus du tout au redressement des finances publiques en 2026. De plus, la mesure dont ils bénéficient – un abondement du fonds de sauvegarde permettant d'en porter le montant à 600 M€ – est diluée entre 58 départements. La dispersion de la contribution en un grand nombre de mesures ayant chacune sa propre logique a pour corollaire une concentration aléatoire et parfois brutale de leurs effets sur certains territoires, y compris défavorisés.

Alors que la Cour souligne l'ampleur des disparités de ressources entre collectivités³, le caractère péréquisiteur de la contribution se limite essentiellement aux modalités de prélèvement et de reversement aux collectivités du DILICO (un dixième des fonds reversés est attribué aux fonds nationaux de péréquation horizontale). Facteur aggravant, la péréquation financière entre collectivités ne connaît pas de progrès notables. La hausse du montant cumulatif de la contribution des collectivités année après année rend pourtant indispensables un renforcement quantitatif significatif et un meilleur ciblage de la péréquation, afin d'éviter qu'une partie des collectivités ne se voient contraintes de remettre en cause des politiques essentielles.

Impliquer les collectivités dans l'effort de redressement de manière pluriannuelle, transparente, efficace et équitable

La trajectoire financière attendue des collectivités et les moyens envisagés pour assurer sa réalisation devraient être explicités dans les documents de cadrage des finances publiques (projet de loi de programmation, plan budgétaire structurel à moyen terme et rapport d'avancement annuel de ce dernier) et de celui propre aux finances locales (rapport annexé au projet de loi de finances annuel). Cela nécessite de distinguer les prévisions de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement propres aux collectivités au sein de celle des administrations publiques locales, dont elles constituent l'une des deux composantes⁴.

Plutôt que de mettre en œuvre des mesures éparses, il conviendrait, dans un double objectif de clarté et d'efficacité, de mobiliser la contribution des collectivités en fixant une norme d'évolution du montant exhaustif des transferts financiers de l'État en leur faveur, alors que la norme en vigueur ne couvre qu'un tiers de leur montant, à l'exclusion notamment de la TVA. Cette norme au périmètre le plus étendu serait modulée par échelon territorial d'administration locale en fonction de sa capacité à contribuer. L'ajustement des transferts de l'État par rapport à leur évolution spontanée serait imputé sur un seul transfert, choisi parmi ceux dont la réduction ne viendrait pas limiter l'incitation des collectivités à accueillir de nouvelles activités économiques, ni l'indispensable correction des inégalités de ressources entre collectivités à opérer. Répondent à cette définition la plupart des transferts de recettes de TVA, ainsi que les fractions non péréquatrices, héritées du passé, de la dotation globale de fonctionnement.

³ Cour des comptes, *Cohésion territoriale et attractivité des territoires, chapitre « Renforcer la péréquation pour réduire les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales »*, rapport public annuel 2026, mars 2026.

⁴ Avec les organismes divers d'administration locale.

Il conviendrait d'accompagner la montée en charge pluriannuelle de la contribution au redressement des finances publiques par un renforcement quantitatif de la péréquation financière entre collectivités et un meilleur ciblage de celle-ci en direction des collectivités défavorisées ou peu favorisées. Cela nécessite de redéployer les sommes des fractions non péréquatrices de la DGF en direction des dotations péréquatrices et de corriger les biais contre-péréquateurs que comporte la répartition de ces dernières entre les collectivités. Cela suppose aussi de ne plus répartir entre les collectivités la plupart des fractions de TVA de manière proportionnelle aux pertes de recettes qu'elles compensent, mais de le faire en fonction de critères péréquateurs de ressources et de charges, sauf exception (la fraction de TVA attribuée aux intercommunalités dans le cadre du Fonds national d'attractivité économique des territoires, afin de ne pas amoindrir son possible effet incitatif à l'accueil d'activités économiques).

Il conviendrait aussi de reconnaître les incohérences du DILICO et de dénouer rapidement ce dispositif avant qu'il ne prenne plus d'ampleur. Le DILICO devrait ainsi être mis en extinction : les sommes prélevées seraient reversées aux collectivités entre 2027 et 2029, comme le prévoient les lois de finances pour 2025 et 2026, et il serait tenu compte de ces reversements pour déterminer la contribution des collectivités au redressement des finances publiques ; en revanche, il ne serait plus opéré de nouveaux prélèvements. Pour autant, les collectivités sont exposées en recettes et en dépenses aux aléas de la conjoncture économique, vis-à-vis desquels le DILICO n'a pas d'effet protecteur. Il conviendrait ainsi de mettre en place de véritables fonds de réserve, pour chacun des quatre échelons territoriaux et suffisamment dotés par les collectivités, afin de permettre à celles-ci d'assumer les conséquences d'une dégradation de la conjoncture économique sans devoir solliciter de l'État l'attribution d'aides exceptionnelles ou de nouveaux pouvoirs fiscaux.

**

Cet examen des résultats 2025 et des perspectives financières 2026 des collectivités montre les limites de leur structure de financement et de leurs relations avec l'État : une préservation des ressources des communes qui méconnaît l'aisance de la plupart d'entre elles ; un cadre de financement inadapté des départements (volatilité des recettes de droits de mutation face à des dépenses sociales évolutives et rigides à la baisse) ; un manque de vision d'ensemble lors de l'adoption des décisions relatives aux différents transferts de l'État aux collectivités ; la permanence de fortes inégalités de situations entre échelons de collectivités et en leur sein ; l'absence de mécanismes pertinents de mise en réserve de recettes afin de permettre aux collectivités d'assumer des aléas conjoncturels ; en définitive, une contribution des collectivités au redressement des finances publiques incontournable, mais insuffisamment planifiée et concertée.

Récapitulatif des recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes, dont les deux dernières ont vocation à être mises en œuvre de manière progressive et concertée au cours de la période couverte par le mandat électif 2026-2032 :

1. À compter de 2027, intégrer aux documents de cadrage de l'ensemble des finances publiques (projet de loi de programmation, PSMT et son rapport d'avancement) et des finances locales (rapport annexé au projet de loi de finances annuel), une trajectoire pluriannuelle de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement propre aux collectivités et une description des moyens envisagés pour la réaliser (*recommandation reformulée - ministère de l'action et des comptes publics, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*).
2. À compter de 2027, mobiliser la contribution des collectivités au redressement des finances publiques, non plus par des mesures éparses, mais par la fixation d'une norme d'évolution du montant exhaustif des transferts financiers de l'État en leur faveur, différenciée par échelon territorial (*recommandation reformulée - ministère de l'Action et des comptes publics, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*).
3. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2027, mettre en extinction le DILICO et créer en revanche des fonds nationaux de lissage des aléas conjoncturels par échelon territorial (*recommandation nouvelle - ministère de l'action et des comptes publics, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*).
4. À l'exception des sommes affectées au Fonds national d'attractivité économique des territoires, répartir intégralement d'ici 2032 les transferts de recettes de la taxe sur la valeur ajoutée aux collectivités en fonction de critères péréquateurs de ressources et de charges fondés sur des données contemporaines (*recommandation reconduite - ministère de l'action et des comptes publics, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*).

5. Au sein de la dotation globale de fonctionnement, basculer intégralement d'ici 2032 les montants des dotations forfaitaires des communes et des départements et de la dotation de compensation des intercommunalités vers les dotations de péréquation et éliminer les biais contre-péréquateurs de ces dernières (*recommandation reconduite - ministère de l'action et des comptes publics, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*).

Introduction

L'article L. 132-8 du code des juridictions financières, introduit par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe »), prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Ce rapport est remis au Parlement et au Gouvernement.

Contrairement aux années précédentes, il prend la forme d'un fascicule unique, qui couvre la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements en 2025, leur participation au redressement des finances publiques en 2025 et en 2026 et leurs perspectives financières pour 2026. S'agissant de la situation financière des collectivités⁵, ce rapport prend appui sur les données de la comptabilité publique locale pour l'exercice 2025 (données au 31 mai 2026).

Le premier chapitre examine l'évolution du solde des collectivités et précise les facteurs en recettes et en dépenses de sa formation.

Le second chapitre caractérise la situation financière d'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements et celle de chaque catégorie d'entités locales, en soulignant l'hétérogénéité des situations entre catégories et en leur sein.

Un troisième et dernier chapitre analyse la contribution constatée des collectivités au redressement des finances publiques en 2025⁶, leur contribution prévisionnelle pour 2026, telle qu'elle résulte notamment des mesures de la loi de finances pour 2026, ainsi que les perspectives financières des collectivités pour cette même année.

⁵ Par simplicité, ce terme est employé dans la suite du rapport pour désigner, pris ensemble, les collectivités territoriales (communes, départements, régions et collectivités à statut spécifique créées par la loi) et leurs groupements, qui constituent des établissements de coopération intercommunale (intercommunalités et syndicats).

⁶ Dans son *rapport annuel sur les finances publiques locales* (fascicule 2 publié en septembre 2025) la Cour avait analysé la contribution prévisionnelle pour 2025.

Précisions méthodologiques

Les analyses de ce rapport se fondent sur les comptes de gestion des collectivités territoriales et de leurs groupements, arrêtés au 31 mai et transmis à la Cour par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

L'analyse des comptes effectuée par la Cour couvre les données des budgets principaux et celles des budgets annexes (annexes n° 1 à 7). Les données neutralisent les flux croisés de produits et de charges entre les budgets principaux et les budgets annexes (tous graphiques et tableaux) et entre les entités locales (de toutes les entités locales à l'exception des syndicats pour le chapitre I ; entre les entités relevant de la même catégorie et entre les intercommunalités et les communes qui en sont membres pour le chapitre II). En l'absence d'annulation des flux croisés de produits et de charges des syndicats avec ceux des autres entités locales, les graphiques et tableaux n'intègrent pas les syndicats, sauf mention contraire.

La Ville de Paris est rattachée à la catégorie des communes, la métropole de Lyon à celle des intercommunalités, le département-région de Mayotte à celle des départements et la collectivité de Corse et les collectivités territoriale de Guyane et de Martinique à celle des régions.

La situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements est appréciée à l'aide notamment de cinq indicateurs :

- le rapport entre l'épargne brute, c'est-à-dire le solde des produits et des charges réels de fonctionnement, et les produits réels de fonctionnement. Si le niveau d'épargne varie selon les compétences des collectivités et les besoins d'investissement qui en résultent, un seuil d'alerte de 7 % des produits de fonctionnement est communément retenu ;
- le niveau de l'épargne nette des remboursements d'emprunts, qui permet d'apprécier si le montant de l'épargne brute suffit ou pas à financer le remboursement des annuités d'emprunts ;
- le taux de financement propre des dépenses d'investissement, qui rapporte le montant de l'épargne nette et des recettes réelles d'investissement à celui des dépenses d'investissement. Il permet d'apprécier le degré de dépendance de leur financement aux apports en trésorerie constitués par l'endettement financier et les prélèvements sur le fonds de roulement ;
- le niveau de la trésorerie, qui est analysé à travers le nombre de jours de charges réelles de fonctionnement qu'il permet de couvrir ;
- le ratio de désendettement, qui mesure le nombre d'années d'épargne brute nécessaires à un remboursement intégral de l'endettement financier. La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 avait fixé des plafonds de référence de douze années pour le « bloc communal », de dix années pour les départements et de neuf années pour les régions.

Chapitre I

En 2025, une situation financière des collectivités toujours solide, malgré un déficit encore élevé

En 2025, le solde déficitaire des collectivités territoriales et de leurs groupements s'est amélioré tout en restant élevé (I). Son évolution traduit une augmentation plus marquée des recettes (II) que des dépenses (III). Le déficit des collectivités, qui correspond au financement par l'emprunt (ou par un prélèvement sur le fonds de roulement) d'une part minoritaire de leurs dépenses d'investissement, s'accompagne d'une situation financière globale toujours solide de ces dernières (IV).

I - Un déficit des collectivités qui diminue tout en restant élevé

Après avoir connu une forte dégradation, le solde déficitaire des collectivités s'est amélioré en 2025, selon les données de la comptabilité nationale. En comptabilité budgétaire, il tend à se stabiliser. Les niveaux et évolutions des soldes pourraient converger au stade des comptes définitifs des collectivités, comme cela a été le cas les années précédentes.

Que le solde des collectivités soit exprimé en comptabilité nationale ou en comptabilité budgétaire, l'appréciation de son niveau doit tenir compte de la contribution au redressement des finances publiques mise à la charge des collectivités par les lois financières pour 2025. Toutes choses égales par

ailleurs, cette contribution, qui prend principalement la forme de redéploiements de recettes vers l'État et la sécurité sociale, a pour effet de dégrader leur solde. Elle n'a toutefois pas eu cet effet en 2025 : les collectivités l'ont entièrement absorbée sans que leur solde ne se dégrade, grâce à une hausse de leurs recettes plus forte que celle de leurs dépenses.

Le solde des collectivités en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale

En comptabilité budgétaire, les collectivités sont soumises à une « règle d'or » qui leur interdit de financer par l'emprunt leurs dépenses de fonctionnement, charge d'intérêts comprise, et le remboursement de leurs dettes financières. Le solde de la section de fonctionnement doit ainsi être nul ou excédentaire et procurer dans ce cas une recette à la section d'investissement. Le solde de la section d'investissement doit lui aussi être équilibré : il comprend entre autres en dépenses le remboursement des emprunts et en recettes les nouveaux emprunts éventuels, exclusivement affectés au financement des dépenses d'investissement.

Dans le cadre de ce rapport, les produits réels de fonctionnement et les recettes réelles d'investissement d'une part et les charges réelles de fonctionnement et les dépenses réelles d'investissement d'autre part sont agrégés, sans double compte, afin de faire apparaître un solde budgétaire consolidé, hors emprunts, et le comparer au solde en comptabilité nationale.

En comptabilité nationale, le solde des collectivités, comme celui des autres administrations publiques non soumises à ces principes d'équilibre (État, administrations publiques centrales et administrations de sécurité sociale), est calculé en rapportant l'ensemble de leurs dépenses à l'ensemble de leurs recettes, d'investissement comme de fonctionnement.

Les collectivités dégagent une capacité de financement lorsque la somme de leur épargne nette des remboursements d'emprunts et des autres recettes d'investissement dépasse leurs dépenses d'investissement. Souvent, les collectivités constituent une épargne préalable à la réalisation de leurs investissements, qui peut se traduire par un solde positif. *A contrario*, elles peuvent dégager un solde négatif lorsqu'elles effectuent des prélèvements sur leur fonds de roulement (mobilisation de la trésorerie accumulée) ou s'endettent pour financer des investissements.

A - Une importante dégradation du solde des collectivités qui s'interrompt en 2025

1 - Un solde déficitaire des collectivités qui s'améliore en comptabilité nationale tout en restant élevé

Après avoir été neutre en 2019 et 2020, puis excédentaire en 2021 et 2022, le solde des collectivités exprimé en comptabilité nationale (voir encadré *supra*) est devenu déficitaire en 2023 et 2024, sous le double effet de la dynamique des dépenses de fonctionnement et d'investissement et de la chute d'une catégorie volatile de recettes, les droits de mutation à titre onéreux sur les transactions immobilières.

En 2023, le solde déficitaire des collectivités s'est élevé à 5,5 Md€, soit 0,2 % du PIB, montant porté à 12,0 Md€ en 2024, soit 0,4 % du PIB. Tout en en représentant une part limitée, l'évolution du solde des collectivités a joué un rôle important dans la hausse du déficit public total⁷.

En 2025, selon les données de la comptabilité nationale à fin mai 2026, le solde déficitaire des collectivités s'est réduit pour s'inscrire au niveau de la prévision actualisée retenue par la loi de finances pour 2026, soit 9,3 Md€ ou 0,3 % du PIB⁸.

Selon ces mêmes données, les dépenses des collectivités ont augmenté de 1,3 %, tandis que leurs recettes ont crû de 2,3 %. Tandis que l'évolution des recettes a légèrement ralenti en montant (elles avaient augmenté de 2,5 % en 2024), celle des dépenses a fortement décéléré (elles avaient crû de 4,7 % en 2024).

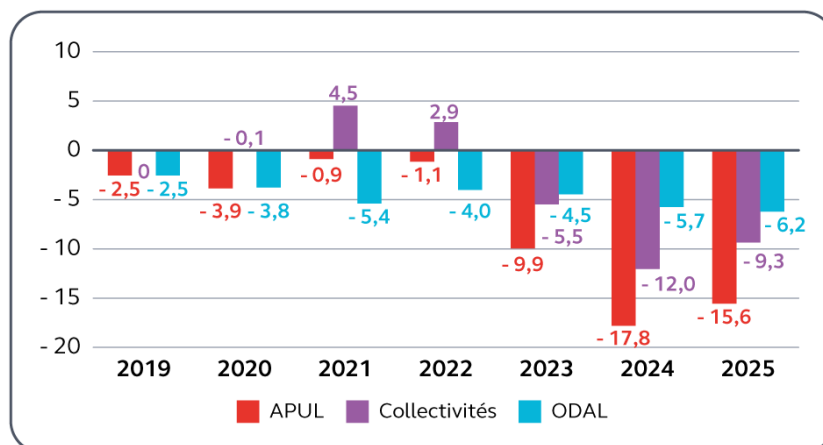
Cette divergence des évolutions respectives des dépenses et des recettes est encore plus prononcée quand on les exprime en euros constants, après déduction de l'inflation. En euros constants, les dépenses des collectivités ont augmenté de 0,4 point en 2025, contre 2,6 points en 2024. Pour leur part, leurs recettes ont crû de 1,4 point en 2025, soit plus qu'en 2024, année pour laquelle elles avaient augmenté de 0,5 point.

Grâce à la réduction du solde déficitaire des collectivités territoriales et de leurs groupements, le solde déficitaire des administrations publiques locales (APUL) a baissé en 2025, malgré la hausse de celui des organismes divers d'administration locale (ODAL). La situation financière de cette catégorie composite (voir encadré *infra*) n'est pas ici analysée.

⁷ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, fascicule 1, juin 2025.

⁸ Le rapport d'avancement (avril 2025) du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT), qui accompagnait le projet de loi de finances pour 2025, prévoyait une poursuite de la dégradation du solde déficitaire des collectivités en 2025 (à 14,1 Md€).

Graphique n° 1 : solde des administrations publiques locales, des collectivités territoriales et de leurs groupements et des organismes divers d'administration locale (2019-2025, en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de l'Insee

Les organismes divers d'administration locale (ODAL)

Avec les collectivités territoriales et leurs groupements, les organismes divers d'administration locale (ODAL) sont l'autre composante des administrations publiques locales (APUL) au sens de la comptabilité nationale. On compte près de 23 300 ODAL. Les plus nombreux sont les centres communaux d'action sociale (12 600), les établissements publics locaux d'enseignement (près de 8 000) et les caisses des écoles (près de 1 200). Viennent ensuite les établissements publics culturels locaux, les centres de gestion de la fonction publique territoriale, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, les chambres consulaires et d'autres entités. Deux entités ont une incidence déterminante sur le solde des ODAL (- 6,2 Md€ en 2025) : la Société des grands projets (- 3,9 Md€) et Île-de-France Mobilité (- 1,9 Md€).

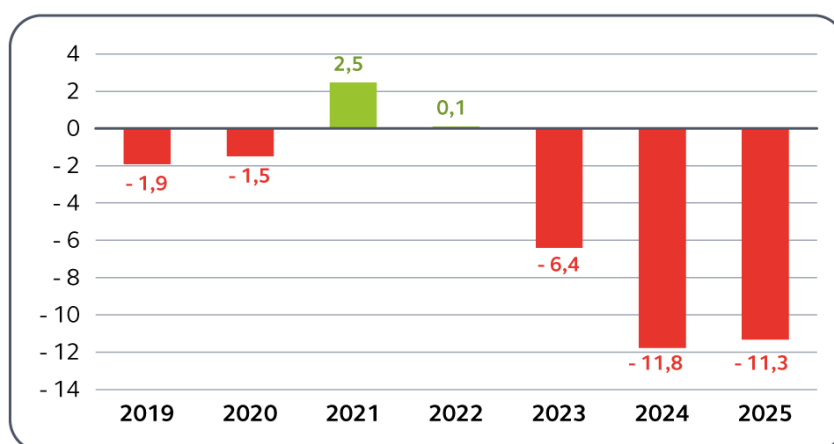
Malgré sa réduction en 2025, le déficit des collectivités continue à s'inscrire à un niveau élevé en valeur absolue et par comparaison avec des périodes moins récentes. Ainsi, entre 2014 et 2019 (dernière année complète de l'avant-dernier mandat municipal), les collectivités avaient réalisé un excédent de 1,3 Md€ en moyenne annuelle. Entre 2020 et 2025 (dernière année complète du dernier mandat), elles ont dégagé un déficit annuel moyen de 3,3 Md€.

2 - Une amélioration de moindre ampleur du solde des collectivités en comptabilité budgétaire

Comme le montre le graphique ci-après, le solde budgétaire consolidé des collectivités (voir encadré *supra*) connaît pour les années 2019 à 2024 un ordre de grandeur et une évolution semblables au solde constaté en comptabilité nationale. Un solde excédentaire (2021 et 2022) permet aux collectivités d'accroître leur fonds de roulement ou de se désendetter ; un solde déficitaire (2023 et 2024) a pour contrepartie une baisse du fonds de roulement ou une augmentation de l'endettement financier.

Pour 2025, sur la base des données à fin mai 2026, le solde déficitaire des collectivités s'établit en comptabilité budgétaire à 11,3 Md€. Il enregistre ainsi une amélioration après la forte augmentation intervenue en 2024, qui avait conduit à un quasi-doublement par rapport à 2023 (à 11,8 Md€).

Graphique n° 2 : solde global des collectivités territoriales et de leurs groupements en comptabilité budgétaire (2019-2025, en Md€)



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

Le solde budgétaire des collectivités territoriales et de leurs groupements (- 11,3 Md€) présente un écart de 2,0 Md€ avec leur solde en comptabilité nationale (- 9,3 Md€). Le dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (DILICO) fournit une explication partielle à cet écart : si le prélèvement de 1 Md€ au titre du DILICO vient réduire les recettes des collectivités dans leur comptabilité budgétaire, il reste intégré à leurs recettes en comptabilité nationale, la loi prévoyant qu'il sera restitué aux collectivités au cours des trois années suivantes.

B - L'absorption par les collectivités de la contribution au redressement des finances publiques

1 - En 2025, une contribution effective de 4,3 Md€, un impact limité à 1,7 Md€ sur la trésorerie des collectivités

Dans son *rapport annuel sur les finances publiques locales* de 2025⁹, la Cour a souligné que, pour la première fois depuis la crise sanitaire « covid »¹⁰, les collectivités territoriales et leurs groupements ont été mis à contribution pour redresser les finances publiques en 2025.

Cette mise à contribution s'est matérialisée par cinq types de mesures : des hausses de cotisations à la charge des employeurs territoriaux ; le gel du montant de la TVA affectée aux collectivités ; la réduction de certains prélèvements sur les recettes de l'État à leur profit ; la baisse de dépenses de l'État en leur faveur ; la mise en réserve de recettes fiscales des collectivités (DILICO). Les quatre premières mesures redéployent des recettes des collectivités en faveur de la sécurité sociale et de l'État ; la dernière est neutre, le prélèvement du DILICO devant être remboursé aux collectivités au cours des trois années suivantes en application de la loi.

Dans le cadre de ce rapport, la Cour a affiné l'estimation de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques, en déterminant une contribution nette des hausses des concours de l'État et de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) aux collectivités et en distinguant le montant de la contribution au titre de 2025 et l'impact sur leur trésorerie de l'évolution des montants de transferts financiers qu'elles ont encaissés dans le champ des transferts mis à contribution en 2025. L'exécution du budget de l'État n'étant alors pas connue, cette donnée ne pouvait être estimée en septembre dernier.

La Cour n'a en revanche pas intégré, parmi les mesures ayant un effet atténuatif à la contribution, l'incidence de l'exercice par les départements et les régions des nouveaux pouvoirs fiscaux que leur a accordés la loi de finances pour 2025¹¹. En effet, les collectivités avaient la faculté d'exercer ou

⁹ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, fascicule 2, septembre 2025.

¹⁰ Cette crise avait conduit à interrompre les « contrats de Cahors » de maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités de grande taille, appliqués en 2018 et 2019.

¹¹ Pour les départements, la possibilité de porter de 4,5 % à 5 % le taux maximal des droits de mutation à titre onéreux sur les transactions immobilières, dans certaines limites et conditions. Pour les régions, la possibilité de n'exonérer qu'à hauteur de 50 % les véhicules électriques ou à hydrogène de la taxe sur les certificats d'immatriculation automobile et d'instaurer un versement mobilité régional (Voir II - *infra*).

non ces nouveaux pouvoirs. En outre, il serait discutable de considérer que le contribuable local a été mis à contribution pour financer l'État ou la sécurité sociale par un simple jeu de vases communicants.

Le tableau ci-après retrace les mesures par lesquelles la mise à contribution des collectivités a été mobilisée. Comme il l'indique, le montant définitif de la contribution nette au titre de l'année 2025, soit 4,3 Md€, est moindre que celui estimé par la Cour en septembre de l'an dernier sur le fondement des dispositions des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2025, soit 5,7 Md€.

L'impact de la contribution sur la trésorerie des collectivités en 2025, net des hausses des concours de l'État et de la CNSA, mais aussi des hausses d'encaissements de recettes par les collectivités au titre de transferts financiers entrant dans le périmètre de la contribution, est encore moins élevé et peut être estimé à 1,7 Md€.

L'écart entre le montant estimé de la contribution en septembre 2025 et son montant définitif, soit 1,1 Md€, traduit principalement le fait que le rendement de la mesure de gel de la TVA à son niveau dû au titre de 2024 a été moindre que prévu. En effet, les recettes de TVA, nettes de dégrèvements et de remboursements, n'ont augmenté que de 0,5 %¹², contre 2,9 % dans la prévision du projet de loi de finances et 2,3 % dans celle actualisée au stade de la promulgation de loi de finances pour 2026. Il intègre de plus l'incidence de mesures en faveur des collectivités.

L'écart entre le montant définitif de la contribution au titre de 2025 et celui de l'impact net de la contribution sur la trésorerie des collectivités, soit 2,6 Md€, traduit deux phénomènes principaux.

Tout d'abord, les baisses de crédits d'autorisations d'engagement par rapport à 2024 (soit - 1,4 Md€ au total) se sont accompagnées d'une hausse des crédits de paiement versés aux collectivités (+ 0,3 Md€).

En outre, la reconduction en 2025 de la TVA versée aux collectivités pour son montant dû au titre de 2024 (avec un impact de - 0,3 Md€) s'est accompagnée d'une hausse de 0,6 Md€ de la TVA effectivement versée par rapport à 2024. En effet, la TVA versée en 2024 était minorée par rapport à celle due au titre du même exercice, en raison d'une régularisation négative pour les collectivités en 2024 de la TVA qui leur était due au titre de 2023 et d'une sous-estimation de la TVA due aux collectivités au titre de 2024, qui a entraîné une régularisation positive en leur faveur en 2025.

¹² Voir Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État*, avril 2025.

**Tableau n° 1 : contribution des collectivités au redressement
des finances publiques en 2025 (en M€)**

<i>Mesure</i>	Contribution résultant des lois financières pour 2025	Contribution exécutée en 2025
Contribution brute des collectivités		
Redéploiement de recettes des collectivités en faveur de la Sécurité sociale		
<i>Fin en 2025 de la compensation de la hausse d'un point du taux de cotisation à la CNRACL en 2024 : hausse d'1 point du taux de cotisation d'assurance maladie</i>	359	357
<i>Hausse de 3 points du taux de cotisation à la CNRACL en 2025</i>	1 077	1 073
Redéploiement de recettes des collectivités en faveur de l'État		
<i>Gel des fractions de TVA (en AE)</i>	1 238	260
<i>Gel des fractions de TVA (en CP)</i>	1 238	- 616
<i>Minorsations des « variables » d'ajustement</i>	487	487
<i>Évolution des crédits du budget de l'État (en AE)</i>	1 706*	1 414**
<i>Évolution des crédits du budget de l'État (en CP)</i>	1 199*	- 328**
<i>Dont crédits du « fonds vert » (en AE)</i>	1 349*	719**
<i>Dont crédits du « fonds vert » (en CP)</i>	0*	- 239**
<i>Dont crédits de la mission RCT (en AE)</i>	182*	124**
<i>Dont crédits de la mission RCT (en CP)</i>	- 2*	- 35**
<i>Dont crédits des autres missions (en AE)</i>	177*	571**
<i>Dont crédits des autres missions (en CP)</i>	1 201*	- 54**
Mise en réserve de recettes de fonctionnement des collectivités		
<i>DILICO</i>	1 000	1 000
Total contribution brute (en AE)	5 869	4 591
Total contribution brute (en CP)	5 360	1 973
Mesures en faveur des collectivités ayant un effet atténuatif		
<i>Hausse de la DGF</i>	- 150	- 150
<i>Complément « Ségur » par la CNSA</i>	-	- 85
<i>Fraction de vente des quotas carbone</i>	- 50	- 50
Total des mesures en faveur des collectivités	- 200	- 285
Total contribution nette (en AE)	5 669	4 306
Total contribution nette (en CP = impact en trésorerie)	5 160	1 688

Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget, de la DGFIP et de la CNRACL

Mission budgétaire RCT : mission budgétaire « Relations avec les collectivités territoriales ».

DILICO : dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités.

AE : autorisations d'engagement ; CP : crédits de paiement.

* Les montants indiqués correspondent à la différence entre les crédits ouverts par la LFI pour 2024 et ceux ouverts par la LFI pour 2025. Un signe négatif traduit une hausse des crédits ouverts.

** Les montants indiqués correspondent à la différence entre les crédits consommés en 2024 et les crédits consommés en 2025. Un signe négatif traduit une hausse des crédits consommés.

L'analyse de l'exécution des crédits des autres missions budgétaires (c'est-à-dire hors RCT) porte sur celles pour lesquelles la Cour a obtenu des éléments d'exécution détaillés de leurs ordonnateurs. Les crédits concernés représentent 90 % de ceux des autres missions.

En l'absence de mention spécifique, les montants sont identiques en AE et en CP.

2 - Une contribution qui n'a pas détérioré le solde des collectivités

Pour se concrétiser, la contribution des collectivités au redressement des finances publiques doit s'accompagner d'une dégradation du solde des collectivités inférieure à son montant, grâce à la mise en œuvre, par les collectivités, de mesures de ralentissement de l'évolution de leurs dépenses ou de mobilisation de recettes supplémentaires.

Au stade des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2025, une dégradation du solde des collectivités de 2,7 Md€ était anticipée. Par conséquent, la contribution des collectivités au redressement des finances publiques au titre de 2025 devait être absorbée pour moitié par les collectivités sans dégradation supplémentaire de leur solde déficitaire.

Au regard de la réduction de leur solde déficitaire en comptabilité nationale, les collectivités ont plus qu'absorbé intégralement la contribution au redressement des finances publiques mise à leur charge sans dégradation supplémentaire de leur solde.

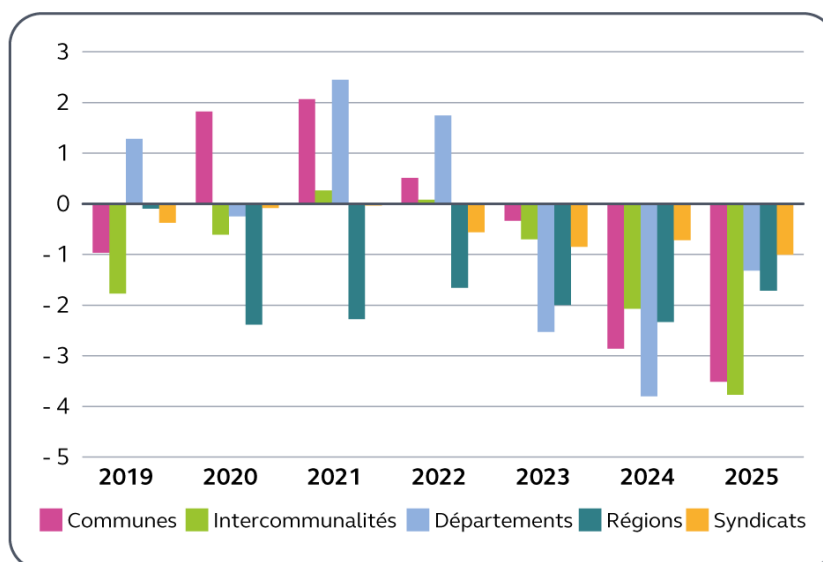
En comptabilité budgétaire, au vu des données à fin mai, les collectivités ont absorbé l'impact sur leur trésorerie de la contribution au redressement des finances publiques sans dégradation de leur solde budgétaire : au regard d'un impact défavorable de 1,7 Md€ sur la trésorerie des collectivités, leur solde s'est même légèrement amélioré (de 0,5 Md€).

Si l'impact de la contribution sur la trésorerie des collectivités en 2025 est inférieur à la contribution au titre de 2025, les effets de celle-ci se consolideront ou se diffuseront progressivement au cours des années 2026 et ultérieures. Ainsi, le gel du montant de la TVA dû au titre de 2025 a un effet baissier permanent sur celui dû au titre des années suivantes. La baisse de 1,7 Md€ des autorisations d'engagement des missions budgétaires de l'État entre la loi de finances initiale pour 2024 et celle pour 2025 viendra réduire, toutes choses égales par ailleurs, le montant des crédits de paiement consommés à partir de 2026.

C - Un solde hétérogène selon les catégories de collectivités

En 2025, comme les deux années précédentes, toutes les catégories de collectivités connaissent un solde déficitaire. En comptabilité budgétaire comme en comptabilité nationale, le solde déficitaire 2025 se concentre sur le « bloc communal ». Il s'accroît fortement pour les intercommunalités, les communes et les syndicats et se réduit pour les régions et, plus encore, après deux années de forte hausse, pour les départements.

Graphique n° 3 : solde des collectivités par catégorie d'entités en comptabilité budgétaire, en montant (2019-2025, en Md€)



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

En 2024 et 2025, le solde budgétaire global des communes et des intercommunalités est devenu de plus en plus déficitaire sous l'effet principalement de l'intensité de leur effort d'investissement à l'approche des élections municipales de mars 2026. En 2025, dernière année complète du mandat électif 2020-2026, il dépasse celui qui pouvait être observé en 2019, dernière année du mandat 2014-2020, de plus de deux fois pour les intercommunalités et de plus de trois fois et demie pour les communes.

Après avoir fortement progressé jusqu'en 2021 compris sous l'effet notamment de la hausse des produits de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), le solde des départements s'est tassé en 2022, puis est devenu de plus en plus négatif en 2023 et 2024 sous l'effet du retournement de cette recette volatile. En 2025, son amélioration est imputable au rebond des produits de DMTO.

À la différence de ceux des autres catégories de collectivités, le solde budgétaire global des régions n'a plus connu de situation d'équilibre ou d'excédent depuis 2020, année de la crise « covid ». En effet, leur épargne n'est pas revenue à son niveau d'avant la crise sanitaire. En outre, les régions sont la catégorie de collectivités pour laquelle les dépenses d'investissement tiennent la place la plus importante dans le total de leurs dépenses (35,2 % en 2025, contre 31,8 % pour les intercommunalités, 27,6 % pour les communes et 14,5 % pour les départements). Elles sont uniquement dépassées par les

syndicats (38,8 % en 2025), qui ont pour objet de gérer pour le compte de collectivités des services publics à forte intensité de capital. De surcroît, la part des dépenses d'investissement dans le total des dépenses des communes et des intercommunalités est appelée à se réduire au cours de la ou des premières années du nouveau mandat électif 2026-2032, en raison du cycle électoral habituel. Or, seules les dépenses d'investissement, à l'exclusion des dépenses de fonctionnement, peuvent être financées par de l'endettement financier.

Les développements ci-après précisent les facteurs explicatifs de la formation du solde des collectivités et de leurs groupements en recettes et en dépenses, en 2025 et sur la période 2019-2025. S'agissant des syndicats, ces facteurs sont analysés en annexe n° 12.

II - Une augmentation notable des recettes

Selon les données de la comptabilité budgétaire à fin mai, le montant total des recettes de fonctionnement et d'investissement des collectivités territoriales et de leurs groupements (hors syndicats) s'est élevé à 292,7 Md€, dont 264,1 Md€ pour les produits réels de fonctionnement et 28,6 Md€ pour les recettes réelles d'investissement. Il a augmenté de 2,0 % en 2025, contre 3,1 % en 2024. Son évolution se décompose entre une hausse de 2,3 % des produits de fonctionnement (contre + 2,9 % en 2024) et une baisse de 0,8 % des recettes d'investissement (contre + 4,7 % en 2024).

L'image d'un ralentissement doit être nuancée à deux titres.

Tout d'abord, des effets de périmètre affectent l'évolution des recettes. L'intégration par deux régions de recettes tarifaires des trains express régionaux (TER) à leur budget a peu d'effets (les produits de fonctionnement augmentent de 2,2 % en 2025 après 2,9 % en 2024)¹³. En revanche, la variation des encaissements de fonds européens, gérés par les régions pour le compte de la Commission européenne, explique la baisse des recettes d'investissement : hors fonds européens, ces recettes ont augmenté en 2025 de 4,6 %, après 6,3 % en 2024. En neutralisant ces deux effets, le total des recettes a crû de 2,4 % en 2025, après 3,2 % en 2024.

Ensuite, il convient de tenir compte de l'évolution de l'inflation pour apprécier celle des ressources des collectivités. Sans neutraliser les effets de périmètre précités, le montant total des recettes de fonctionnement et d'investissement des collectivités a augmenté de 1,1 point en euros constants en 2025, comme en 2024. En neutralisant ces effets de périmètre, la hausse du montant total des recettes des collectivités en euros constants s'établit à 1,5 point en 2025, contre 1,1 point en 2024.

¹³ Elle en a en revanche pour l'appréciation de l'évolution des produits de fonctionnement des régions, voir chapitre II, IV *infra*.

L'évolution des recettes en 2025 est marquée par des facteurs conjoncturels positifs (rebond des droits de mutation à titre onéreux après deux années de chute, regain de la taxe sur les « cartes grises ») ou négatifs (diminution des encaissements de fonds européens). Elle traduit aussi l'incidence de facteurs permanents favorables à la hausse des recettes, malgré l'évolution peu favorable des recettes de fonctionnement liées à des transferts financiers de l'État (TVA, accises, dotations) : la dynamique des produits d'impôts locaux suscitée par l'indexation et l'évolution physique des bases d'imposition, celle des produits tarifaires et domaniaux et celle des recettes d'investissement, pour partie alimentée par la hausse des dépenses d'équipement (FCTVA).

A - Des produits de la fiscalité transférée tirés par le rebond des droits de mutation à titre onéreux

La fiscalité transférée désigne les recettes fiscales nationales en tout ou partie réaffectées aux collectivités afin principalement de compenser des transferts de compétences. En 2023, puis de nouveau en 2024, la chute des recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) avait pesé sur l'évolution des produits de fonctionnement des départements et des communes auxquels ils sont affectés. En 2025, la remontée des recettes de DMTO (+ 2,6 Md€) représente plus de la moitié de l'augmentation totale des produits de fonctionnement des collectivités (+ 5,9 Md€ au total).

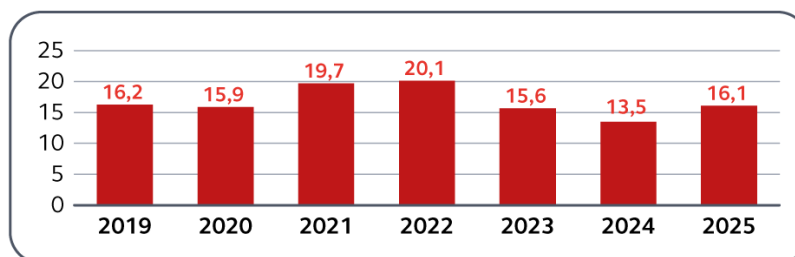
1 - Une forte remontée des recettes de droits de mutation

Les DMTO comprennent une taxe départementale de publicité foncière et une taxe additionnelle communale. Le taux normal de la taxe communale est fixé à 1,2 % et celui de la taxe départementale à 3,8 %. Depuis 2014, les départements ont la faculté de le porter à 4,5 %. En raison de la dégradation de la situation financière des départements à partir de 2023, la loi de finances pour 2025 a accordé à ces derniers la faculté de porter le taux normal de la taxe départementale à 5 %, pour les actes passés et les conventions conclues entre le 1^{er} avril 2025 et le 31 mars 2028, à l'exception des primo-accédants (auxquels le taux maximal de 4,5 % continue à s'appliquer). Fin 2025, le taux majoré de 5 % était appliqué dans 83 des 101 départements.

Au cours des années récentes, les recettes de DMTO ont évolué de manière erratique : forte augmentation entre 2019 et 2021 (+ 21,4 % en cumul), ralentissement en 2022 (+ 2,1 %), chute prononcée en 2023 et 2024 (- 6,7 Md€, soit - 33,1 % en cumul), suivie d'un fort rebond en 2025 (+ 2,6 Md€, soit + 19,4 %), bien supérieur à la prévision du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) d'avril 2025 (+ 1,2 Md€, soit + 8 %).

En euros courants, le produit des DMTO s'établit en 2025 au même niveau que celui de 2019, soit une baisse de 14,6 points en euros constants.

**Graphique n° 4 : évolution des recettes de droits de mutation
à titre onéreux (2019-2025, en Md€)**



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

L'évolution du produit des DMTO suit celle du nombre de ventes de logements anciens : hausse entre 2019 et 2021 (+ 13,2 %), recul en 2022 (- 5,2 %) à la suite d'un retournement en juin, chute en 2023 et 2024 (- 32,1 % en cumul) et remontée en 2025 (+ 20,1 %), en fait engagée en octobre 2024. Tout en restant inférieur à celui à fin 2019 (- 12,5 %), le nombre de transactions sur douze mois à fin 2025 (951 000) dépasse le point bas de septembre 2024 (832 000), lui-même plus élevé que ceux des précédentes dépressions du marché immobilier (568 000 transactions sur douze mois en août 2009, 651 000 en février 2013 et 690 000 en février 2015).

Dans une moindre mesure, l'évolution du produit des DMTO reflète aussi celle du prix moyen des transactions immobilières. La hausse du prix moyen contribue à pousser le produit des DMTO à la hausse en 2021 (+ 7,1 % d'augmentation du prix sur 12 mois), atténue l'incidence de la baisse du nombre de transactions sur ce produit (+ 6,4 % en 2020 et + 4,6 % en 2022), puis l'accentue (- 3,9 % 2023 et - 2,1 % en 2024) et en dernier lieu renforce l'effet positif sur le produit de l'impôt du rebond du nombre de transactions immobilières (+ 1,1 % de hausse du prix en 2025).

La reprise du produit des DMTO en 2025 traduit non seulement la hausse du nombre et du prix moyen des transactions, mais aussi l'effet du relèvement à 5 % du taux des DMTO par la plupart des départements. Sous la double hypothèse d'une stabilité de la proportion de primo-acquéreurs et des effets comparés des exonérations et abattements de l'impôt décidés par les départements et les communes, la hausse du taux maximal aurait engendré environ 0,7 Md€ de produits supplémentaires, soit près d'un quart de la hausse globale du produit des DMTO.

2 - L'atonie des droits d'accise sur les énergies sur le moyen terme

Les régions et les départements perçoivent dix fractions distinctes d'accise sur les énergies¹⁴, principalement au titre de l'acte II de la décentralisation et du remplacement du revenu minimum d'insertion (RMI) par le revenu de solidarité active (RSA). Leur montant total a augmenté en 2025 pour atteindre 11,9 Md€ (+ 0,2 Md€, soit + 2,0 %). Par rapport à 2019, où il atteignait 11,7 Md€, il stagne en euros courants et a baissé en euros constants de 11,7 points.

3 - Une dynamique forte et continue de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance

Les départements perçoivent cinq fractions distinctes de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), principalement au titre de l'acte II de la décentralisation, des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et de la compensation de la suppression de la taxe professionnelle.

Le produit de la TSCA (10,4 Md€ en 2025) augmente chaque année de manière forte et continue (+ 0,7 Md€, soit + 7,0 % en 2025). Entre 2019 et 2025, il a crû de 2,9 Md€ (+ 38,5 % en montant), soit une augmentation en euros constants de 19,5 points ou de 3 points par an.

La hausse de la TSCA reflète l'augmentation des tarifs assuranciers appliqués aux entreprises et aux particuliers. En 2024, les primes brutes émises par les compagnies d'assurance (hors assurance-vie) ont atteint 128 Md€, contre 78 Md€ en 2020¹⁵.

4 - Une hausse ponctuelle des recettes de la taxe sur les certificats d'immatriculation automobile

La taxe sur les certificats d'immatriculation automobile est affectée aux régions depuis l'acte I de la décentralisation. En 2025, son produit a atteint 2,6 Md€, soit une hausse de 0,2 Md€ ou 9,9 % par rapport à 2024. Cette augmentation est intervenue malgré un nouveau recul du marché automobile. En 2025, 1,665 million de voitures neuves ont été immatriculées contre 1,755 million un an plus tôt (- 5,2 %).

La hausse du produit de l'impôt en 2025 s'explique pour partie par celle de la part des véhicules électriques dans le total des immatriculations (331 200 immatriculations en 2025 contre 295 600 en 2024, soit une part de marché de 19,9 % contre 16,8 %). En effet, la loi de finances pour 2025 a mis

¹⁴ Il s'agit de la nouvelle dénomination de l'ex-taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE).

¹⁵ Données de l'OCDE, Primes, sinistres et dépenses des compagnies d'assurance.

fin à l'exonération automatique des véhicules propres (électriques et à hydrogène) et laissé les régions décider d'une exonération totale ou de moitié. Une seule région¹⁶ a maintenu une exonération totale en 2025.

En outre, neuf régions sur dix-huit ont relevé le tarif par cheval fiscal de la taxe sur les certificats d'immatriculation : cinq au 1^{er} janvier 2025, trois au 1^{er} février et une dernière au 1^{er} mars. Les hausses sont comprises entre 9,1 % et 59,3 %. Fin 2025, quatre régions atteignaient le plafond légal de 60 euros par cheval fiscal ; deux s'en approchaient.

Malgré son rebond, le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation est en retrait de 2,6 points en euros constants par rapport à celui de 2019. Le nombre de ventes reste inférieur de 26,3 % à celui d'avant la crise sanitaire (un peu plus de 2,2 millions d'unités en 2019). En outre, la Cour¹⁷ a souligné l'étendue de la fraude aux cartes grises et ses conséquences sur les recettes publiques.

B - Une augmentation des recettes de TVA malgré leur gel au niveau dû au titre de 2024

En 2025, les collectivités ont perçu 52,7 Md€ de TVA, soit un quart (25 %) des recettes nettes de cet impôt. Depuis 2023, la TVA est leur première recette fiscale. En 2025, la TVA a procuré aux régions 51,8 % de leurs produits de fonctionnement, 28,1 % de ces mêmes produits aux départements et 24,0 % pour les intercommunalités.

Les affectations de recettes de TVA aux collectivités

Depuis 2018 : une fraction de TVA compense la suppression de la part régionale de la dotation globale de fonctionnement.

Depuis 2021 : des fractions de TVA compensent aux régions la suppression de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), aux intercommunalités et à la Ville de Paris la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) et aux départements la réaffectation de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties aux communes afin de compenser à ces dernières la suppression de la THRP.

Depuis 2023 : des fractions de TVA compensent aux départements, aux intercommunalités, à la Ville de Paris et aux communes faisant partie d'une intercommunalité à fiscalité additionnelle la suppression de la CVAE.

¹⁶ Hauts-de-France.

¹⁷ Cour des comptes, *La fraude aux cartes grises, les dérives d'une externalisation non maîtrisée, l'impératif d'une reprise en main urgente par l'État*, janvier 2026.

Comme il a été indiqué, la loi de finances pour 2025 a gelé le montant de TVA dû aux collectivités au titre de 2025 à son niveau dû au titre de 2024. En raison des mouvements de régularisation négatifs en 2024 au titre de 2023 (409,6 M€ au total pour les fractions THRP et CVAE) et positifs en 2025 au titre de 2024 (128,6 M€ au total au titre de ces mêmes fractions), et malgré l'absence de reconduction du versement du fonds de sauvegarde des départements (versé en 2024 pour 50,4 M€¹⁸), le montant de la TVA versée aux collectivités a augmenté en 2025 de 0,6 Md€, soit 1,2 %, par rapport à celui versé en 2024, soit + 0,3 point en euros constants.

Tableau n° 2 : TVA versée aux collectivités (2018-2025, en Md€)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Variation 2025 / 2024	
									En montant (Md€)	En %
Compensation de la suppression de la part régionale de la DGF										
Régions	4,2	4,3	4,0	4,6	5,0	5,1	5,2	5,2	-	-
Schéma de compensation de la taxe d'habitation sur les résidences principales										
Départements				14,9	16,3	16,6	16,6	16,9	+ 0,2	+ 1,4
Intercommunalités				7,2	7,9	8,1	8,1	8,2	+ 0,1	
Ville de Paris				0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	+ Ns	
<i>Sous-total</i>				22,8	25,0	25,5	25,5	25,8	+ 0,4	+ 1,4
Compensation de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises										
Régions				9,8	10,7	10,9	10,9	11,0	+ 0,2	+ 1,4
Départements						4,3	4,3	4,3	+ 0,1	
Intercommunalités						5,4	5,3	5,4	+ 0,1	
Ville de Paris						0,6	0,6	0,6	+ Ns	
Communes						0,1	0,1	0,1	+ Ns	
<i>Sous-total</i>				9,8	10,7	10,4	10,3	10,4	+ 0,3	+ 1,4
Forfait et fonds de sauvegarde des départements										
Forfait des départements				0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	-	-
Fonds de sauvegarde des départements				-	-	-	0,05	-	- 0,05	- 100
Total	4,2	4,3	4,0	37,2	40,9	52,1	52,1	52,7	+ 0,6	+ 1,2

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

Ns : montant non significatif pour ce tableau (inférieur à l'arrondi positif de 0,1 Md€).

¹⁸ Ce montant correspond à la dynamique positive du montant forfaitaire de 250 M€ versé aux départements entre les années 2021 à 2022 et 2022 à 2023.

À périmètre constant, la TVA attribuée aux collectivités a augmenté entre 2019 et 2025 de 23,1 % en euros courants et de 5,9 points en euros constants, après déduction de l'inflation. Pour l'essentiel, la hausse des recettes est intervenue en 2021 et 2022. Depuis 2023, la TVA due aux collectivités diminue en euros constants. Cette évolution n'est pas propre aux collectivités, mais traduit un affaiblissement du rendement de la TVA nationale, dont l'État et la sécurité sociale subissent également les effets.

Tableau n° 3 : évolution du montant de la TVA due aux collectivités à périmètre constant (2019-2025, en %)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	En cumul 2019-2025
En euros courants	+ 2,2	- 6,6	+ 14,4	+ 8,6	+ 2,8	+ 1,2	+ 0,1	+ 23,1
En euros constants	+ 1,1	- 7,1	+ 12,8	+ 3,4	- 2,1	- 0,8	- 0,9	+ 5,9

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

C - Le tassement des dotations et participations

En 2025, les dotations et participations versées aux collectivités par l'État et la sécurité sociale ont atteint 54,5 Md€ (soit - 0,2 Md€ ou - 0,4 % par rapport à 2024).

1 - Une augmentation en trompe l'œil de la DGF

Prélèvement sur les recettes de l'État, dont la loi de finances annuelle fixe le montant exact, la dotation globale de fonctionnement (DGF) est le principal transfert financier de l'État aux collectivités après la TVA.

Après des hausses annuelles de 320 M€ en 2023 et de nouveau en 2024, son montant a augmenté en 2025 de 150 M€ à périmètre constant pour atteindre 27,4 Md€. Comme les années précédentes, la hausse de la DGF a été intégralement affectée aux dotations de péréquation financière du « bloc communal ». Cependant, elle n'a pas procuré de recettes supplémentaires aux collectivités car elle a été intégralement compensée par une réduction des dotations de l'État à l'investissement local en autorisations d'engagement (mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*).

Dans une moindre mesure qu'en 2023 et 2024, l'augmentation de la DGF en 2025 a été inférieure à l'inflation. Sur l'ensemble de la période 2018-2025, son montant a baissé de 13,5 points en euros constants.

2 - La dynamique de la compensation de la réduction des bases des locaux industriels

Depuis 2021, les valeurs locatives cadastrales des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et à la cotisation foncière des entreprises (CFE) sont réduites de moitié afin d'encourager les implantations ou extensions d'activités industrielles et assimilées (*data centers* et entrepôts logistiques notamment).

Les communes et intercommunalités sont compensées des pertes de recettes fiscales liées à ces exonérations par un prélèvement évaluatif sur les recettes de l'État. Son montant est très dynamique. En 2025, il a atteint 4,5 Md€, soit + 0,2 Md€ ou + 4,6 %. Depuis 2021, il a crû de 1,0 Md€, soit + 28,1 % en montant ou + 12,9 points en euros constants. Cette progression traduit l'indexation des bases des locaux industriels sur l'inflation constatée, comme les locaux d'habitation. Elle reflète aussi l'augmentation physique des bases imputable à des investissements et à la requalification de locaux professionnels non industriels en des locaux industriels partiellement exonérés des impôts professionnels locaux.

La loi de finances pour 2026 réduit la compensation par l'État de l'exonération partielle des locaux industriels (voir chapitre III, I, *C infra*).

3 - Une diminution tendancielle des autres dotations de l'État

En dehors de la DGF et de la compensation de la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis aux impôts locaux, les autres dotations et participations de l'État en faveur des collectivités ont atteint 8,9 Md€ en 2025, selon les données comptables des collectivités.

La stabilité du montant de cet ensemble composite¹⁹ par rapport à 2019 fait place à une hausse à périmètre constant quand on neutralise les effets de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (+ 2,2 Md€, soit + 31,8 % ou + 13,7 points en euros constants).

En 2025, les autres dotations de l'État baissent (- 0,3 Md€, soit - 2,9 % par rapport à 2024) en raison de la réduction de prélèvements sur les recettes de l'État, dénommés « variables d'ajustement », dans le cadre de la construction de la loi de finances pour 2025 (- 487 M€, voir chapitre III, I *infra*).

¹⁹ Subventions des ministères, fonds de soutien de l'État à des politiques sociales des départements (insertion et handicap), prise en charge de dépenses de fonctionnement par le FCTVA (entretien de bâtiments publics, de la voirie et des réseaux et informatique en nuage), part résiduelle de la dotation générale de décentralisation, compensations d'exonérations d'impôts locaux et prélèvements sur les recettes de l'État qui concourent à compenser la réforme de la fiscalité locale de 2010.

4 - La hausse des concours de la CNSA²⁰

La caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), gestionnaire de la cinquième branche de la sécurité sociale « Autonomie », verse aux départements des concours très dynamiques. Leur montant a atteint 5,7 Md€ en 2025 (+ 0,3 Md€ soit + 5,1 %). Il a progressé de 2,6 Md€ par rapport à 2019, soit + 83,6 % ou + 58,3 points en euros constants.

Historiquement, les concours de la CNSA avaient principalement pour objet de couvrir une partie des dépenses de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH) versées par les départements.

Depuis 2021, les concours de la CNSA se sont multipliés et diversifiés afin de couvrir une partie des coûts liés aux accords du « Ségur de la santé » et aux extensions de leur champ d'application (revalorisations salariales dans les services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) et les établissements médico-sociaux tarifés par les conseils départementaux ; instauration d'un tarif plancher horaire pour les intervenants des SAAD) et de favoriser une amélioration de la qualité du service rendu par les SAAD.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 a fusionné quatre concours existants en deux concours « personnes âgées » et « personnes handicapées » et instauré un nouveau régime de financement de ces derniers. Les concours sont cependant restés tout aussi nombreux en 2025 en raison de la création de deux nouveaux concours.

La progression des concours de la CNSA a décéléré en 2025 (+ 5,1 %, après + 15,0 % en 2024), sous l'effet notamment d'une expérimentation de recentralisation du financement de l'APA versée aux personnes hébergées dans un établissement médico-social (APA-E).

L'expérimentation d'une recentralisation de l'APA-E

L'article 79 de la LFSS pour 2024 a prévu l'expérimentation d'une recentralisation du financement *via* l'APA-E du forfait global « dépendance » des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et des unités de soins de longue durée (USLD). Vingt-trois départements et collectivités exerçant les compétences de ces derniers participent à cette expérimentation mise en œuvre du 1^{er} juillet 2025 au 31 décembre 2026. Ce transfert de charges des départements vers la sécurité sociale a pour effet de diminuer les dépenses liées à l'APA. Il est partiellement compensé par une reprise sur les recettes des départements opérée sur le concours « APA » de la CNSA et sur le produit de la TSCA.

²⁰ Sur l'ensemble des aspects relatifs aux concours de la CNSA, voir annexe n° 9.

D - Un ralentissement passager de la progression des produits d'impôts locaux

En 2025, les produits d'impôts locaux, hors fiscalité transférée, se sont élevés à 80,4 Md€. Sauf exception²¹, ils sont affectés aux communes et aux intercommunalités. Leur progression a ralenti en 2025 (+ 1,0 Md€, soit + 1,2 %) par rapport à 2024 (+ 3,4 Md€, soit + 4,4 %). Il s'agit là d'un phénomène ponctuel. Sur moyenne période, les produits d'impôts locaux connaissent des évolutions dynamiques sous l'effet de l'augmentation de leurs bases d'imposition et de relèvements de taux.

1 - Des évolutions contrastées des quatre impôts fonciers en 2025

En 2025, les produits des cinq impôts fonciers (taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB), taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), cotisation foncière des entreprises (CFE)) se sont élevés à 56,6 Md€, soit + 1,1 %.

Leur net ralentissement par rapport à 2024 (ils avaient augmenté de 5,4 %) est imputable à une chute des recettes de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (- 19,1 %) et de celle sur les logements vacants (- 27,9 %), dont le produit notifié aux collectivités en 2023 et 2024 était gonflé par un volume anormalement élevé de dégrèvements en faveur des contribuables. Les particularités de l'évolution des produits des deux taxes d'habitation sont précisées en annexe n° 10.

Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), principal impôt local, a atteint 43,1 Md€ (dont 40,3 Md€ pour les communes et 2,7 Md€ pour les intercommunalités à fiscalité propre). Sa progression a décéléré en euros courants, mais a continué à s'inscrire à un niveau élevé (+ 2,8 %, après + 5,3 % en 2024 et + 9,9 % en 2023).

Le produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE) a atteint 8,4 Md€, (dont 7,8 Md€ pour les intercommunalités à fiscalité propre et 0,6 Md€ pour les communes). Son évolution a continué à décélérer en euros courants, tout en s'inscrivant toujours à un niveau élevé (+ 4,4 %, contre + 5,6 % en 2024 et + 7,1 % en 2023).

²¹ L'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux est également affectée aux départements et aux régions, la taxe d'aménagement comporte une part départementale et les régions et collectivités territoriales uniques perçoivent aussi l'octroi de mer.

Le produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties s'est élevé à 1,1 Md€ (dont 0,9 Md€ pour les communes et 0,2 Md€ pour les intercommunalités à fiscalité propre). Pour une part, sa diminution (- 9,1 %) s'explique par le relèvement de 20 % à 30 % du taux d'exonération des terres agricoles par la loi de finances pour 2025.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des produits d'impôts fonciers sur la période 2019-2025, pour l'ensemble des collectivités, avec des montants un peu moins élevés que ceux évoqués²².

**Tableau n° 4 : produit des impôts fonciers perçus
par les collectivités locales²³ (2019-2025, en Md€)**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Variation 2025 / 2024	
<i>TH</i>	23,4	23,8	2,8	2,9	3,9	3,9	3,1	- 0,8	- 19,5 %
<i>TFPB</i>	34,5	35,3	34,3	36,2	39,8	42,0	43,1	+ 1,2	+ 2,8 %
<i>TFPNB</i>	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	1,1	- 0,1	- 9,1 %
<i>CFE</i>	8,0	8,3	6,9	7,1	7,6	8,0	8,4	+ 0,3	+ 4,4 %
Total	66,9	68,4	44,9	47,2	52,3	54,9	55,6	+ 0,6	+ 1,2 %

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

2 - Une croissance continue et forte de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la cotisation foncière des entreprises

Les recettes des impôts fonciers sont tirées à la hausse par des dispositifs de revalorisation automatique ou *ad hoc* de leurs bases d'imposition, par l'augmentation physique de ces dernières et par la hausse du taux moyen d'imposition, conséquence du vote par les assemblées délibérantes de mesures de hausse de taux et de réduction d'exonérations.

²² Ces données proviennent des fichiers de recensement des éléments d'imposition (REI). Les REI permettent de distinguer les impôts fonciers, qui sont enregistrés dans un compte unique dans la comptabilité des collectivités. Les montants retracés dans les REI concernent le seul rôle général, à l'exclusion des rôles supplémentaires, ce qui minore à la marge le montant des produits d'impôts.

²³ En 2021, la THRP disparaît des recettes du « bloc communal », sa part résiduelle étant réaffectée à l'État. En contrepartie, les communes reçoivent la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Depuis 2021, les montants de TH correspondent uniquement à ceux de la THRS et de la THLV et intègrent les majorations du montant de la THRS. La baisse des recettes de TFPB et de CFE en 2021 est liée à l'entrée en vigueur de la réduction de moitié des bases des locaux industriels.

Depuis 2018²⁴, les bases des locaux d'habitation (73,6 % du produit de la TFPB en 2025) et des locaux industriels (6,1 % du produit précité en 2025) sont automatiquement indexées sur l'inflation constatée entre novembre de l'année N-1 et novembre de l'année N ; leur revalorisation atteint + 1,7 % en 2025 (après + 3,9 % en 2024 et + 7,1 % en 2023). Depuis 2017, les locaux professionnels non industriels (20,3 % du produit de la TFPB en 2025) sont réévalués chaque année par département en fonction de leur nature et de leur localisation, et non plus d'un coefficient national ; leur revalorisation atteint également + 1,7 % en 2025, ce qui traduit une accélération (+ 1,1 % en 2024 et + 0,9 % en 2023).

En outre, les bases physiques augmentent : + 0,9 % en 2025, après + 1,2 % en 2024 pour la TFPB ; + 2,5 % après + 3,0 % pour la CFE.

Enfin, les taux moyens d'imposition augmentent eux aussi, dans une mesure cependant moindre en 2025, année préélectorale :

- le taux moyen de la TFPB a moins augmenté en 2025 (+ 0,1 %) qu'en 2024 (+ 0,8 %). Au total, 12,6 % des communes (4 386), regroupant 6,4 % de la population, ont relevé leur taux d'imposition, contre 14,1 % en 2024 et 14,0 % en 2023 ; le taux moyen des communes est identique à celui de 2024. Par ailleurs, 13,1 % des intercommunalités (163), regroupant 5,7 % de la population, ont de même relevé leur taux (17,2 % en 2024 et 18,3 % en 2023) ; leur taux moyen a quant à lui progressé de 1,1 % (+ 1,5 % en 2024) ;
- le taux moyen de la CFE a lui aussi augmenté dans une moindre mesure qu'en 2024 (+ 0,3 % en moyenne contre + 0,5 %). Au total, 9,7 % des intercommunalités ont augmenté leur taux, contre 12,6 % en 2024. Par ailleurs, 8,2 % des communes toujours affectataires de la CFE ont fait de même, contre 10,5 % en 2024.

Les facteurs d'évolution « revalorisation », « bases physiques » et « taux » se combinent pour insuffler une forte dynamique aux produits des impôts fonciers.

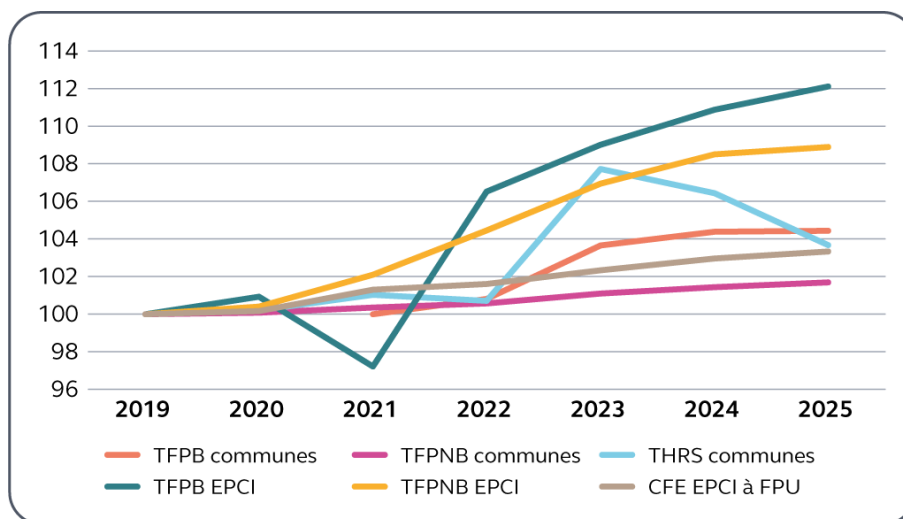
Entre 2019 et 2025, la revalorisation des bases a accru le produit de la TFPB de 15,6 % et celui de la CFE de 10,0 %.

Au cours de la même période, les bases physiques ont accru ce même produit de 8,3 % pour la TFPB et de 15,7 % pour la CFE.

L'évolution des taux d'imposition a elle aussi un effet significatif. Comme le montre le graphique ci-après, sur moyenne période, le taux moyen des impôts fonciers augmente de manière continue (à l'exception de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, dont les bases ont été partiellement corrigées). La hausse des taux d'imposition est plus marquée pour les impôts des intercommunalités que pour ceux des communes.

²⁴ Auparavant, la revalorisation était fixée par la loi de finances annuelle.

**Graphique n° 5 : taux moyens des impôts directs locaux affectés
au « bloc communal » (2019-2025, base 100 en 2019²⁵)**



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

Sous l'effet des facteurs d'évolution « bases » et « taux », le produit de la TFPB a augmenté en 2025 de 1,9 point en euros constants. Entre 2019 et 2025, soit sur six années, il a crû de 14,9 points à périmètre constant. En euros constants, également à périmètre constant, le produit de la CFE a crû de 3,4 points en 2025 et de 11,7 points entre 2019 et 2025.

3 - Des évolutions contrastées des autres impôts locaux

Les principaux autres impôts locaux sont généralement affectés au financement de services publics déterminés. Alors qu'il augmentait continûment, le produit de certains d'entre eux a baissé en 2025.

Instaurée à l'initiative des intercommunalités ou, plus rarement, des communes, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est assise et indexée sur la valeur locative cadastrale des propriétés. En 2025, son produit a atteint 9,1 Md€ (dont 8,5 Md€ pour les intercommunalités). Son évolution (+ 2,8 %) traduit celles des bases d'imposition (+ 2,9 %) et du taux moyen d'imposition (- 0,4 % pour les intercommunalités, contre + 1,1 % en 2024). La TEOM incitative reste peu répandue : en 2025, elle a été perçue par 76 intercommunalités, pour 65 M€.

²⁵ Pour la TFPB des communes, la base 100 correspond à l'année 2021, en raison de la réaffectation cette même année aux communes de la part départementale de cet impôt, en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

En raison du ralentissement de l'évolution de la masse salariale qui en constitue l'assiette (+ 1,8 % pour celle du secteur privé en 2025, contre + 3,0 % en 2024 sur le champ des Urssaf), la croissance du produit du versement mobilité levé à leur initiative par les intercommunalités ayant la qualité d'autorités organisatrices de la mobilité (4,5 Md€, hors syndicats) a de nouveau décéléré en 2025 (+ 3,9 %, après + 5,9 % en 2024 et + 9,2 % en 2023). Après une hausse continue, le taux moyen d'imposition est resté stable (à 2,0 %, comme en 2024, à comparer à 1,91 % en 2019).

L'article 118 de la loi de finances pour 2025 permet aux régions (hors Île-de-France) d'instaurer un versement mobilité régional et rural (VMRR) pour le financement des services de mobilité, avec un taux maximum de 0,15 % des salaires. Les régions peuvent appliquer un taux réduit ou nul sur le territoire de certaines intercommunalités. Une fraction de 10 % du VMRR collecté est affectée aux autorités organisatrices de la mobilité locale dites « rurales ». En 2025, deux régions ont instauré le VMRR : Provence-Alpes-Côte d'Azur (0,15 % à compter du 1^{er} juillet 2025) et Occitanie (0,15 %, avec des exonérations pour certaines intercommunalités, à partir du 1^{er} novembre 2025). Le produit du VMRR a un caractère non significatif en 2025 (17,9 M€ au total).

La taxe GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) est une taxe additionnelle aux impôts ayant une assiette foncière que les intercommunalités ont la faculté d'instaurer. La hausse continue de son produit (594 M€, soit + 9,5 % en 2025, contre 188 M€ en 2019) s'explique par le nombre croissant d'intercommunalités concernées (992 en 2025, regroupant près de 59 millions d'habitants, contre 188 en 2019) et par l'augmentation du produit voté²⁶. Son montant, plafonné à 40 euros par habitant et au montant des dépenses prévisionnelles relatives à la compétence GEMAPI, reste néanmoins insuffisant face aux enjeux²⁷.

La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM, soit 1,0 Md€ affectés pour l'essentiel aux intercommunalités) est un impôt obligatoire assis sur la surface de vente des magasins de commerce de détail, rapportée au chiffre d'affaires d'un établissement commercial permanent. En 2025, son produit a baissé (- 5,9 %) après avoir beaucoup crû en 2024 (+ 10,8 %) et 2023 (+ 10,6 %). Les taux de TASCOM sont homogènes au niveau national car fixés par la loi, mais les intercommunalités ont la faculté de moduler le

²⁶ L'intercommunalité ne vote pas de taux, mais un produit, qui est réparti entre les bases des quatre impôts fonciers.

²⁷ Pointereau Rémy, Gillé Hervé et Roux Jean-Yves, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif à la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI)*, Sénat, n° 793 (2024-2025), 26 juin 2025.

montant de l'impôt, en appliquant un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2, voire 1,3 dans certaines conditions²⁸. En 2025 comme en 2024, une centaine d'intercommunalités ont relevé leur coefficient ; 19 ont atteint le coefficient maximal (16 en 2024).

Après avoir beaucoup augmenté en 2024 (+ 29,7 %), les produits de la taxe de séjour (1,0 Md€) se sont repliés en 2025 (- 3,7 %). Cette taxe facultative est perçue par moins de 1 400 communes (0,5 Md€), mais par les trois quarts des intercommunalités (0,5 Md€). La Ville de Paris concentre près de la moitié des produits des communes (185 M€, contre 270 M€ en 2024). Les départements (65 en 2025 contre 59 en 2024) et la collectivité de Corse peuvent instaurer une taxe additionnelle²⁹ (48 M€).

E - La hausse continue des produits de gestion

En 2025, les produits des services et du domaine (25,4 Md€) ont continué à augmenter de manière soutenue par rapport à 2024 (+ 1,4 Md€, + 5,7 %). Entre 2019 et 2025, ils ont crû de 5,5 Md€, soit + 27,9 % ou + 10,3 points en euros constants. Ils sont perçus à plus de 90 % par le « bloc communal ».

L'ampleur de la hausse des produits domaniaux (2,6 Md€ en 2025, + 22,6 points en euros constants depuis 2019) traduit la mobilisation accrue de ces ressources par les communes et les intercommunalités. Celle des prestations de service (13,5 Md€, soit + 14,3 points en euros constants entre 2019 et 2025) est plus délicate à interpréter : elle traduit non seulement les évolutions de l'utilisation et des tarifs des services publics gérés en régie, mais aussi des effets de périmètre (intégration à leur budget principal de recettes tarifaires ferroviaires par certaines régions, reprises en régie de services publics concédés, créations de nouveaux services tarifés).

²⁸ Pour les entités locales ayant instauré des abattements à la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties en application de l'article 1388 quinquies C du code général des impôts (CGI). Cela concerne les magasins et boutiques non intégrés à un ensemble commercial et dont la surface principale est inférieure à 400 mètres carrés.

²⁹ Par ailleurs, sont appliquées en Île-de-France une taxe additionnelle de 15 % versée à la Société des grands projets » (depuis 2019) et une taxe additionnelle de 200 % au profit de Île-de-France Mobilités (depuis 2024).

F - La dynamique des recettes d'investissement

En 2025, les recettes réelles d'investissement des collectivités (hors syndicats) se sont élevées à 28,6 Md€, soit - 0,2 Md€ ou - 0,8 % par rapport à 2024. Leur diminution est imputable à celle des encaissements de fonds européens (2,3 Md€, soit - 1,4 Md€ par rapport à 2024), après la forte croissance de 2023-2024 (+ 1,1 Md€ en cumul). Hors fonds européens, les recettes réelles d'investissement ont augmenté de 1,1 Md€, soit + 4,6 %.

La baisse des encaissements de fonds européens a un effet plus limité sur le solde global des collectivités car elle s'accompagne d'une baisse des décaissements de ces mêmes fonds. L'impact net des fonds européens sur le solde reste positif (+ 0,8 Md€ après + 1,1 Md€ en 2024).

Entre 2019 et 2025, les recettes réelles d'investissement ont crû de 2,6 points en euros constants (ou 3,3 points hors fonds européens).

Le FCTVA, qui prend en charge les dépenses d'équipement des collectivités au taux forfaitaire de 16,404 %, atteint 7,2 Md€ dans les comptes des collectivités en 2025 (soit + 0,7 Md€ ou + 11,2 % par rapport à 2024). Il connaît une augmentation constante (+ 1,9 Md€, soit + 36,7 % ou + 17,9 points en euros constants entre 2019 et 2025), suscitée par la progression continue des dépenses d'équipement des collectivités, tout au moins celles des communes et des intercommunalités (voir III - B - *infra*).

Les subventions d'investissement hors fonds européens (13,6 Md€ en 2025), reçues notamment de l'État, connaissent une évolution encore plus dynamique que le FCTVA, en 2025 comme sur l'ensemble de la période 2019-2025 (+ 0,6 Md€, soit + 4,5 % ou + 4,2 Md€, soit + 45,3 % et + 253 points en euros constants entre 2019 et 2025).

Les autres recettes (5,5 Md€, soit - 0,2 Md€ ou - 2,9 % en 2025) évoluent de manière irrégulière. Outre les produits de cession (2,7 Md€, soit + 20,1 %), c'est le cas de la part de la taxe d'aménagement (TA) affectée à la section d'investissement³⁰, en chute continue (0,5 Md€ en 2025, contre 1,3 Md€ en 2023, soit - 57,2 %). Les facteurs explicatifs de cette évolution sont précisés en annexe n° 11.

³⁰ La part départementale est enregistrée en section de fonctionnement.

III - Un ralentissement global de l'évolution des dépenses

Selon les données comptables disponibles à fin mai, le montant des dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements (303,0 Md€, hors syndicats) a trois fois moins augmenté en 2025 (+ 4,9 Md€, soit + 1,6 %) qu'en 2024 (+ 14,1 Md€, soit + 5,0 %) ou 2023 (+ 16,0 Md€, soit + 6,0 %). La hausse des dépenses des collectivités a dépassé l'inflation (de + 0,7 point), mais dans une moindre mesure que les années précédentes (+ 2,9 points en 2024 et + 1,0 point en 2023).

Après avoir atteint 30,4 Md€ en cumul au cours des trois années 2022 à 2024, la hausse des charges réelles de fonctionnement (223,9 Md€, hors syndicats en 2025) se réduit à 3,2 Md€ en 2025 (+ 1,4 %), ce qui traduit néanmoins une hausse de 0,5 point en euros constants, après déduction de l'inflation.

De manière moins abrupte, la progression des dépenses réelles d'investissement (79,1 Md€, hors syndicats en 2025) a elle aussi ralenti (+ 1,7 Md€, soit + 2,2 %, après + 4,9 Md€ en 2024 et + 4,5 Md€ en 2023). En euros constants, ces dépenses ont augmenté de 1,3 point.

Toutes les catégories de collectivités ont freiné l'évolution de leurs charges de fonctionnement, quoique dans une mesure variable. En revanche, les dépenses d'investissement ont fortement augmenté pour le « bloc communal », à la veille des élections municipales, mais baissé pour les départements et les régions. Malgré leur ralentissement en 2025, les dépenses ont considérablement augmenté quand on apprécie leur évolution en euros constants sur la période 2019-2025.

A - Un freinage de l'évolution des charges de fonctionnement

L'évolution des charges de fonctionnement en 2025 (+ 3,2 Md€, soit + 1,4 % à périmètre courant et + 0,5 point en euros constants) marque une rupture. Les années 2023 et 2024 avaient au contraire été marquées par leur envolée (+ 9,2 Md€, soit + 4,4 % ou + 2,3 points en euros constants en 2024 et + 11,5 Md€, soit + 5,7 % ou + 0,8 point en euros constants en 2023).

Le freinage des charges de fonctionnement concerne toutes les catégories de collectivités. Les charges de fonctionnement des départements ralentissent (+ 0,7 Md€, soit + 1,1 %). Les communes et les intercommunalités enregistrent de même des progressions inférieures aux derniers exercices (+ 1,4 % et + 2,4 % respectivement). Quant aux régions, leurs charges réelles de fonctionnement ont diminué (- 0,2 Md€, soit - 0,7 %), à périmètre constant d'analyse³¹.

Le freinage des charges de fonctionnement en 2025 est d'autant plus prononcé que la hausse des charges de personnel est imputable à hauteur de près d'un tiers à la hausse des cotisations sociales à la charge des employeurs territoriaux, qui constitue l'une des composantes de leur contribution au redressement des finances publiques. Quand on neutralise cet effet (1,4 Md€ au total) sur les charges de personnel des collectivités et d'entités publiques locales qu'elles subventionnent³², les charges de fonctionnement des collectivités (hors syndicats) augmentent de 1,8 Md€, soit + 0,8 %.

Dans le détail, les charges de personnel augmentent peu hors relèvement des cotisations sociales employeur, comme les achats de biens et de prestations de service, les subventions de fonctionnement et autres charges de gestion courante diminuent en montant et les aides à la personne et frais d'hébergement continuent à croître en euros constants.

1 - Une hausse des charges de personnel essentiellement attribuable à celle des cotisations sociales employeur

Les charges de personnel (80,1 Md€) ont continué à croître en 2025 (+ 1,7 Md€, soit + 2,2 %), mais à un rythme ralenti par rapport aux années précédentes (+ 4,8 % en 2024, + 4,7 % en 2023 et + 5,2 % en 2022).

En dehors d'une légère baisse des effectifs d'agents, tout au moins de titulaires (- 3 940 titulaires en moyenne annuelle, soit - 0,3 %), le ralentissement de l'évolution des charges de personnel est principalement attribuable à l'absence de mesures de revalorisation indiciaire ou d'effet report en année pleine de telles mesures, contrairement aux trois années précédentes (attribution de 5 points d'indice à tous les agents au 1^{er} janvier 2024, revalorisation de 1,5 % du point d'indice au 1^{er} juillet 2023 et mesures indiciaires en faveur des catégories B et C, après une revalorisation de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022).

³¹ En neutralisant l'effet sur les charges de fonctionnement de l'intégration par deux régions supplémentaires de montants identiques en produits et en charges de fonctionnement liés aux recettes tarifaires des trains express régionaux (TER).

³² Services départementaux d'incendie et de secours, centres communaux et intercommunaux d'action sociale, établissements publics locaux d'enseignement.

À la différence également des années précédentes, la hausse des cotisations à la charge des employeurs territoriaux (+ 1,4 Md€, soit + 6,9 %) représente l'essentiel de celle des charges de personnel : hausse de trois points du taux de cotisation au régime de retraite de leurs agents titulaires (CNRACL) et d'un point du taux de cotisation à l'assurance maladie, sous l'effet de la non-reconduction en 2025 de la compensation de la hausse d'un point du taux de cotisation à la CNRACL par une baisse concomitante du taux de cotisation à l'assurance maladie.

Hors cotisations patronales, la hausse des charges de personnel se réduit à 0,3 Md€, soit + 0,5 %. Cette évolution recouvre une diminution du montant des rémunérations brutes versées aux agents titulaires (- 0,2 %) et une augmentation de celles versées aux agents contractuels (+ 3,6 %).

Les charges de rémunérations brutes diminuent légèrement pour les départements (- 0,1 Md€), stagnent pour les régions et progressent en revanche notablement pour les communes (+ 0,2 Md€) et les intercommunalités (+ 0,2 Md€, soit + 2,4 %). Pour ces dernières, la hausse concerne les titulaires (+ 1,2 %) comme les contractuels (+ 5,9 %).

Selon la Caisse des dépôts et consignations (CDC, gestionnaire de la CNRACL), le nombre de titulaires a baissé en moyenne annuelle pour les communes (- 0,4 %), les départements (- 0,4 %) et les régions (- 0,3 %), mais augmenté pour les intercommunalités (+ 0,4 %).

S'agissant des non-titulaires, affiliés à l'IRCANTEC, régime de retraite complémentaire géré par la CDC, le nombre d'effectifs présents sur l'ensemble de l'année a baissé pour l'ensemble des catégories de collectivités (- 32 200 au total, soit - 2,9 %). Cette donnée ne fournit cependant pas d'indication sur l'effectif moyen annuel.

Malgré leur freinage en 2025, les charges de personnel ont néanmoins connu une forte croissance sur l'ensemble de la période 2019-2025 : + 22,7 %, soit + 5,8 points en euros constants.

2 - Un ralentissement de l'évolution des charges d'achats de biens et de services

En 2025, l'évolution des charges d'achats de biens et de services (53,0 Md€ en 2025) a ralenti (+ 1,2 Md€, soit + 2,3 %). Ce freinage fait suite à trois années d'envolée des dépenses (+ 6,3 % en 2024, + 9,5 % en 2023 et + 9,0 % en 2022) sous l'effet de la forte inflation consécutive à la reprise économique post-covid et à la guerre en Ukraine.

Les achats de biens et variations de stocks (15,0 Md€) ont baissé en 2025 (- 0,3 Md€, soit - 1,7 %), après avoir fortement progressé en 2022 (+ 14,7 %) et 2023 (+ 13,4 %), puis ralenti en 2024 (+ 3,2 %). Les impacts de la forte inflation ne sont pas pour autant effacés : entre 2019 et 2025, ce poste a crû de 3,6 Md€, soit + 31,4 % ou + 13,3 points en euros constants.

Trois sous-postes appellent plus particulièrement l'attention. Pour la deuxième année consécutive, les achats d'eau, d'énergie et de chauffage (5,6 Md€) et de combustibles et de carburants (1,2 Md€) ont diminué en montant (- 7,4 % après - 3,5 % en 2024 pour le premier poste et - 5,1 % pour le second). Ces évolutions traduisent vraisemblablement les effets de renégociations de contrats d'approvisionnement, encore peu visibles en 2024. Entre 2019 et 2025, les achats d'eau, d'énergie et de chauffage ont néanmoins crû de 1,6 Md€ (+ 39,1 %, soit + 20,0 points en euros constants). La hausse des achats de produits alimentaires a ralenti (+ 1,6 % en 2025, après + 5,4 % en 2024, + 13,2 % en 2023 et + 11,2 % en 2022) ; leur montant (1,1 Md€ en 2025) est cependant lui aussi bien plus élevé qu'en 2019 (+ 29,5 % ou + 11,6 points en euros constants).

Pour leur part, les charges liées à l'exécution de contrats de prestations de service (15,6 Md€) ont au contraire continué à croître fortement (+ 7,7 % après + 4,6 % en 2024, + 10,3 % en 2023 et + 5,3 % en 2022). Leur évolution traduit l'ajustement progressif des grilles salariales à la forte inflation 2022 et 2023, mais aussi le recours croissant des collectivités à des prestations de service externalisées. Entre 2019 et 2025, le poste a crû de 4,7 Md€ (+ 43,1 %, soit + 23,4 points en euros constants).

Les charges d'entretien et de réparation (6,9 Md€) ont ralenti (+ 2,5 %) après plusieurs années de hausse soutenue (+ 6,5 % en 2024, + 5,5 % en 2023 et + 4,5 % en 2022). Au total, le poste a augmenté entre 2019 et 2025 de 1,4 Md€ (+ 26,4 %, soit + 9,0 points en euros constants).

Les charges d'assurances (1,3 Md€ en 2025) se singularisent par leur hausse continue (+ 16,0 %, après + 20,7 % en 2024, + 6,6 % en 2023 et + 4,5 % en 2022). Au total, elles ont crû entre 2019 et 2025 de 0,5 Md€, soit + 69,2 % ou + 45,9 points en euros constants. Les collectivités assument des coûts croissants quand elles parviennent à s'assurer³³.

Les charges relatives aux autres services extérieurs (11,4 Md€) ont ralenti (+ 0,5 %) après plusieurs années de forte hausse (+ 12,0 % en 2024 et + 6,8 % en 2023). Malgré ce recul, elles sont nettement plus élevées qu'en 2019 (+ 2,4 Md€, soit + 26,5 % ou + 9,1 points en euros constants).

³³ Sur ce point, voir chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche Comté, *audit flash sur l'assurabilité des collectivités territoriales*, décembre 2024.

3 - La baisse des subventions de fonctionnement et des autres charges de gestion courante

En 2025, les subventions à des organismes publics ou privés (16,4 Md€ au total) ont reculé (- 0,5 Md€, soit - 2,8 %) après avoir augmenté de manière soutenue en 2024 (+ 4,9 %). Prises globalement, ces charges ont peu augmenté entre 2019 et 2025 (+ 0,5 Md€, soit + 3,2 %), ce qui traduit une baisse en euros constants (de 11,0 points).

Les subventions à des organismes privés, notamment à des associations (culture, sports, loisirs, solidarité) ont diminué (- 1,8 %, après - 0,2 % en 2024), tandis que celles à des organismes publics ont légèrement augmenté, + 1,0 % après + 5,9 % en 2024). Sur la période 2019-2025, en cumulé, les subventions aux organismes publics et privés, tout en augmentant en montant (+ 0,8 Md€, soit + 10,1 % et + 0,6 Md€, soit + 7,0 %) ont baissé en euros constants (- 5,1 points et - 7,7 points respectivement).

S'agissant des organismes publics, les subventions aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale (2,8 Md€) ont continué à croître (+ 70 M€, soit + 2,5 %), à hauteur de la hausse des cotisations CNRACL à leur charge. Entre 2019 et 2025, la hausse de ces subventions atteint 0,5 Md€ (+ 23,2 %, soit + 6,3 points en euros constants).

Pour leur part, les autres charges de gestion courante ont atteint leur niveau le plus élevé en 2023 (26,5 Md€). En 2025, elles se stabilisent (à 26,2 Md€). Les trois postes principaux ont évolué de manière hétérogène : stabilité pour les indemnités et frais des élus (2,4 Md€, comme en 2024 et 2023) ; poursuite de la diminution, amorcée en 2024, des participations des départements et des régions (5,5 Md€, soit - 0,4 Md€ ou - 7,0 % en 2025 et - 1,2 Md€, soit - 17,6 % sur 2023 et 2024) ; poursuite à un rythme ralenti de la hausse des contributions obligatoires (16,4 Md€, soit + 0,3 Md€ ou + 1,6 % en 2025 et + 2,1 Md€ ou + 14,6 % sur 2019-2025).

Les contributions obligatoires comprennent des dotations de fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) versées par les départements, les intercommunalités et les communes (5,7 Md€), des dotations de fonctionnement des lycées versées par les régions (1,3 Md€) et des dotations de fonctionnement des collèges versées par les départements (1,1 Md€). Après avoir fortement augmenté en 2022 et 2023, années de forte inflation, les dotations des lycées et des collèges diminuent depuis 2024. En euros constants, les dotations des lycées ont augmenté sur la période 2019-2025 (+ 1,9 point), tandis que celles des collèges ont baissé (- 2,8 points). Pour leur part, les dotations de fonctionnement des SDIS ont enregistré une forte progression (+ 1,0 Md€, soit + 21,1 % ou + 4,4 points en euros constants).

4 - Le dynamisme des dépenses d'aides à la personne et de frais d'hébergement

Les dépenses d'aides à la personne et de frais d'hébergement sont le troisième poste de charges réelles de fonctionnement des collectivités (18,6 % en 2025). Elles relèvent pour l'essentiel (90 %) des départements et des collectivités qui en exercent les compétences (Ville de Paris, métropole de Lyon, collectivité de Corse et collectivités territoriales uniques de Guyane, de Martinique et de Mayotte).

En 2025, ces charges ont continué à croître pour atteindre 41,6 Md€ (+ 1,0 Md€, soit + 2,4 %, rythme plus de deux fois supérieur à celui de l'inflation). Entre 2019 et 2025, elles ont augmenté de 7,3 Md€, soit + 21,4 % ou + 4,7 points en euros constants. En leur rattachant les rémunérations des assistantes maternelles et des assistants familiaux (1,7 Md€ en 2025), qui relèvent des charges de personnel en comptabilité budgétaire, leur hausse atteint 21,7 %, soit + 5,0 points en euros constants.

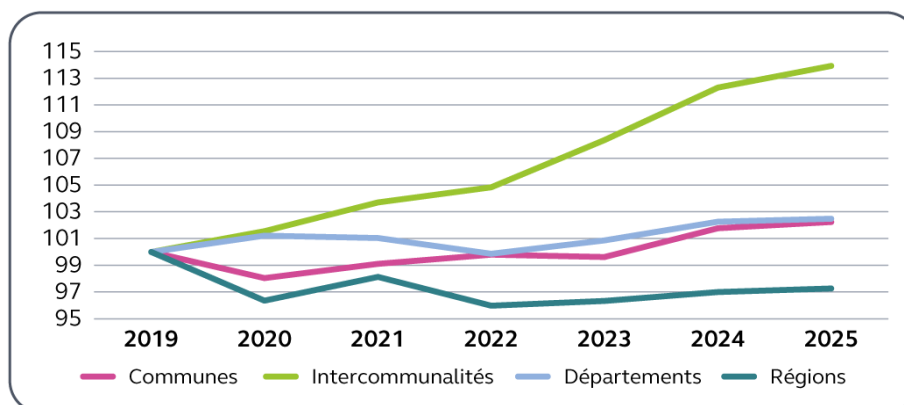
Les facteurs d'évolution de ce poste sont précisés dans le cadre de l'analyse des charges des départements (voir chapitre II, II *infra*).

**

Malgré leur freinage en 2025, les charges de fonctionnement des collectivités ont augmenté de manière importante entre 2019 et 2025 : + 8,7 Md€, soit + 4,1 points en euros constants. Leur évolution diffère selon les différentes catégories de collectivités : en euros constants, les charges de fonctionnement ont baissé de 2,7 points pour les régions et même de l'ordre de 6,5 points à périmètre constant d'analyse³⁴ et augmenté en revanche de 2,2 points pour les communes, de 2,5 points pour les départements et de 13,9 points pour les intercommunalités. Au total, la progression des charges de fonctionnement du « bloc communal » (communes et intercommunalités) atteint 6,3 points en euros constants.

³⁴ Hors intégration de recettes tarifaires ferroviaires par cinq régions depuis 2023.

**Graphique n° 6 : évolution des charges réelles de fonctionnement
par catégorie de collectivités (hors syndicats) entre 2019 et 2025
(base 100 en 2019, en euros constants)**



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

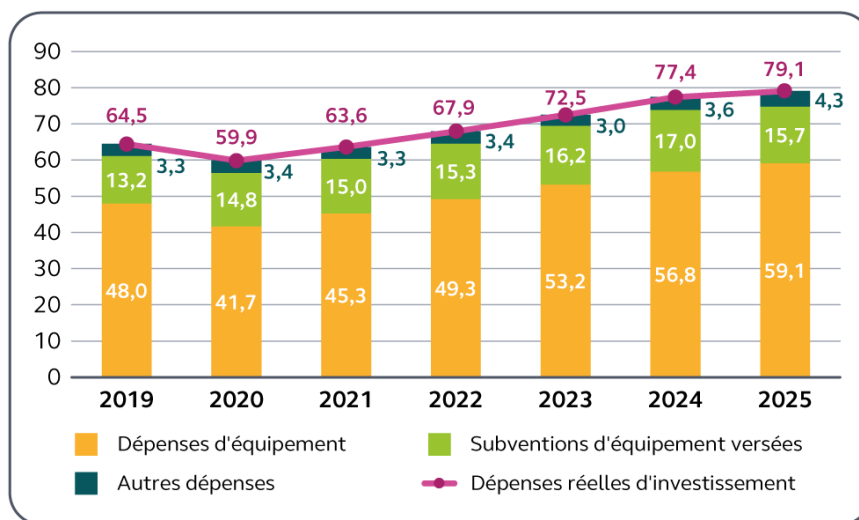
B - Une hausse globale des dépenses d'investissement, des évolutions divergentes entre catégories de collectivités

En 2025, les dépenses réelles d'investissement des collectivités territoriales et de leurs groupements (hors syndicats) ont atteint 79,1 Md€, soit + 1,7 Md€ ou + 2,2 %. Elles ont ainsi augmenté de 1,3 point en euros constants. À titre principal, elles comprennent des dépenses d'équipement (59,1 Md€, soit + 2,3 Md€ ou + 4,0 %) et des subventions d'investissement versées à des tiers (15,7 Md€, soit - 1,3 Md€ ou - 7,7 %).

Pour l'essentiel, la baisse en 2025 des subventions d'investissement est attribuable à celle des décaissements de fonds européens (1,5 Md€, après 2,5 Md€ en 2023 et 2024, soit - 1,0 Md€ ou - 41,3 %). En neutralisant cet effet de périmètre, la baisse des subventions d'investissement est plus limitée (- 0,3 Md€, soit - 1,8 %) et la hausse des dépenses d'investissement prises dans leur ensemble plus affirmée (+ 2,7 Md€, soit + 3,6 %).

Sur l'ensemble de la période 2019-2025, les dépenses d'investissement ont crû de 14,6 Md€, soit + 22,7 % ou + 5,8 points en euros constants, dont 11,2 Md€ pour les dépenses d'équipement (+ 23,3 %, soit + 6,3 points en euros constants) et 2,6 Md€ pour les subventions d'investissement (+ 19,4 %, soit + 3 points en euros constants).

**Graphique n° 7 : dépenses réelles d'investissement des collectivités
(hors syndicats, 2019-2025, en Md€)**

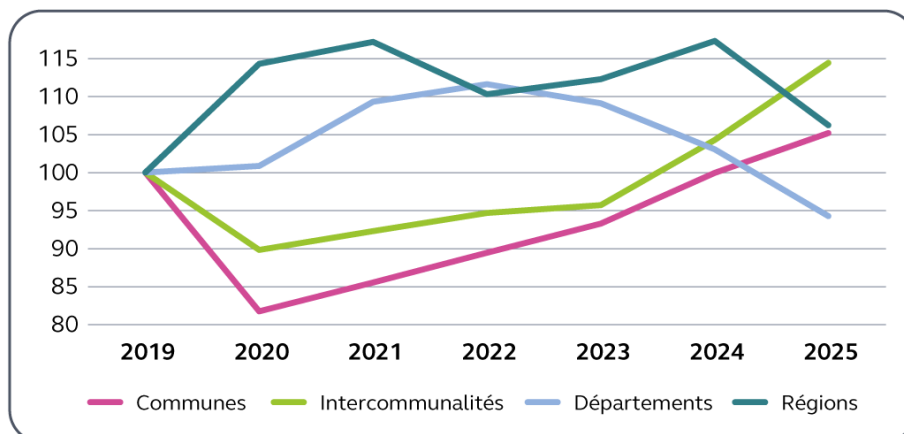


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Les dépenses d'investissement des communes et, plus encore, des intercommunalités ont continué à croître fortement, en cette dernière année complète du mandat 2020-2026 (+ 1,9 Md€, soit + 6,2 % et + 2,1 Md€, soit + 10,7 % respectivement). En revanche, les dépenses d'investissement des régions, qui avaient continûment augmenté depuis 2020, ont chuté (- 1,3 Md€, soit - 8,6 %), tandis que le repli de celles des départements, engagé en 2024, s'est poursuivi (- 0,9 Md€, soit - 7,7 % en 2025 ; - 1,4 Md€, soit - 11,1 % en cumulé sur les deux années 2024 et 2025).

Au total, les dépenses d'investissement des collectivités ont connu une forte augmentation entre 2019 et 2025 : + 4,4 Md€, soit + 5,8 points en euros constants, en prenant pour référence l'indice des prix à la consommation. Leur évolution diffère selon les différentes catégories de collectivités. Entre 2019 et 2025, les dépenses d'investissement des intercommunalités ont augmenté de 14,5 points en euros constants, celles des régions de 6,2 points et celles des communes de 5,2 points. En revanche, celles des départements ont baissé de 5,7 points.

**Graphique n° 8 : évolution des dépenses d'investissement
par catégorie de collectivités (hors syndicats) entre 2019 et 2025
(base 100 en 2019, en euros constants)**



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

IV - Une situation financière globale favorable

La « règle d'or », qui circonscrit l'objet des emprunts des collectivités au financement de leurs dépenses d'investissement, à l'exclusion de leurs dépenses de fonctionnement et du remboursement de leurs dettes financières, favorise la bonne santé financière des collectivités : quand les collectivités ont un solde déficitaire, celui-ci correspond uniquement à la part de leurs dépenses d'investissement, minoritaires dans le total de leurs dépenses, financée par l'emprunt (ou, avec un effet équivalent, par un prélèvement sur leur fonds de roulement).

De surcroît, la réduction du déficit des collectivités en 2025 s'est accompagnée d'une amélioration de leur situation financière, comme l'atteste l'évolution des paramètres relatifs à l'épargne et à l'endettement.

Après deux années de réduction, l'épargne des collectivités se redresse en 2025, la part des dépenses d'investissement financée par des recettes des collectivités augmente légèrement et l'endettement financier, tout en augmentant, pèse un peu moins lourd que les années précédentes. En moyenne, la situation financière des collectivités s'améliore en 2025. Si elle ne retrouve pas les niveaux qui étaient les siens avant la crise sanitaire (2019) ou immédiatement à la sortie de celle-ci (2021 et 2022), elle demeure parfaitement soutenable.

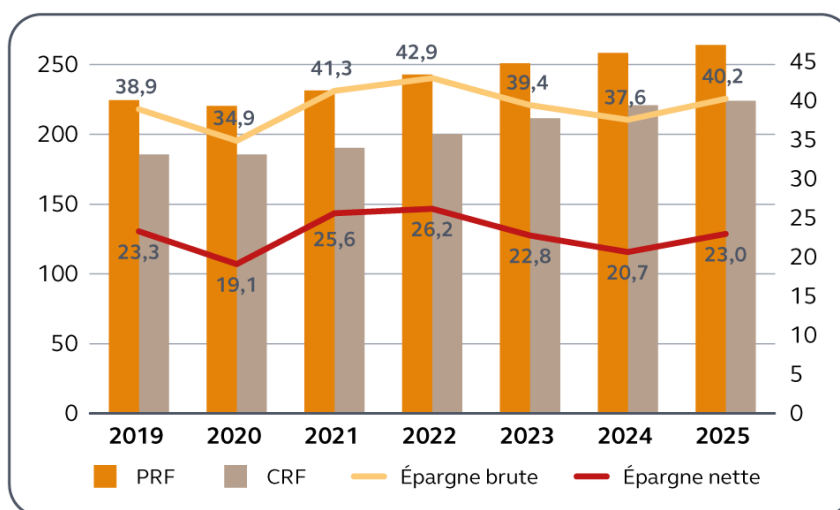
A - Une épargne toujours abondante

1 - Une épargne brute bien supérieure au seuil d'alerte

Grâce à une progression des produits réels de fonctionnement (+ 2,3 %) sensiblement plus élevée que celle des charges réelles de fonctionnement (+ 1,4 %), les collectivités territoriales et leurs groupements (hors syndicats) ont accru en 2025 leur épargne brute de 2,7 Md€, soit + 7,2 % après deux années de diminution (- 5,4 Md€, soit - 12,5 % en cumulé).

En euros courants, le montant de l'épargne brute, soit 40,2 Md€, dépasse ainsi légèrement son niveau de 2023 et plus nettement celui de 2019, tout en restant inférieur à son niveau de 2022, le plus élevé.

Graphique n° 9 : épargnes brute et nette des collectivités territoriales et de leurs groupements, hors syndicats (2019-2025, en Md€)



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

PRF : produits réels de fonctionnement ; CRF : charges réelles de fonctionnement.

Échelle de gauche : PRF et CRF. Échelle de droite : épargne brute et nette.

Exprimée en euros constants, l'épargne brute de 2025 est inférieure de 4,9 Md€, soit 10,8 points, à celle de 2019.

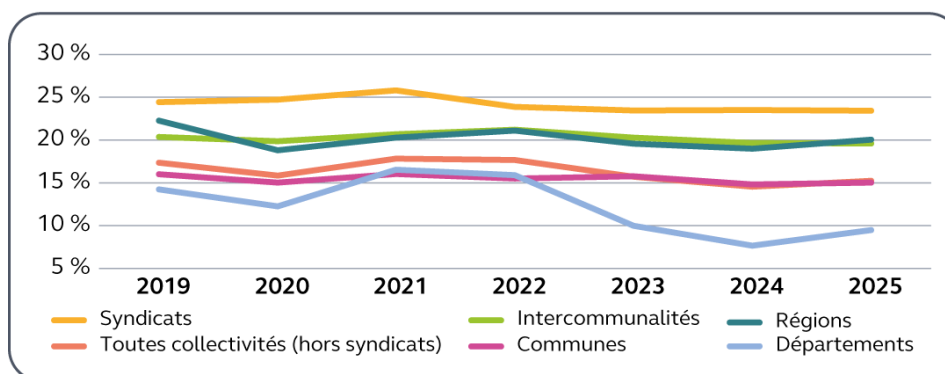
Elle est néanmoins abondante quand on la rapporte aux produits de fonctionnement des collectivités. En 2025, elle représente 15,2 % de ces derniers, contre 14,5 % en 2024. Tout en restant inférieur à ceux de 2023 (soit 15,7 %) et, *a fortiori*, des années précédentes (17,3 % en 2019 ; 17,7 % en 2022), ce ratio est plus de deux fois supérieur au seuil d’alerte communément retenu de 7 % des produits de fonctionnement³⁵.

Les ratios de toutes les catégories de collectivités et de groupements de collectivités dépassent en moyenne le seuil d’alerte de 7 %. En raison d’une place plus importante des dépenses d’investissement dans leurs budgets, les taux d’épargne brute des régions, des intercommunalités et des syndicats sont structurellement élevés ; ceux des communes et, plus encore, des départements s’inscrivent à de moindres niveaux.

En 2024, le ratio d’épargne brute des départements, soit 7,6 % en moyenne, avait frôlé le seuil d’alerte de 7 %, en raison de l’effet de ciseaux lié à la poursuite de la chute de leurs recettes de droits de mutation à titre onéreux et à la forte progression de leurs charges de fonctionnement, notamment sociales. En 2025, ce ratio se redresse pour s’établir à 9,5 %.

S’agissant des communes, le ratio d’épargne brute (15,0 %) dépasse de plus de deux fois le seuil d’alerte de 7 %. Pour les intercommunalités (19,6 %) et les régions (20,1 %), il avoisine trois fois ce dernier.

Graphique n° 10 : épargne brute rapportée aux produits réels de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements (en %, 2019-2025)



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

³⁵ En analyse financière, le seuil de 7 % de taux d’épargne brute (épargne brute rapportée aux produits réels de fonctionnement) est considéré comme un niveau d’alerte traduisant une situation financière dégradée. La collectivité ne dégage pas suffisamment d’épargne pour rembourser ses emprunts financiers et investir.

2 - Une épargne nette qui contribue à limiter le recours à l'endettement financier pour financer les investissements

L'épargne nette des remboursements d'emprunts des collectivités territoriales et de leurs groupements (hors syndicats) a suivi des évolutions similaires, mais plus marquées, que celles de l'épargne brute.

En 2025, l'épargne nette a atteint 23,0 Md€, soit + 2,3 Md€ ou + 11,2 % par rapport à 2024, après avoir chuté au cours des deux années précédentes (- 5,5 Md€, soit - 21,2 % en cumul).

Son montant a augmenté par rapport à 2024 pour toutes les catégories d'entités locales. La hausse la plus marquée concerne les départements (+ 1,4 Md€, soit + 62,1 %), suivis par les régions (+ 11,7 %), les communes (+ 5,1 %), les syndicats (+ 3,3 %) et en dernier lieu les intercommunalités (+ 1,2 %).

L'épargne nette n'a pas retrouvé son niveau antérieur à la crise covid. Ainsi, son montant dépasse en 2025 celui de 2023, mais est en recul par rapport à celui de 2019 et, *a fortiori*, celui de 2022, le plus élevé au cours de la période examinée. En 2025, le montant de l'épargne nette est moins élevé, en euros constants, de 4,0 Md€, soit 14,9 points, qu'en 2019.

Toutefois, l'épargne nette fournit aux collectivités des ressources importantes pour investir, sans devoir emprunter ou réduire leur trésorerie en puisant dans leur fonds de roulement.

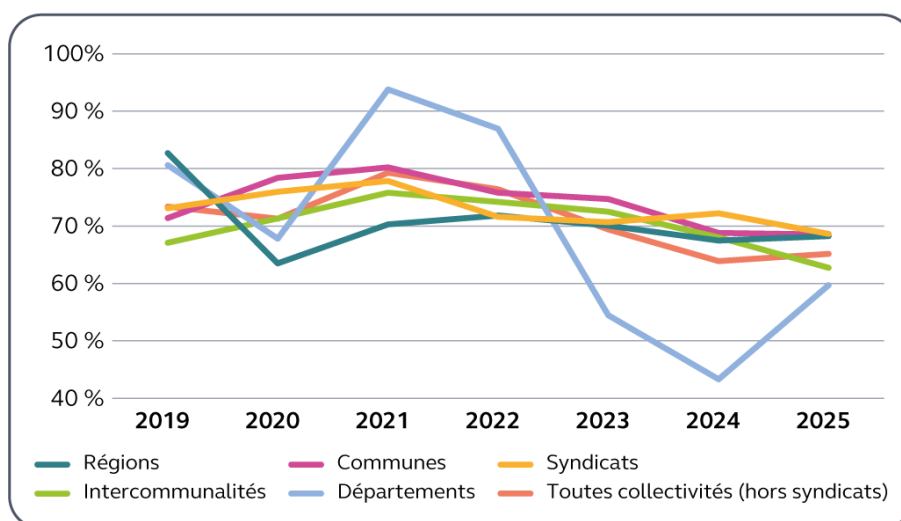
Sans revenir à son niveau antérieur à la crise covid (73,3 % en 2019), la part des dépenses d'investissement autofinancée par l'épargne nette et les recettes réelles d'investissement (28,6 Md€ en 2025) a augmenté en moyenne pour l'ensemble des collectivités en 2025 (65,1 %) par rapport à 2024 (63,9 %). Elle représente ainsi près des deux-tiers des dépenses d'investissement, ce qui constitue une proportion élevée.

Cette hausse a bénéficié essentiellement aux départements (59,7 % contre 43,3 % en 2024). Pour ces derniers, elle ne résulte toutefois pas seulement de la hausse de l'épargne nette (les recettes d'investissement étant stables), mais aussi de la baisse de leurs dépenses d'investissement. C'est le phénomène inverse pour les communes et les intercommunalités : la part des dépenses d'investissement autofinancées a diminué en 2025 en raison non d'une évolution défavorable de l'épargne nette, dont le montant est stable (intercommunalités) ou a augmenté (communes), mais de la forte poussée des dépenses d'investissement.

Pour les communes, intercommunalités et syndicats, la diminution du taux de financement des dépenses d'investissement par l'épargne nette et les recettes réelles d'investissement par rapport à l'avant crise sanitaire est limitée (- 3 à 5 points). Elle est plus forte pour les régions (- 14,4 points) et, plus encore, pour les départements (- 20,9 points).

Néanmoins, toutes les catégories de collectivités et de groupements de collectivités financent une part prépondérante de leurs dépenses d'investissement par l'épargne nette et les recettes réelles d'investissement. Le graphique ci-après précise l'évolution de cette proportion.

Graphique n° 11 : part des dépenses d'investissement des collectivités territoriales et de leurs groupements financée par l'épargne nette et les recettes réelles d'investissement (en %, 2019-2025)

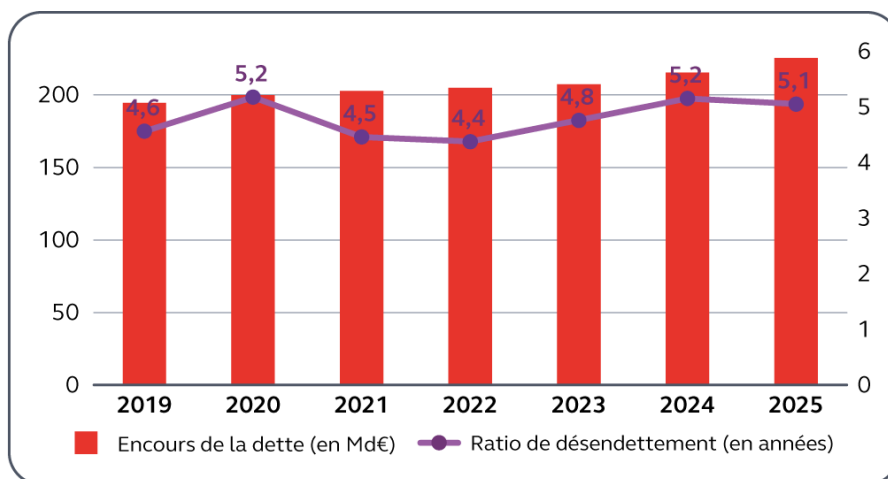


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

B - Un endettement en hausse mais maîtrisé

En 2025, l'endettement financier des collectivités territoriales et de leurs groupements (intercommunalités et syndicats) s'est élevé à 225,4 Md€. Par rapport à 2024, il a crû de 10,0 Md€, soit + 4,6 %. Par comparaison à 2022, son augmentation atteint 20,5 Md€, soit + 10,0 %.

Graphique n° 12 : endettement financier (en Md€) et ratio de désendettement (en années) des collectivités territoriales et de leurs groupements (2019-2025)



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

Toutefois, en euros constants, l'endettement financier s'inscrit au même niveau qu'en 2019. Rapporté au PIB, il s'élève à 7,5 %. C'est un peu plus qu'en 2023 et 2024 (+ 0,2 point), mais moins qu'en 2019 (- 0,5 point).

Comme les années précédentes, le niveau de l'endettement financier à fin 2025 est d'autant moins problématique qu'il est consacré au financement de dépenses d'investissement, à l'exclusion de dépenses de fonctionnement courant.

En outre, il a partiellement pour contrepartie un niveau élevé de trésorerie. À partir de 2023, les collectivités ont puisé dans leur compte courant au Trésor afin de financer leurs dépenses d'investissement, à hauteur de 11,2 Md€ au total, dont 5,3 Md€ pour les communes et les intercommunalités, 4,4 Md€ pour les départements - dans le contexte pour ces derniers de la chute d'une recette essentielle (les droits de mutation à titre onéreux) – et 1,5 Md€ pour les régions. Malgré sa diminution en euros constants par rapport à 2019 (- 4,5 Md€, soit - 7,4 %), le montant de leur trésorerie reste considérable (56,5 Md€ fin 2025).

Net du solde de trésorerie, l'endettement des collectivités et de leurs groupements a plus fortement augmenté par rapport au PIB que leur endettement brut (5,6 % en 2025, contre 5,4 % en 2024 et 5,1 % en 2023). Son poids relatif est cependant moins élevé qu'en 2019 (5,8 % du PIB).

La trésorerie n'est cependant pas répartie entre les différentes entités locales dans des proportions identiques à celles de l'endettement financier. L'accumulation d'excédents de trésorerie est avant tout le fait des communes (48,5 % du solde total de trésorerie fin 2025), qui épargnent pendant plusieurs années afin de financer un nombre limité de projets d'investissement au cours du mandat municipal.

Par catégorie d'entités locales, c'est pour les régions que, depuis 2022, l'endettement financier (brut) a le plus augmenté (+ 14,4 %) et pour les communes qu'il a connu la progression la plus faible (+ 3,5 %). Les évolutions de l'endettement brut des autres catégories de collectivités et de groupements sont comparables (+ 12 à 13 points).

Bien que sensible aux variations annuelles de l'épargne brute et de l'endettement, le ratio de désendettement fournit un autre critère d'appréciation de la soutenabilité de l'endettement financier des collectivités territoriales et de leurs groupements. Il mesure le nombre théorique d'années d'épargne brute qui seraient nécessaires pour rembourser intégralement l'endettement financier, les montants de l'épargne et de l'endettement correspondant à ceux de l'année observée.

Comme le montre le graphique n° 12 *supra*, le ratio de désendettement financier des collectivités territoriales et de leurs groupements (intercommunalités et syndicats) s'établit à 5,1 années fin 2025, contre 5,2 en 2024. Il a ainsi connu une légère amélioration, permise par une augmentation de l'endettement financier inférieure à celle de l'épargne brute (+ 4,6 % contre + 6,7 %).

En moyenne, les ratios de désendettement des différentes catégories de collectivités s'inscrivent fin 2025 à un niveau bien inférieur aux seuils d'alerte (plafonds nationaux) définis par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022³⁶ : 4,8 années d'épargne brute pour les communes et les intercommunalités (et 5,1 années pour les syndicats) pour un seuil d'alerte de douze années ; 5 années pour les départements, niveau en net redressement (il atteignait 6,1 années fin 2024), pour un seuil d'alerte de dix années ; 6,1 années pour un seuil d'alerte de neuf années s'agissant des régions.

Il est cependant à souligner que la signification des données relatives à l'endettement des collectivités est amoindrie par l'absence de consolidation de leurs comptes avec ceux des entités tierces qui portent une part de leur endettement (syndicats, établissements publics locaux, sociétés publiques locales et quote-part des capitaux propres des sociétés d'économie mixte). En outre, les garanties d'emprunts accordées par les collectivités ne sont pas agrégées et suivies à l'échelle nationale.

³⁶ La LPFP 2023-2027 n'a pas reconduit ces seuils d'alerte.

Une diminution de la charge d'intérêts des collectivités malgré l'augmentation de leur endettement financier³⁷

En 2025, la baisse du taux d'intérêt moyen des nouveaux emprunts se poursuit : 3,02 % contre 3,54 % en 2024 et 3,79 % en 2023. Le taux d'intérêt moyen reste toutefois plus élevé qu'en 2022 (2,07 %) et les années précédentes (moins de 1 % entre 2019 et 2021).

Les écarts de taux d'emprunt moyen entre catégories de collectivités ont augmenté en 2025 par rapport à 2024 (de 2,79 % à 3,21 %, contre 3,49 % à 3,63 % en 2024). Les départements bénéficient du taux moyen le plus faible.

Les emprunts à taux fixe ne représentent plus que 39 % du volume total emprunté, ce qui traduit l'anticipation de baisses des taux d'intérêt.

La durée moyenne des nouveaux emprunts progresse légèrement (20,3 après 20,2 années en 2024 et 19,7 années en 2023) et atteint son plus haut niveau depuis 2014.

Les montants empruntés ont été souscrits pour moitié auprès des banques, comme en 2024.

Les émissions d'obligations représentent 16,9 % des emprunts, en fort recul par rapport à 2024 (25,9 %).

Le taux moyen du stock de la dette au 31 décembre 2025 a diminué, à 2,34 %, soit - 16 points de base, en raison notamment de la diminution du coût de la dette à taux variable (- 99 points de base). La part de la dette à taux fixe a reculé en 2025 (70,7 % contre 73,8 % en 2024).

Malgré l'augmentation globale de l'endettement, les charges financières des collectivités territoriales et de leurs groupements ont, grâce à la baisse des taux d'intérêt, diminué en pour s'élever à 4,7 Md€ en 2025 (- 0,4 Md€, soit - 8,6 %).

³⁷ Source : Finance Active.

CONCLUSION

En 2025, le solde déficitaire des collectivités en comptabilité nationale (données à fin mai 2026) s'est amélioré de 2,7 Md€ par rapport à 2024 pour atteindre 9,3 Md€, ce qui reste élevé en valeur absolue et par comparaison avec les années du mandat municipal 2014-2020. Selon les données à fin mai, le solde déficitaire global des collectivités en comptabilité budgétaire a quant à lui légèrement diminué, à 11,6 Md€ (contre 11,8 Md€ en 2024).

En moyenne, la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements est restée solide en 2025. Elle s'est même améliorée.

Ont augmenté l'épargne brute, le taux d'épargne rapporté aux produits de fonctionnement, l'épargne nette des remboursements d'emprunts et, grâce à elle, les ressources disponibles pour investir sans recourir à l'emprunt ou réduire la trésorerie ; près des deux-tiers des dépenses d'investissement ont ainsi été autofinancées. Si le montant de l'endettement financier a enregistré une forte croissance, son poids relatif par rapport à l'épargne, en hausse, s'est légèrement réduit. Représentant seulement 5,1 années d'épargne brute, il n'inspire pas d'inquiétude.

Les collectivités ont obtenu ces résultats en freinant la croissance de leurs charges de fonctionnement (+ 1,4 % hors syndicats), tandis que les produits de fonctionnement ont connu une progression notable (+ 2,3 %), portée par la remontée des produits de droits de mutation à titre onéreux (rebond du marché immobilier et hausses des taux d'imposition), après la chute des années 2023-2024.

Toutes les catégories de collectivités ont contenu l'évolution de leurs charges de fonctionnement. Cet effet est encore plus marqué quand on neutralise l'incidence de la hausse des cotisations sociales des employeurs publics locaux. Pour sa part, l'évolution des dépenses d'investissement a ralenti (+ 2,2 %) sous l'effet de la baisse de celles des départements et des régions, tandis que les communes et plus encore les intercommunalités continuaient à investir massivement en cette dernière année du mandat 2020-2026.

L'amélioration de la situation financière des collectivités en 2025 est d'autant plus notable que s'appliquait à elle, pour la première fois depuis mars 2020, une contribution au redressement des finances publiques. Cette contribution s'est traduite par un prélèvement net sur les recettes des collectivités, dont la Cour estime le montant à 4,3 Md€ en autorisations d'engagement, mais seulement à 1,7 Md€ en crédits de paiement (en trésorerie). Leur solde ne s'étant pas dégradé à la hauteur de la contribution, mais au contraire amélioré, les collectivités ont effectivement contribué au redressement des finances publiques en 2025.

Chapitre II

Des situations financières

des collectivités qui restent hétérogènes

Comme l'a montré le précédent chapitre, le solde déficitaire des collectivités territoriales et de leurs groupements s'est légèrement redressé en comptabilité budgétaire en 2025. Déjà solide en moyenne, la situation financière des collectivités s'est améliorée.

Le présent chapitre précise la formation des soldes et les paramètres de la situation financière de chacun des quatre échelons d'administration locale : les communes et les intercommunalités qui composent le « bloc communal », les départements et les régions. Au vu de l'évolution des indicateurs permettant de la caractériser, la santé financière de ces quatre échelons est restée stable ou s'est améliorée.

Les quatre échelons territoriaux continuent toutefois à présenter des situations financières hétérogènes. La situation des communes et des intercommunalités (I) est plus solide que celles des départements (II) et des régions (III). Les situations individuelles des entités relevant des quatre échelons territoriaux sont encore plus contrastées. Il en va de même pour les syndicats qui exploitent des services publics locaux, dont l'annexe n° 12 précise la situation financière globale et par domaine d'activité.

I - Une situation solide du « bloc communal », pour la dernière année d'un mandat atypique

Précisions méthodologiques

Les entités du « bloc communal » regroupent les communes (au nombre de 34 875 au 1^{er} janvier 2025, dont 90,7 % ont une population inférieure à 3 500 habitants) et 1 254 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ou intercommunalités (989 communautés de communes, 230 communautés d'agglomération, 14 communautés urbaines et 21 métropoles), la métropole de Lyon et les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris. Sauf exception³⁸, toutes les communes sont membres d'une intercommunalité.

L'analyse par la Cour de la situation financière du « bloc communal » prend en compte les budgets principaux et les budgets annexes des communes et des intercommunalités.

Afin d'assurer des comparaisons cohérentes, elle intègre les données 2018 du département de Paris, ce dernier ayant été fusionné avec la Ville de Paris au 1^{er} janvier 2019. Dans l'ensemble des communes, la Ville de Paris présente des caractéristiques atypiques en termes de recettes et de dépenses car elle exerce les compétences d'une commune, d'une intercommunalité et d'un département. Lorsque cela est pertinent, les analyses ci-après évoquent, par conséquent, la situation de l'ensemble des communes en dehors de Paris.

De même, ces analyses mentionnent lorsqu'il y a lieu la situation de l'ensemble des intercommunalités en dehors de la métropole de Lyon, qui exerce les compétences d'une intercommunalité et d'un département.

En 2025, dernière année complète du mandat électif 2020-2026, les communes et les intercommunalités ont continué à s'appuyer sur une épargne élevée pour poursuivre leur effort d'investissement. Grâce à des fondamentaux solides, leur situation financière est restée favorable malgré un mandat ponctué de réformes (notamment en matière de fiscalité locale) et de crises (crise sanitaire, choc d'inflation).

Cette situation globale, dont le tableau ci-après résume les principaux agrégats et indicateurs, ne doit pas masquer des évolutions différenciées entre les communes et les intercommunalités et des disparités de situation au sein de chacun de ces deux échelons territoriaux.

³⁸ Il s'agit des îles mono-communales d'Yeu, de Bréhat, de Sein et d'Ouessant.

**Tableau n° 5 : principaux agrégats et indicateurs comptables
du « bloc communal » consolidé (2019-2025, en Md€)**

	2019	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2025-2024	
							En Montant	En %
<i>Produits réels de fonctionnement (a)</i>	129,7	133,5	141,5	149,7	155,5	158,3	+ 2,8	+ 1,8 %
<i>Charges réelles de fonctionnement (b)</i>	106,6	109,5	116,3	123,3	129,3	131,4	+ 2,2	+ 1,7 %
<i>(c) Épargne brute = (a) - (b)</i>	23,1	24,0	25,2	26,5	26,2	26,9	+ 0,7	+ 2,6 %
<i>(d) Taux d'épargne brute : (c) / (a)</i>	17,8 %	18,0 %	17,8 %	17,7 %	16,8 %	17,0 %	-	+ 0,8 %
<i>(e) Épargne nette des remboursements d'emprunts</i>	12,6	13,2	14,0	15,4	15,0	15,5	+ 0,5	+ 3,3 %
<i>(f) Épargne nette + recettes réelles d'investissement</i>	29,7	30,1	31,6	33,4	33,9	35,3	+ 1,4	+ 4,1 %
<i>(g) Dépenses réelles d'investissement</i>	42,9	38,6	42,2	45,6	50,0	54,0	+ 3,9	+ 7,9 %
<i>(h) Taux d'autofinancement de l'investissement = (f) / (g)</i>	69,2 %	78,1 %	74,7 %	73,4 %	67,8 %	65,5 %	-	- 3,5 %
<i>(i) Solde du compte au Trésor</i>	35,0	43,4	45,2	44,5	42,0	39,9	- 2,1	- 5,0 %
<i>(j) Endettement financier</i>	115,7	117,7	119,7	120,5	123,4	128,7	+ 5,3	+ 4,3 %
<i>(k) Ratio de désendettement en années = (j) / (c)</i>	5,0	4,9	4,7	4,6	4,7	4,8	+ 0,1	-

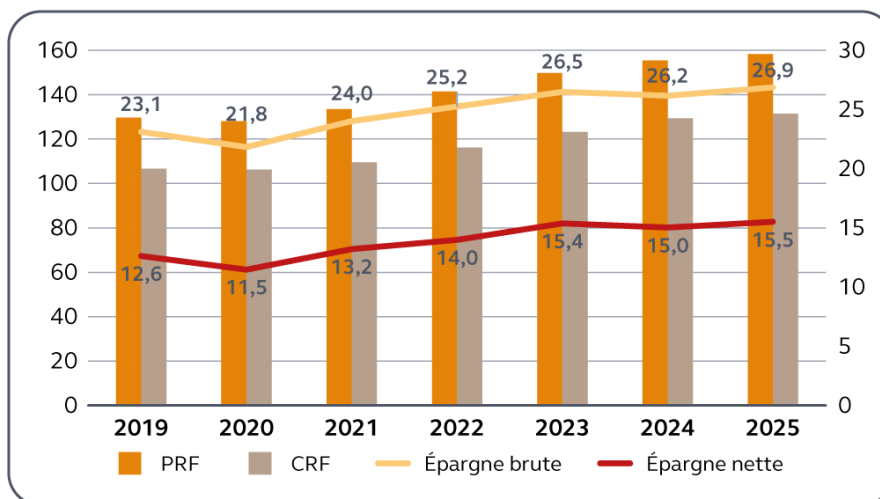
Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Dans le cadre de ce rapport, la Cour a complété son analyse habituelle de l'évolution à court terme de la situation financière du « bloc communal » par une analyse comparative des années complètes du dernier mandat électif (2020-2025) avec les années complètes de celui qui l'a précédé (2014-2019). Cette analyse comporte trois enseignements : un niveau d'épargne bien supérieur ; un effort d'investissement plus intense, tout particulièrement pour les intercommunalités ; un endettement financier accru sous l'effet de cet effort, mais dont le poids rapporté à l'épargne s'est réduit. Ainsi, le « bloc communal » a en moyenne plus épargné, plus investi et plus emprunté pour financer des investissements plus élevés. Pour autant, son endettement est encore plus soutenable grâce à une épargne abondante. L'annexe n° 13 précise ces constats.

A - Une épargne élevée

En 2025, l'épargne brute (26,9 Md€), solde des produits et des charges de fonctionnement, et l'épargne nette des remboursements d'emprunts (15,5 Md€) du « bloc communal » ont toutes deux augmenté par rapport à 2024 (respectivement + 2,6 % et + 3,3 %). Hors Ville de Paris et métropole de Lyon cependant, la progression de l'épargne brute est ramenée à 0,3 % et l'épargne nette diminue de 0,7 %.

**Graphique n° 13 : épargnes brute et nette du « bloc communal »
(2019-2025, en Md€)**



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

PRF : produits réels de fonctionnement ; CRF : charges réelles de fonctionnement.

Échelle de gauche : PRF et CRF. Échelle de droite : épargne brute et nette.

L'augmentation globale de l'épargne brute a été assurée par une progression plus forte des produits (+ 1,8 % en moyenne) que des charges de fonctionnement (+ 1,7 %).

1 - Une situation globalement favorable de l'épargne des communes et des intercommunalités

a) Une épargne brute représentant une part importante des produits de fonctionnement

En 2025, l'épargne brute du « bloc communal » s'est élevée à 26,9 Md€ (+ 0,7 Md€, soit + 2,6 %). Hors Ville de Paris et métropole de Lyon, elle a stagné (+ 0,3 %).

L'épargne brute des communes a atteint 15,3 Md€ (+ 0,5 Md€, soit + 3,1 %). Hors Ville de Paris, qui a bénéficié de la remontée des recettes des DMTO des communes mais aussi de ceux des départements, elle a légèrement diminué (- 0,1 Md€, soit - 0,6 %).

L'épargne brute des intercommunalités a augmenté (+ 0,2 Md€, soit + 2,0 %), pour s'élever à 11,5 Md€. Hors métropole de Lyon, qui perçoit les DMTO des départements, elle a moins progressé (+ 1,3 %).

En 2025, l'épargne brute a représenté 17,0 % des produits réels de fonctionnement du « bloc communal », contre 16,8 % en 2024.

Pour les communes, ce ratio s'est élevé à 15,0 % en moyenne (15,5 % hors Ville de Paris). Il est pour ainsi dire stable par rapport à 2024 (14,8 % ou 15,7 % hors Paris).

S'agissant des intercommunalités, l'épargne brute rapportée à leurs produits réels de fonctionnement s'est élevée à 19,6 % en moyenne (19,9 % hors métropole de Lyon), soit un niveau stable ou presque par rapport à celui de 2024 (19,6 % ou 20,1 % hors métropole de Lyon).

La solidité globale des finances du « bloc communal » pris dans son ensemble s'est ainsi confirmée en 2025. Pour les communes, le ratio de l'épargne brute rapportée aux produits réels de fonctionnement est plus de deux fois plus élevé que le seuil d'alerte communément retenu de 7 % des produits de fonctionnement. S'agissant des intercommunalités, il avoisine trois fois ce même seuil.

b) Une épargne nette élevée

En 2025, l'épargne nette des remboursements d'emprunts du « bloc communal » s'est établie à 15,5 Md€ (soit + 0,5 Md€ ou + 3,3 % par rapport à 2024). Hors Ville de Paris et métropole de Lyon, elle a cependant diminué (- 0,7 %).

L'épargne nette des communes a augmenté (+ 0,4 Md€, soit + 5,1 %) pour atteindre 8,4 Md€. Hors Paris, elle a diminué (- 1,7 %).

S'agissant des intercommunalités, l'épargne nette a légèrement augmenté (+ 0,1 Md€, soit + 1,2 % pour atteindre 7,1 Md€. Hors métropole de Lyon, elle a progressé de 0,2 %.

2 - Une progression notable des produits de fonctionnement

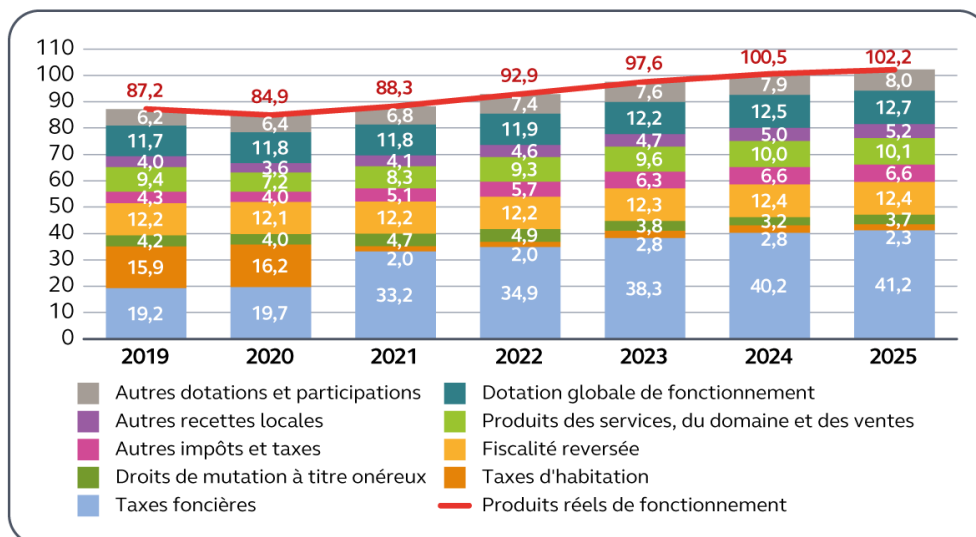
En 2025, les produits de fonctionnement du « bloc communal » (158,3 Md€) ont continué à croître (+ 2,9 Md€, soit + 1,8 % ou + 1,6 % hors Ville de Paris), mais dans une moindre mesure qu'en 2024 (+ 5,7 Md€, soit + 3,8 % ou + 4,0 % hors Ville de Paris).

Comme cela a également été le cas au cours des années précédentes, les produits des intercommunalités ont augmenté de manière plus soutenue que ceux des communes (+ 2,3 %, contre + 1,6 % ou + 1,2 % hors Paris).

Les suppressions de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ont engendré une modification de la composition des produits de fonctionnement du « bloc communal » : pour les communes, la taxe foncière sur les propriétés bâties a remplacé la THRP à partir de 2021 (la part départementale de cet impôt leur a été réaffectée) ; pour les intercommunalités, la TVA a remplacé la THRP à compter de 2021 et la CVAE à compter de 2023.

Le graphique ci-après illustre la place déterminante des taxes foncières dans les produits de fonctionnement des communes (40,3 % en 2025, contre 22,1 % en 2019).

Graphique n° 14 : produits de fonctionnement des communes (2019-2025, en Md€)³⁹

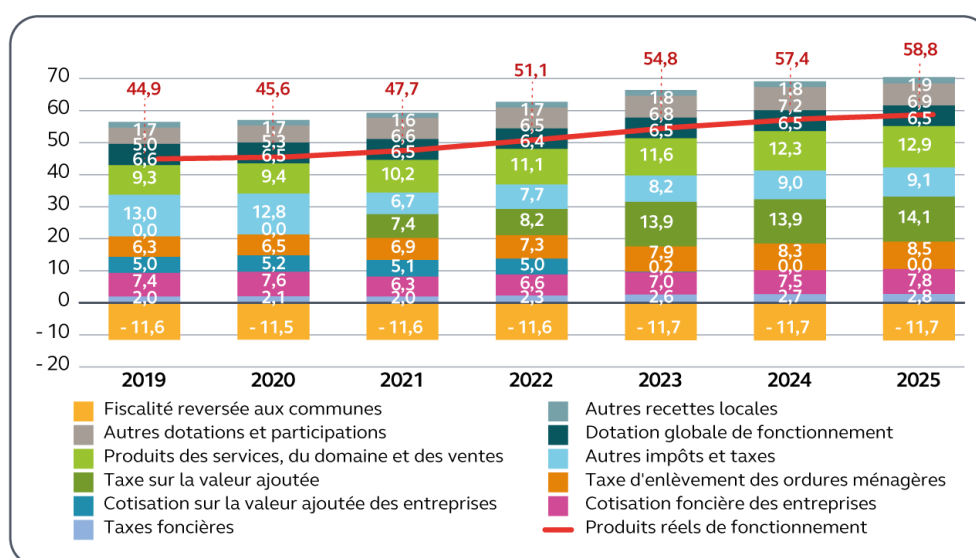


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

³⁹ Voir note de bas de page 25 *supra*.

Comme le montre le graphique suivant, les intercommunalités ont une structure de financement plus diversifiée. La TVA et les impôts fonciers (taxes foncières, CFE, taxes d'habitation sur les résidences secondaires et les logements vacants) et assimilés (TEOM) y tiennent une place importante (respectivement 23,9 % et 32,5 %).

Graphique n° 15 : produits de fonctionnement des intercommunalités (2019-2025, en Md€)⁴⁰



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

Note : la présence de produits négatifs traduit le reversement de recettes fiscales aux communes

a) Un ralentissement passager des impôts à assiette foncière en 2025

Comme il a été indiqué (voir chapitre I, II, D *supra*), le produit des impôts fonciers s'est élevé en 2025 à 56,6 Md€⁴¹, soit + 0,6 Md€ ou + 1,1 % par rapport à 2024 (contre + 2,6 Md€, soit + 4,9 % en 2024 par rapport à 2023). Ce ralentissement est imputable à la poursuite de la correction des bases anormalement élevées de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et sur les logements vacants. Les produits des principaux impôts fonciers – taxe foncière sur les propriétés bâties et cotisation foncière des entreprises – ont continué à croître sous l'effet de revalorisations, de l'augmentation physique des bases et, dans une moindre mesure en cette année préélectorale, d'augmentations de taux d'imposition.

⁴⁰ Voir note de bas de page 25 *supra*.

⁴¹ Montants issus des REI, incluant les majorations de THRS.

b) Une fiscalité transférée tirée par l'évolution des DMTO

Les entités du « bloc communal » bénéficient de transferts d'impôts afin de compenser des transferts de compétences (comme les droits de mutation à titre onéreux) ou la suppression d'impositions (TVA).

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sont perçus directement par les communes de plus de 5 000 habitants ou celles classées station de tourisme, au taux national de 1,2 %, inchangé en 2025. Les communes de moins de 5 000 habitants bénéficient de transferts du fonds départemental de péréquation des DMTO, géré par le conseil départemental. La Ville de Paris et la métropole de Lyon perçoivent de surcroît les droits de mutation des départements.

Après une chute de 1,9 Md€, soit - 35,1 %, en cumul en 2023 et 2024, les entités du « bloc communal » ont perçu 0,6 Md€ de recettes de DMTO en plus, soit + 16,9 %. En 2025, les recettes de DMTO se sont ainsi élevées à 4,0 Md€ (dont 1,5 Md€ pour Paris). Leur montant reste néanmoins inférieur de 1,3 Md€ (dont 0,2 Md€ pour Paris), soit - 24,2 %, à celui de 2022, année pour laquelle il avait atteint son niveau le plus élevé.

En 2025, les recettes de TVA (15,5 Md€ dont 14,1 Md€ pour les intercommunalités) ont représenté 24,0 % des produits réels de fonctionnement des intercommunalités. À la suite de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dans leurs recettes, la TVA est devenue la première ressource des intercommunalités.

Les recettes de TVA ont augmenté par rapport à 2024, malgré leur gel au niveau dû au titre de 2024 (+ 1,4 %), sous l'effet des mouvements de régularisation en 2024 des montants versés en 2023 et en 2025 de ceux versés en 2024 (voir chapitre I, I *supra*).

La part dynamique de la fraction de TVA qui compense aux intercommunalités et aux communes la suppression de la CVAE est affectée à un fonds national de l'attractivité économique des territoires (FNAET). Son montant reste marginal, ce qui rend incertain son caractère incitatif à l'accueil de nouvelles entreprises⁴². Au titre de 2025, les entités du « bloc communal » ont perçu 208 M€ (montant identique à celui perçu au titre de 2024), soit 3,8 % des recettes de la fraction de TVA compensant la CVAE. Le FNAET bénéficie principalement aux intercommunalités (202 M€). La métropole du Grand Paris a perçu le montant le plus important (24 M€), loin devant celle d'Aix-Marseille-Provence (6 M€). Seize communautés de communes n'ont perçu aucun montant.

⁴² Cour des comptes, *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et de la (dé)territorialisation de l'impôt*, Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, janvier 2025.

Bien que l'enveloppe du FNAET au titre de 2025 soit identique à celle au titre de 2024, sa répartition au sein du « bloc communal » a évolué, sous l'effet de l'utilisation de données plus fiables d'effectifs de salariés⁴³. Cette évolution a entraîné des variations favorables pour la grande majorité des intercommunalités (85,7 %), pour un montant moyen de 38 097 €. Pour 164 intercommunalités, la part du FNAET a baissé, pour un montant moyen de 267 177 € (62 030 € hors métropole du Grand Paris). La perte concerne principalement les métropoles : le montant perçu a baissé de 37,0 % (- 9,4 % hors métropole du Grand Paris), tandis que celui perçu par les communautés de communes a augmenté de 65,5 %.

c) Une baisse des dotations et participations

Les dotations et participations (32,9 Md€) comprennent la dotation globale de fonctionnement (DGF), ainsi que diverses participations et compensations d'allègements d'impôts locaux en vigueur (compensation de la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis aux impôts fonciers locaux notamment) ou supprimés (taxe professionnelle). En 2025, leur montant a baissé (- 0,1 Md€, soit - 0,4 % par rapport à 2024), sous l'effet de minoration de prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités (voir chapitre III, I *infra*).

La DGF (19,1 Md€, soit + 0,7 %) est la principale dotation perçue par les entités du « bloc communal ». Toutefois, elle ne représente plus que 12,1 % de leurs produits réels de fonctionnement, contre 14,1 % en 2019. En 2025, elle a augmenté pour la troisième année consécutive (à périmètre constant, le gain financier pour les communes et les intercommunalités s'élève à 150 M€ en 2025, après 320 M€ en 2024 et 320 M€ en 2023), après quatre années de stabilité (2018 à 2022) qui faisaient elles-mêmes à la suite de quatre années de forte réduction (2014 à 2017)⁴⁴. L'augmentation de 2025 a été compensée par une réduction à due concurrence du montant des dotations de l'État à l'investissement public local. Malgré les hausses intervenues depuis 2023, dans le contexte de forte inflation, la DGF a continué à diminuer en euros constants.

⁴³ Au lieu des effectifs déclarés par les entreprises dans une déclaration fiscale spécifique (n° 1330), souvent avec des erreurs, le FNAET est réparti à partir des données d'effectifs figurant dans leurs déclarations sociales nominatives mensuelles (Décret n° 2023-1101 du 27 novembre 2023 complété par l'arrêté du 24 février 2025).

⁴⁴ Voir Cour des comptes, *La dotation globale de fonctionnement*, observations définitives, octobre 2024.

d) La progression des recettes des services et du domaine

Les produits des services, du domaine et ventes diverses, en augmentation continue, sauf en 2020, année de la crise sanitaire, ont augmenté de 3,6 % pour s'établir à 23,1 Md€.

Ils ont représenté 14,6 % des produits de fonctionnement du « bloc communal » (contre 14,4 % en 2019) et, en son sein, 9,9 % pour les communes et 22,0 % pour les intercommunalités. Leur part des produits de fonctionnement est la plus élevée pour les communes de moins de 3 500 habitants (12,5 %) et les communautés de communes (24,3 %).

Les redevances et recettes d'utilisation du domaine (2,5 Md€) ont progressé à un rythme plus rapide (+ 5,6 %) que celui des prestations de services (11,9 Md€, soit + 3,3 %). Les prestations de services comprennent notamment les redevances d'enlèvement d'ordures ménagères (REOM), l'un des vecteurs du financement des services publics d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères (362 M€ pour les entités du « bloc communal », soit + 0,2 % par rapport à 2024). La REOM et la TEOM sont des prélèvements alternatifs sur le territoire d'une même commune.

3 - Un ralentissement des charges de fonctionnement

En 2025, les charges de fonctionnement du « bloc communal » ont ralenti pour s'établir à 131,4 Md€, soit + 1,7 % (+ 1,8 % hors Ville de Paris) par rapport à 2024 (contre + 4,9 % en 2024 par rapport à 2023, ou + 4,7 % hors Paris). Elles ont moins augmenté que les produits, en montant comme en rythme d'évolution.

Ce ralentissement traduit l'incidence du reflux de l'inflation sur l'évolution des achats et des rémunérations des agents publics, mais aussi d'arbitrages (gel de postes, diminution de l'amplitude de certains services, etc.), alors que certaines dépenses connaissent une augmentation continue (polices municipales⁴⁵, assurances).

Les charges de fonctionnement des communes ont augmenté de 1,4 % (+ 1,5 % hors Ville de Paris). Les communes de 10 000 à 20 000 habitants et celles de 50 000 à 100 000 habitants ont connu les progressions les plus élevées (respectivement + 3,3 % et + 3,4 %). Les

⁴⁵ Cour des comptes, *Cohésion territoriale et attractivité des territoires*, chapitre *Adapter l'organisation de la sécurité du quotidien aux besoins des territoires*, rapport public annuel 2026, mars 2026 et Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les enjeux financiers des polices municipales – Nouveaux éclairages*, octobre 2025.

charges des communes de 20 000 à 50 000 habitants ont quant à elles baissé (- 1,0 %). De manière paradoxale, les charges ont moins augmenté dans les communes qui jouent un rôle de centre d'équipements et de services pour la population (+ 1,2 %)⁴⁶ que dans les autres (+ 1,5 %).

Tableau n° 6 : charges réelles de fonctionnement des communes selon la taille de leur population (2023-2025, en Md€)

Nombre d'habitants	2023	2024	2025	2025/2024	
0 – 3 499	17,1	17,8	18,0	+ 0,2	+ 1,2 %
3 500 – 9 999	13,4	13,9	14,1	+ 0,1	+ 1,0 %
10 000 – 19 999	9,3	9,6	9,9	+ 0,3	+ 3,3 %
20 000 – 49 999	15,3	15,8	15,6	- 0,2	- 1,0 %
50 000 – 99 999	9,1	9,5	9,8	+ 0,3	+ 3,4 %
100 000 et plus	17,9	18,9	19,2	+ 0,3	+ 1,6 %
Autres	0,2	0,2	0,3	+ 0,0	+ 9,9 %
Total	82,2	85,6	86,8	1,2	+ 1,4 %

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

Les charges de fonctionnement des intercommunalités ont plus augmenté que celles des communes (+ 2,4 %). Les évolutions diffèrent selon les strates démographiques. La progression la plus forte concerne les intercommunalités de 50 000 à 100 000 habitants (+ 4,0 %). C'est pour les communautés urbaines que les charges ont le plus augmenté (+ 3,6 %) et pour les métropoles que leur progression a été la moins marquée (+ 1,5 %).

Tableau n° 7 : charges réelles de fonctionnement des intercommunalités selon la taille de leur population (2023-2025, en Md€)

Nombre d'habitants	2023	2024	2025	2025/2024	
0 – 9 999	0,9	0,9	1,0	+ 0,0	+ 1,0 %
10 000 – 19 999	2,4	2,6	2,6	+ 0,0	+ 1,3 %
20 000 – 49 999	6,8	7,0	7,1	+ 0,1	+ 2,0 %
50 000 – 99 999	6,3	6,8	7,1	+ 0,3	+ 4,0 %
100 000 – 299 999	12,5	13,1	13,5	+ 0,4	+ 3,0 %
300 000 et plus	13,3	14,1	14,3	+ 0,2	+ 1,3 %
Autres	1,5	1,5	1,6	+ 0,1	+ 4,2 %
Total	43,7	46,2	47,3	1,1	+ 2,4 %

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

Autres : établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris et Mayotte.

⁴⁶ Étude de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), *Les fonctions de centralité d'équipements et de services dans les dynamiques territoriales*, novembre 2020.

La présentation fonctionnelle des dépenses permet d'appréhender les domaines auxquels elles sont consacrées⁴⁷. Outre des services généraux (34,1 %), les charges de fonctionnement des communes sont avant tout destinées aux domaines « culture, sport et jeunesse » (17,1 %) et « enseignement » (16,0 %). Le principal domaine d'intervention des intercommunalités est l'« environnement » (27,1 %), notamment les déchets et la propreté urbaine, suivi des services généraux (25,6 %) et du secteur « culture, sport et jeunesse » (12,3 %).

a) Le ralentissement de la croissance des charges de personnel

Les charges de personnel (60,4 Md€ en 2025) représentent un peu moins de la moitié (45,9 %) des charges de fonctionnement du « bloc communal ». Cette part est plus élevée pour les communes (53,3 %) et moindre pour les intercommunalités (32,2 %). En 2025, leur rythme de progression ralentit (+ 2,5 % contre + 5,3 %).

La progression des charges de personnel du « bloc communal » (+ 1,5 Md€) traduit essentiellement (0,9 Md€) la hausse de quatre points du taux de cotisation des employeurs territoriaux d'agents titulaires (de 3 points à la CNRACL et de 1 point à la CNAM, la réduction de 1 point intervenue en 2024 afin de compenser une première hausse de 1 point du taux de cotisation à la CNRACL ne s'appliquant qu'à 2024).

Malgré ce facteur exogène, la progression des charges de personnel connaît un fort ralentissement par rapport aux trois années précédentes (+ 5,4 % en 2022, + 4,2 % en 2023 et + 5,3 % en 2024), marquées par des montants inédits de mesures indiciaires générales et catégorielles, dans le contexte de forte inflation.

Comme cela a été constaté au cours des dernières années, les charges de personnel progressent plus fortement pour les intercommunalités (+ 3,8 %) que pour les communes (+ 2,2 %). La hausse des charges de personnel des intercommunalités a été particulièrement forte pour les communautés urbaines (+ 5,9 %), et moindre pour les métropoles (+ 2,4 %). Pour les communes, la hausse la plus importante concerne celles de 50 000 à 100 000 habitants (+ 4,9 %).

Les dépenses de rémunération du personnel titulaire reculent pour la première fois (- 0,1 %), tandis que celles du personnel non titulaire enregistrent une forte progression (+ 4,3 %), conséquences probables du remplacement d'agents titulaires par des agents contractuels⁴⁸.

⁴⁷ Cf. annexe n° 8.

⁴⁸ Voir Cour des comptes, *La montée en puissance des agents contractuels : une fonction publique en mutation*, rapport public thématique, juin 2026.

b) Une hausse limitée des charges d'achats de biens et de services

Les achats de biens et services (41,1 Md€ en 2025) représentent un peu moins d'un tiers des charges de fonctionnement.

Certains postes baissent comme les achats d'eau, d'énergie et de chauffage. Ils avaient fortement augmenté en 2022 et 2023 (+ 53,1 % entre 2021 et 2023), dans le contexte inflationniste. Comme en 2024, ces charges diminuent pour les entités du « bloc communal » (- 6,7 %) ; elles sont néanmoins bien plus élevées qu'avant la crise de l'énergie (5,1 Md€ en 2025, contre 3,7 Md€ en 2021, niveau identique à 2019, soit une progression en euros constants de 20,4 points par rapport à 2021).

Les achats de produits alimentaires (1,0 Md€) progressent légèrement (+ 0,6 %). Depuis 2019, ces charges, majoritairement portées par les communes, ont augmenté de près d'un quart (+ 24,8 %).

Les achats de services extérieurs (21,7 Md€) continuent en revanche à augmenter (+ 3,0 %) sous l'effet de la diffusion des hausses salariales et de l'externalisation croissante de certaines fonctions.

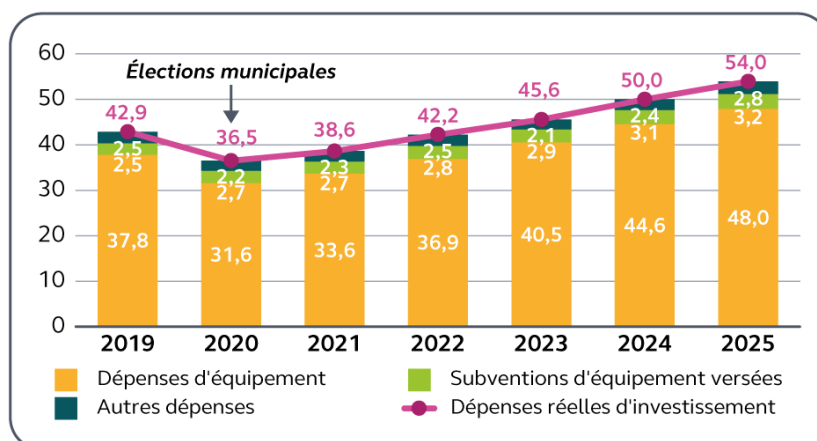
c) Une baisse des subventions versées

Les subventions versées (10,2 Md€ en 2025, soit 7,7 % des charges de fonctionnement du « bloc communal ») ont légèrement diminué (- 0,1 % contre + 6,8 % en 2024). Elles ont baissé dans les intercommunalités (- 1,0 %) et légèrement progressé dans les communes (+ 0,4 %). Au sein des intercommunalités, elles diminuent pour les communautés urbaines (- 15,6 %) et pour les métropoles (- 2,9 %), mais augmentent pour les communautés de communes (+ 4,4 %) et celles d'agglomération (+ 2,8 %). Pour les communes, les évolutions sont également variables : les subventions augmentent seulement pour les communes de 10 000 à 20 000 habitants (+ 3,6 %) et pour celles de 50 000 à 100 000 habitants (+ 6,0 %).

B - Un effort ascendant d'investissement

La dynamique de l'investissement du « bloc communal » s'est confirmée lors de la dernière année complète du mandat 2020-2026. En 2025, les dépenses d'investissement, constituées pour l'essentiel de dépenses d'équipement, ont atteint 54,0 Md€ (+ 3,9 Md€, soit + 7,9 %, après + 9,8 % en 2024). Leur évolution suit le cycle électoral habituel.

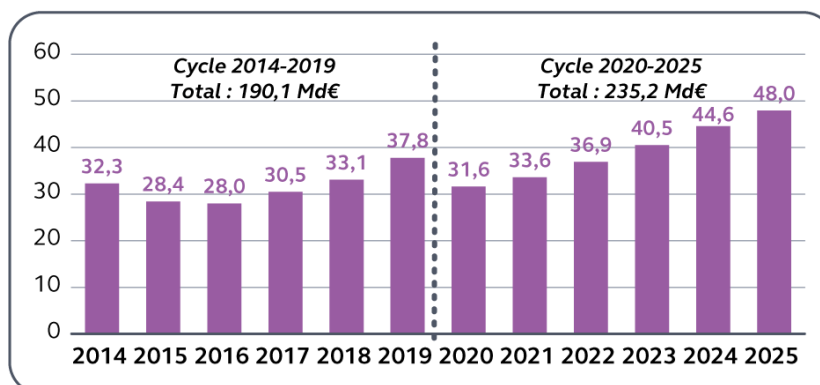
Graphique n° 16 : dépenses d'investissement du « bloc communal » (2019-2025, en Md€)



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

Les dépenses d'équipement ont progressé de 23,7 %, soit + 7,1 points en euros constants⁴⁹, sur le mandat 2020-2025 par rapport au mandat 2014-2019. Sur dernier mandat, les prix des dépenses d'équipement ont progressé de 17,6 %, contre + 4,6 % sur le mandat 2014-2019.

Graphique n° 17 : dépenses d'équipement du « bloc communal » (2014-2025, en Md€, euros courants)



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

⁴⁹ Taux spécifiquement calculé à partir de l'indice des prix des dépenses d'équipement des collectivités locales, défini par l'OFGL.

Comme en 2024, la dynamique des dépenses est plus soutenue pour les intercommunalités (+ 10,7 %) que pour les communes (+ 6,2 %). Elle peut s'expliquer par les politiques publiques portées par les intercommunalités (mobilités, transition énergétique, habitat, réindustrialisation). En 2025, les communes portent moins des deux-tiers (60,1 %) de l'investissement du « bloc communal ».

S'agissant des communes, près d'un tiers des dépenses ont été réalisées par celles de moins de 3 500 habitants (10,1 Md€). Pour ce qui concerne les intercommunalités, les dépenses d'investissement des métropoles (8,2 Md€) représentent plus d'un tiers du total.

La comptabilité fonctionnelle permet d'identifier les secteurs d'intervention du « bloc communal »⁵⁰. Le premier poste de dépenses d'investissement des communes est le secteur « aménagement du territoire et habitat » (plus d'un cinquième des dépenses), en particulier les aménagements et services urbains. Il est suivi par les secteurs « culture, sport et jeunesse » (21,0 %), « services généraux » (18,8 %) et « enseignement » (15,9 %).

Les dépenses des intercommunalités sont orientées prioritairement vers le secteur des « transports » (un quart des dépenses), en hausse de 9,8 % par rapport à 2024. Au sein de ce secteur, les trois quarts des dépenses concernent la voirie. Comme pour les communes, le secteur « aménagement du territoire et habitat » concentre plus d'un cinquième des dépenses. Le secteur « environnement » est le quatrième poste de dépenses (13,6 %), après les « services généraux » (14,4 %).

C - Un recours accru mais maîtrisé à l'emprunt

1 - Une augmentation des ressources disponibles pour investir

Le « bloc communal » finance une part prépondérante (65,5 % en 2025) de ses dépenses d'investissement par l'épargne nette des remboursements d'emprunts (15,5 Md€, voir B - *supra*) et par les recettes réelles d'investissement (19,8 Md€).

En 2025, les recettes réelles d'investissement ont été aussi dynamiques qu'en 2024 (+ 0,9 Md€, soit + 4,8 %).

L'augmentation du FCTVA (5,4 Md€, soit + 0,7 Md€ ou + 15,8 %, contre + 0,5 Md€ et + 11,9 % en 2024) reflète celle des dépenses d'investissement qu'il prend en charge au titre des trois années 2025, 2024

⁵⁰ Cf. annexe n° 8.

et 2023. Les subventions d'équipement reçues (9,9 Md€) ont augmenté par rapport à celles perçues en 2024 (+ 1,5 %). Les autres recettes d'investissement sont stables par rapport à 2024, malgré la chute continue du produit de la taxe d'aménagement, qui n'atteint plus que 0,5 Md€ en 2025, contre 0,9 Md€ en 2024 et 1,2 Md€ en 2023 (- 57,4 % par rapport à 2023). Les causes de cette chute sont précisées en annexe n° 11.

Le montant des ressources procurées au « bloc communal » par l'épargne nette et par les recettes réelles d'investissement a atteint 35,3 Md€ en 2025 (+ 1,4 Md€, soit + 4,1 %, après + 1,5 % en 2024).

La diminution continue de la part des dépenses d'investissement couverte par ces ressources au cours du mandat 2020-2026 (elle atteignait 67,8 % en 2024 et 78,1 % en 2021, niveau le plus élevé) est la conséquence d'un effort d'investissement particulièrement soutenu (+ 4,2 Md€ en euros constants, soit + 8,5 points entre 2019 et 2025). Il s'accompagne d'une réduction de la part des ressources précitées dans le financement des dépenses d'investissement (elle s'élevait à 69,2 % en 2019) au profit d'une augmentation des prélèvements sur le fonds de roulement et de l'endettement financier.

2 - Une diminution limitée du solde de trésorerie

Afin de financer leurs dépenses d'investissement tout en limitant le recours à l'endettement, les entités du « bloc communal » ont réduit leur fonds de roulement en puisant dans leur trésorerie.

Fin 2025, le solde du compte courant au Trésor des entités du « bloc communal » s'élevait à 39,9 Md€ (soit - 2,1 Md€, ou - 5,0 % par rapport à 2024, et - 5,3 Md€ depuis fin 2022). Selon les positions mensuelles de leurs comptes au Trésor, la trésorerie nette moyenne des entités du « bloc communal » (hors métropole de Lyon) atteignait 35,4 Md€ en 2025 ; elle a évolué dans le même sens que le solde de fin d'année (- 3,4 % par rapport à 2024).

Le niveau du solde du compte au Trésor peut traduire non seulement des disparités de situation financière, mais aussi des différences de pratiques de gestion liées à la taille des collectivités. Fin 2025, les communes de moins de 3 500 habitants détenaient ainsi une trésorerie de 14,8 Md€ au total, soit plus de la moitié de la trésorerie globale des communes. Elles thésaurisent pendant plusieurs années afin de financer un nombre réduit de projets d'investissement au cours du mandat municipal. À l'inverse, les entités de grande taille sont moins enclines à épargner pour financer leurs investissements alors que l'État ne rémunère pas leurs dépôts ; elles pratiquent souvent une gestion active de leur trésorerie.

En euros constants, le solde de trésorerie fin 2025 est un peu moins élevé que celui à fin 2019 (- 1,8 %). Il ne présente plus de risque financier global : il représente 3,6 mois de charges de fonctionnement en moyenne, en baisse sur la fin du mandat (il s'élevait à 3,9 mois fin 2024 et 4,3 mois fin 2023). C'est seulement pour 3,1 % des communes (2,6 % en 2024) et 6,4 % des intercommunalités (6,9 % en 2024) que le solde à fin 2025 était inférieur à un mois de charges de fonctionnement, ce qui peut être le signe de tensions de trésorerie.

3 - Une hausse de l'endettement financier

En 2025, les entités du « bloc communal » ont emprunté 16,5 Md€ (soit + 20,8 % par rapport à 2024 et + 39,3 % par rapport à 2019). Ce recours à l'emprunt est plus marqué pour les intercommunalités (+ 25,1 %) que pour les communes (+ 17,5 % ou + 19,7 % hors Ville de Paris). La hausse des emprunts concerne plus particulièrement les entités de petite taille, contrairement à 2024 : les communes de moins de 3 500 habitants (+ 30,3 %) et les communautés de communes (+ 45,0 %).

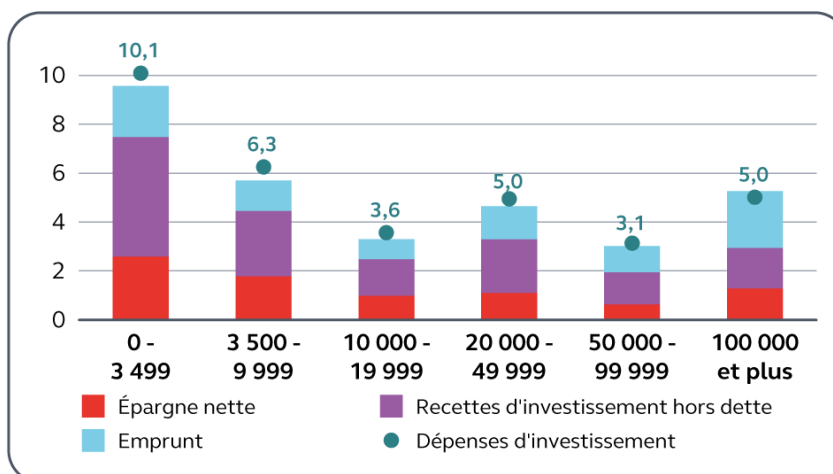
Compte tenu d'un montant de nouveaux emprunts plus élevé que celui des remboursements d'emprunts, l'encours de l'endettement financier du « bloc communal », soit 128,7 Md€, a augmenté de 5,3 Md€ (soit + 4,3 % ou + 4,1 % hors Ville de Paris), contre 2,8 Md€ en 2024.

L'encours a plus augmenté pour les intercommunalités (+ 6,6 %) que pour les communes (+ 2,7 %, soit + 1,9 % hors Ville de Paris). Les plus fortes progressions concernent les entités de grande taille : communes de plus de 100 000 habitants (+ 6,3 %) et métropoles (+ 9,6 %).

La diminution des charges financières du « bloc communal » (3,1 Md€, soit - 3,4 %), malgré un endettement accru, traduit l'incidence de la baisse des taux d'intérêt.

La part de l'emprunt dans le financement des investissements a augmenté en 2025 (30,6 % contre 27,3 % en 2024). Pour les communes de plus de 100 000 habitants, il en est la première source de financement (près de la moitié), devant l'épargne nette et les recettes réelles d'investissement.

Graphique n° 18 : financement des investissements des communes en fonction de la taille de leur population en 2025 (en Md€)

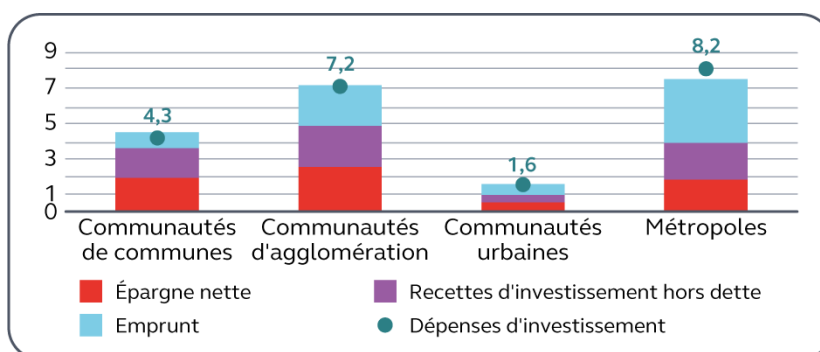


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Lorsque le montant total des financements (épargne nette, recettes d'investissement et emprunt) est inférieur à celui des dépenses d'investissement (rond rouge), les collectivités puisent dans leur fonds de roulement (toutes les strates de communes sauf celles de 100 000 habitants et plus). Dans le cas inverse, elles l'abondent (communes de 100 000 habitants et plus).

Il en est de même pour les intercommunalités : l'emprunt est la première source de financement des investissements des métropoles (43,8 %).

Graphique n° 19 : financement des investissements des intercommunalités en fonction de leur statut en 2025 (en Md€)



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

Lorsque le montant total des financements (épargne nette, recettes d'investissement et emprunt) est inférieur à celui des dépenses d'investissement (rond rouge), les intercommunalités puisent dans leur fonds de roulement (communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles). Dans le cas inverse, elles l'abondent (communautés de communes).

4 - Un endettement toujours soutenable

Exprimé en euros constants, l'encours de l'endettement financier est moindre fin 2025 que fin 2019, dernière année complète du précédent mandat 2014-2020 (soit - 5,5 Md€ ou - 4,1 %). Il est presque stable par rapport au PIB (4,9 % en 2025, contre 4,8 % en 2019).

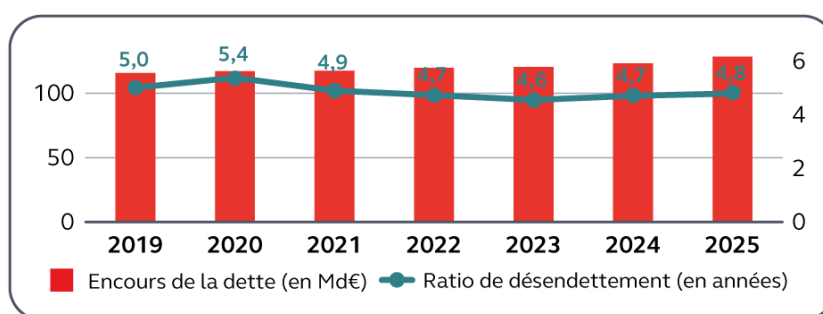
La forte progression de l'encours de l'endettement financier conjuguée à une hausse modérée de l'épargne brute entraîne une légère détérioration de la capacité de désendettement des entités du « bloc communal ». Ainsi, 4,8 années d'épargne brute (4,5 années hors Paris) auraient été en théorie nécessaires en 2025 pour rembourser l'intégralité des emprunts, contre 4,7 années en 2024, mais 5,0 années en 2019.

Le ratio de désendettement est identique en moyenne pour les communes et les intercommunalités (4,8 années d'épargne brute). Il est deux fois et demie inférieur au seuil d'alerte (plafond national de référence) de douze années défini par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022⁵¹.

S'agissant des communes, le ratio de désendettement est plus faible hors Ville de Paris (4,3 années).

Dans le détail, il atteint en moyenne 8,5 années pour les communes de plus de 100 000 habitants (5,9 années hors Ville de Paris). Le ratio des communes ultra-marines atteint 5,4 années en 2025 (contre 4,8 en 2024). Parmi les intercommunalités, ce sont les métropoles qui ont le ratio le plus élevé (6,5 années ou 6,7 années hors métropole de Lyon).

Graphique n° 20 : endettement financier (en Md€) et ratio de désendettement (en années) du « bloc communal » (2019-2025)



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

L'échelle de gauche correspond au montant de l'endettement financier. L'échelle de droite correspond au ratio de désendettement en années.

⁵¹ La LPFP 2023-2027 n'a pas reconduit ce seuil d'alerte.

D - Des disparités persistantes de situation financière parmi les communes et les intercommunalités

1 - Une évolution variable de l'épargne brute selon la typologie des communes et des intercommunalités

En 2025, l'épargne brute de plus de la moitié des communes (58,0 %) a diminué (contre 56,5 % en 2024). En moyenne, elle a diminué pour les communes de moins de 3 500 habitants (- 3,2 %) et pour celles de 20 000 à 50 000 habitants (- 4,3 %).

L'épargne brute des communes ultra-marines s'est repliée de 6,3 %.

Par rapport à 2019, l'épargne brute des communes a augmenté globalement de 9,9 % (+ 8,2 % hors Ville de Paris), ce qui traduit une diminution en euros constants de 5,2 points. Entre 2019 et 2025, elle a diminué pour la moitié des communes (50,8 %). Elle a en revanche augmenté de plus de 20 % dans une proportion élevée de communes : la moitié des communes de plus de 100 000 habitants, 36,7 % des communes de 50 000 à 100 000 habitants, 35,4 % de celles de 20 000 à 50 000 habitants, 35,2 % de celles de 10 000 à 20 000 habitants, 43,0 % de celles de 3 500 à 10 000 habitants et 37,4 % de celles de moins de 3 500 habitants.

En 2025, l'épargne brute de plus de la moitié des intercommunalités, a augmenté (54,5 % comme en 2024). Par type d'intercommunalités, elle s'est réduite dans les communautés d'agglomération (- 0,3 %) et les communautés urbaines (- 3,2 %). Par strate démographique, sa diminution concerne les seules intercommunalités de 100 000 à 300 000 habitants (- 2,7 %). Par rapport à 2019, l'épargne brute des intercommunalités a augmenté de 26,0 % en moyenne, soit de 8,6 points en euros constants.

2 - Un ratio d'épargne brute hétérogène et inférieur au seuil d'alerte pour un nombre croissant de communes

L'épargne brute rapportée aux produits de fonctionnement varie en fonction de la population des communes. Les communes de moins de 3 500 habitants conservent le taux d'épargne brute le plus élevé (20,1 %, contre 20,8 % en 2024) car elles épargnent sur plusieurs années pour financer un nombre réduit de projets d'investissement au cours du mandat municipal. Les communes de plus de 100 000 habitants, à la surface financière la plus importante, ont le taux d'épargne brute le moins élevé (11,5 %). Les communes ultra-marines ont en moyenne un taux plus faible (9,2 %), moindre qu'en 2024 (10,0 %) mais plus élevé qu'en 2019 (7,4 %).

Malgré la bonne santé financière des communes en moyenne, le nombre de communes dont l'épargne brute est inférieure au seuil d'alerte de 7 % des produits de fonctionnement n'a cessé d'augmenter au cours des deux dernières années : en 2025, il s'élève à 5 260, soit 15,0 % des communes regroupant 9,8 % de la population française, contre 4 306 en 2024 et 3 368 en 2023 (+ 56,2 %) ; en 2019, 3 966 communes, soit 11,4 % des communes accueillant 7,2 % de la population, connaissaient cette même situation.

Par type d'intercommunalités, les métropoles ont le taux d'épargne en moyenne le moins élevé en 2025 (19,0 %). Par strate démographique, il s'agit des intercommunalités de 10 000 à 20 000 habitants (17,4 % des produits réels de fonctionnement) ; celles de 100 000 à 300 000 habitants ont en revanche le taux le plus élevé (20,5 %).

Le nombre d'intercommunalités dont l'épargne brute rapportée aux produits réels de fonctionnement est inférieure au seuil d'alerte de 7 % a augmenté en 2025 : 100, soit 7,9 % des intercommunalités accueillant 3,2 % de la population française, contre 91 en 2024 et 92 en 2023. Ce nombre reste cependant inférieur à celui de 2019 (149, soit 5,9 % de la population). Il s'agit principalement de communautés de communes.

3 - Un nombre croissant de communes dont l'épargne est négative après remboursement des emprunts

Comme en 2024, après une baisse continue entre 2020 et 2023, le nombre de communes présentant une épargne nette des remboursements d'emprunts négative a fortement augmenté en 2025. Il s'élève ainsi à 6 288 communes, contre 5 376 en 2024 et 4 617 en 2023 (+ 36,2 %). Ainsi, 18,0 % de communes, qui regroupent 13,4 % de la population française, ont une épargne nette négative en 2025. En 2019, c'était le cas de 5 955 communes, soit 17,1 % des communes et 11,1 % de la population.

Le nombre de communes dont l'épargne nette est négative fluctue de façon importante au fil des années. Sur les 6 288 communes en épargne nette négative en 2025, 2 308 l'étaient déjà en 2024 (36,7 %) et 886 en 2023 et 2024 (14,1 %). Ces 886 communes accueillent 2,7 % de la population française. Leurs traits communs appellent l'attention sur les conséquences possibles du morcellement communal et les inégalités de niveau de ressources des communes de petite taille.

Les communes en épargne nette négative : des traits communs

Les communes les moins peuplées ont plus souvent une épargne nette négative. 95,1 % des communes en épargne nette négative en 2025 ont moins de 3 500 habitants, 3,0 % d'entre elles ont entre 3 500 et 9 999 habitants et 1,8 % 10 000 habitants et plus. La proportion de communes de moins de 3 500 habitants en épargne nette négative (soit 18,9 %) est environ le double de celle des communes de plus de 100 000 habitants (11,9 %). Un tiers des communes ultra-marines a une épargne nette négative.

Les communes en épargne nette négative ont en moyenne un potentiel fiscal par habitant inférieur de 8,3 % à celui des communes en épargne nette positive. De même, les communes en épargne nette négative ont des produits réels de fonctionnement par habitant inférieurs de 12,2 % en moyenne à celles en épargne nette positive.

Les situations d'épargne nette négative sont moins corrélées à la faiblesse du revenu par habitant. Ainsi, le revenu par habitant des communes dont l'épargne nette est négative n'est que légèrement inférieur à celui des communes dont l'épargne nette est positive (- 1,4 % en 2025). Les écarts sont toutefois plus sensibles pour les communes de 3 500 à 9 999 habitants (- 6,6 % en 2025) et celles de plus de 100 000 habitants (- 10,8 %).

La part des résidences secondaires pour les communes dont l'épargne nette est négative est légèrement inférieure à celle des communes dont l'épargne nette est positive (- 0,3 point en 2025). Les écarts sont plus importants pour les communes de 3 500 à 10 000 habitants (- 1,1 point) et pour celles de 10 000 à 20 000 habitants (- 2 points). La situation s'inverse pour les communes de 20 000 à 100 000 habitants : les communes ayant une épargne nette négative ont un taux de résidences secondaires supérieur à celles ayant une épargne nette positive.

Les situations récurrentes d'épargne nette négative de communes de moins de 3 500 habitants (821 sur les 886 communes à épargne nette négative sur les trois années 2023, 2024 et 2025) pourraient traduire un soutien insuffisant par les dotations de péréquation de la DGF. Seule une minorité de communes en question (226 sur 821) a perçu en 2025 la fraction « cible » de la dotation de solidarité rurale, la plus péréquatrice. La Cour a souligné à plusieurs reprises⁵² le niveau insuffisant de la péréquation financière en faveur des collectivités défavorisées et le caractère insuffisamment péréquisiteur de la dotation de solidarité rurale.

⁵² Cour des comptes, *rapport sur les finances publiques locales*, fascicule 2, octobre 2023, *La dotation globale de fonctionnement*, observations définitives, octobre 2024 et *Cohésion territoriale et attractivité des territoires*, chapitre *Renforcer la péréquation pour réduire les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales*, rapport public annuel 2026, mars 2026.

En 2025, 83 intercommunalités avaient une épargne négative, soit 6,6 % des intercommunalités accueillant 4,0 % de la population française. Leur nombre a diminué par rapport à 2024 (il s'élevait à 89) et 2019 (157, soit 12,5 % des intercommunalités et 6,5 % de la population). Seules 18 intercommunalités ont eu une épargne nette négative en 2024 et 2025 ; neuf sur les trois années 2023, 2024 et 2025. Ce sont généralement les intercommunalités les moins peuplées dont l'épargne nette est plus souvent négative : celles de moins de 100 000 habitants en représentent les 9/10^{èmes}.

4 - Des situations de trésorerie parfois tendues

L'existence de crédits de trésorerie à court terme peut manifester des tensions de trésorerie. Fin 2025, l'encours de ces crédits a diminué par rapport à fin 2024 (2,0 Md€ fin 2025, soit - 0,1 Md€ ou - 5,9 % par rapport à fin 2024). En revanche, le nombre d'entités locales exposées à un risque de trésorerie à court terme, faute pour leur trésorerie de leur permettre à la fois de régler leurs dettes à court terme et de rembourser leurs crédits de trésorerie, a augmenté. Fin 2025, 699 communes (accueillant 8,5 % de la population française) et 58 intercommunalités (9,4 % de la population) étaient placées dans une situation de cette nature (contre 584 communes et 67 intercommunalités fin 2024). Pour ces entités, l'insuffisance potentielle de trésorerie s'élevait à 0,7 Md€ (0,6 Md€ hors Ville de Paris), contre 1,1 Md€ à fin décembre 2024 (0,6 Md€ hors Paris).

5 - Des niveaux d'endettement contrastés

Le ratio de désendettement de certaines entités est excessif. Leur nombre a augmenté pour les communes : fin 2025, 4 459 communes, soit 12,8 % d'entre elles, accueillant 13,4 % de la population, dépassaient le seuil d'alerte précité de douze années d'épargne brute, contre 3 723 communes fin 2024. C'était aussi le cas de 63 intercommunalités, soit 5,0 %, accueillant 3,7 % de la population, contre 68 fin 2024.

À l'opposé, 1 593 communes, soit 4,6 % des communes, étaient fin 2025 sans endettement financier. Il s'agit essentiellement de communes de moins de 3 500 habitants, à l'origine d'une part minimale de l'épargne brute (0,1 Md€, soit 0,6 % du total hors Paris) et des dépenses d'investissement des communes (0,2 Md€ en 2025, soit 0,5 % du total hors Paris).

62 % des communes et des intercommunalités sont faiblement endettées et affichent à ce titre de confortables ratios de désendettement. Ainsi, les communes ayant un ratio inférieur à deux années d'épargne brute ont disposé en 2025 de 3,9 Md€ d'épargne brute (27,2 % du total de l'épargne brute hors Paris) et celles ayant un ratio inférieur à quatre années de 8,5 Md€ d'épargne brute (58,7 % du total hors Paris). Les intercommunalités ayant des ratios identiques ont quant à elles respectivement dégagé 1,9 Md€ (17,2 % du total de l'épargne brute hors métropole de Lyon) et 5,2 Md€ d'épargne brute (46,7 % du total hors métropole de Lyon).

**

La situation financière favorable des communes et des intercommunalités du « bloc communal » se confirme en 2025.

Les charges de fonctionnement ont ralenti (+ 1,6 %), après une forte poussée en 2024. Leur freinage est d'autant plus notable qu'elles supportent l'incidence de la hausse du taux de cotisation des employeurs territoriaux à la CNRACL. Il porte plus particulièrement sur les dépenses d'achats de biens et de services, qui avaient fortement augmenté au cours des années précédentes dans le contexte de forte inflation.

Conformément au cycle électoral habituel, les dépenses d'investissement ont fortement augmenté (+ 7,8 %) à l'approche des élections municipales pour atteindre un niveau inédit (53,9 Md€).

Malgré une décélération des produits de fonctionnement (+ 1,7 %), imputable au ralentissement passager de l'évolution des produits des impôts fonciers, les entités du « bloc communal » ont conservé une épargne toujours élevée. En 2025, l'épargne brute a ainsi représenté 15,0 % des produits de fonctionnement des communes et 19,6 % de ceux des intercommunalités, soit 2 à 3 fois le seuil d'alerte communément retenu de 7 % des produits précités.

Par ailleurs, les entités du « bloc communal » ont continué à financer une part prépondérante de leurs dépenses d'investissement (près des deux-tiers) par l'épargne nette des remboursements d'emprunts et les recettes d'investissement.

Afin de financer la forte poussée de leurs dépenses d'investissement, elles ont puisé dans leur trésorerie et ont davantage emprunté. En conséquence, 4,8 années d'épargne brute auraient été en théorie nécessaires au « bloc communal » en 2025 pour rembourser intégralement son endettement financier, contre 4,7 années en 2024. Ce ratio reste cependant inférieur de plus de moitié au seuil d'alerte de 12 années comme à celui à fin 2019 (5,0 années), dernière année complète du mandat 2014-2020.

Malgré une situation globalement favorable, des disparités persistent au sein des entités du « bloc communal ». Dans un nombre croissant de communes, l'épargne brute est inférieure au seuil d'alerte de 7 % des produits de fonctionnement, l'épargne nette des remboursements des emprunts est négative et le ratio de désendettement dépasse le plafond de 12 années. À l'opposé, un peu plus de 62 % des communes et des intercommunalités affichent des situations d'endettement confortables. Ces disparités peuvent résulter de choix de gestion des collectivités concernées, de disparités de la qualité de leur gestion, mais aussi d'insuffisances de ressources imputables à la faiblesse quantitative et au ciblage insuffisant des dispositifs de péréquation financière.

II - Une embellie de la situation financière globale des départements, des situations individuelles toujours contrastées

Précisions méthodologiques

Le champ d'analyse couvre les 95 départements. Il n'intègre pas la Ville de Paris et la métropole de Lyon, traitées avec les communes et les intercommunalités, non plus que les collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique et la collectivité de Corse traitées avec les régions. Il comprend en revanche Mayotte, collectivité territoriale unique (CTU) dont la DGFIP classe les données comptables dans celles des départements.

Dans son rapport de 2023 qui a analysé la situation financière des collectivités en 2022, la Cour a retraité les mises en réserve et les reprises de mises en réserve de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) effectuées par les départements à leur initiative. Suivant une instruction nationale, les départements ont comptabilisé leurs mises en réserve en charges de fonctionnement. Or, elles s'assimilaient à de l'épargne sur un plan économique. La Cour a donc neutralisé les charges de fonctionnement relatives à des mises en réserve. Elle a de même neutralisé les produits correspondant à des reprises de mises en réserve afin de ne dupliquer de mêmes produits de DMTO sur deux années : celle de leur constatation en tant que produits et celle de leur reprise, pour les produits mis en réserve.

Depuis son rapport 2024, la Cour examine la situation financière des départements sans plus retraiter leurs comptes des années 2022 et 2023. Comme c'est le cas dans la comptabilité des départements, les reprises de mises en réserve de DMTO sont ainsi intégrées aux produits de fonctionnement des années 2024 et 2025. Cette présentation permet de montrer l'impact des reprises de mises en réserve sur l'évolution des produits de fonctionnement et de l'épargne des départements. Quand cela était utile à la compréhension de l'évolution de leur situation financière, des données neutralisant l'incidence des mises en réserve et des reprises de mises en réserve sont néanmoins rappelées pour les années 2022 et 2023.

En 2025, l'épargne des départements s'est redressée sous l'effet du rebond des recettes de droits de mutation à titre onéreux imputable au retournement du marché immobilier et au relèvement du taux de cet impôt par la plupart des départements, ainsi que du freinage de l'évolution de leurs charges de fonctionnement par ces derniers.

Malgré la restauration partielle de leurs marges de manœuvre financière, les départements ont réduit leurs dépenses d'investissement pour la deuxième année consécutive. Si leur endettement financier mobilisé pour contribuer au financement des dépenses d'investissement a augmenté, son poids relatif par rapport à l'épargne a décru.

Cette amélioration de la situation financière globale des départements, dont le tableau ci-après résume les principaux agrégats et indicateurs, recouvre de fortes disparités. La Cour met de nouveau l'accent sur ces dernières.

Tableau n° 8 : principaux agrégats et indicateurs comptables des départements⁵³ (2019-2025, en Md€)

	2019	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2025-2024	
							En Montant	En %
<i>Produits réels de fonctionnement (a)</i>	65,7	69,7	71,9	71,2	71,7	74,0	+ 2,3	+ 3,1 %
<i>Charges réelles de fonctionnement (b)</i>	56,4	58,1	60,5	64,1	66,2	67,0	+ 0,7	+ 1,1 %
<i>(c) Épargne brute = (a) - (b)</i>	9,4	11,5	11,4	7,1	5,5	7,0	+ 1,5	+ 27,7 %
<i>(d) Taux d'épargne brute : (c) / (a)</i>	14,2 %	16,5 %	15,9 %	10,0 %	7,6 %	9,5 %	-	+ 23,8 %
<i>(e) Épargne nette des remboursements d'emprunts</i>	6,1	8,3	8,1	3,8	2,3	3,8	+ 1,4	+ 62,1 %
<i>(f) Épargne nette + recettes réelles d'investissement</i>	8,4	10,9	10,8	6,9	5,3	6,8	+ 1,5	+ 27,3 %
<i>(g) Dépenses réelles d'investissement</i>	10,4	11,6	12,4	12,8	12,3	11,3	- 0,9	- 7,7 %
<i>(h) Taux d'autofinancement de l'investissement = (f) / (g)</i>	80,6 %	93,8 %	86,9 %	54,4 %	43,3 %	59,6 %	-	+ 37,7 %
<i>(i) Solde du compte au Trésor</i>	7,3	10,0	11,9	8,8	6,5	7,4	+ 1,0	+ 14,8 %
<i>(j) Endettement financier</i>	31,7	32,3	31,5	31,2	33,5	35,4	+ 1,9	+ 5,7 %
<i>(k) Ratio de désendettementμ (en années) = (j) / (c)</i>	3,4	2,8	2,8	4,4	6,1	5,0	- 1,1	-

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

⁵³ Sur le champ indiqué dans l'encadré « Précisions méthodologiques » *supra*.

A - Une épargne globale en forte hausse mais qui n'a pas retrouvé son niveau d'avant 2023

Après avoir chuté au cours des deux dernières années de 6,0 Md€ et de 5,8 Md€ par rapport à 2022 (soit une division par plus de deux de leur montant global), l'épargne brute et l'épargne nette des remboursements d'emprunt des départements se sont redressées en 2025.

Cette embellie a pour principal facteur explicatif le dynamisme des produits de fonctionnement, permis par le rebond du produit des DMTO qui progresse de 2,0 Md€ par rapport à 2024 (+ 20,4 %), sans cependant retrouver son niveau antérieur à la chute des années 2023 et 2024. Pour la première fois depuis 2021, les produits de fonctionnement ont plus augmenté (+ 3,1 %) que les charges de fonctionnement (+ 1,1 %).

1 - Une remontée de l'épargne

a) Une hausse de l'épargne brute qui éloigne les départements du seuil d'alerte

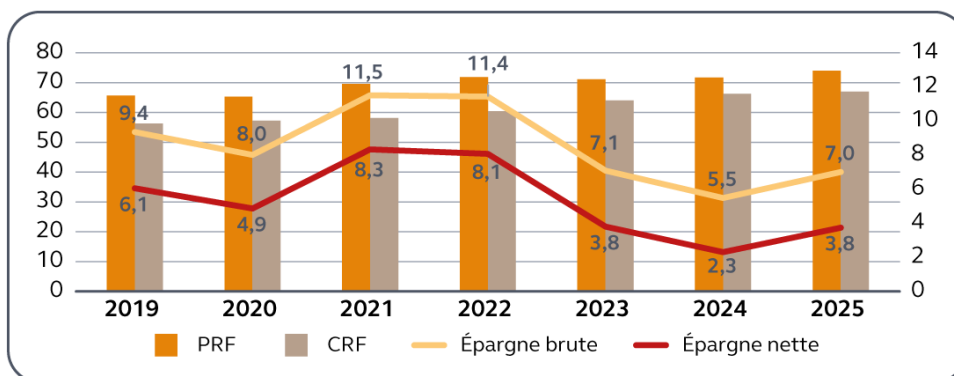
En 2025, l'épargne brute des départements s'est élevée à 7,0 Md€, ce qui traduit une progression de plus d'un quart (+ 1,5 Md€, soit + 27,7 %) par rapport à 2024.

Le montant de l'épargne brute atteint ainsi un niveau équivalent à celui de 2023. Le constat diffère cependant quand on neutralise⁵⁴ dans le calcul de l'épargne les reprises et mises en réserve de DMTO effectuées par une partie des départements en 2023, 2024 et en 2025. Selon cette convention différente, le montant de l'épargne brute en 2025 serait alors en retrait de 8,5 % par rapport à celui de 2023.

En revanche, le montant de l'épargne brute reste nettement inférieur (de 2,3 Md€, soit - 25,1 % en euros courants et - 35,4 points en euros constants) à celui de 2019 (9,4 Md€), avant le pic des recettes de DMTO de 2021 et 2022. Cette situation limite les possibilités de financement des dépenses d'investissement, sans recours accru à l'emprunt.

⁵⁴ La neutralisation opérée conduit : pour l'année 2023, d'une part, à minorer les charges réelles de fonctionnement des 0,4 Md€ de mises en réserve, comptabilisées en dépenses et, d'autre part, à minorer les produits réels de fonctionnement des 0,1 Md€ de reprises ; pour les années 2024 et 2025, à diminuer les produits réels de fonctionnement respectivement de 0,4 Md€ et de 0,2 Md€.

Graphique n° 21 : épargne brute et épargne nette des départements (2019-2025, en Md€)



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

PRF : produits réels de fonctionnement ; CRF : charges réelles de fonctionnement.

Échelle de gauche : PRF et CRF. Échelle de droite : épargne brute et nette.

Le taux d'épargne brute, qui rapporte l'épargne brute aux produits réels de fonctionnement, s'élève en moyenne à 9,5 % et progresse ainsi de près de deux points par rapport à son niveau de 2024 (7,6 %). Sans retrouver les ratios antérieurs à la chute du produit des DMTO (15,9 % en 2022 ; 14,2 % en 2019), les départements s'éloignent ainsi, en moyenne, du seuil d'alerte communément retenu de 7 % des produits de fonctionnement. C'est également le cas quand on calcule le taux d'épargne brute en neutralisant les reprises de DMTO effectuées par certains départements (le taux d'épargne brute atteint alors 9,2 % en 2025).

b) Une progression plus marquée de l'épargne nette en dépit d'une hausse des remboursements d'emprunts

Après déduction des remboursements d'emprunts (3,3 Md€, soit + 2,6 % par rapport à 2024), l'épargne nette s'est établie en 2025 à 3,8 Md€, contre 2,3 Md€ en 2024 et 3,8 Md€ en 2023. Elle a ainsi augmenté de 62,1 % par rapport à 2024, pour retrouver un niveau équivalent à celui de 2023, mais toujours éloigné de celui de 2019 (soit 6,1 Md€, soit - 38,0 % ou - 46,5 points en euros constants), avant la crise sanitaire.

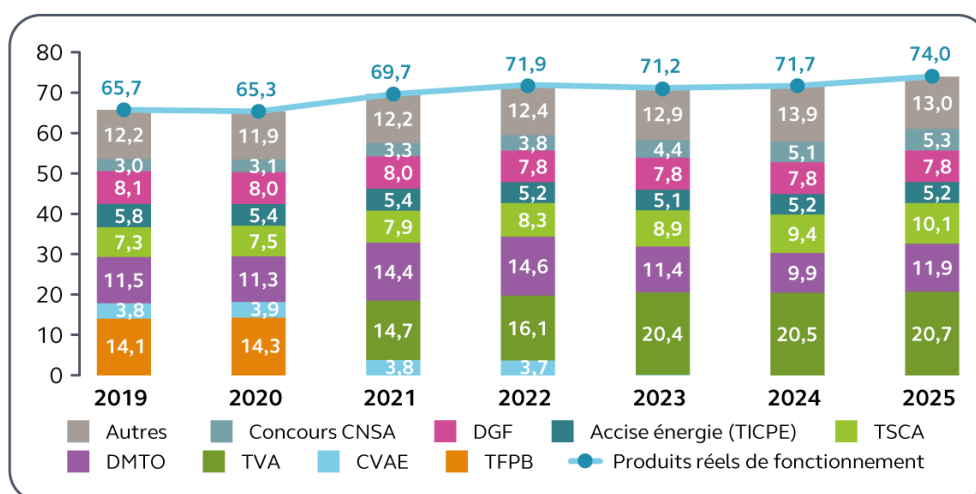
L'épargne nette permet de financer un tiers des dépenses d'investissement (33,1 %) contre 18,8 % des dépenses d'investissement en 2024. Ce niveau reste cependant moins élevé que ceux de 2022 (64,9 %), certes exceptionnel, et de 2019 (58,3 %).

2 - Une hausse des produits de fonctionnement portée par le rebond des droits de mutation à titre onéreux

Les produits de fonctionnement des départements (74,0 Md€) ont augmenté de 2,3 Md€, soit + 3,1 % par rapport à 2024.

Première ressource des départements, la TVA a été affectée par la mesure de gel de la loi de finances pour 2025. Comme les années précédentes, la loi de finances a reconduit le montant de la DGF, tandis que le produit des fractions d'accise sur les énergies a stagné. Ont en revanche progressé les concours financiers de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et le produit des fractions de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA). Surtout, le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) a rebondi après deux années de forte chute⁵⁵.

Graphique n° 22 : produits réels de fonctionnement des départements (2019-2025, en Md€)



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

Note de lecture : les montants des fractions de TVA renseignés dans le graphique sont issus des requêtes agrégeant les données des comptes de gestion des départements. Les totaux ainsi représentés diffèrent de ceux du chapitre I (II-B), qui concernent les départements et les collectivités exerçant les compétences de ces derniers.

⁵⁵ Sur l'évolution des produits de fonctionnement, voir aussi chapitre I, II, A à C.

a) Le rebond des produits de DMTO sous l'effet du retournement du marché immobilier et de la hausse du taux d'imposition

En 2025, la chute des recettes de DMTO des départements, apparue en 2023 et poursuivie en 2024 (- 6,3 Md€ en cumul par rapport à 2022, soit - 32,5 %), s'est inversée. Le montant des produits de DMTO (11,9 Md€) a crû de 2,0 Md€, soit + 20,4 %.

Ce rebond assure à lui seul l'essentiel de l'augmentation des produits de fonctionnement. Il résulte d'un effet taux et d'un effet bases.

Le taux de droit commun des DMTO est fixé à 3,8 %. Depuis 2014, les départements peuvent le majorer sans dépasser un plafond de 4,5 % : en 2024, tous les départements sauf trois⁵⁶ appliquaient le taux maximal.

La loi de finances pour 2025 a relevé le plafond d'imposition à 5 % pour les actes passés et les conventions conclues entre le 1^{er} avril 2025 et le 31 mars 2028, à l'exception des primo-acquisitions à l'usage d'une résidence principale. Au 1^{er} juin 2025, seuls 17 départements ou collectivités exerçant leurs compétences⁵⁷, soit un peu moins d'un cinquième, n'avaient pas porté leur taux de DMTO au nouveau plafond.

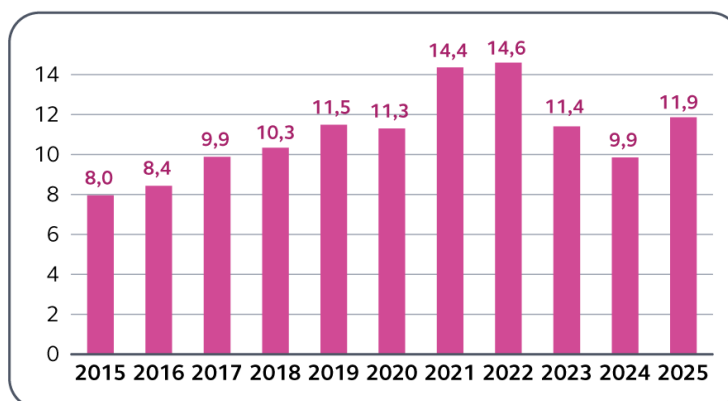
Outre le relèvement du taux maximal, dont l'impact peut être estimé à 0,7 Md€, la progression des recettes de DMTO s'explique par le rebond du marché immobilier (« effet base »). Ainsi, le volume annuel de transactions de logements anciens, estimé à 951 000 en décembre 2025, a progressé de 12,5 % sur un an⁵⁸. En outre, sur un an, le prix des logements anciens a augmenté de 1,1 % au quatrième trimestre 2025.

⁵⁶ Indre, Morbihan et Mayotte. En décembre 2024, le conseil départemental du Morbihan avait cependant adopté un budget primitif actant le relèvement du taux des DMTO à 4,5 % à compter du 1^{er} juin 2025.

⁵⁷ Ain, Alpes-Maritimes, Ardèche, Charente, Drôme, Eure, Guadeloupe, Hautes-Alpes, Hautes-Pyrénées, Indre (3,8 %), Lozère, Martinique, Mayotte (3,8 %), Oise, Réunion, Saône-et-Loire et Tarn-et-Garonne.

⁵⁸ Base des Références Immobilières, Notaires de France –ADSN, DGFIP (MEDOC) ; calculs Insee (février 2026).

**Graphique n° 23 : DMTO perçus par les départements
(2015-2025, en Md€)**



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

Tout en restant inférieur aux « pics » de recettes de 2021 (14,4 Md€) et 2022 (14,6 Md€), les produits de DMTO dépassent ceux d'avant la crise « covid » (11,5 Md€ en 2019). Malgré leur rebond, ils accusent néanmoins un retard de 11 points en euros constants par rapport à 2019. En observant une période plus longue, ils ont toutefois progressé de 49,1 % entre 2015 et 2025, soit 23,4 points en euros constants.

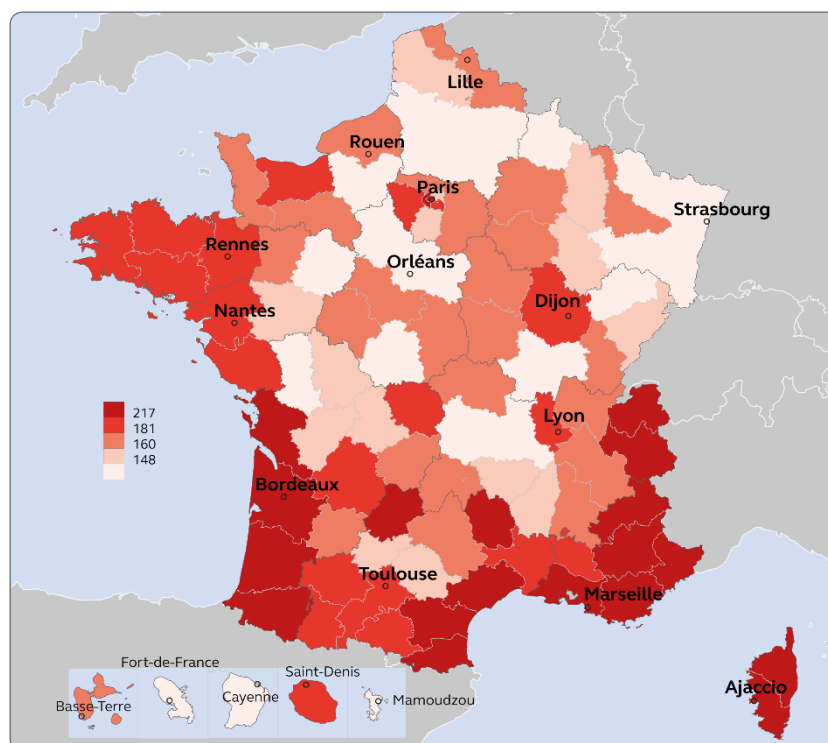
b) Un rebond qui consolide les inégalités de répartition des recettes de DMTO entre les départements

Les produits de DMTO sont répartis de manière hétérogène entre les départements : l'écart entre leurs montants respectifs va de un à 71⁵⁹ ou, de manière plus pertinente, de un à six à en prenant pour référence le montant moyen par habitant. L'intervention du fonds national de péréquation des DMTO (FNP DMTO⁶⁰) assure une redistribution horizontale de leurs produits et réduit les écarts précités de un à 27 ou de un à trois pour le montant moyen par habitant. Ce dernier écart reste toutefois considérable.

⁵⁹ Hors départements et collectivités d'outre-mer et hors Paris.

⁶⁰ Cf. annexe n° 15.

**Carte n° 1 : produit des DMTO par habitant en 2025
après péréquation nationale (en €)⁶¹**



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

Comme le montre la carte précédente, malgré l'intervention du fonds national de péréquation, les disparités de recettes de DMTO entre les départements restent considérables. C'est d'autant plus le cas qu'elles ne sont pas corrélées, voire s'éloignent des facteurs objectifs de dépenses à leur charge que constituent la part de la population couverte par le RSA, la proportion de personnes âgées ou handicapées dépendantes dans la population globale, le nombre d'enfants pris en charge par l'aide sociale à l'enfance ou la population de collégiens.

⁶¹ Hors métropole de Lyon. Les montants sont indiqués hors reprises individuelles de DMTO par les départements qui en avaient effectué.

*c) Une vulnérabilité maintenue des départements à l'égard
de la volatilité des recettes de DMTO*

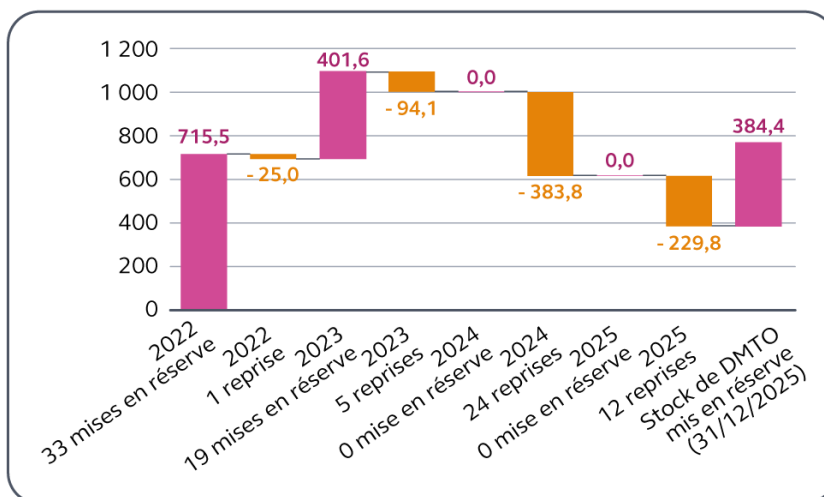
Les budgets des départements dépendent, dans une mesure variable, des recettes de DMTO. En 2025, dans l'Hexagone, leur produit représentait, avant péréquation, moins de 10 % des produits réels de fonctionnement pour plus d'un quart des départements (27 départements), tandis que cette proportion dépassait 17,0 % pour un autre quart d'entre eux (23 départements), la médiane se situant à 12,0 %. Selon leur degré de dépendance à ces recettes, le rebond des recettes DMTO a un impact plus ou moins prononcé sur la situation financière des départements.

Pour faire face à la volatilité de ces recettes, le législateur a instauré des dispositifs visant à lisser les effets des cycles du marché immobilier sur les finances des départements. Ces dispositifs de lissage des recettes reposent sur deux mécanismes de mise en réserve et de reprise d'une partie des produits de DMTO : l'un mis en œuvre à l'échelle nationale ; l'autre, actionné à leur initiative individuelle par les départements.

Depuis 2012, un mécanisme national de lissage des recettes de DMTO est adossé au fonds national de péréquation (FNP) des DMTO : le fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles. Si le premier prélèvement alimentant le FNP DMTO dépasse 1,6 Md€, le comité des finances locales (CFL) peut décider de mettre en réserve tout ou partie du montant excédant ce niveau. En 2025, le montant du premier prélèvement, qui correspond à 0,34 % du montant de l'assiette des DMTO perçu en 2024, s'étant élevé à 1,52 Md€, le CFL n'a pas eu la possibilité d'opérer une mise en réserve. Le CFL ayant libéré intégralement en 2024 les sommes mises en réserve en 2021 et 2022 (soit 248,7 M€), le fonds de garantie ne dispose plus d'aucune ressource.

Depuis 2022, les départements ont la faculté de procéder à des mises en réserve à leur propre initiative, sous certaines conditions. Le graphique ci-après décrit, par année, les mises en réserve et reprises de mises en réserve de DMTO effectuées par les départements, en précisant le nombre de départements et les montants concernés.

Graphique n° 24 : nombre et montants des mises en réserve et reprises de mises en réserve de DMTO effectuées à leur initiative individuelle par les départements entre 2022 et 2025 (en M€)



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

Les mises en réserve se sont interrompues en 2023. Les reprises ont débuté cette même année, ont augmenté en 2024 et diminué en 2025. Fin 2025, 21 départements conservaient un stock de 384,4 M€ de DMTO mis en réserve, soit 3,2 % du montant total des recettes de DMTO perçues par l'ensemble des départements en 2025 et 16,4 % de celles des départements concernés. En moyenne, ces départements sont ainsi préservés d'un nouveau choc conjoncturel lié à la volatilité des DMTO.

Parmi ces départements, aucun ne figurait en 2025 parmi les quinze départements dont le taux d'épargne nette rapporté aux produits de fonctionnement est le plus faible ; sept comptaient, au contraire, parmi ceux ayant le taux d'épargne nette le plus élevé. Parmi ces derniers, trois avaient, au cours de l'année, partiellement repris leurs réserves ; pour l'un d'eux, son niveau d'épargne nette le maintenait, en tout état de cause, parmi les quinze départements dont le taux d'épargne nette est le plus élevé.

*

**

Ainsi, c'est en grande partie grâce à une hausse de la pression fiscale que l'épargne brute des départements s'est redressée en 2025 (+ 0,7 Md€ sur + 1,3 Md€). Les mises en réserve effectuées au niveau national (248,7 M€) étaient manifestement insuffisantes pour faire face à un choc d'ampleur (- 4,7 Md€ de recettes en cumul en 2023 et 2024). Ce dispositif

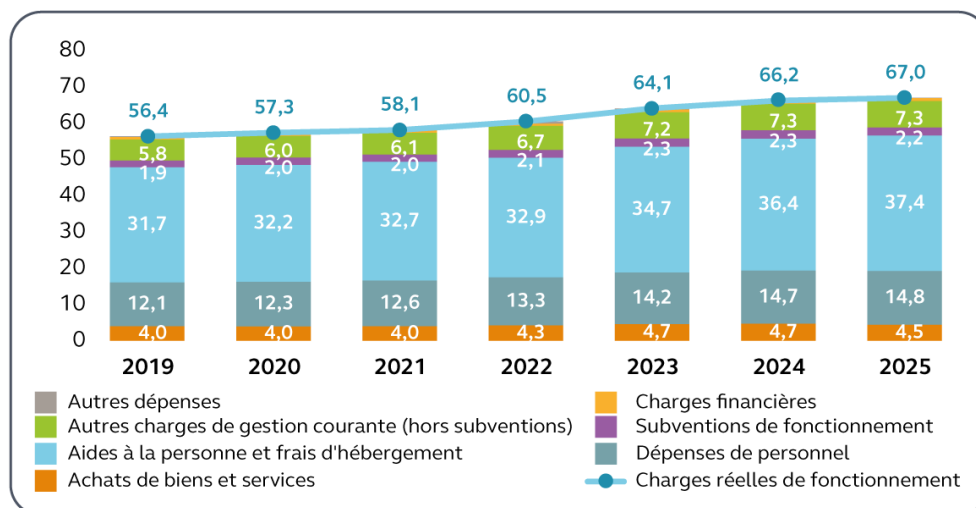
comme les facultés de mise en réserve accordées individuellement aux départements n'atténuent qu'à la marge leur vulnérabilité à la cyclicité du marché immobilier. La Cour préconise de manière constante de retirer du panier de recettes des départements les DMTO, recette volatile, inégalement répartie et inadaptée au financement de charges de fonctionnement principalement constituées de dépenses sociales dynamiques et rigides à la baisse (voir 3 - *infra*).

3 - Une moindre progression des charges malgré la dynamique toujours forte des dépenses sociales

Les charges de fonctionnement des départements se sont élevées à 67,0 Md€ en 2025. En légère augmentation en montant (+ 0,7 Md€, soit + 1,1 %), elles ont progressé de 0,2 point en euros constants, contre 1,4 point en 2024 et 1 point en 2023.

Comme le montre le graphique ci-après, à l'exception des dépenses d'aides à la personne et de frais d'hébergement et, dans une moindre mesure, des charges de personnel, toutes les natures de charges de fonctionnement ont diminué ou stagné en 2025.

Graphique n° 25 : charges réelles de fonctionnement des départements par nature (2019-2025, en Md€)



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

a) Une diminution des charges hors dépenses sociales

En montant, la baisse la plus forte concerne les achats de biens et services (- 0,26 Md€), suivis des subventions de fonctionnement versées (- 0,15 Md€). Ces baisses traduisent une action volontariste des départements sur la composante la moins contrainte de leurs dépenses, par opposition aux dépenses sociales, alors que les budgets primitifs adoptés début 2025 misaient par prudence sur une poursuite de la baisse des recettes de DMT0 (à hauteur de - 2,9 % en moyenne)⁶².

Les subventions de fonctionnement versées aux organismes de droit privé, essentiellement des associations, ont diminué pour la première fois depuis 2021 (- 0,09 Md€, soit - 5,0 %) pour s'élever à 1,6 Md€, soit un niveau comparable à celui de 2022. Les dotations de fonctionnement des collèges s'inscrivent également, pour la deuxième année consécutive, en diminution (- 0,05 Md€ en 2025, après - 0,06 Md€ en 2024), pour atteindre 1,1 Md€, soit une baisse cumulée de 0,11 Md€ (- 9,7 %) par rapport à 2023.

Ces efforts en dépenses ne sont que partiellement compensés par l'évolution des charges de personnel, qui s'élèvent à 14,8 Md€ en 2025. Si ces dernières augmentent légèrement (+ 0,1 Md€, soit + 1,0 %), elles diminuent quand on neutralise l'augmentation des taux des cotisations des employeurs territoriaux à la CNRACL et à la CNAM (- 0,7 % par rapport à 2024, voir chapitre I, III, A *supra*).

En dehors des cotisations sociales employeurs, seules augmentent les dépenses de rémunération des assistantes maternelles et des assistants familiaux, soit 1,5 Md€ (+ 0,8 %). Les dépenses de rémunération des personnels titulaires et non titulaires diminuent (- 0,7 % et - 0,4 % respectivement), sous l'effet de réductions d'effectifs.

b) Une hausse toujours soutenue des dépenses sociales

Les dépenses sociales par nature (37,4 Md€), constituées par les aides à la personne et frais d'hébergement, représentent plus de la moitié des charges réelles de fonctionnement des départements (55,8 %). Exprimées par destination⁶³, les dépenses sociales représentent plus des deux tiers (70 %) du total des charges de fonctionnement des départements en moyenne.

⁶² Direction générale des collectivités locales (DGCL), *bulletin d'information statistique n° 201- Les finances des départements en 2024*, septembre 2025.

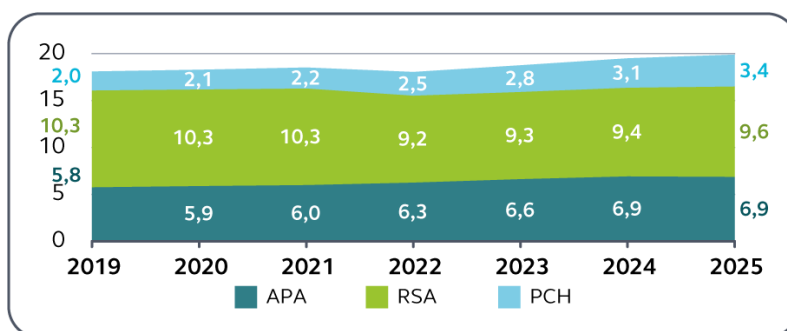
⁶³ Présentées dans le graphique des dépenses par fonction (voir annexe n° 8), les dépenses sociales par destination intègrent, en plus des aides à la personne et frais d'hébergement, des dépenses de gestion administrative (personnel, achats) concourant à l'exercice des compétences des départements dans le domaine social.

Pour s'en tenir à celle-ci, la proportion précitée de 55,8 % des charges de fonctionnement des départements recouvre de fortes disparités liées au contexte socio-démographique de ces derniers et aux compétences qu'ils exercent effectivement⁶⁴ : en 2025, cette part pouvait ainsi représenter de 37,8 % à 64,8 % des charges de fonctionnement des départements (hors Mayotte), avec une médiane de 55,3 %.

La progression de la part des dépenses d'aides à la personne et de frais d'hébergement dans les charges de fonctionnement des départements par rapport à 2024, lorsque cette part atteignait 54,9 % (soit une progression de près d'un point de pourcentage), traduit la dynamique d'évolution de ces dépenses (+ 1,0 Md€, soit + 2,8 %) comparativement à la décélération des charges de fonctionnement prises dans leur ensemble.

Les dépenses d'aides à la personne et de frais d'hébergement recouvrent essentiellement des allocations individuelles de solidarité (19,9 Md€⁶⁵) et des frais de séjour en établissement social ou médico-social (ESMS) ou dans le cadre d'un accueil familial (16,4 Md€).

Graphique n° 26 : dépenses d'allocations individuelles de solidarité (AIS) financées par les départements (2019-2025, en Md€)



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

Note de lecture : compte tenu de la recentralisation du financement de cette prestation, les montants de dépenses relatives au RSA n'intègrent pas celles des départements de Mayotte à compter de 2019, de La Réunion à compter de 2020 (- 0,7 Md€), de Seine-Saint-Denis et des Pyrénées-Orientales à compter de 2022 (- 0,7 Md€) et de l'Ariège à compter de 2023 (- 0,03 Md€).

Les montants d'APA intègrent l'APA à domicile et l'APA en établissement, en diminution en 2025 sous l'effet de la recentralisation de son financement pour 21 départements.

⁶⁴ Compte tenu de la recentralisation du financement de certaines prestations pour plusieurs départements, comme le RSA ou l'APA-E.

⁶⁵ En 2025, les dépenses totales d'AIS se sont élevées à 21,4 Md€ (+ 2,3 % par rapport à 2024), en prenant en compte les départements et les collectivités exerçant des compétences similaires à ces derniers dans le domaine social (Ville de Paris, métropole de Lyon, CTU de Martinique et Guyane et collectivité de Corse). Elles se décomposent ainsi : 10,5 Md€ pour le RSA, 7,3 Md€ pour l'APA et 3,6 Md€ pour la PCH.

En 2025, les allocations individuelles de solidarité (AIS) ont représenté 29,7 % des charges réelles de fonctionnement et 53,2 % des dépenses d'aides à la personne et frais d'hébergement. Leur augmentation globale (+ 0,4 Md€, soit + 2,0 %) recouvre des évolutions différenciées selon les prestations, qui sont précisées en annexe n° 17.

La croissance (+ 0,6 Md€, soit + 4,0 %) des dépenses de frais d'hébergement en établissements médico-sociaux et en famille d'accueil, qui atteignent 16,4 Md€⁶⁶, a également dépassé l'inflation. Cette hausse est portée par les frais de séjour en ESMS, et plus particulièrement dans les secteurs de l'aide sociale à l'enfance et des personnes handicapées⁶⁷.

Au total, la hausse continue des dépenses d'aides à la personne et de frais d'hébergement pèse fortement sur les finances des départements. De manière non limitative, leur soutenabilité à moyen terme est tributaire d'une redéfinition du panier de recettes qui, à tout le moins, devrait exclure les produits les plus volatiles que constituent les droits de mutation.

B - L'accélération de la baisse des dépenses d'investissement

En 2025, les départements ont continué à réduire leurs dépenses d'investissement, après une première baisse intervenue en 2024 qui marquait un retournement par rapport à la hausse continue des dépenses d'investissement entre 2019 et 2023.

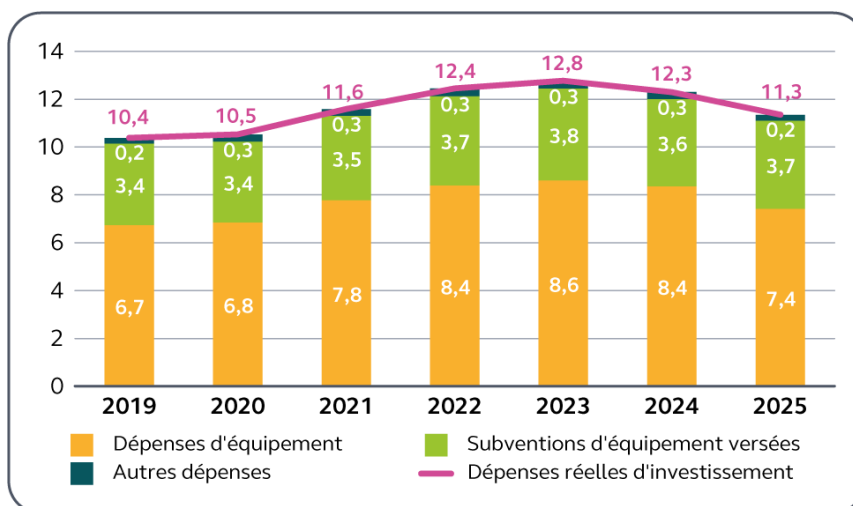
Leur montant s'est ainsi élevé à 11,3 Md€, en baisse de 0,9 Md€, soit - 7,7 % par rapport à 2024. Le cumul des diminutions successives des deux derniers exercices conduit à un repli des dépenses d'investissement de 1,4 Md€ par rapport à 2023, soit - 11,1 % et - 12,9 points en euros constants⁶⁸.

La baisse des dépenses d'investissement en 2025 a porté sur les dépenses d'équipement, en chute de 0,9 Md€, soit - 11,2 %. Les subventions d'équipement versées à des tiers, notamment aux communes et aux intercommunalités, ont en revanche été préservées (+ 0,05 Md€, soit + 1,5 %) ; en 2024, ces deux catégories de dépenses avaient diminué. Entre 2019 et 2025, les subventions d'équipement versées par les départements ont augmenté de 0,3 Md€, soit + 8,1 % en euros courants, mais - 8,1 % en euros constants, ce qui traduit un certain désengagement des départements dans le contexte d'un resserrement de leurs ressources.

⁶⁶ 17,6 Md€ (soit + 4,1 %), toutes catégories de collectivités confondues.

⁶⁷ Cf. annexe n° 17.

⁶⁸ Taux calculé à partir de l'indice des prix des dépenses d'équipement des collectivités locales, défini par l'OFGL.

**Graphique n° 27 : dépenses réelles d'investissement
des départements (2019-2025, en Md€)**

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

Selon les départements, les dépenses d'investissement vont d'une baisse de 36,4 % à une hausse de 27,3 %. En moyenne, les départements de plus d'un million d'habitants, qui portent près de la moitié des dépenses d'investissement, sont ceux qui les ont le plus réduites (- 11,1 %).

En 2025, les dépenses d'investissement des départements ont eu des destinations analogues à celles des années passées⁶⁹. Elles ont ainsi été principalement consacrées à des projets en matière de voirie (28 %), d'aménagement ou liés à l'environnement et aux transports (24 %), ainsi qu'à l'enseignement (23 %).

Contrairement à 2024, la diminution des dépenses d'investissement des départements a préservé les subventions d'investissement à des entités tierces (communes, intercommunalités, associations, autres). Elle a ainsi exclusivement porté sur les dépenses d'équipement. Exprimées en euros constants, les dépenses d'équipement sont inférieures de 15,5 points à celles de 2023 et de 6,4 points à celles de 2019. Cette réduction emporte des conséquences sur l'état du patrimoine routier (routes, ouvrages d'art) et du bâti scolaire (collèges), au risque d'un surcoût à terme en cas de sous-entretien chronique.

⁶⁹ Cf. annexe n° 8.

C - Un endettement en hausse malgré le redressement de l'épargne et la baisse des investissements

1 - Une part accrue des dépenses d'investissement financées par l'épargne et les recettes réelles d'investissement

Les recettes réelles d'investissement, soit 3,0 Md€, n'ont que légèrement augmenté en 2025 (+ 0,02 Md€, soit + 0,6 %). C'est la conséquence de l'atonie des versements de FCTVA, qui se maintiennent à leur niveau de 2024 (1,2 Md€) en raison du tassement des dépenses d'équipement des départements qui en constituent l'assiette, ainsi que du recul des subventions d'investissement versées aux départements (- 0,06 Md€, soit - 3,6 %) au titre des fonds européens et de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) de l'État.

Le montant agrégé des ressources procurées par l'épargne nette, en forte hausse, et les recettes d'investissement pour financer les dépenses d'investissement a néanmoins progressé de 1,5 Md€ pour atteindre 6,8 Md€, soit 59,7 % des dépenses réelles d'investissement, contre 43,3 % en 2024 et 51,4 % en 2023. Le taux de couverture des dépenses d'investissement par ces ressources a progressé en 2025 sous l'effet du redressement de l'épargne nette, mais aussi de la diminution des dépenses d'investissement (11,3 Md€ en 2025, contre 12,3 Md€ en 2023).

2 - Une trésorerie en cours de reconstitution

Selon les positions mensuelles de leurs comptes au Trésor, la trésorerie nette moyenne des départements a diminué, à 5,1 Md€, contre 5,6 Md€ en 2024. Fin 2025, le montant de la trésorerie déposée par les départements sur leur compte au Trésor s'élevait néanmoins à 7,4 Md€ contre 6,5 Md€ fin 2024 (+ 1,0 Md€). Ce montant reste cependant inférieur (de 1,4 Md€) à celui de leur trésorerie fin 2023 (soit 8,8 Md€).

Le solde agrégé de la trésorerie des départements à fin 2025 était supérieur au montant mensualisé de leurs charges de fonctionnement. Cependant, plus de 30 % des départements présentaient un solde inférieur à un mois de charges de fonctionnement (contre 40 % en 2024), ce qui peut les conduire à devoir mobiliser des crédits de trésorerie à court terme.

3 - Un endettement plus soutenable bien qu'en augmentation

En 2024, le maintien à un niveau élevé des dépenses d'investissement des départements conjugué à une chute de l'épargne avait rendu nécessaire un recours accru à l'emprunt. L'encours de l'endettement financier avait alors crû de 4,2 Md€ (+ 7,2 %).

En 2025, le recul des dépenses d'investissement s'accompagne d'une poursuite de l'augmentation de l'encours de l'endettement (+ 1,9 Md€, soit + 5,7 %), qui atteint 35,4 Md€ fin 2025. Pour une part, cette augmentation est liée à la reconstitution de la trésorerie (voir *supra*).

La part de l'emprunt dans le financement des dépenses d'investissement, quoique toujours minoritaire (46,6 % en 2025), a continué à s'accroître (44,3 % en 2024 et 23,6 % en 2023).

Des conditions d'emprunt particulièrement favorables⁷⁰

Le taux moyen des nouveaux emprunts s'est établi à 2,79 % contre 3,53 % en 2024 et 3,91 % en 2023. Ce niveau est inférieur à l'ensemble des taux moyens supportés par les autres strates de collectivités (3,02 %) car de nombreux départements ont souscrit des emprunts à taux variable indexé sur celui du livret A, abaissé à deux reprises en 2025 (1,7 % en août 2025).

Les emprunts à taux fixe n'ont représenté que 22 % du volume total emprunté, part la plus faible de l'ensemble des catégories de collectivités. La durée moyenne des emprunts souscrits par les départements (20,7 ans) est conforme à la moyenne de celle des collectivités (20,3 ans).

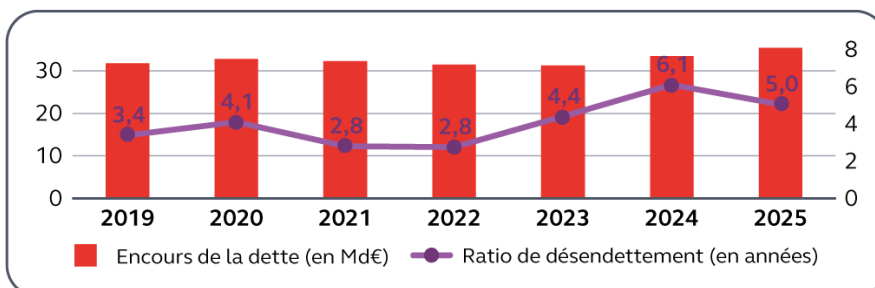
En 2025, les charges financières (0,8 Md€) ont diminué de 0,03 Md€, soit - 3,0 %. Leur évolution est contrastée : les charges de 59 départements ont baissé, mais ont progressé de plus de 10 % pour 15 autres départements.

Sous l'effet du redressement de l'épargne brute, dont la progression est plus élevée que celle de l'encours de l'endettement financier, le ratio de désendettement s'est amélioré. En 2025, cinq années d'épargne brute auraient été en théorie nécessaires pour que les départements remboursent en totalité leurs dettes financières, contre 6,1 en 2024 et 4,4 années en 2023. En moyenne, l'endettement financier des départements est ainsi inférieur de moitié au seuil d'alerte de dix années (plafond national de référence) défini par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022⁷¹.

⁷⁰ Source : Finance Active.

⁷¹ La LPFP 2023-2027 n'a pas reconduit ce seuil d'alerte.

Graphique n° 28 : endettement financier (en Md€) et ratio de désendettement (en années) des départements entre 2019 et 2025



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

L'échelle de gauche correspond au montant de l'endettement financier. L'échelle de droite correspond au ratio de désendettement en années.

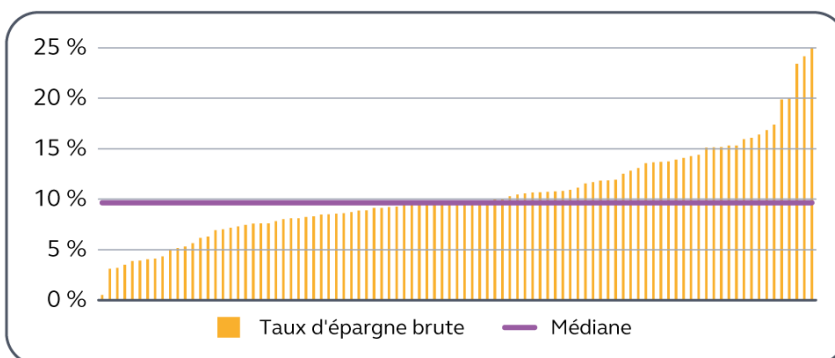
D - La permanence de fortes disparités de situation financière entre les départements

1 - Des niveaux d'épargne toujours contrastés et parfois insuffisants

L'amélioration globale de la situation financière des départements a pour corollaire une réduction du nombre de départements dont l'épargne brute est inférieure au seuil d'alerte de 7 % des produits de fonctionnement.

En 2025, seize départements (accueillant 24,1 % de la population française) restaient placés dans cette situation, contre trente-six en 2024 et onze en 2023. Pour six de ces départements, le ratio d'épargne brute est inférieur à 4 % (contre dix en 2024).

Graphique n° 29 : taux d'épargne brute par département en 2025 (en % des produits réels de fonctionnement)



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

Par ailleurs, huit départements (accueillant 13,0 % de la population) avaient une épargne nette négative en 2025, contre douze en 2024 et six en 2023. Sans les reprises de DMTO opérées par onze départements, cela aurait été le cas d'un département supplémentaire.

L'analyse comparée des quinze 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 indique des clivages persistants au sein du « bloc départemental ».

Parmi les 15 départements ayant un ratio d'épargne nette très dégradé, huit présentent un ratio négatif (de - 3,3 % à - 0,2 %).

Le niveau des produits de fonctionnement contribue, pour l'essentiel, à expliquer leur situation financière. Ainsi, neuf des 15 départements précités ont un montant de produits réels de fonctionnement par habitant inférieur à la médiane nationale. Par ailleurs, sans que ces constats concernent nécessairement les mêmes départements, la part des DMTO dans le panier de recettes est inférieure à la médiane pour neuf des 15 départements dont l'épargne nette est la plus faible. Cet état de fait souligne les limites quantitatives de la redistribution financière opérée dans le cadre du fonds national de péréquation des DMTO (voir A, 1 *supra*).

En 2025, le niveau relatif des charges de fonctionnement est, en première analyse, moins décisif que celui des produits. Pour six départements sur les 15 précités, le montant des charges de fonctionnement par habitant est plus élevé que la médiane nationale, étant cependant précisé que parmi les autres, deux départements ont réduit leurs dépenses en recentralisant le financement du RSA ou de l'APA-E (établissements).

La structure des charges de fonctionnement, en particulier le poids des dépenses sociales, fournit en revanche une explication plus déterminante. Ainsi, parmi les 15 départements dont l'épargne nette est la plus faible, 14 présentent une part de dépenses sociales dans leurs charges totales supérieure à la médiane nationale. Le département restant, la Seine-Saint-Denis, se distingue en ce qu'il ne finance plus le RSA (depuis 2022) et a versé l'APA-E uniquement sur une moitié de l'année 2025.

L'analyse en dynamique confirme cette tendance : dix départements sur 15 enregistrent une progression des dépenses sociales à un rythme plus élevé que la médiane nationale. Parmi les départements pour lesquels ces dépenses augmentent moins vite, voire régressent, deux sont engagés dans des dispositifs expérimentaux (la Seine-Saint-Denis pour le RSA et l'APA-E et le Maine-et-Loire pour l'APA-E).

**Tableau n° 9 : paramètres essentiels des quinze départements
dont le taux d'épargne nette est le plus faible (2025)**

	Épargne nette / PRF	PRF / habitant (en €)	DMTO (y compris FNP et reprises) / habitant (en €)	CRF / habitant (en €)	Dépenses sociales / CRF	Évolution dépenses sociales 2025/2024
<i>Gironde</i>	- 3,3 %	1 082	228	1 077	60,3 %	5,3 %
<i>Val-d'Oise</i>	- 1,7 %	995	161	954	58,6 %	7,9 %
<i>Indre-et-Loire</i>	- 1,6 %	1 007	168	975	60,3 %	3,4 %
<i>Aisne</i>	- 1,3 %	1 255	135	1 207	57,9 %	3,5 %
<i>Loire-Atlantique</i>	- 0,7 %	939	199	906	62,3 %	6,4 %
<i>Ardennes</i>	- 0,5 %	1 412	131	1 337	58,0 %	3,4 %
<i>Loire</i>	- 0,3 %	1 096	151	1 052	61,9 %	3,2 %
<i>Seine-Saint-Denis</i> ^{*o}	- 0,2 %	1 058	154	985	42,8 %	1,8 %
<i>Marne</i>	0,3 %	956	175	919	59,8 %	7,1 %
<i>Eure-et-Loir</i>	0,6 %	1 074	145	1 008	59,4 %	4,8 %
<i>Maine-et-Loire</i> [*]	0,6 %	913	161	866	58,9 %	- 2,1 %
<i>Nord</i>	0,8 %	1 242	173	1 181	64,2 %	3,1 %
<i>Hérault</i>	1,2 %	1 269	232	1 214	62,6 %	3,9 %
<i>Dordogne</i>	1,2 %	1 368	192	1 258	56,3 %	3,0 %
<i>Guadeloupe</i>	1,4 %	1 939	160	1 879	62,8 %	4,5 %
<i>Médiane</i>	4,7 %	1 222	172	1 084	55,3 %	3,3 %

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

PRF : produits réels de fonctionnement ; CRF : charges réelles de fonctionnement. Les dépenses sociales se limitent aux aides à la personne et aux frais d'hébergement et de séjour.

Les départements marqués par un cercle ont recentralisé le financement du RSA ou participent à l'expérimentation de cette recentralisation. Ceux marqués par un astérisque simple participent à l'expérimentation de la recentralisation du financement de l'APA-E.

Parmi les 15 départements qui présentent le taux d'épargne nette rapporté aux produits de fonctionnement le plus élevé, onze bénéficient à l'inverse d'un niveau de produits réels de fonctionnement par habitant supérieur ou égal à la médiane nationale. Sept font même partie des 25 % de départements dont le montant de recettes par habitant est le plus élevé. Par ailleurs, dix des 15 départements concernés présentent un montant de DMTO par habitant supérieur ou égal à la médiane nationale, ce qui confirme l'existence d'une corrélation positive entre les niveaux respectifs de cette ressource et de l'épargne nette.

Parmi les 15 départements présentant le taux d'épargne nette le plus élevé, six ont recentralisé le financement d'une partie de leurs prestations. Dans ce groupe, quatre affichent des charges de fonctionnement par habitant inférieures à la médiane nationale. En y ajoutant cinq autres départements appartenant au même ensemble, ce sont au total neuf départements qui se situent en deçà de cette médiane.

Parmi les 15 départements précités, onze consacrent une moindre part de leurs charges de fonctionnement aux dépenses sociales, comparativement à la médiane nationale, dont les six départements ayant recentralisé le financement d'une partie de leurs prestations. Pour ces six départements, auxquels s'ajoute un autre département, l'évolution des dépenses sociales est inférieure au rythme d'évolution médian de l'ensemble des départements. Cette évolution est même négative pour cinq départements, dont un département ne s'étant porté candidat ni à l'expérimentation de la recentralisation du RSA, ni à celle de l'APA-E.

Tableau n° 10 : paramètres essentiels des quinze départements dont le taux d'épargne nette est le plus élevé (2025)

	Épargne nette / PRF	PRF / habitant (en €)	DMTO (y compris FNP et reprises) / habitant (en €)	CRF / habitant (en €)	Dépenses sociales / CRF	Évolution dépenses sociales 2025/2024
<i>Charente-Maritime*</i>	10,9 %	1 260	259	1 069	52,9 %	- 0,1 %
<i>Isère</i>	11,1 %	1 123	172	971	56,5 %	4,8 %
<i>Lozère</i>	11,1 %	1 972	226	1 671	41,1 %	13,7 %
<i>Drôme</i>	11,2 %	1 318	188	1 138	58,2 %	6,2 %
<i>Haute-Marne*</i>	11,7 %	1 434	157	1 238	50,7 %	- 2,1 %
<i>Hautes-Alpes</i>	12,1 %	1 656	320	1 325	45,6 %	6,2 %
<i>Vaucluse</i>	12,8 %	1 234	205	1 037	55,3 %	- 0,4 %
<i>Aveyron</i>	13,3 %	1 540	172	1 272	50,4 %	3,3 %
<i>Var</i>	13,7 %	1 260	413	1 053	59,1 %	5,1 %
<i>Morbihan*</i>	14,0 %	1 008	206	846	54,3 %	- 1,9 %
<i>Indre</i>	15,0 %	1 220	134	1 033	57,6 %	4,6 %
<i>Savoie*</i>	15,0 %	1 386	366	1 153	45,7 %	2,5 %
<i>Corrèze*</i>	16,7 %	1 434	160	1 076	47,8 %	- 26,4 %
<i>Haute-Savoie</i>	21,6 %	1 176	323	901	53,2 %	3,8 %
<i>Ariège°</i>	24,1 %	1 411	199	1 071	37,8 %	2,7 %
<i>Médiane</i>	4,7 %	1 222	172	1 084	55,3 %	3,3 %

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

PRF : produits réels de fonctionnement ; CRF : charges réelles de fonctionnement.

Les dépenses sociales se limitent aux aides à la personne et aux frais d'hébergement et de séjour.

Le département marqué par un cercle participe à l'expérimentation de la recentralisation du financement du RSA.

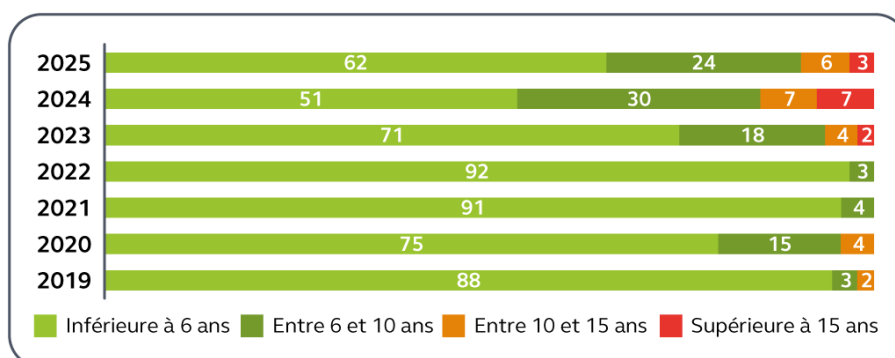
Ceux marqués par un astérisque participent à l'expérimentation de la recentralisation du financement de l'APA-E (établissements).

En définitive, la bonne ou de la mauvaise santé financière des départements dépend au premier chef du niveau de leurs produits de fonctionnement – et, spécifiquement, des DMTO – et de la part des dépenses sociales dans le total de leurs charges de fonctionnement. Ce constat dénote une inadéquation de la répartition entre les départements du « panier » global de ressources dont ils sont dotés.

2 - Des niveaux d'endettement inégaux et parfois excessifs

Si l'endettement est soutenable pour la moyenne des départements, neuf départements (accueillant 17,3 % de la population) dépassaient encore, fin 2025, le seuil d'alerte précité de dix années d'épargne brute. À l'inverse, 62 départements avaient un ratio de désendettement inférieur à six années. 14 départements avaient même un ratio inférieur à deux années. Deux départements étaient pour ainsi dire dépourvus de tout endettement.

Graphique n° 30 : distribution des départements en fonction de leur capacité de désendettement (en nombre d'années d'épargne brute)



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

Hors département du Rhône en 2019, hors Collectivité européenne d'Alsace en 2019 et 2020.

L'amélioration de la situation financière des départements en 2025 repose principalement sur un facteur conjoncturel : le rebond des produits de droits de mutation à titre onéreux. La reprise du marché immobilier et le relèvement par la plupart des départements du taux des DMTO à 5 % ont permis le redressement de l'épargne, qui s'éloigne du seuil d'alerte, malgré des dépenses sociales structurellement orientées à la hausse. En dépit de la poursuite de la baisse des dépenses d'investissement, entièrement portée cette année par les dépenses d'équipement, le rebond de l'épargne des départements s'accompagne d'une nouvelle hausse de leur endettement financier, rendu soutenable par l'augmentation de l'épargne.

L'amélioration globale de la situation financière des départements masque de fortes disparités. Si certains bénéficient à plein du redressement observé, d'autres conservent une situation dégradée, avec des marges de manœuvre limitées et une soutenabilité incertaine de leurs finances.

La vulnérabilité des départements à l'égard de la ressource volatile des DMTO, la hausse des dépenses contraintes liées à la dépendance des personnes âgées et handicapées et à l'aide sociale à l'enfance, le risque de

sous-investissement dans le bâti routier et scolaire, les disparités de situation et le caractère temporaire des soutiens financiers – hausse du taux des DMTO jusqu'en mars 2028, abondement du fonds de sauvegarde limité à 2026⁷² –, invitent à une réforme d'ensemble des dépenses et des recettes des départements afin de garantir une plus grande résilience et équité.

III - Une amélioration de la situation financière des régions, avec des exceptions

Précisions méthodologiques

Le périmètre couvert par cette analyse comprend les 14 régions, soit les 12 régions métropolitaines, la Guadeloupe et La Réunion, la collectivité de Corse et les deux collectivités territoriales uniques (CTU) de Guyane et de Martinique. Les CTU de Guyane et de Martinique et la collectivité de Corse exercent les compétences attribuées à un département et à une région ainsi que les compétences qui leur sont dévolues par la loi. L'analyse de la situation financière des régions intègre, pour ces trois entités, les dépenses et recettes de l'échelon départemental et celles qui leur sont spécifiques. Ces trois collectivités représentent une part limitée des produits (8,9 %) et des charges de fonctionnement (9,7 %) de l'ensemble ici examiné. Par simplicité, le terme « régions » est utilisé dans les développements qui suivent pour désigner l'ensemble de ces collectivités.

Par ailleurs, historiquement, les régions n'inscrivaient à leurs budgets que les subventions couvrant le solde entre les recettes et les dépenses des exploitants de lignes de transport express régional (TER). À la suite de la renégociation de leurs conventions avec la SNCF, les régions, en leur qualité d'autorités organisatrices, reprennent l'exploitation directe du service de transport et assument la propriété des recettes commerciales. En 2025, cinq régions inscrivent à leur budget les produits de recettes tarifaires et les charges concomitantes (contre trois en 2024).

L'année 2025 est marquée par une progression modérée des produits de fonctionnement des régions à périmètre courant. Quand on neutralise l'effet de périmètre lié à l'intégration dans les comptes de deux régions de près de 0,5 Md€ de recettes tarifaires de TER en 2025, les produits de fonctionnement sont en réalité quasi stables par rapport à 2024. Dans le même temps, les charges de fonctionnement augmentent plus faiblement et diminuent même légèrement après neutralisation de ce même effet de périmètre, lequel est neutre sur le solde des régions. Toujours après neutralisation de cet effet de périmètre, les charges de fonctionnement des régions diminuent en euros constants, tandis que les produits de fonctionnement sont stables. Les évolutions divergentes des produits et des charges de fonctionnement assurent une remontée de l'épargne des régions.

⁷² Voir chapitre III, I, E *infra*.

Malgré cette amélioration des conditions de son financement, l'investissement régional diminue, sous l'effet principalement d'une baisse des décaissements de fonds européens, tout en continuant à s'inscrire à un niveau plus élevé qu'avant la crise sanitaire. L'endettement financier poursuit son augmentation, mais le redressement de l'épargne en améliore la soutenabilité.

**Tableau n° 11 : principaux agrégats comptables des régions⁷³
(2019-2025, en Md€)**

	2019	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2025-2024	
							En Montant	En %
<i>Produits réels de fonctionnement (a)</i>	29,0	28,4	29,5	30,4	31,1	31,8	+ 0,8	+ 2,5 %
<i>Charges réelles de fonctionnement (b)</i>	22,6	22,6	23,3	24,5	25,2	25,5	+ 0,3	+ 1,2 %
<i>(c) Épargne brute = (a) - (b)</i>	6,5	5,8	6,2	5,9	5,9	6,4	+ 0,5	+ 8,2 %
<i>(d) Taux d'épargne brute : (c) / (a)</i>	22,3 %	20,3 %	21,1 %	19,3 %	19,0 %	20,1 %	-	+ 5,6 %
<i>(e) Épargne nette des remboursements d'emprunts</i>	4,6	4,0	4,1	3,6	3,3	3,7	+ 0,4	+ 11,7 %
<i>(f) Épargne nette + recettes réelles d'investissement</i>	9,3	9,4	9,5	9,9	10,2	9,4	- 0,8	- 7,6 %
<i>(g) Dépenses réelles d'investissement</i>	11,2	13,4	13,3	14,2	15,1	13,8	- 1,3	- 8,6 %
<i>(h) Taux d'autofinancement de l'investissement = (f) / (g)</i>	82,7 %	70,3 %	71,8 %	70,0 %	67,5 %	68,2 %	-	+ 1,1 %
<i>(i) Solde du compte au Trésor</i>	3,2	5,4	2,6	1,7	1,2	1,1	- 0,1	- 8,1 %
<i>(j) Endettement financier</i>	28,0	33,0	34,3	35,5	37,7	39,2	+ 1,6	+ 4,1 %
<i>(k) Ratio de désendettement (en années) = (j) / (c)</i>	4,3	5,7	5,5	6,1	6,4	6,1	- 0,2	-

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

⁷³ Sur le champ indiqué dans l'encadré « Précisions méthodologiques » *supra*.

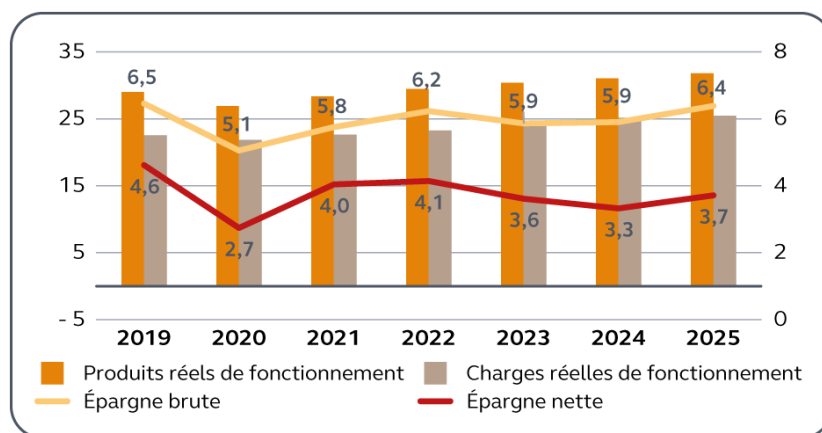
A - Une augmentation de l'épargne

En 2025, l'épargne brute des régions s'accroît sous l'effet de l'évolution divergente des produits (+ 1,0 % à périmètre constant) et des charges de fonctionnement (- 0,7 % à périmètre constant).

1 - Une épargne qui remonte mais reste inférieure à son niveau d'avant la crise sanitaire

Sous l'effet des évolutions divergentes des produits et des charges de fonctionnement, l'épargne brute des régions (6,4 Md€) a augmenté en 2025 (+ 0,5 Md€, soit + 8,2 %). Elle est revenue à son niveau de 2022 et dépasse la moyenne constatée sur la période 2019-2024 (5,9 Md€). Son niveau reste cependant inférieur, de 1,2 % en euros courants et de 14,8 points en euros constants, à celui d'avant la crise sanitaire (soit 6,5 M€ en 2019).

Graphique n° 31 : évolution de l'épargne brute et de l'épargne nette des régions (2019-2025, en Md€)



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

Sous l'effet du redressement du montant de l'épargne brute, le taux d'épargne brute, qui rapporte l'épargne brute aux produits réels de fonctionnement atteint 20,1 %, contre 19,0 % en 2024 et 19,6 % en 2023. Tout en restant inférieur à celui d'avant la crise sanitaire (22,3 % en 2019), le taux d'épargne brute avoisine trois fois le seuil d'alerte communément reconnu de 7 %. L'ensemble des régions dépassent ce seuil d'alerte, alors qu'une CTU (Martinique) ne l'atteignait pas en 2024.

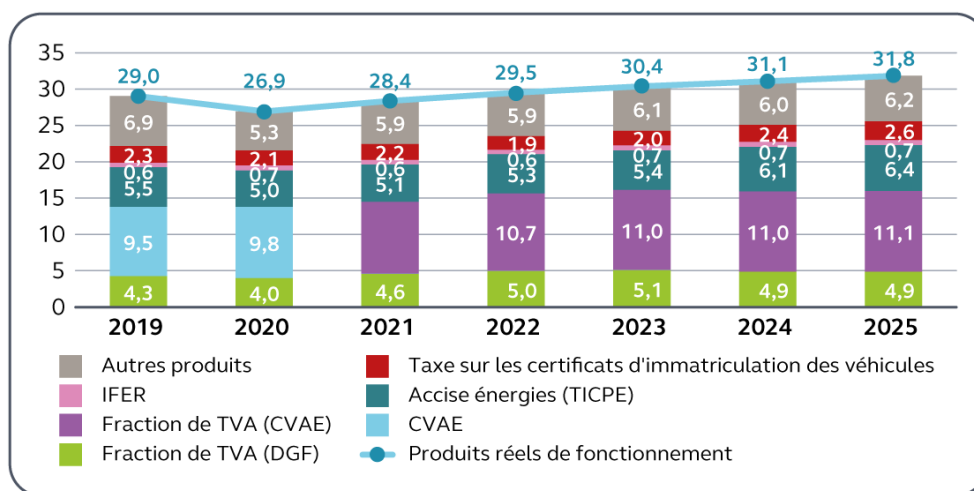
Sous l'effet de la hausse de l'épargne brute, l'épargne nette des régions (3,7 Md€) a de même augmenté en 2025 (+ 0,4 Md€, soit + 11,7 %), mais pour un montant moindre en raison de la hausse des remboursements d'emprunts (+ 0,1 Md€, soit + 3,7 %). L'épargne nette reste un peu inférieure à la moyenne de la période 2019-2024 (3,7 Md€), et a *fortiori* à son niveau d'avant la crise sanitaire (4,6 Md€ en 2019). Elle a baissé pour cinq régions et augmenté pour douze d'entre elles. Elle n'est négative pour aucune région en 2025, alors qu'elle l'était pour deux d'entre elles en 2024 (Guadeloupe et la CTU de Martinique, dans une mesure limitée).

L'épargne nette permet de financer plus d'un quart des dépenses d'investissement (26,9 %), contre 22,0 % en 2024. Ce ratio est moindre qu'avant la crise sanitaire (41,2 % en 2019).

2 - Une légère augmentation du montant des produits réels de fonctionnement à périmètre constant

En 2025, les produits réels de fonctionnement des régions ont atteint 31,8 Md€, soit + 0,8 Md€ ou + 2,5 % par rapport à 2024. À périmètre constant (hors intégration en 2025 de recettes tarifaires liées à l'exploitation des TER), ils ont augmenté de 0,3 Md€, soit + 1,0 %, ce qui traduit une quasi stabilité en euros constants. Leur progression est ainsi moindre en proportion qu'en 2024 : ils avaient alors augmenté de 0,7 Md€ (+ 2,3 %), et de 0,3 Md€ (+ 1,4 %) après retraitement de ce même effet de périmètre.

Graphique n° 32 : évolution des produits réels de fonctionnement des régions (2019-2025, en Md€)



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

Les produits réels de fonctionnement des régions sont composés pour l'essentiel de fractions de fiscalité nationale.

En 2025, le produit des fractions de TVA affectées aux régions, soit 16,5 Md€ ou 51,7 % de leurs produits réels de fonctionnement, n'a que légèrement augmenté par rapport à 2024 (+ 0,4 %), en raison du gel de leur montant au niveau de celui dû au titre de 2024 (voir chapitre I, II, B *supra*).

Le produit des fractions d'accise sur les énergies (ex-TICPE) attribuées aux régions a atteint 6,4 Md€ (soit + 0,2 Md€ ou + 3,6 %). Onze régions ont enregistré une hausse et six une baisse. Les évolutions sont comprises entre - 1,6 % et + 16,2 % selon les régions.

Le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles s'est établi à 2,6 Md€ (soit + 0,2 Md€ ou + 9,9 %), malgré le recul du marché automobile, sous l'effet, comme il a été souligné, du passage à une réduction de moitié, et non plus intégrale, de l'exonération de la taxe dans toutes les régions sauf une et du relèvement du tarif du cheval fiscal par cinq régions (voir chapitre I, II, A *supra*). Seize régions ou collectivités ont enregistré une hausse et une région une baisse du produit de cette taxe (Auvergne-Rhône-Alpes). Les variations vont de - 10,7 % à + 76,2 % (à + 21,0 % pour les seules régions). C'est pour la Corse que le produit de la taxe sur les « cartes grises » a le plus augmenté (le tarif du cheval fiscal a été porté de 27 euros en 2024 à 43 euros en 2025).

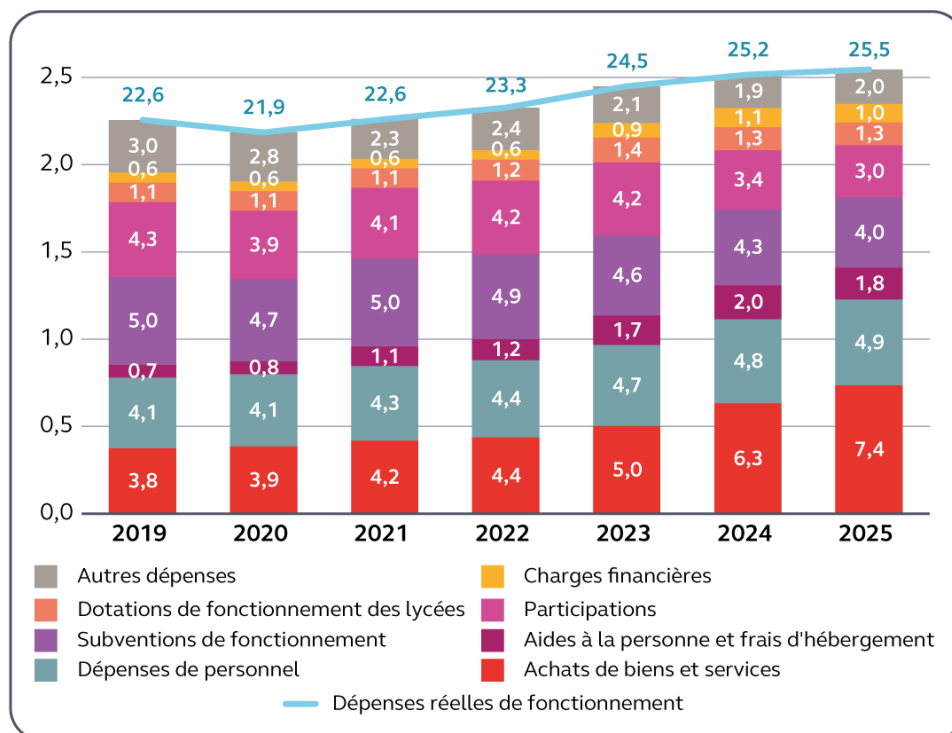
Enfin, les autres produits réels de fonctionnement du « bloc régional » ont atteint 6,2 Md€ en 2025 (soit + 0,3 Md€ ou + 0,9 %). Ils se composent principalement des dotations et participations, à hauteur de 4,0 Md€ et d'autres recettes, pour 2,2 Md€. Leur progression globale par rapport à 2024 recouvre une forte progression des produits des services, du domaine et des ventes diverses (+ 0,6 Md€, soit + 73,9 %), imputable à l'effet de périmètre lié à l'intégration des recettes tarifaires des TER par deux régions (voir *supra*), et une diminution des dotations et participations (- 0,2 Md€, soit - 5,3 %).

3 - Une diminution notable des charges de fonctionnement à périmètre constant

En 2025, les charges réelles de fonctionnement des régions se sont établies à 25,5 Md€, soit + 0,3 Md€ ou + 1,2 % par rapport à 2024. Après neutralisation de l'effet de périmètre lié à l'intégration des recettes tarifaires des TER et d'un montant symétrique de charges par deux régions (voir *supra*), les charges de fonctionnement ont légèrement diminué (- 0,2 Md€, soit - 0,7 %). Il s'agit d'une diminution notable en euros constants (- 1,6 point).

L'analyse par fonction montre que la hausse des charges est très concentrée. Les dépenses de transport ont augmenté de 0,7 Md€ (+ 8,0 %) et expliquent plus que la totalité de la hausse des charges réelles de fonctionnement. Hors effet de périmètre précité, elles ont progressé de 0,2 Md€, soit + 2,5 %, pour atteindre 9,0 Md€. D'autres fonctions sont orientées à la baisse, notamment « enseignement, formation professionnelle et apprentissage » (- 0,2 Md€, soit - 2,6 %) et « gestion des fonds européens » (- 0,1 Md€, soit - 13,1 %). Hors transport, les charges réelles de fonctionnement ont ainsi baissé de 0,4 Md€ entre 2024 et 2025.

Graphique n° 33 : évolution des charges réelles de fonctionnement des régions (2019-2025, en Md€)



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

Les charges réelles de fonctionnement des régions sont principalement constituées d'achats de biens et services (7,4 Md€ en 2025, soit 28,9 % du total), de charges de personnel (4,9 Md€, soit 19,3 %), de subventions de fonctionnement (4,0 Md€, soit 15,8 %) et de participations (3,0 Md€, soit 11,7 %).

Les achats de biens et services ont atteint 7,4 Md€ (soit + 1,0 Md€ ou + 16,2 %). Les évolutions territoriales sont très dispersées, de - 18,7 % à + 205,8 % selon les régions (en baisse pour huit régions et en hausse pour neuf autres). Hors effet de périmètre lié à l'intégration de recettes tarifaires des TER (voir *supra*), les achats de biens et services ont moins augmenté (+ 0,6 Md€, soit + 8,7 %), avec des évolutions comprises entre - 18,7 % et + 22,1 % selon les régions.

Les charges de personnel se sont élevées à 4,9 Md€ en 2025 (+ 0,1 Md€, soit + 2,1 %). Pour l'essentiel, cette augmentation correspond à l'incidence de l'augmentation des taux de cotisation employeur à la CNRACL et à la Caisse nationale de l'assurance maladie⁷⁴. Les dépenses de rémunération des agents titulaires sont quasi stables (- 0,1 %), tandis que celles des non-titulaires continuent à progresser (+ 2,8 %), sous l'effet probable de la poursuite de l'augmentation des effectifs d'agents contractuels parallèlement à la diminution de celle de titulaires.

Les subventions versées ont reculé (à 4,0 Md€, soit - 0,3 Md€ ou - 7,1 %). Ce recul concerne tant les versements aux organismes publics (- 7,9 %) que ceux aux organismes privés (- 6,7 %).

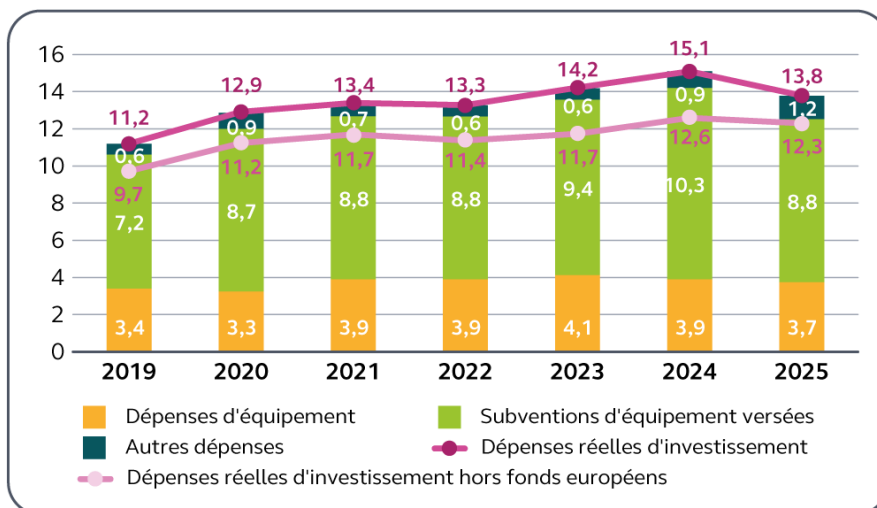
Les participations (3,0 Md€) diminuent également (soit - 0,4 Md€ ou - 12,3 %). Cette diminution est principalement attribuable à une seule région (- 0,5 Md€). Hormis cette région, les participations auraient au contraire progressé (+ 0,1 Md€, soit + 4,5 %).

B - Des dépenses d'investissement en baisse, du fait principalement des subventions versées au titre des fonds européens

Entre 2024 et 2025, les dépenses réelles d'investissement des régions ont reculé de 15,1 Md€ à 13,8 Md€, soit - 1,3 Md€ ou - 8,6 % ou 9,7 points en euros constants. Leur diminution n'efface cependant que partiellement la hausse intervenue depuis 2019. Sur la période 2019-2025, les dépenses réelles d'investissement des régions ont augmenté de 23,2 % en euros courants, soit + 4,8 points en euros constants, ce qui témoigne d'un important effort d'investissement.

⁷⁴ Voir chapitre I, I *supra*.

Graphique n° 34 : évolution des dépenses réelles d'investissement des régions (2019-2025, en Md€)



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

La diminution des dépenses réelles d'investissement en 2025 provient principalement de celle des subventions d'équipement versées, qui passent de 10,3 Md€ à 8,8 Md€ (- 1,5 Md€, soit - 14,6 %), tandis que les dépenses d'équipement connaissent une diminution plus modérée (- 0,2 Md€, soit - 4,1 %). Le recul des subventions d'équipement versées provient avant tout des versements de subventions au titre des fonds européens (- 1,0 Md€, soit - 41,3 %), après une période de forte augmentation (2,5 Md€ en 2024 et 2023, contre 1,9 Md€ en 2022)⁷⁵, et, dans une moindre mesure, des subventions versées aux personnes de droit privé (- 0,3 Md€) et aux communes et à leurs groupements (- 0,1 Md€). Hors subventions d'équipement au titre des fonds européens, les dépenses réelles d'investissement passent de 12,6 Md€ à 12,3 Md€, enregistrant ainsi une diminution plus limitée (- 0,3 Md€, soit - 2,1 %).

⁷⁵ La baisse des décaissements de fonds européens en 2025 traduit un effet calendaire : la programmation 2014-2020 (dont le programme REACT-EU prolongé jusqu'en 2024) s'achève, tandis que la programmation 2021-2027 entre progressivement en vigueur depuis 2024. Ce décalage temporel induit une diminution des versements annuels, sans réduire l'enveloppe globale.

L'analyse par région montre le caractère diffus du repli : les dépenses réelles d'investissement ont baissé pour 14 régions et n'augmentent que pour trois autres régions. Les variations s'échelonnent de - 37,9 % à + 32,6 %. Hors collectivités exerçant également les compétences de départements (collectivité de Corse et CTU de Guyane et de Martinique), deux régions seulement sont en hausse, contre 12 en baisse, et les évolutions vont de - 37,9 % à + 21,2 %.

L'analyse par fonction⁷⁶ montre que l'investissement régional reste principalement orienté, en 2025, vers les transports (4,8 Md€), l'enseignement, la formation professionnelle et l'apprentissage (3,4 Md€), la gestion des fonds européens (1,7 Md€), l'action économique (1,4 Md€) et l'aménagement des territoires et de l'habitat (1,2 Md€).

Le recul d'ensemble des dépenses d'investissement provient avant tout de la gestion des fonds européens, en baisse de 1,2 Md€ (- 42,2 %), ainsi que, dans une moindre mesure, de l'action économique (- 0,2 Md€ ; - 14,2 %). À l'inverse, les dépenses relatives aux transports ont continué à progresser (+ 0,2 Md€, soit + 5,4 %).

C - Un endettement financier en augmentation

1 - Une diminution des recettes réelles d'investissement liée à celle des encaissements de fonds européens

En 2025, le montant agrégé de l'épargne nette et des recettes réelles d'investissement, soit 9,4 Md€, a reculé de 0,8 Md€, soit - 7,6 %.

Cette réduction n'est pas imputable à l'épargne nette (3,7 Md€), qui a augmenté (voir *supra*), mais aux recettes réelles d'investissement (5,7 Md€), qui ont chuté (- 1,2 Md€, soit - 17,0 %).

Le recul des recettes réelles d'investissement tient au premier chef à la diminution des subventions d'équipement reçues (4,5 Md€, soit - 0,9 Md€ ou - 16,5 %), imputable à une chute de 1,1 Md€ des encaissements de fonds européens (1,8 Md€ en 2025, soit - 38,4 %). Leur diminution s'est ainsi poursuivie en 2025, après le point culminant atteint en 2023 (3,4 Md€). La baisse des recettes relatives aux fonds européens n'a cependant pas d'effet notable sur le solde budgétaire global des régions, car elle s'accompagne d'une baisse parallèle des dépenses d'investissement sur fonds européen. Le solde des encaissements et décaissements reste positif (+ 0,3 Md€ en 2025 après + 0,4 Md€ en 2024).

⁷⁶ Cf. annexe n° 8.

Hors recettes des fonds européens, les recettes réelles d'investissement ne reculent que légèrement (- 1,2 %). Sur ce même périmètre, le montant agrégé de l'épargne nette et des recettes réelles d'investissement (7,6 Md€) augmente légèrement (+ 0,3 Md€, soit + 4,7 %), la hausse de l'épargne nette compensant le léger recul des recettes d'investissement.

Fonds européens compris, le montant agrégé précité augmente pour quatre régions et baisse pour 13 autres, avec une amplitude allant de - 60,5 % à + 68,7 %. Hors région de la Réunion (- 60,5 %) et CTU de Martinique (+ 68,7 %), l'amplitude varie de - 22,4 % à + 30,8 %.

2 - Une trésorerie toujours à l'étiage

Afin de couvrir leurs besoins, les régions ont, pour la quatrième année consécutive, puisé dans leur fonds de roulement en réduisant leur trésorerie (- 0,1 Md€ en 2025, après - 0,5 Md€ en 2024, - 0,9 Md€ en 2023 et - 2,8 Md€ en 2022). Au total, leur trésorerie a baissé de 8,1 % à fin 2025 par rapport à fin 2024⁷⁷. Entre 2024 et 2025, la trésorerie a diminué pour 10 régions et augmenté pour sept d'entre elles.

Entre fin 2019 et fin 2025, la trésorerie des régions a reculé de 2,1 Md€, soit de plus des deux-tiers (- 65,9 %). Cette appréciation doit être nuancée par le fait que les régions ont beaucoup moins mobilisé de crédits de trésorerie à court terme fin 2025 (0,5 Md€) qu'à fin 2024 (0,8 Md€) ou même qu'à fin 2019 (1,9 Md€). En outre, elles avaient emprunté en période de faibles taux d'intérêt et mènent une politique active de gestion de leur trésorerie, qui vise à limiter le montant des soldes positifs non rémunérés par le Trésor.

Fin 2025, le solde du compte des régions au Trésor reste à l'étiage. Ainsi, il représente moins d'un mois de charges réelles de fonctionnement dans 14 des 17 régions, contre six en 2021 ; une seule région dépasse 90 jours de charges de fonctionnement. Selon les positions mensuelles de leurs comptes au Trésor⁷⁸, la trésorerie nette moyenne des régions est même négative pour la deuxième année consécutive (- 0,3 Md€ en 2024 et 2025), contre 1,1 Md€ en moyenne en 2023 et 2,0 Md€ en 2022.

⁷⁷ Hors collectivité de Corse et CTU de Guyane et Martinique, la trésorerie est stable à 0,8 Md€ entre fin 2024 et fin 2025, soit une baisse en pourcentage de 4,5 %. Celle des collectivités précitées baisse plus fortement, de 0,4 Md€ à 0,3 Md€ (- 15,4 %).

⁷⁸ La DGFIP publie une situation mensuelle des collectivités locales.

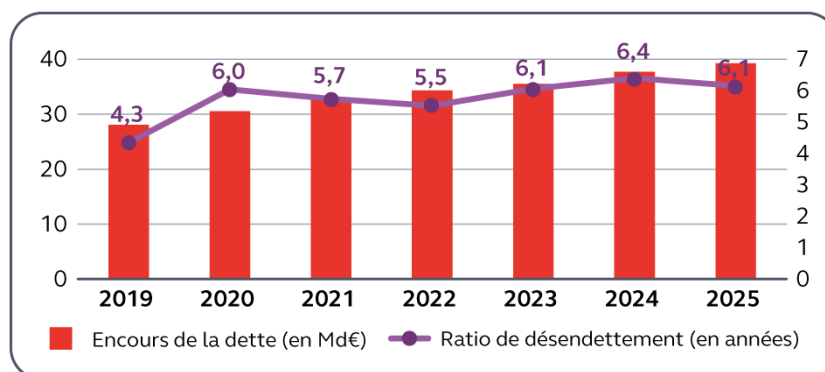
3 - Un endettement financier en hausse mais plus soutenable

Entre 2024 et 2025, les emprunts souscrits par les régions, soit 4,2 Md€, ont diminué (- 0,5 Md€, soit - 11,2 %). Onze régions ont moins souscrit d'emprunts qu'en 2024 et six davantage ; les variations vont de - 62,4 % à + 58,6 %⁷⁹.

En 2025, les emprunts ont financé 30,4 % des dépenses d'investissement, contre 31,2 % en 2024. La part de l'investissement financée par l'emprunt continue ainsi à s'inscrire à un niveau plus élevé qu'avant la crise sanitaire (18,1 % en 2019).

L'encours de l'endettement financier a continué à augmenter, passant de 37,7 Md€ fin 2024 à 39,2 Md€ fin 2025, soit + 1,6 Md€ (+ 4,1 %) ⁸⁰. Cette hausse est quasi générale : l'encours de l'endettement a augmenté pour 15 entités et diminué pour deux autres. Les variations de l'encours ont une ampleur plus limitée que celles des souscriptions de nouveaux emprunts (entre - 1,9 % et + 9,4 %). Compte tenu de la baisse des taux d'intérêt⁸¹, les charges financières (1,0 Md€) ont diminué (- 3,8 %) ; elles ont baissé pour 13 régions et augmenté pour quatre autres.

Graphique n° 35 : évolution de l'endettement financier des régions (2019-2025, en Md€)



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

⁷⁹ La région de La Réunion n'est pas incluse dans ces variations : elle n'avait pas souscrit d'emprunts en 2024, contrairement à 2025 (0,04 Md€).

⁸⁰ Hors collectivité de Corse et de CTU de Guyane et de Martinique, l'encours de la dette passe de 35,4 Md€ en 2024 à 36,8 Md€ en 2025, soit une hausse de 1,4 Md€ (+ 4,0 %). Celui de ces collectivités spécifiques progresse également, de 2,3 Md€ à 2,4 Md€, soit + 0,2 Md€ (+ 6,9 %).

⁸¹ Source : Finance Active.

Grâce à l'augmentation du montant de l'épargne brute, le ratio de désendettement s'est néanmoins légèrement amélioré, se réduisant de 6,4 années d'épargne brute fin 2024 à 6,1 années fin 2025. Il est ainsi inférieur d'un tiers au seuil d'alerte de neuf années (plafond national de référence) défini par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022⁸².

Cette évolution globale recouvre toutefois des situations contrastées. Le ratio s'améliore pour cinq entités et se dégrade pour douze autres. Hors CTU, les évolutions vont de - 2,8 ans à + 2,4 ans (+ 10,9 ans en incluant les CTU, du fait de la Martinique).

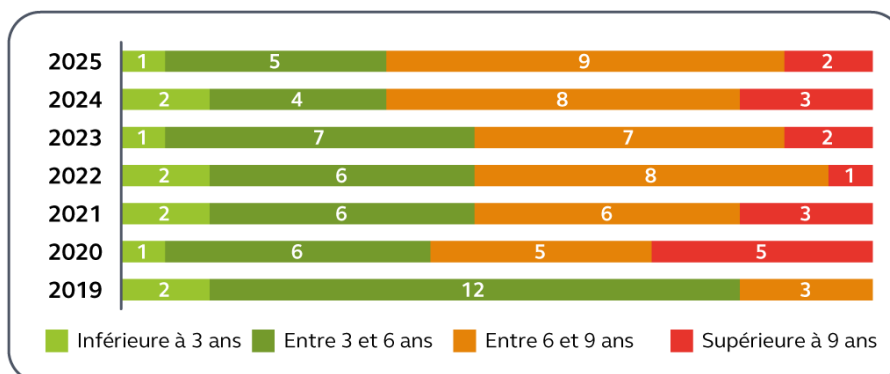
D - Des disparités de situations entre les régions

En 2025, le taux d'épargne brute rapporté aux produits réels de fonctionnement allait de 8,6 % (CTU de la Guyane) ou 11,1 % pour une région proprement dite (Hauts-de-France) à 29,9 % (Guadeloupe) ou 24,8 % pour la région hexagonale dégageant l'épargne la plus élevée au regard de ses produits réels de fonctionnement (Auvergne Rhône-Alpes).

Pour l'ensemble des régions, le ratio de désendettement allait en 2025 de 2,9 à 12,5 années d'épargne brute. Deux régions (Hauts-de-France, comme c'est le cas depuis 2022 et, en 2025, La Réunion, soit 10,2 % de la population française) dépassaient le seuil d'alerte de neuf années d'épargne brute. Contrairement à 2024, Pays de la Loire (6,8 années en 2025, contre 9,2 années en 2024) et la Martinique (8,8 années en 2025 contre 19,7 années en 2024 et 10,0 en 2023) ne dépassaient plus ce seuil. En revanche, c'était le cas de La Réunion (9,4 années en 2025 contre 7,0 années en 2024), l'épargne brute ayant plus diminué (- 0,1 Md€, soit - 27,3 %) que l'endettement (- 1,9 %).

⁸² La LPFP 2023-2027 n'a pas reconduit ce seuil d'alerte.

**Graphique n° 36 : distribution des régions en fonction
de leur capacité de désendettement (2019-2025,
en nombre d'années d'épargne brute)**



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

En 2025, la situation financière des régions s'améliore. À périmètre constant, les charges de fonctionnement diminuent en euros constants, après déduction de l'inflation, ce qui est à souligner. À périmètre constant, les produits de fonctionnement stagnent en euros constants.

Dans ces conditions, l'épargne se redresse significativement, sans cependant retrouver le niveau qui était le sien avant la crise sanitaire. La forte diminution des recettes d'investissement, principalement liée aux fonds européens, entraîne cependant une baisse des ressources disponibles pour investir (hors emprunt). L'investissement régional diminue nettement, du fait principalement de l'évolution des décaissements de fonds européens, tout en continuant à s'inscrire à un niveau plus élevé qu'avant la crise sanitaire. L'effort consacré aux investissements dans les transports collectifs de voyageurs, au premier chef ferroviaires, poursuit sa progression. L'endettement financier continue à augmenter, mais sa soutenabilité s'améliore grâce au redressement de l'épargne. Deux régions connaissent cependant une situation financière dégradée.

CONCLUSION

Les communes présentent une situation financière favorable. En 2025, leur épargne brute et nette a augmenté sous l'effet du freinage de la progression des charges de fonctionnement. Hors Ville de Paris, elle a diminué tout en continuant à s'inscrire à un niveau élevé. L'épargne brute des communes dépasse de plus de deux fois le seuil d'alerte de 7 % des produits de fonctionnement. Si la part des dépenses d'investissement financées par l'épargne nette et les recettes d'investissement comme le ratio de désendettement connaissent une légère détérioration, c'est en raison de la vigueur des dépenses d'investissement à la veille des élections municipales de mars 2026. L'endettement reste en moyenne deux fois et demie inférieur au seuil d'alerte de douze années d'épargne brute.

La situation financière des intercommunalités est de même favorable, avec une épargne brute et nette en augmentation. Rapportée aux produits de fonctionnement elle dépasse de près de trois fois le seuil d'alerte de 7 %. Plutôt qu'à l'évolution de l'épargne, la diminution de la part des dépenses d'investissement financée par l'épargne et par les recettes réelles d'investissement et celle du ratio de désendettement est imputable à la forte accélération des dépenses d'investissement à la veille des élections municipales de 2026. À l'instar des communes, l'endettement des intercommunalités reste deux fois et demie inférieur au seuil d'alerte de douze années d'épargne brute.

Après deux années de forte dégradation, la situation financière des départements s'est améliorée en 2025. Le rebond des recettes de droits de mutation à titre onéreux, après leur chute en 2023 et 2024, est la cause principale de ce retour à meilleure fortune. Elle découle de la reprise du marché immobilier et du relèvement du taux d'imposition à 5 % par la plupart des départements, comme la loi de finances pour 2025 le leur permettait. Sans revenir à l'avant 2023, l'épargne a augmenté et s'est éloignée du seuil d'alerte de 7 %. Sous l'effet par ailleurs de la baisse continue des dépenses d'investissement, la part de ces dépenses financée par l'épargne nette et les recettes réelles d'investissement s'est elle aussi redressée. La poursuite de l'augmentation de l'endettement s'accompagne d'un allègement de son poids, désormais inférieur de moitié au seuil d'alerte de dix années d'épargne brute. Cette embellie ne règle toutefois pas la difficulté structurelle liée à l'inadéquation du panier de recettes des départements à la nature et la dynamique de leurs charges de fonctionnement, principalement constituées de dépenses sociales.

En 2025, les régions ont accru leur épargne brute et nette. Leur épargne brute dépasse de près de trois fois le seuil d'alerte de 7 % des produits de fonctionnement. Malgré la diminution de leurs dépenses d'investissement, la part de ces dépenses financée par l'épargne nette et par les recettes réelles d'investissement a elle aussi baissé, sous l'effet principalement d'une chute conjoncturelle des encaissements de recettes d'investissement provenant des fonds européens. Si l'endettement a continué à augmenter, son poids relatif, en nombre d'années d'épargne brute qui seraient nécessaires à son remboursement, a légèrement baissé. Il est inférieur d'un tiers au seuil d'alerte de neuf années.

Cette bonne situation financière globale des quatre échelons d'administration territoriale en 2025 s'accompagne toutefois de fortes disparités entre eux comme en leur sein.

Ainsi, la situation financière des départements et des régions est moins solide que celle du « bloc communal ».

Depuis 2024, le nombre de communes dont l'épargne brute est inférieure au seuil d'alerte de 7 % des produits de fonctionnement augmente de manière continue. En 2025, 5 260 communes (9,8 % de la population française) étaient placées dans cette situation, contre 3 966 (7,2 % de la population) en 2019. En outre, 6 288 communes (13,4 % de la population) avaient une épargne nette négative, contre 5 955 en 2019 (11,1 % de la population). Fin 2025, l'endettement financier de 4 459 communes (13,4 % de la population) dépassait le seuil d'alerte de douze années d'épargne brute et la trésorerie de 699 communes (8,5 % de la population) était trop faible pour leur permettre de régler leurs dettes à court terme et de rembourser leurs crédits de trésorerie (pour 0,7 Md€).

En 2025, 100 intercommunalités (3,2 % de la population) avaient une épargne brute inférieure au seuil d'alerte de 7 % des produits de fonctionnement, 83 (4,0 % de la population) une épargne nette négative et 58 (9,4 % de la population) un risque de trésorerie à court terme.

Grâce à la remontée des recettes de DMT0, le nombre de départements connaissant une situation financière dégradée s'est réduit en 2025. Néanmoins, cette même année, seize départements (24,1 % de la population) ont eu une épargne brute inférieure au seuil d'alerte de 7 % des produits de fonctionnement et huit (13,0 % de la population) une épargne négative après déduction des remboursements d'emprunts. Pour neuf départements (17,3 % de la population), l'endettement financier fin 2025 dépassait encore le seuil d'alerte de dix années d'épargne brute.

Dans une région de l'hexagone et une région ultramarine (10,2 % de la population), l'endettement financier dépasse le seuil d'alerte de neuf années d'épargne brute.

Chapitre III

Les perspectives financières

des collectivités pour 2026 :

une nouvelle contribution

au redressement des finances publiques,

une amélioration du solde à confirmer

La loi de finances pour 2026 a prévu une nouvelle contribution des collectivités territoriales et de leurs groupements au redressement des finances publiques. Comme celle de 2025, elle doit inciter les collectivités à modérer l'évolution de leurs charges de fonctionnement ou à mobiliser des recettes supplémentaires compte tenu de l'obligation qui leur est faite d'équilibrer la section de fonctionnement de leur budget et de leur volonté de dégager une épargne suffisante pour financer leurs investissements.

Cette nouvelle contribution est mise en œuvre par l'intermédiaire d'un nombre accru de mesures par rapport à celle de 2025 (I). Sa conception ne traduit pas de progrès par rapport à cette dernière (II).

Les collectivités absorberaient de nouveau la contribution mise à leur charge. En effet, selon le rapport d'avancement annuel du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) pour la période 2025-2029 (avril 2026), le solde des collectivités continuerait à se redresser. En 2026, il atteindrait - 4,4 Md€, après - 9,3 Md€ en 2025 et - 12,0 Md€ en 2024. La réalisation de cette prévision est toutefois affectée d'importants aléas (III).

I - En 2026, une nouvelle contribution au redressement des finances publiques reposant sur un nombre accru de mesures

Dans le cadre de la contribution au redressement des finances publiques pour 2026, une mesure de la contribution 2025 continue à s'exécuter sur plusieurs années, trois autres mesures sont reconduites pour des montants différents de ceux de 2025 et quatre autres mesures sont nouvelles. Une mesure de 2025 n'a par ailleurs pas été reconduite. Ainsi, alors que la contribution 2025 était assurée par six mesures, celle de 2026 se décompose en huit mesures d'inégale importance. Ce fractionnement nuit à la lisibilité de la contribution, à sa cohérence d'ensemble et à son acceptation par les collectivités qui la supportent.

A - Une mesure pluriannuelle : la poursuite du relèvement du taux de cotisation à la CNRACL

La Cour⁸³ a souligné l'ampleur croissante du déficit du régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers géré par la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) et la contribution à sa dégradation de la stabilité entre 2017 et 2023 du taux de cotisation à la charge des employeurs dans le contexte d'évolutions démographiques défavorables des effectifs de cotisants et de pensionnés. Elle a préconisé un relèvement de ce taux afin de résorber le déficit.

En 2024, le taux de cotisation des employeurs territoriaux et hospitaliers à la CNRACL a été relevé d'un point pour être porté à 31,65 %. Pour la seule année 2024, ce relèvement a été compensé par une baisse d'un point du taux de cotisation d'assurance maladie.

Le décret n° 2025-86 du 30 janvier 2025 a fixé le taux de cotisation à la CNRACL à 34,65 % en 2025, 37,65 % en 2026, 40,65 % en 2027 et 43,65 % en 2028, soit trois points de plus par an par rapport au taux applicable en 2024 (31,65 %). La hausse décidée en 2025, pour quatre ans, n'est pas compensée aux collectivités. Entre 2024 et 2028, le taux de cotisation CNRACL doit ainsi augmenter de plus de 40 %.

⁸³ Voir notamment Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, fascicule 2, octobre 2024.

Selon l'estimation de la Caisse des dépôts et consignations, gestionnaire de la CNRACL, la hausse continue des taux de cotisation entre 2024 et 2028 va mettre à la charge des employeurs territoriaux 4,7 Md€ de cotisations supplémentaires, dont 1,1 Md€ en plus en 2026, après 1,1 Md€ en plus en 2025 et près de 0,4 Md€ en plus en 2024.

Compte tenu de la répartition des fonctionnaires territoriaux entre les différentes catégories d'entités publiques locales, les communes assument près de la moitié de la hausse des cotisations. Intercommunalités et autres entités communales comprises, cette proportion passe à près des trois-quarts.

Tableau n° 12 : charges supplémentaires par catégorie d'employeurs territoriaux entraînés par la hausse du taux de cotisation à la CNRACL entre 2024 et 2028 (en plus chaque année, en M€)

Type d'entité locale	2024	2025	2026	2027	2028	Total
Communes	175	526	529	529	541	2 300
Intercommunalités	52	155	155	156	159	677
Départements	55	166	167	167	171	726
Régions	20	61	61	62	62	266
Autres collectivités	9	28	27	28	28	120
Syndicats	9	28	28	28	28	121
Centres d'action sociale	19	57	57	56	59	248
Services départementaux d'incendie et de secours	17	52	52	52	53	226
Total	357	1 073	1 076	1 078	1 101	4 685

Source : Cour des comptes, à partir des informations actualisées communiquées par la Caisse des dépôts et consignations

Note de lecture : La ventilation par type de collectivité de l'impact de la hausse des taux de cotisation employeurs entre 2026 et 2028 a été effectuée à partir d'une clef fixe calculée sur la base de la répartition des produits de cotisation observée en 2023.

B - Trois mesures reconduites en 2026

1 - Des minorations de « variables d'ajustement » plus élevées qu'en 2025

Afin de rendre leur évolution compatible avec les objectifs de maîtrise des dépenses publiques, les concours financiers de l'État aux collectivités font l'objet de mesures de maîtrise depuis la loi de finances initiale pour 2008, qui prévoyait de réduire à la seule inflation l'évolution de l'ensemble des concours de l'État. Dès lors, les hausses de certains concours étaient compensées par la baisse corrélative d'autres concours, dits « variables d'ajustement ».

Depuis 2018, les minorations de « variables d'ajustement » visent à assurer le respect de la trajectoire d'évolution des concours de l'État aux collectivités fixée par les lois de programmation des finances publiques. Cette trajectoire comprend les prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités, à l'exception toutefois du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), et les crédits du budget général de l'État relevant de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Les « variables d'ajustement » sont constituées par une partie des prélèvements sur les recettes de l'État dont la loi de finances fixe le montant exact. Leurs minorations étaient devenues anecdotiques de 2021 à 2024, années pour lesquelles elles s'élevaient entre 15 M€ et 51 M€.

La loi de finances initiale pour 2025 a inversé cette tendance en minorant de 486,9 M€ le montant des « variables d'ajustement ». La loi de finances pour 2026⁸⁴ fixe le niveau des minorations de variables d'ajustement à 586,3 M€, soit 99,4 M€ de plus qu'en 2025.

En 2025, l'effort (486,9 M€) était principalement supporté par le « bloc communal » (259,2 M€, dont 202,2 M€ au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et 57 M€ au titre des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDTP)) et par les régions (188,7 M€). Malgré la dégradation globale de leur situation financière, les départements assumaient de même une minoration des « variables d'ajustement » (39 M€).

En 2026, l'effort est principalement assumé par le « bloc communal » (367,6 M€, dont 317,6 M€ au titre de la DCRTP et 50 M€ au titre des FDTP) et par les régions, pour un montant identique à celui de 2025 (188,7 M€) et,

⁸⁴ Conformément au montant inscrit dans le projet de loi de finances pour 2026.

comme ce dernier, inégalement réparti entre elles⁸⁵. Malgré le redressement de leur situation financière, les départements assument une minoration des « variables d’ajustement » (30 M€) un peu plus faible qu’en 2025 (39 M€).

2 - La poursuite de la baisse des crédits budgétaires en autorisations d’engagement

Trois catégories de dispositifs budgétaires sont concernées : les crédits du programme 380 de la mission *Écologie* relatif au fonds d’accélération de la transition écologique dans les territoires, dit « fonds vert », créé par la loi de finances initiale pour 2023 ; les crédits de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales* ; les crédits des autres missions budgétaires versés aux collectivités.

Les tableaux ci-après permettent d’approcher le montant de la contribution des collectivités prenant la forme d’une réduction des crédits budgétaires de l’État en leur faveur. Pour 2025, elle correspond à la variation négative des montants d’autorisations d’engagement (AE) exécutées, soit 1,4 Md€, et à la variation positive des montants des crédits de paiement (CP), soit 328,0 M€, tous dispositifs confondus. En l’absence de données définitives sur l’exécution à ce stade de l’année, la contribution 2026 peut être approchée en comparant le montant des AE et CP en faveur des collectivités dans la loi ou le projet de loi de finances pour 2026 avec celui de la loi de finances initiale pour 2025, soit - 0,9 Md€ au total en AE et + 0,2 Md€ en CP.

Tableau n° 13 : évolution des crédits budgétaires exécutés entre 2024 et 2025 (en millions d’euros)

	Exécution 2024		Exécution 2025		Variation entre 2024 et 2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Fonds vert	1 590,0	570,0	871,4	809,2	- 718,6	+ 239,2
Mission <i>RCT</i>	3 929,0	3 895,0	3 805,0	3 930,0	- 124,0	+ 35,0
Autres missions*	4 329,7	3 994,8	3 759,1	4 048,5	- 570,6	+ 53,7
Total	9 848,7	8 459,8	8 435,5	8 787,7	- 1 413,2	+ 327,9

Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires (rapports annuels de performance)

* Les données d’exécution 2024 de la direction du budget s’élèvent à 4,8 Md€ en AE et à 5,3 M€ en CP. Ces mêmes données n’ont toutefois pas été communiquées à la Cour pour l’année 2025. Dans ces conditions, le présent tableau retrace les données transmises à la Cour, à sa demande, par 26 responsables de programmes. Elles portent sur un périmètre couvrant 90 % des crédits.

⁸⁵ Les contributions 2025 et 2026 pèsent essentiellement sur cinq régions (Occitanie, Hauts-de-France, Nouvelle Aquitaine, Normandie et Bourgogne-Franche-Comté). Plusieurs régions ne contribuent pas, ayant une DC RTP nulle en 2024 (Île-de-France, Corse et La Réunion) ou devenue nulle en 2025 (Auvergne-Rhône-Alpes, Pays de la Loire et Guadeloupe).

Tableau n° 14 : évolution des crédits budgétaires entre la LFI pour 2025 et la LFI pour 2026 (en millions d'euros)

	LFI 2025		LFI ou PLF 2026*		Variation entre la LFI/PLF 2026 et la LFI 2025*	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Fonds vert	1 150,0	1 124,0	837,5	1 069,9	- 312,5	- 54,1
Mission <i>RCT</i>	3 913,6	3 962,8	3 788,4	3 959,0	- 125,2	- 3,8
Autres missions*	4 032,0	3 893,0	3 552,0	4 139,2	- 480,0	+ 246,2
Total	9 095,6	8979,8	8 177,9	9 168,1	- 917,7	+ 188,3

Source : Cour des comptes, à partir de la LFI 2025, du PLF et de la LFI 2026 et des rapports annuels de performance 2025

* PLF 2026 pour les crédits des autres missions budgétaires (données issues du rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au PLF 2026).

La portée de la baisse des crédits en AE de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) doit être nuancée. Pour une part minoritaire, elle traduit l'extinction de dispositifs non pérennes (comme les crédits du fonds exceptionnel lié à la tempête Ciaran).

Surtout, le tableau précédent fournit une photographie des crédits appelée à évoluer en cours d'année par rapport à la prévision initiale, sous l'effet de mouvements d'annulation (ou d'ouverture) de crédits. Un décret en cours de préparation prévoit l'annulation de 68,5 M€ en AE et de 47,7 M€ en CP sur la mission RCT.

3 - La reconduction du dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités, sauf pour les communes

Contrairement aux autres mesures par lesquelles les collectivités contribuent au redressement des finances publiques, le DILICO n'améliore pas le solde des autres administrations publiques, en l'espèce l'État. En effet, les sommes prélevées doivent être restituées aux collectivités dans un délai de trois ans, par tiers annuel. Par conséquent, elles demeurent comptabilisées parmi les recettes des collectivités en comptabilité nationale et figurent par ailleurs au passif du bilan de l'État.

*a) La création, en 2025, d'un dispositif de mise en réserve
de recettes des collectivités*

L'article 186 de la loi de finances initiale pour 2025 a créé pour 2025 un dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (DILICO), qui consistait en un prélèvement d'un montant total de 1 Md€, réparti en trois contributions :

- 500 M€ sur les ressources fiscales des communes et des intercommunalités à fiscalité propre, cette contribution étant répartie à parts égales de 250 M€ entre ces deux catégories d'entités ;
- 220 M€ sur les ressources fiscales des départements et des collectivités qui en exercent les compétences (Ville de Paris, métropole de Lyon, collectivité de Corse et collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique) ;
- 280 M€ sur les ressources fiscales des régions et des collectivités qui en exercent les compétences (collectivité de Corse et collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique).

Ce prélèvement devait être effectué sur les sommes disponibles du compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* de l'État, par lequel ce dernier verse aux collectivités les produits de la fiscalité directe locale qu'il met en recouvrement.

En retenant provisoirement des recettes des collectivités au niveau national, le DILICO vise à favoriser le ralentissement de l'évolution des charges de fonctionnement des collectivités et, dans cette hypothèse, améliorer leur solde l'année où il est prélevé.

Les sommes prélevées sont reversées à compter de 2026, par tiers chaque année, aux collectivités contributrices au *prorata* de leur contribution. Ce reversement porte sur 90 % des sommes prélevées, les 10 % restants étant reversés aux fonds nationaux de péréquation horizontale du « bloc communal » (fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales ou FPIC), des départements (fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux) et des régions (fonds de solidarité régional).

Les prélèvements opérés au titre du DILICO à partir de juillet 2025 pour les communes, les intercommunalités et les départements et à compter de septembre pour les régions ont atteint 1 Md€ comme prévu par la loi de finances pour 2025. Les écarts observables par catégorie de collectivités par rapport aux montants fixés résultent d'effets de périmètre⁸⁶.

b) En 2026, un prélèvement moins élevé qui exempte les communes

L'article 196 de la LFI pour 2026 instaure un nouveau dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités d'un montant de 740 M€ pour l'année 2026. Sont prélevés :

- 250 M€ sur les ressources des intercommunalités à fiscalité propre ;
- 140 M€ sur les ressources des départements et des collectivités qui en exercent les compétences ;
- 350 M€ sur les ressources des régions et des collectivités qui en exercent les compétences.

Contrairement au DILICO de 2025, le DILICO de 2026 exempte les communes de toute contribution l'année des élections municipales.

Comme pour le DILICO de 2025, les entités locales les plus défavorisées sont exemptées de tout prélèvement et le montant du prélèvement est plafonné à 2 % des recettes de fonctionnement du budget principal des entités assujetties⁸⁷. De même, les sommes prélevées seront mises en réserve puis reversées les trois années suivantes à hauteur d'un tiers par année et de 90 % au total, les 10 % restant étant reversés aux fonds nationaux de péréquation horizontale précités.

En raison des critères appliqués pour les déterminer, les prélèvements sont concentrés sur un nombre réduit de collectivités : les douze régions métropolitaines hormis la Corse (comme en 2025), 25 départements (50 en 2025) et 141 intercommunalités (comme en 2025)⁸⁸.

⁸⁶ Le prélèvement au titre de la Ville de Paris en tant que commune (80 178 512 €) a été imputé sur la Ville de Paris en tant que département, ce qui minore d'autant le prélèvement au titre des communes. Le prélèvement au titre des intercommunalités a été majoré de 4 623 237 € afin de distinguer la métropole de Lyon du département du Rhône. Le montant relatif aux départements est majoré au titre de la Ville de Paris et minoré au titre de la métropole de Lyon (voir *supra*).

⁸⁷ Minorées des atténuations de produits, des recettes exceptionnelles et du produit des mises à dispositions de personnel facturées dans le cadre de mutualisations de services entre l'intercommunalité et ses communes membres.

⁸⁸ En 2025, 1 924 communes avaient par ailleurs été prélevées.

c) L'impact net pour les collectivités en 2026 des prélèvements 2026 et des reversements au titre des prélèvements 2025

Comme évoqué *supra*, les prélèvements opérés en 2025 sont reversés en 2026 à hauteur d'un tiers aux collectivités, dont 10 % par l'intermédiaire des fonds de péréquation horizontale du « bloc communal », des départements et des régions.

En 2026, les intercommunalités, les départements et les régions sont contributeurs nets au DILICO. En revanche, les communes en sont bénéficiaires nets : elles perçoivent la restitution d'un tiers au titre de 2025, mais ne contribuent pas au titre de 2026, malgré leur situation financière favorable (voir chapitre II, I *supra*).

Tableau n° 15 : solde des prélèvements au titre de 2026 et des reversements au titre de 2025 (en M€)

	Prélèvements 2025	Tiers annuel à reverser	Dont 10 % affectés à la péréquation	Prélèvements 2026	Solde
Communes	250,0	83,3	8,3	0,0	+ 83,3
Intercommunalités	250,0	83,3	8,3	250,0	- 166,7
Départements	220,0	73,3	7,3	140,0	- 66,7
Régions	280,0	93,3	9,3	350,0	- 256,7

Source : Cour des comptes

C - Quatre nouvelles mesures

Au-delà de celles de 2025, la loi de finances pour 2026 a prévu quatre autres mesures, de nature et de portée inégales, par lesquelles les collectivités contribuent au redressement de finances publiques.

1 - L'abattement du prélèvement sur les recettes de l'État qui compense la réduction de moitié des bases des locaux industriels

L'article 29 de la loi de finances pour 2021 a institué un prélèvement sur les recettes de l'État (PSR) afin de compenser la réduction de 50 % des valeurs locatives cadastrales des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et à la cotisation foncière des entreprises (CFE).

Le montant de cette compensation, égal au produit obtenu en multipliant, chaque année, la perte de bases résultant de la réforme par le taux de TFPB et de CFE appliqué en 2020 par les communes et les intercommunalités, est très dynamique, en raison de la revalorisation forfaitaire des bases d'imposition en fonction de l'inflation constatée et de leur augmentation physique imputable à l'extension des locaux industriels et à la requalification de locaux professionnels en des locaux industriels.

Après une hausse de 187 M€ (+ 5,4 %) entre 2021 et 2022, de 369 M€ (+ 10 %) entre 2022 et 2023 et de 236 M€ (+ 5,8 %) entre 2023 et 2024, le montant du PSR a augmenté en 2025 de 196,3 M€ (+ 4,5 %) par rapport à 2024. En cumul, le montant du PSR exécuté a crû de 990,6 M€ entre 2021 et 2025, soit + 28,1 % ou + 12,9 points en euros constants, pour s'établir à 4,5 Md€ en 2025.

Afin de limiter la progression du montant de ce PSR, l'article 129 de la LFI pour 2026 prévoit l'application, à compter de 2026, d'un coefficient de 0,807, ce qui induit une réduction de 19,3 % du montant versé aux communes et intercommunalités, soit 902,7 M€ en 2026. Cette réduction ne peut cependant excéder 2 % des recettes de fonctionnement du budget principal de la collectivité concernée⁸⁹. Après plafonnement, l'économie attendue pour 2026 en faveur de l'État est estimée à 716 M€.

S'il est moindre que celui prévu par le projet de loi de finances pour 2026, l'abattement de la compensation par l'État de l'exonération de moitié des bases des locaux industriels tend à assimiler ce prélèvement sur recettes à une « variable d'ajustement » de la construction de la loi de finances.

2 - Le report d'un an du versement du FCTVA pour certaines intercommunalités

L'article 130 de la loi de finances pour 2026 a prévu que les versements du FCTVA pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les établissements publics territoriaux, ainsi que les métropoles et les communautés urbaines qui se substituent à des communautés d'agglomération soient effectués l'année suivant la dépense (N+1) et non plus l'année de réalisation de la dépense (N)⁹⁰.

⁸⁹ Minorées des recettes indiquées en note de bas de page n°121 *infra*.

⁹⁰ Les communes nouvelles conservent un versement l'année courante (N). En dehors des exceptions précitées, les métropoles continuent à percevoir le FCTVA l'année suivant la réalisation de la dépense (N+1) et les communautés urbaines la deuxième année suivant celle-ci (N+2).

Pour les entités précitées, ce décalage temporel induit une absence de versement du FCTVA en 2026, pour une économie estimée à 735 M€. Il met fin à un régime dérogatoire sans pour autant aligner les versements sur le régime de droit commun de versement en année N+2 suivant l'année de réalisation de la dépense éligible au FCTVA.

3 - L'arrêt de la compensation par l'État d'exonérations fiscales

La loi de finances pour 2026 a supprimé la compensation versée par l'État aux collectivités au titre de l'exonération des manifestations sportives de la taxe sur les spectacles et de l'allègement des droits de mutation à titre onéreux sur les cessions de fonds de commerce. Cette mesure s'applique à des dispositifs obligatoires. Son montant est estimé à 30 M€ au total pour l'année 2026.

4 - Un prélèvement sur les ressources affectées au centre national de la fonction publique territoriale

À titre principal, les ressources du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) sont constituées d'une cotisation obligatoire de 0,9 % de la masse salariale des collectivités et de leurs groupements.

L'article 135 de la loi de finances 2026 plafonne à 397 M€ le montant de la cotisation qui lui est affecté. Il en résulte un prélèvement de 16 M€ sur le produit de cette cotisation en faveur de l'État.

Le CNFPT estime que le produit de la cotisation s'élèvera, en 2026, à 432,5 M€ pour le budget général et à 10,7 M€ pour le budget annexe des sapeurs-pompiers. De ce fait, le prélèvement atteindrait en réalité 46 M€.

D - Une mesure non reconduite : le gel de la TVA

La loi de finances pour 2025 prévoyait le gel de l'ensemble des fractions de TVA dues aux collectivités au titre de 2025 à leur niveau dû au titre de 2024, à l'exception du fonds de sauvegarde des départements, dont la dynamique positive a continué à s'incrémenter sans être versée aux collectivités en 2025. Selon l'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances, ce gel devait faire bénéficier l'État d'un milliard d'euros de recettes supplémentaires en 2025. La direction du budget a actualisé cette estimation à 1 240 M€ à la suite de la promulgation de la loi de finances, dont 350 M€ pour le « bloc communal », 500 M€ pour les départements et 390 M€ pour les régions, en prenant pour hypothèse une hausse de la TVA nationale de 2,34 % en 2025 par rapport à 2024.

Malgré le gel de son montant au niveau dû au titre de 2024, la TVA effectivement versée aux collectivités en 2025 a atteint 52,7 Md€, contre 52,1 Md€ en 2024, soit une hausse de 0,6 Md€.

La TVA encaissée, nette de remboursements et de dégrèvements et tous affectataires confondus (État, protection sociale, collectivités et audiovisuel public), n'a augmenté que de 0,5 % (contre une prévision de + 2,34 % en loi de finances et de + 2,9 % en projet de loi de finances pour 2025). Sans la mesure de gel, la TVA due au titre de 2025 comme la TVA versée en 2025 aux collectivités auraient augmenté d'environ 260 M€. Il s'agit du montant effectif de l'économie pour l'État de cette mesure.

Tableau n° 16 : passage de la TVA due au titre de 2024 et de 2025 à celle versée en 2024 et en 2025 (en M€)

TVA versée en 2024	52 100,0
Neutralisation de la régularisation négative pour les collectivités intervenue en 2024 au titre de 2023 ⁹¹	+ 409,6
Prise en compte de la régularisation positive pour les collectivités versée en 2025 au titre de 2024 ⁹²	+ 128,6
TVA due au titre de 2024	52 638,2
Non reconduction en 2025 du versement en 2024 de la dynamique positive entre 2021 et 2023 du forfait de 250 M€ attribué aux départements	- 50,4
Non-versement en 2025 de l'incrémentation de la dynamique positive entre 2023 et 2025 du forfait de 250 M€ attribué aux départements	+ 65,5
TVA due au titre de 2025	52 653,3
Versement en 2025 aux collectivités de la régularisation positive de 2024	+ 128,6
Non-versement en 2025 de l'incrémentation de la dynamique positive entre 2023 et 2025 du forfait de 250 M€ attribué aux départements	- 65,5
TVA versée en 2025	52 716,3

Source : Cour des comptes, d'après des données communiquées par la direction générale des finances publiques et la direction du budget

⁹¹ Si elle est intervenue en 2024, elle se rattache à la TVA due au titre de 2023.

⁹² Si elle est intervenue en 2025, elle se rattache à la TVA due au titre de 2024.

Contrairement au projet de loi soumis au Parlement, la loi de finances pour 2026 n'a pas reconduit de mesure de gel ou d'écèlement de la TVA affectée aux collectivités. Dès lors, la TVA affectée aux collectivités en 2026 tiendra compte de l'évolution de la TVA encaissée l'année précédente (c'est-à-dire en 2025), soit + 0,5 % comme cela était le cas avant la mesure de gel de 2025⁹³.

Un amendement au Sénat, retenu dans le texte adopté selon la procédure de l'article 49-3 de la Constitution (article 131 de la LFI pour 2026), a supprimé, pour la TVA affectée aux régions en remplacement de la CVAE, la disposition précisant que le produit net de la TVA servant au calcul de la TVA à verser est celui de l'année précédente, sans pour autant définir la référence applicable. Si la référence au produit de l'année en cours était appliquée, les régions pourraient bénéficier d'une recette supplémentaire de l'ordre de 250 M€ (compte tenu d'une prévision d'augmentation de 2,3 %), contre une cinquantaine de millions d'euros en fonction du produit de la TVA de 2025. La loi de fin de gestion pour 2026 pourrait rétablir la référence au produit de l'année précédente.

E - Une contribution atténuée par des mesures en faveur des collectivités

La loi de finances pour 2026 a prévu cinq mesures nouvelles qui ont pour effet d'atténuer la contribution au redressement des finances publiques. Elles sont principalement orientées vers les départements et les régions, dont la situation financière est moins favorable que celle du « bloc communal ».

1 - Un abondement exceptionnel du fonds de sauvegarde des départements

L'article 131 de la loi de finances pour 2026 a prévu qu'au titre de l'année 2026, une fraction du produit de la TVA revenant à l'État est affectée au fonds de sauvegarde des départements, dans la limite d'un montant qui, cumulé aux sommes affectées à ce même fonds au titre des exercices 2024 et 2025 et non distribuées aux départements, n'excède pas 600 M€. L'article 33 du projet de loi de finances pour 2026 prévoyait un abondement ne pouvant, dans les mêmes conditions, excéder 300 M€. La discussion parlementaire a ainsi conduit à doubler son montant.

⁹³ Pour l'ensemble des fractions de TVA affectées aux collectivités (hors année 2025 affectée par une mesure de gel), la TVA est calculée à partir des recettes nettes de TVA pour l'année précédente inscrites dans l'annexe au projet de loi de finances de l'année.

En 2026, l'abondement effectif s'élèverait à 534,5 M€ environ, après déduction de l'affectation en 2025 de la dynamique positive de 2024 (32 M€) et de celle en 2026 de la dynamique 2025 (estimée à 33,5 M€). La loi de finances pour 2026 a modifié l'article 208 de la loi de finances pour 2020 afin de prévoir que les sommes affectées au fonds de sauvegarde au titre de 2024 et de 2025 (soit 65,5 M€ au total, voir *supra*), augmentées d'un abondement permettant d'atteindre 600 M€, sont versées en 2026 à des départements répondant à des critères de fragilité sociale.

Au total, 58 départements bénéficieront du fonds de sauvegarde en 2026, ce qui traduit une dilution de ce concours au-delà des départements connaissant des difficultés financières du fait d'un déséquilibre entre leurs produits de fonctionnement, sur lesquels ils n'ont pratiquement pas de marges de manœuvre une fois porté le taux des DMTO à son nouveau plafond légal, et leurs dépenses sociales, sur le pilotage desquelles ils disposent de peu de leviers.

2 - La prolongation de l'aide au financement de créations de places dans les instituts de formation en soins infirmiers

Un protocole d'accord du 14 mars 2022 entre l'État et Régions de France prévoyait un financement additionnel par l'État pour les années 2023 (191,4 M€), 2024 (232,4 M€) et 2025 (273,1 M€) en faveur des formations sanitaires et sociales. Les montants versés en 2023 et 2024 correspondaient exactement à ceux prévus. Le montant 2025 (215 M€) a été moins élevé en raison d'un recentrage de ce concours sur les créations de places nouvelles dans les instituts de formation en soins infirmiers⁹⁴.

La contribution de l'État de 215 M€ a été reconduite en 2026. Elle est financée par des crédits de la mission budgétaire *Santé*⁹⁵. Si elle excède la période couverte par le protocole (2023 à 2025), elle a pour objet de financer en 2026, seconde année de la formation, les places créées en 2025.

La question est posée du financement des places en 2027, dernière année de la formation⁹⁶, et pour les années ultérieures.

⁹⁴ La loi de finances initiale pour 2025 (b) du 1^o du I de l'article 74) a modifié le IV de l'article 112 de la LFI pour 2022 afin de fixer le montant de la contribution de l'État aux régions, pour la seule année 2025, au montant précité de 215 M€.

⁹⁵ Crédits de l'action 19 « Modernisation de l'offre de soins » du programme 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins*.

⁹⁶ Un amendement sénatorial, par la suite écarté, avait prévu l'attribution aux régions d'une part fixe de l'accise sur les énergies de 214,8 M€ en 2016 et de nouveau en 2017.

3 - Une hausse de la « dotation élu local » qui tire les conséquences de la loi du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local

Les lois de finances annuelles prévoient un prélèvement sur les recettes de l'État « dotation élu local », dont elles fixent le montant exact.

La loi du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local a étendu le bénéfice de la dotation particulière élu local (DPEL) aux communes de moins de 3 500 habitants pour la part « socle » (dotation perçue par les communes de moins de 1 000 habitants actuellement) et aux communes de moins de 10 000 habitants pour la majoration relative aux frais de garde (dotation perçue par les communes de moins de 3 500 habitants actuellement).

Afin de tenir compte de ces charges supplémentaires pour les collectivités, le montant du prélèvement sur les recettes « dotation élu local » a été majoré de 59,5 M€ par la loi de finances pour 2026 par rapport au montant prévu par le projet de loi de finances pour 2026, égal à celui inscrit et exécuté en 2025 (123,5 M€).

4 - Une compensation de l'exonération de taxe foncière non bâtie sur les terres agricoles

Les terres à usage agricole sont partiellement exonérées de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. L'article 66 de la loi de finances pour 2025 avait majoré cette exonération de 20 % à 30 % sans compenser la perte supplémentaire de recettes fiscales pour les collectivités. La loi de finances pour 2026 prévoit la compensation par l'État de cette hausse du taux d'exonération, pour un montant estimé à 50 M€.

**

En définitive, le montant brut de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques en 2026, tel qu'il ressort des dispositions de la loi de finances initiale, s'établit à 4,8 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et à 3,7 Md€ en crédits de paiement (CP), contre 6,5 Md€ en AE et 5,6 Md€ en CP dans le projet de loi de finances pour 2026. En effet, plusieurs mesures du projet de loi de finances n'ont pas été retenues durant l'examen parlementaire ou ont été atténuées par rapport à leur nature initiale⁹⁷.

⁹⁷ Cf. annexe n°18.

Par rapport à celle pour 2025, la nouvelle contribution est mobilisée par un nombre accru d'instruments. Plus que celle de 2025, elle est atténuée par des mesures d'augmentation de concours de l'État aux collectivités, dont le montant a lui-même presque doublé dans la loi de finances adoptée par rapport au projet de loi de finances (1,3 Md€, contre 0,7 Md€).

Compte tenu des mesures précitées, le montant net de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques au titre de 2026 s'élève à 3,5 Md€ en AE et à 2,4 Md€ en CP, soit 2,1 Md€ de moins en AE et 2,7 Md€ de moins en CP que la contribution prévue par les lois financières pour 2025 au titre de 2025. Elle est par ailleurs inférieure de 0,8 Md€ en AE, mais plus élevée de 0,7 Md€ en CP que la contribution exécutée au titre de 2025.

Tableau n° 17 : comparaison des contributions au redressement des finances publiques au titre de 2025 et de 2026 (en M€)

<i>Mesures</i>	Contribution résultant des lois financières pour 2025	Contribution exécutée en 2025	Contribution prévue par le PLF pour 2026	Contribution résultant de la loi de finances pour 2026
<i>Contribution brute des collectivités</i>				
<i>Redéploiement de recettes des collectivités en faveur de la Sécurité sociale</i>				
<i>Fin en 2025 de la compensation de la hausse d'1 point du taux de cotisation à la CNRACL 2024 : hausse d'1 point du taux de cotisation d'assurance maladie</i>	359	357	0	0
<i>Hausse annuelle de 3 points du taux de cotisation à la CNRACL</i>	1 077	1 073	1 076	1 076
<i>Redéploiement de recettes des collectivités en faveur de l'État</i>				
<i>Gel des fractions de TVA (AE)</i>	1 238	260	0	0
<i>Gel des fractions de TVA (CP)</i>	1 238	- 616*	0	0
<i>Minorations des variables d'ajustement</i>	487	487	586	586
<i>Évolution des crédits du budget de l'État (AE)</i>	1 708	1 414	909	918
<i>Évolution des crédits du budget de l'État (CP)</i>	1 199	- 328*	16	- 188*
<i>Dont crédits du fonds vert (AE)</i>	1 349	719	500	313
<i>Dont crédits du fonds vert (CP)</i>	0	- 239*	38	54
<i>Dont crédits de la mission RCT (AE)</i>	182	124	165	125

<i>Mesures</i>	Contribution résultant des lois financières pour 2025	Contribution exécutée en 2025	Contribution prévue par le PLF pour 2026	Contribution résultant de la loi de finances pour 2026
<i>Dont crédits de la mission RCT (CP)</i>	- 2*	- 35*	44	4
<i>Dont crédits des autres missions (AE)</i>	177	571	244	480
<i>Dont crédits des autres missions (CP)</i>	1 201	- 54*	- 66*	- 246*
Abattement du PSR "locaux industriels"	0	0	1 200	716
Décalage en N+1 du FCTVA des groupements de communes et d'agglomération	0	0	735	735
Plafonnement des ressources du CNFPT	0	0	0	46
Suppression de la compensation d'anciennes exonérations fiscales	0	0	30	30
Écrêtement de l'évolution de la TVA	0	0	0	0
Mise en réserve de recettes de fonctionnement des collectivités				
DILICO	1 000	1 000	2 000	740
Total contribution brute (1) (AE)	5 869	4 591	6 536	4 847
Total contribution brute (1) (CP)	5 360	1 973	5 643	3 741
Mesures en faveur des collectivités				
Hausse de la DGF	- 150	- 150		
Complément "Ségur" par la CNSA		- 85		
Fraction de vente des quotas carbone	- 50	- 50		- 50
Abondement du fonds de sauvegarde des départements			- 300	- 600
Financement des instituts de soins infirmiers				- 215
Hausse de la dotation élu local				- 60
Compensation de l'exonération de TFNB sur les terres agricoles			- 50	- 50
Reversement du premier tiers DILICO			- 333	- 333
Total des mesures en faveur de collectivités (2)	- 200	- 285	- 683	- 1 308
Contribution nette (1)-(2) (AE)	5 669	4 306	5 853	3 539
Contribution nette (1)-(2) (CP = impact en trésorerie)	5 160	1 688	4 960	2 433

Source : Cour des comptes, à partir des dispositions des PLF et LFI pour 2026

* Un signe négatif correspond à une hausse de crédits.

En l'absence de mention spécifique, les montants sont identiques en AE et en CP.

L'exécution de la loi de finances pour 2026 conduira selon toute vraisemblance à accroître le montant de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques en AE et en CP au-delà de ceux précités. Pour s'en tenir à la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*, 68,5 M€ en AE et 47,7 M€ en CP ont été annulés au total par le décret n° 2026-489 du 11 juin 2026 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance et par le décret n° 2026-490 du 11 juin 2026 portant annulation de crédits. Ces annulations ont été intégralement imputées sur la réserve de précaution. Cette dernière a cependant été réalimentée par un surgel à hauteur 160,7 M€ en AE, dont 100,7 M€ sur la dotation de soutien à l'investissement départemental (DSID) et 60 M€ sur la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), et 10 M€ en CP, sur la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

La Cour rendra compte dans son prochain rapport sur les finances publiques locales de 2027 de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques exécutée en 2026.

II - La permanence de biais et d'incertitudes

Dans son rapport sur les finances publiques locales de 2025⁹⁸, la Cour avait porté plusieurs critiques à l'encontre de la contribution au redressement des finances publiques mise à la charge des collectivités en 2025 : manque de prévisibilité de l'effort qui sera demandé aux collectivités sur plusieurs années ; répartition avantageant les communes bien que ces dernières jouissent en moyenne de la situation financière la plus favorable parmi les quatre échelons d'administration territoriale ; péréquation limitée ; risque de désincitation à l'accueil d'entreprises par les communes et les intercommunalités ; fragilités juridiques et incertitudes financières du dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités (DILICO). Hormis la correction des fragilités juridiques du DILICO, la conception de la contribution 2026 ne marque pas de progrès.

⁹⁸ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, fascicule 2, septembre 2025.

A - La répétition de contributions annuelles sans visibilité pour l'avenir : définir explicitement une trajectoire financière propre aux collectivités

La Cour⁹⁹ a souligné la nécessité de reconduire une contribution des collectivités au redressement des finances publiques en 2026 et pour les années à venir au vu tant de la part des collectivités dans l'ensemble des dépenses publiques (près de 18 %) que de la profonde détérioration de la situation d'ensemble des finances publiques.

En dehors de la hausse des cotisations à la CNRACL à la charge des employeurs territoriaux, programmée par un décret de janvier 2025 pour les années 2025 à 2028, les marches annuelles d'augmentation de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques seront déterminées par les lois de finances annuelles.

L'absence de programmation pluriannuelle de la contribution au redressement des finances publiques demandée aux collectivités est de nature à priver celles-ci de la visibilité et de la prévisibilité nécessaires à la programmation de leurs projets d'investissement et de mesures visant à améliorer l'efficacité de leur fonctionnement.

La Cour¹⁰⁰ avait recommandé d'identifier dans les documents de cadrage des finances publiques une trajectoire de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement propre aux collectivités territoriales et à leurs groupements et les moyens d'en assurer la réalisation, alors que ces documents visent quasi-exclusivement la catégorie, plus large¹⁰¹, des administrations publiques locales (projets de loi de programmation des finances publiques, plans budgétaires structurels à moyen terme et rapports d'avancement annuels de ces derniers) ou ne fournissent pas d'informations au-delà de l'année à venir (rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au projet de loi de finances annuel).

Ces recommandations visaient à éclairer les choix publics et à fournir aux collectivités une visibilité sur l'effort financier attendu d'elles et les instruments susceptibles d'être actionnés afin de le mobiliser. Elles n'ont pas été suivies d'effet à l'occasion du projet de loi de finances pour 2026, qui ne fournit aucune indication concernant la trajectoire financière des collectivités, ni du rapport d'avancement annuel d'avril 2026, dont les rares mentions relatives aux collectivités concernent uniquement l'année 2026 (le pourcentage du PIB que pourrait représenter le solde des collectivités en 2026, les évolutions attendues de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement cette même année).

⁹⁹ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, fascicule 2, septembre 2025.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Elle comprend aussi les organismes divers d'administration locale (ODAL).

La Cour reconduit, par conséquent, ses recommandations en les regroupant dans une recommandation unique visant l'ensemble des documents de cadrage financier pluriannuels et annuels.

B - Des mesures à ne pas rééditer ou à éteindre

1 - La réduction de la compensation des bases des locaux industriels : une mesure contraire à l'objectif de réindustrialisation

L'attribution aux intercommunalités ou aux communes d'une fraction du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) était réputée favoriser l'accueil, par celles-ci, de nouvelles activités économiques ou des extensions d'activités existantes, malgré les oppositions que ces activités peuvent susciter.

Le retrait de la CVAE des recettes des collectivités a fait disparaître cet effet incitatif. Afin de le conserver pour partie, la loi de finances pour 2023 a prévu que la dynamique positive¹⁰² de la fraction de TVA attribuée aux intercommunalités et aux communes en compensation de la CVAE est affectée à un fonds national de l'attractivité économique des territoires (FNAET). Ce dispositif doit inciter les entités du « bloc communal » à accueillir de nouvelles activités. Il est réparti selon les deux critères précédemment utilisés pour répartir la CVAE : les valeurs locatives des immobilisations imposables à la cotisation foncière des entreprises (CFE), pour un tiers, et les effectifs salariés, pour les deux-tiers restants.

Le FNAET a une portée incitative limitée en raison de la faiblesse de son montant (208,5 M€ au titre de 2024, après 146,9 M€ au titre de 2023) et d'une répartition entre collectivités reposant sur une photographie du « stock » de locaux professionnels et industriels et d'effectifs de salariés, et non de l'évolution des valeurs de ces paramètres.

Le gel de la TVA due aux collectivités au titre de 2025 à son niveau dû au titre de 2024 a réduit un peu plus cette portée : la TVA affectée au FNAET au titre de 2025 a correspondu exactement à celle au titre de 2024 (208,5 M€), sans bénéficier de la hausse limitée de cette recette en 2025.

¹⁰² Il s'agit de l'augmentation du produit de la fraction de TVA au-delà d'un montant de TVA figé à 5,3 Md€ et réparti entre les entités du « bloc communal » de manière proportionnelle aux pertes de recettes et de compensations d'exonérations de CVAE.

La loi de finances pour 2026 n'a pas reconduit la mesure de gel de la TVA, ce qui a pour effet de restaurer le rôle incitatif limité du FNAET.

En revanche, l'abattement de 19,3 % pratiqué à compter de 2026 sur le montant de la compensation par l'État de la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises adresse un signal contradictoire à l'objectif de réindustrialisation affiché par les pouvoirs publics. Certes, il ne réduit pas l'avantage fiscal dont bénéficient les entreprises. En revanche, il affaiblit l'incitation des communes et des intercommunalités à accueillir de nouvelles implantations industrielles ou des extensions d'implantations existantes, en désavantageant les locaux industriels par rapport aux autres locaux, professionnels non industriels ou d'habitation. Une hausse éventuelle du taux de cet abattement dans les prochaines lois de finances viendrait accroître cet effet désincitatif.

2 - Le DILICO : un dispositif dans l'impasse à éteindre au profit de la mise en place de véritables fonds de réserve

Au regard des dispositions de la loi de finances pour 2025, les prélèvements sur les recettes fiscales des départements et des régions, en l'espèce de TVA, au titre du DILICO n'avaient pas de fondement juridique. Par ailleurs, le reversement du DILICO prélevé en 2025 ne devait intervenir que dans la limite du montant du prélèvement de l'année en cours ; en l'absence de nouveau prélèvement ou en cas de prélèvement moins élevé, le reversement ne pouvait donc être opéré ou ne pouvait l'être que pour un montant inférieur à celui prélevé.

En ses articles 195 et 196, la loi de finances pour 2026 a corrigé ces incohérences pour 2025, 2026 et les années suivantes. En revanche, elle n'a pas mis fin aux incertitudes entourant le dénouement du DILICO.

a) Un effet toujours incertain du DILICO sur les recettes et les dépenses des collectivités faute de visibilité pour les années à venir

Malgré la reconduction du DILICO par la loi de finances pour 2026, des incertitudes persistent quant à la poursuite des prélèvements, au montant des reversements dont bénéficieront les collectivités et à la portée du DILICO pour la maîtrise de leurs dépenses par les collectivités.

Si le prélèvement était reconduit à partir de 2027 au niveau de celui de 2026, soit 740 M€, le montant du prélèvement net des reversements continuerait à chuter en 2027 pour devenir négatif en 2028. En 2028, les collectivités percevraient plus de reversements qu'elles n'acquitteraient de prélèvement. À compter de 2029, les montants de prélèvements et de restitutions seraient identiques. Le DILICO n'aurait alors plus aucun effet, même présumé, sur le comportement de dépense des collectivités.

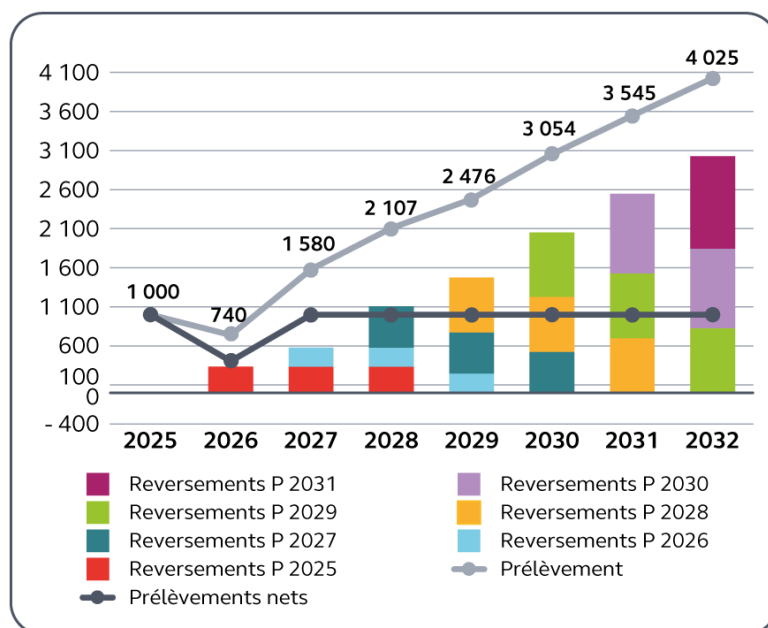
Si le législateur revenait à compter de 2027 à un prélèvement de 1 Md€, comme celui de 2025, en lui intégrant de nouveau les communes, cet enrayement des effets attendus du DILICO serait simplement différé d'une année : les montants de prélèvements et de reversements s'équilibreraient à partir de 2030.

En fait, pour que le DILICO conserve un quelconque effet sur le montant des recettes et le comportement de dépense des collectivités, il faudrait que les prélèvements continuent à augmenter chaque année.

Ainsi, pour que le prélèvement net de reversements au titre du DILICO atteigne 1 Md€ chaque année, comme en 2025, sa première année d'application, le montant brut des prélèvements devrait augmenter d'environ 500 M€ chaque année, comme le montre le graphique ci-après.

Si le législateur entendait mobiliser à travers le DILICO une contribution croissante des collectivités au redressement des finances publiques, alors le montant brut des prélèvements devrait être de plus en plus élevé année après année. Ce montant devrait, par conséquent, prendre une pente encore plus ascendante que celle du graphique suivant. Les prélèvements ne sauraient toutefois augmenter indéfiniment.

Graphique n° 37 : pyramide des prélèvements bruts nécessaires pour maintenir une contribution nette des collectivités de 1 Md€ au titre du DILICO à partir de 2027 (en millions d'€)



Source : Cour des comptes

b) Déboucler le DILICO et mettre en place de véritables fonds de mise en réserve de recettes des collectivités

Il convient d'écarter la perspective d'une croissance pyramidale des prélèvements au titre du DILICO, qui se traduirait à terme par l'interruption des prélèvements et la remise à la disposition des collectivités de sommes élevées et propices à une accélération de leurs dépenses de toute nature.

Dans cet objectif, les prélèvements au titre du DILICO devraient être interrompus au terme de ceux opérés en 2026. Les sommes prélevées en 2025 et 2026 seraient reversées aux collectivités jusqu'en 2029 selon le calendrier prévu par les lois de finances pour 2025 et 2026. Il devrait être tenu compte de ces versements pour la détermination du montant de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques pour les années 2027, 2028 et 2029.

Par ailleurs, des fonds de mise en réserve de recettes des collectivités devraient être mis en place à partir de 2027 afin de permettre aux collectivités de faire face à des chocs exogènes sur leurs recettes ou leurs

dépenses, sans devoir demander à l'État des concours exceptionnels (contrairement au choc d'inflation de 2022-2023) ou des pouvoirs fiscaux supplémentaires (cas des départements en 2025, après deux années de chute des recettes de DMTO sur les transactions immobilières).

Ces fonds nationaux seraient mis en place au titre de chacun des quatre échelons d'administration territoriale décentralisée (communes, intercommunalités, départements et régions). Ils seraient alimentés par des prélèvements opérés non pour des montants forfaitaires fixés *a priori*, comme c'est le cas du DILICO, mais à hauteur de la part des produits de fonctionnement ayant progressé au-delà d'un certain seuil. De même, les montants prélevés ne seraient pas reversés selon un calendrier mécanique, comme pour le DILICO, mais en fonction de considérations économiques à apprécier au cas par cas. Comme celle du comité des finances locales, la gouvernance de ces fonds devrait reconnaître un rôle déterminant aux représentants des collectivités et de leurs groupements.

C - Une répartition toujours inéquitable de la contribution : de nécessaires corrections pour l'avenir

La Cour¹⁰³ avait souligné que la répartition de la contribution mise à la charge des collectivités en 2025 entre les quatre échelons territoriaux était peu équitable. C'est également le cas de celle de 2026, qui s'accompagne de surcroît d'une concentration excessive de l'effort contributif sur certains territoires.

1 - Des contributions mal proportionnées aux capacités contributives des quatre échelons territoriaux

a) Une contribution 2025 préservant les communes au détriment des régions

La contribution nette exécutée en 2025, en AE, pesait déjà de manière inégale sur les différents échelons de collectivités. Ainsi, les régions, dont la situation financière s'érodait, étaient le plus mises à contribution : elles supportaient 19,2 % de l'effort global, pour 11,9 % des produits et 11,3 % des charges de fonctionnement. Elles étaient notamment affectées par le gel de la TVA, qui leur procure plus de la moitié de leurs produits de fonctionnement, et la répartition du DILICO.

¹⁰³ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, fascicule 2, septembre 2025.

Les départements contribuaient à hauteur de 18,8 %, soit un niveau moindre que leur part des produits et des charges de fonctionnement de l'ensemble des collectivités (respectivement 27,7 % et 29,6 %). L'écart correspondant apparaissait cependant justifié par la dégradation de leur situation financière.

Le « bloc communal » contribuait de manière proportionnelle (62 % de l'effort demandé à l'ensemble des collectivités) à sa part des produits réels de fonctionnement (plus de 60 %) et des charges réelles de fonctionnement (59 %), ce qui méconnaissait sa bonne santé financière globale.

Si les intercommunalités contribuaient de manière un peu plus que proportionnelle (26,3 %, pour 22,0 % des produits de fonctionnement et 20,7 % des charges de fonctionnement), les communes étaient en revanche préservées (35,7 % de la contribution exécutée pour 38,3 % des produits de fonctionnement et des charges de fonctionnement).

En CP, la contribution des communes était plus élevée (49,3 %) en raison de la hausse de la TVA versée aux intercommunalités, aux départements et aux régions en 2025, sous l'effet de mouvements de régularisation sur exercice antérieur, malgré la mesure de gel en 2025 de la plupart des fractions de TVA au niveau dû au titre de 2024 (voir *supra*). Cette proportion plus élevée de la contribution au redressement des finances publiques à la charge des communes s'applique toutefois à une assiette plus faible. Au total, le montant de la contribution à la charge des communes en CP est près de deux fois inférieur à celui en AE, sous l'effet de la hausse des CP relatifs aux dotations de l'État à l'investissement.

**Tableau n° 18 : répartition entre les quatre échelons territoriaux
de la contribution exécutée 2025 au redressement des finances
publiques (en M€ et en %)**

Exécuté 2025	Communes	EPCI	Départements	Régions	Total
Contribution 2025 brute					
Fin en 2025 de la compensation de la hausse de 1 point du taux de cotisation à la CNRACL en 2024 : hausse de 1 point du taux de cotisation d'assurance maladie	194	71	72	20	357
Hausse de 3 points du taux de cotisation à la CNRACL en 2025	583	211	218	61	1 073
Gel des fractions de TVA (en AE)	0	69	121	69	260
Gel des fractions de TVA (en CP)	0	- 164*	- 287*	- 164*	- 616*
Minorations des « variables d'ajustement »	109	150	39	189	487
« Fonds vert » (AE)	331	335	34	19	719
« Fonds vert » (CP)	- 110*	- 111*	- 11	- 6*	- 239*
Crédits de la mission RCT (AE)	124	0	0	0	124
Crédits de la mission RCT (CP)	- 35*	0	0	0	- 35*
Crédits des autres missions budgétaires (AE)	95	95	190	190	571
Crédits des autres missions budgétaires (CP)	- 9*	- 9*	- 18*	- 18*	- 54*
DILICO	250	250	220	280	1 000
Total de la contribution brute (1) (AE)	1 687	1 182	894	828	4 591
Total de la contribution brute (1) (CP)	982	397	232	362	1 973
Répartition de la contribution brute (AE)	36,7%	25,7%	19,5%	18,0%	100,0%
Répartition de la contribution brute (CP)	49,8%	20,1%	11,8%	18,3%	100,0%
Mesures en faveur des collectivités					
Hausse de la DGF	150	-	-	-	150
Complément « Ségur » par la CNSA	-	-	85	-	85
Fraction de vente des quotas carbone	-	50	-	-	50
Total des mesures en faveur des collectivités (en M€) (2) (AE=CP)	150	50	85	-	285
Total contribution nette (1)-(2) (AE)	1 537	1 132	809	828	4 306
Total contribution nette (1)-(2) (CP)	832	347	147	362	1 688
Répartition de la contribution nette (AE)	35,7%	26,3%	18,8%	19,2%	100,0%
Répartition de la contribution nette (CP)	49,3%	20,6%	8,7%	21,4%	100,0%
Produits réels de fonctionnement (Md€)	102,2	58,8	74	31,8	266,8
Charges réelles de fonctionnement (Md€)	86,8	47,3	67	25,5	226,6
Part de chaque catégorie dans le total des PRF	38,3%	22,0%	27,7%	11,9%	100,0%
Part de chaque catégorie dans le total des CRF	38,3%	20,9%	29,6%	11,3%	100,0%

Source : Cour des comptes

La réduction des crédits du « fonds vert » a été répartie au prorata des montants engagés en 2024 pour des projets de chaque catégorie de collectivités. La baisse des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est intégralement imputée au « bloc communal », bénéficiaire pour l'essentiel de ces crédits. En l'absence de données, la baisse des crédits des autres missions a été équirépartie entre les quatre échelons territoriaux.

* Un signe négatif correspond à une hausse de CP.

*b) Une contribution 2026 supportée de manière disproportionnée
par les intercommunalités au bénéfice des communes et des départements*

En autorisations d'engagement (AE), les départements portent une part négative de la contribution nette au redressement des finances publiques (- 2,4 %). Cela signifie qu'ils ne contribuent plus du tout en 2026, malgré l'amélioration de leur situation financière et la situation confortable de l'épargne d'une partie d'entre eux. L'abondement du fonds de sauvegarde pour atteindre un montant de 600 M€ à distribuer en 2026 explique cet état de fait.

Les régions assument une part un peu plus élevée de la contribution nette (13,1 %) que leur part des produits de fonctionnement et des charges de fonctionnement (soit respectivement 11,9 % et 11,3 %).

Malgré leur bonne santé financière, les communes portent une part de la contribution nette (39,6 %) quasiment équivalente à leur part des produits de fonctionnement et des charges de fonctionnement (38,3 %). Elle repose principalement sur la hausse des cotisations à la CNRACL.

Les intercommunalités supportent la moitié (49,8 %) de la contribution nette totale en AE, pour un peu plus d'un cinquième des produits de fonctionnement (22,0 %) et des charges de fonctionnement (20,9 %). Elles assument en effet la mesure de décalage d'un an du versement du FCTVA aux groupements de communes et d'agglomération et une part prépondérante de l'incidence de l'abattement de 19,7 % de la compensation de la réduction de moitié des bases des locaux industriels. De plus, elles assument un nouveau prélèvement au titre du DILICO, alors que les communes en sont exemptées.

La disproportion de la part de la contribution nette supportée par les intercommunalités est encore plus marquée quand cette contribution est exprimée en CP. La contribution pèse alors pour plus de 60 % sur ces dernières (62,5 %).

**Tableau n° 19 : répartition entre les quatre échelons territoriaux
de la contribution 2026 au redressement des finances publiques
(en M€ et en %)**

<i>Mesure</i>	Communes	EPCI	Départements	Régions	Total
Contributions 2026 brute					
<i>Hausse du taux de cotisation CNRACL 2026</i>	586	210	219	61	1 076
<i>Minorations des « variables d'ajustement »</i>	237	130	30	189	586
<i>"Fonds vert" (AE)</i>	144	146	15	8	313
<i>"Fonds vert" (CP)</i>	25	25	3	1	54
<i>Crédits de la mission RCT (AE)</i>	125	0	0	0	125
<i>Crédits de la mission RCT (CP)</i>	4	0	0	0	4
<i>Crédits des autres missions budgétaires (AE)</i>	80	80	160	160	480
<i>Crédits des autres missions budgétaires (CP)</i>	- 41*	- 41*	- 82*	- 82*	- 246*
<i>Abattement « locaux industriels »</i>	379	337	0	0	716
<i>Décalage en N+1 du FCTVA</i>	0	735	0	0	735
<i>Plafonnement des ressources du CNFPT</i>	25	9	9	2,8	46
<i>Suppression de la compensation d'anciennes exonérations fiscales</i>	8	8	15	0	30
<i>DILICO</i>	0	250	140	350	740
Total de la contribution brute (M€) (I) (AE)	1 585	1 904	588	771	4 847
Total de la contribution brute (M€) (I) (CP)	1 223	1 662	334	522	3 741
Répartition de la contribution brute (AE)	32,7 %	39,3 %	12,1 %	15,9 %	100 %
Répartition de la contribution brute (CP)	32,7 %	44,4 %	8,9 %	14,0 %	100 %
Mesures en faveur des collectivités					
<i>Abondement du fonds de sauvegarde</i>			600		600
<i>Financement de IFSI</i>				215	215
<i>Hausse de la DPEL</i>	60				60
<i>Compensation de l'exonération de TFNB sur les terres agricoles</i>	41	9			50
<i>Reversement premier tiers DILICO</i>	83	83	73	93	333
<i>Fraction de vente des quotas carbone</i>		50			50

Mesure	Communes	EPCI	Départements	Régions	Total
Total des mesures en faveur des collectivités (en M€) (2)	184	142	673	308	1 308
Total contribution nette (1)-(2) (AE)	1 400	1 762	- 85	462	3 539
Total contribution nette (1)-(2) (CP)	1 038	1 520	- 339	214	2 433
Répartition de la contribution nette (AE)	39,6 %	49,8 %	- 2,4 %	13,1 %	100,0 %
Répartition de la contribution nette CP)	42,7 %	62,5 %	- 14,0 %	8,8 %	100,0 %
Produits réels de fonctionnement (Md€)	102,2	58,8	74,0	31,8	266,8
Charges réelles de fonctionnement (Md€)	86,8	47,3	67,0	25,5	226,6
Part de chaque catégorie dans le total des PRF	38,3 %	22,0 %	27,7 %	11,9 %	100,0 %
Part de chaque catégorie dans le total des CRF	38,3 %	20,9 %	29,6 %	11,3 %	100,0 %

Source : Cour des comptes

La réduction des crédits du « fonds vert » a été répartie au prorata des montants engagés en 2024 pour des projets de chaque catégorie de collectivités. La baisse des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est intégralement imputée au « bloc communal », bénéficiaire pour l'essentiel de ces crédits. En l'absence de données, la baisse des crédits des autres missions a été équirépartie entre les quatre échelons territoriaux. L'abattement du PSR sur les locaux industriels a été réparti pour 53 % sur les communes et pour 47 % sur les intercommunalités (comme pour la compensation des exonérations de taxes foncières et de CFE y compris locaux industriels dans les données 2025 de la DGFIP). Le plafonnement des ressources du CNFPT est réparti selon la même clé que l'effet de la hausse du taux CNRACL.

* Un signe négatif correspond à une hausse de CP.

2 - Les effets cumulatifs des différentes mesures sur certaines collectivités

Dans l'ensemble des mesures visant à mobiliser la contribution des collectivités au redressement des finances publiques, l'incidence de deux d'entre elles est plafonnée. Ainsi, le prélèvement effectué au titre du DILICO et l'abattement du prélèvement sur les recettes de l'État qui compense la réduction de moitié des bases d'imposition des locaux industriels ne doivent pas dépasser 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal des entités locales concernées, minorées des atténuations de produits et des recettes exceptionnelles.

La dispersion de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques entre de nombreuses mesures, obéissant à leurs propres logiques et règles, conduit toutefois à en concentrer aléatoirement les effets sur certains territoires, y compris des territoires moins favorisés sur le plan économique et social que d'autres moins mis à contribution.

C'est le cas, par exemple, des communautés d'agglomération de Maubeuge-Val de Sambre ou de Sarreguemines Confluences, qui supportent une contribution agrégée au titre du DILICO (en net), de la réduction de DCRTP et de l'abattement de la compensation de la réduction des bases des locaux industriels, atteignant respectivement 4,8 et 5 % de leurs produits de fonctionnement (budget principal). De même, les communautés urbaines d'Arras, du Havre et de Dunkerque supportent une réduction de 4,6 % à 4,8 % de leurs produits de fonctionnement du fait de la conjonction des trois mesures précitées. Ces pourcentages sont des minorants (ils n'intègrent pas l'effet cumulatif des autres mesures).

Au total, environ 340 intercommunalités, soit plus du quart, supporteraient en 2026 une contribution au moins égale à 4 % de leurs produits de fonctionnement au budget principal (au titre des mesures « locaux industriels », DCRTP et DILICO). Toutes mesures confondues, un quart des intercommunalités supporteraient en moyenne une contribution égale à 5,7 % de leurs produits de fonctionnement.

D - Une contribution à mobiliser dans la durée de manière plus transparente, efficace et équitable

1 - Fixer une norme d'évolution de l'ensemble des transferts financiers de l'État modulée par échelon territorial

Depuis 2021, les transferts financiers de l'État procurent aux collectivités une part majoritaire de leurs recettes de fonctionnement et d'investissement (51,7 % au total en 2025), sous l'effet des mesures visant à compenser les transferts de compétences de l'État aux collectivités, puis la suppression ou la réduction d'impôts locaux. Leur évolution a ainsi une influence déterminante sur le comportement de dépense des collectivités.

Afin de mobiliser la contribution des collectivités au redressement des finances publiques, la Cour¹⁰⁴ a recommandé de fixer une norme d'évolution du montant exhaustif des transferts financiers de l'État en leur faveur, alors que la norme en vigueur couvre à peine un tiers environ de ces transferts : les prélèvements sur les recettes de l'État (hormis le FCTVA) et les crédits budgétaires de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*, à l'exclusion notamment des transferts de recettes fiscales, en particulier de TVA.

¹⁰⁴ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, fascicule 2, septembre 2025.

La fixation d'une norme de cette nature aurait quatre avantages : la transparence, par opposition à la dispersion actuelle de la contribution en un grand nombre de mesures ; l'efficacité, compte tenu de l'ampleur des transferts financiers de l'État (156 Md€ estimés pour 2026) ; l'équité entre collectivités, toutes étant potentiellement concernées par l'évolution des transferts financiers de l'État, alors qu'une norme d'encadrement de l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement viserait uniquement les collectivités de grande taille¹⁰⁵, en exonérant ainsi les capacités contributives d'un grand nombre de communes et d'intercommunalités ; la neutralité, en laissant aux collectivités le choix des modalités d'ajustement à la contrainte sur leurs ressources qui leur serait imposée.

Pour les années 2027, 2028 et 2029, la norme devrait tenir compte des reversements effectués aux collectivités dans le cadre de la mise en extinction proposée du DILICO¹⁰⁶.

Compte tenu de l'hétérogénéité des capacités financières des quatre échelons territoriaux, cette norme devrait être modulée entre ces derniers.

Pour l'application de la norme, le montant de l'ajustement à opérer sur les transferts de l'État par rapport à leur évolution spontanée serait imputé sur un transfert particulier, à caractère non péréquateur.

S'agissant des régions et des départements, l'impact de la modulation pourrait être imputé sur l'une ou l'autre des fractions de TVA qui leur sont attribuées. Il pourrait en aller de même pour les intercommunalités, qui perçoivent des fractions de TVA au titre de la suppression de la CVAE et, sauf rare exception, de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) dans leurs recettes. Sur ce point, il conviendrait de privilégier une imputation de la modulation sur la « fraction THRP » et, en second lieu, sur la part fixe de la « fraction CVAE », à l'exclusion de la part de cette fraction qui varie en fonction des bases foncières et des effectifs de salariés dans un objectif d'incitation à l'accueil d'activités économiques.

Pour ce qui concerne les communes, peu nombreuses à percevoir de la TVA¹⁰⁷, un autre support d'imputation devrait être déterminé. Le cas échéant, il pourrait s'agir de la dotation forfaitaire de la DGF, qui consolide sur le long terme les recettes d'un ancien impôt local (taxe locale sur les ventes, supprimée en 1966) et n'a pas un caractère péréquateur.

¹⁰⁵ Les « contrats de Cahors » avaient été appliqués en 2018 et 2019 à 321 entités.

¹⁰⁶ Voir B, 2 *supra*.

¹⁰⁷ C'est seulement le cas si elles sont membres d'une communauté de communes à fiscalité additionnelle et non unique (4 422 communes en 2026).

Dans un objectif d'équité, il conviendrait de définir une « DGF négative » à la charge des communes les plus favorisées qui ne perçoivent plus la dotation forfaitaire de la DGF (2 600 environ en 2026). Ces communes devraient être mises à contribution dès lors que leur richesse relative, appréciée en fonction de critères de ressources et de charges, dépasse un certain seuil. Dans cet objectif, il conviendrait d'étendre, en la modulant, l'application du dispositif de contribution au redressement des finances publiques, dit « DGF négative », reconduit chaque année depuis 2018 en application de l'article L. 2334-7-3 du CGCT (26,6 M€ prélevés sur les recettes fiscales de 438 communes en 2025)¹⁰⁸.

La fixation d'une norme d'évolution globale des transferts financiers de l'État aux collectivités, différenciée par échelon territorial, adresserait un signal clair aux collectivités sur l'effort de maîtrise de leurs dépenses attendu d'elles, tout en évitant de multiplier les mesures ponctuelles comme c'est le cas en 2026. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet dans le projet de loi de finances pour 2026. La Cour la réitère.

2 - Accompagner l'augmentation cumulative de la contribution par un renforcement de la péréquation financière¹⁰⁹

La Cour a souligné le faible effet péréquisiteur de la contribution au redressement des finances publiques mise à la charge des collectivités en 2025. Elle a de surcroît recommandé de renforcer et de mieux cibler l'effort de péréquation financière entre les collectivités, afin de réduire les inégalités entre les territoires et leurs habitants, comme de permettre aux collectivités peu favorisées ou défavorisées d'assumer la hausse du montant cumulatif de la contribution au redressement des finances publiques sans devoir remettre en cause des politiques locales essentielles.

a) Une contribution 2026 insuffisamment péréquatrice

En matière de péréquation financière, la contribution 2026 ne marque pas de progrès par rapport à celle qui l'a précédée.

¹⁰⁸ En application du II de l'article 250 de la loi de finances initiale pour 2019, un dispositif similaire s'applique à certaines intercommunalités (33,1 M€ prélevés sur les recettes fiscales de 122 intercommunalités en 2025).

¹⁰⁹ Sur l'ensemble de ces aspects, voir Cour des comptes, *Cohésion territoriale et attractivité des territoires*, chapitre *Renforcer la péréquation pour réduire les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales*, rapport public annuel 2026, mars 2026 et Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, fascicule 2, septembre 2025.

Parmi ses composantes, seul le DILICO a un effet péréquisiteur. Cet effet tient à la prise en compte de critères de ressources et de charges pour répartir les prélèvements entre les collectivités et au reversement aux collectivités d'une partie des montants prélevés par l'intermédiaire des fonds nationaux de péréquation horizontale. Cette finalité péréquatrice est toutefois limitée par le caractère minoritaire du reversement aux fonds de péréquation (10 % contre 90 % pour la collectivité prélevée), le défaut d'exhaustivité des ressources des collectivités prises en compte dans les paramètres de calcul des prélèvements ainsi que des versements des fonds de péréquation et l'exclusion des régions hexagonales les moins favorisées des attributions du fonds de solidarité régional.

En principe, l'abattement du prélèvement sur les recettes de l'État au titre des locaux industriels a un effet péréquisiteur dans la mesure où la moindre compensation des pertes de recettes d'impôts fonciers pour les communes et les intercommunalités est proportionnelle aux bases d'imposition et donc à leur richesse fiscale. Toutefois, une richesse fiscale plus élevée que la moyenne nationale peut aller de pair avec des charges également plus élevées du fait des caractéristiques socioéconomiques de la population de la collectivité concernée (besoin d'une offre de services publics plus abondante, moindres possibilités de recours aux tarifs pour en couvrir les coûts en raison de la faiblesse des revenus des habitants).

*b) Une contribution 2026 insuffisamment accompagnée
par les dispositifs de péréquation*

En outre, les dispositifs de péréquation financière verticale¹¹⁰ et horizontale¹¹¹ n'ont pas connu de progrès notable en 2026, non plus qu'en 2025. Si elles augmentent, les parts péréquatrices de la DGF restent encore nettement minoritaires pour les départements et les intercommunalités ; s'agissant des communes, elles demeurent encore en 2026 un peu inférieures à la part forfaitaire héritée du passé. Le montant de la plupart des dispositifs de péréquation horizontale reste quant à lui gelé de longue date, et donc déconnecté de la hausse globale des ressources des collectivités. Les concours de péréquation insuffisamment péréquisiteurs (notamment la dotation de solidarité rurale de la DGF) n'ont pas été réformés afin de mieux cibler leurs bénéficiaires et de mieux proportionner les sommes versées à leur richesse relative.

¹¹⁰ Les dispositifs de péréquation verticale modulent une part minoritaire des transferts financiers de l'État en fonction de critères de ressources et de charges des collectivités.

¹¹¹ En fonction de critères de ressources et de charges, les dispositifs de péréquation horizontale prélèvent des recettes sur certaines collectivités pour les attribuer à d'autres.

Afin de renforcer et de mieux cibler la péréquation financière verticale et horizontale, la Cour recommande de nouveau : d'une part, à l'exception des sommes affectées au fonds national d'attractivité économique des territoires (FNAET), de répartir intégralement les transferts de recettes de la TVA aux collectivités en fonction de critères péréquateurs de ressources et de charges fondés sur des données contemporaines ; d'autre part, au sein de la DGF, de basculer intégralement les montants des dotations forfaitaires des communes et des départements et de la dotation de compensation des intercommunalités vers les dotations de péréquation et d'éliminer les biais contre-péréquateurs de ces dernières. Avec d'autres éléments, les critères de charges devraient tenir compte des charges de centralité qui pèsent inégalement sur le budget des communes.

Ces recommandations ont vocation à être mises en œuvre au cours de la période couverte par le mandat électif 2026-2032, de manière progressive et concertée avec les représentants des collectivités, afin de favoriser des consensus et ne pas déstabiliser des situations individuelles. Elles devront, au préalable, faire l'objet de simulations pour en mesurer les conséquences financières pour les contributeurs et les bénéficiaires.

III - Une poursuite de la réduction du solde déficitaire des collectivités en 2026 à confirmer

D'après les prévisions associées à la loi de finances pour 2026, le solde des collectivités territoriales et de leurs groupements en comptabilité nationale devait continuer à se redresser en 2026 pour s'établir à - 6,1 Md€, soit - 0,2 % du PIB contre - 9,3 Md€ en 2025, soit - 0,3 % du PIB. Les recettes des collectivités devaient croître de 2,1 % et leurs dépenses de 1,0 % (dont + 2,2 % pour les dépenses de fonctionnement et - 2,5 % pour celles d'investissement, compte tenu du cycle électoral municipal).

En dépit de la dégradation de l'environnement macroéconomique, le rapport d'avancement annuel du plan budgétaire structurel à moyen terme (PSMT) d'avril 2026 table sur un redressement plus marqué. Selon les informations communiquées à la Cour par la direction générale du Trésor, le solde des collectivités s'établirait à - 4,4 Md€, soit - 0,1 % du PIB. Le solde déficitaire des collectivités se réduirait ainsi de plus de moitié par rapport à 2025. L'écart par rapport à la prévision de la loi de finances pour 2026 résulte d'une baisse plus forte des dépenses d'investissement (- 3,1 %) et d'une hausse plus affirmée des recettes (+ 2,5 %). Malgré la résurgence de l'inflation, l'hypothèse d'évolution des dépenses de fonctionnement (+ 2,2 %) n'a en revanche pas été modifiée.

Les prévisions de recettes et, plus encore, de dépenses présentent des incertitudes significatives, liées aux hypothèses retenues et aux impacts possibles du conflit au Moyen-Orient¹¹².

A - Une évolution attendue des recettes affectée d'aléas notables

Les recettes des collectivités sont principalement composées de transferts financiers de l'État et de recettes fiscales propres. Une part importante de ces recettes peut être anticipée sans risque particulier. Certains éléments présentent cependant des aléas notables.

1 - Une hausse attendue des principales recettes fiscales levées par les collectivités

En 2026, comme les années précédentes, les recettes fiscales des collectivités progresseront sous l'effet de trois facteurs principaux : l'évolution physique des bases des impôts sur lesquelles elles exercent un pouvoir de taux (ou de tarif) ; les hausses de taux (ou de tarifs) décidées par les collectivités ; les effets en année pleine de l'exercice par les collectivités de nouveaux pouvoirs fiscaux, en l'espèce ceux accordés aux départements et aux régions par la loi de finances pour 2025.

a) La poursuite de la dynamique des recettes assises sur le foncier pour le « bloc communal »

Pour l'ensemble des impositions assises sur le foncier (à l'exception des locaux professionnels non industriels), la revalorisation automatique des valeurs locatives cadastrales s'établit à 0,8 % en 2026, calculée selon l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) de novembre 2025. Le niveau de cette revalorisation reflète le reflux de l'inflation (elle fait suite à des hausses de 1,7 % en 2025, 3,9 % en 2024 et 7,1 % en 2023).

Dans un sens opposé, alors que le taux moyen d'imposition avait peu augmenté en 2025, dans le contexte d'une année préélectorale, il pourrait être plus fortement majoré en 2026, première année du mandat, si les nouveaux exécutifs communaux et intercommunaux souhaitent rapidement élargir leurs marges de manœuvre financières.

¹¹² Voir avis du Haut Conseil des finances publiques du 22 avril 2026 sur le rapport d'avancement annuel du PMST.

Par ailleurs, il est probable que l'impact baissier de la fiabilisation des bases de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de la taxe d'habitation sur les logements vacants sur le produit de ces impositions a été constaté pour l'essentiel en 2024 et 2025.

Selon les prévisions associées à la loi de finances pour 2026, les recettes de taxes foncières devaient augmenter de + 2,5 %. Le rapport d'avancement annuel d'avril 2026 porte cette prévision à + 2,7 %. Cette dernière prévision d'augmentation pourrait être élevée au regard du niveau des effets « évolution physique des bases » et « évolution des taux » constatés au cours des années 2018 à 2025.

b) Une hausse des produits de droits de mutation à titre onéreux des départements pour la deuxième année consécutive

Le rebond des produits de droits de mutation à titre onéreux en 2025 (+ 2,6 Md€, soit + 19,4 % par rapport à 2024) résulte d'un effet « bases », lié à la reprise des ventes et du prix des biens immobiliers et d'un effet « taux », lié à l'exercice par la plupart des départements de la possibilité qui leur était donnée par la loi de finances pour 2025 de porter le taux d'imposition de 4,5 % à 5 % pour les ventes intervenues entre le 1^{er} avril 2025 et le 31 mars 2028, à l'exception des acquisitions effectuées par les primoaccédants à la propriété foncière (voir chapitre I, II, A *supra*).

L'année 2026 sera marquée par l'effet report en année pleine des relèvements de taux effectués par les départements à divers moments de l'année 2025 (au 1^{er} avril pour 27 départements, au 1^{er} mai pour 45 autres et au 1^{er} juin pour 11 autres). Le gain correspondant pour les départements peut être estimé à 0,5 Md€ supplémentaires en 2026 (soit + 3,5 % par rapport au produit total des DMTO en 2025).

Parmi les 17 départements pour lesquels le taux des DMTO n'avait pas été relevé en 2025, cinq l'ont porté à 5 % en 2026 (Ain, Eure, La Réunion, Martinique et Tarn-et-Garonne) et un autre à 4,5 % (Mayotte). Un seul département conserve encore le taux de base de 3,8 % (l'Indre).

De surcroît, le marché immobilier progresserait légèrement en 2026. Selon les prévisions des professionnels de l'immobilier¹¹³, 960 000 à 980 000 transactions pourraient être conclues, contre 951 000 en 2025, soit + 0,9 % à + 3,0 % d'augmentation, et les prix continueraient à progresser légèrement, avec une hausse estimée entre + 1 % et + 2 %.

¹¹³ FNAIM, janvier 2026.

Dans la prévision associée à la loi de finances pour 2026, les produits de DMTO devaient augmenter en 2026 de 7,7 % (soit 1,2 Md€). Le rapport d'avancement annuel retient une hypothèse de progression plus élevée, soit + 10,2 % (avec un gain attendu de 1,6 Md€, qui bénéficierait à hauteur des trois-quarts aux départements).

Cette prévision majorée par rapport à la loi de finances pour 2026 pourrait s'avérer trop optimiste. En effet, une fédération immobilière¹¹⁴ anticipait en juin 2026 une diminution en 2026 de 5 % du nombre de transactions immobilières par rapport à 2025. Dans l'éventualité où la Banque centrale européenne continuerait à relever ses taux directeurs afin de juguler la résurgence de l'inflation, le marché des transactions immobilières pourrait se contracter plus nettement.

*c) Des recettes fiscales des régions dynamiques sous l'effet
notamment des nouvelles facultés accordées en 2025*

Une hausse des produits issus du versement mobilité en 2026

Comme il a été indiqué, la loi de finances pour 2025 a accordé aux conseils régionaux (à l'exception de la région Île-de-France) la possibilité d'instaurer un versement à la charge des employeurs de salariés destiné au financement des services de mobilité, modulable par intercommunalité, dans la limite de 0,15 % des salaires.

En 2025, seules deux régions ont appliqué le versement mobilité (Provence-Alpes-Côte d'Azur au 1^{er} juillet et Occitanie au 1^{er} novembre). Elles sont rejointes au 1^{er} janvier 2026 par quatre autres régions : Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Centre-Val de Loire et Nouvelle-Aquitaine. Environ 225 M€ de produits sont estimés pour 2026 (contre 17,9 M€ constatés pour 2025).

La fin de l'exonération totale de la taxe sur les certificats d'immatriculation pour les véhicules propres

Comme exposé *supra*, la loi de finances pour 2025 a mis fin à l'exonération intégrale de droit de la taxe sur les certificats d'immatriculation pour les véhicules propulsés par l'électricité ou l'hydrogène. Pour ces véhicules, le conseil régional peut dorénavant soit maintenir l'exonération à 100 %, comme précédemment, soit la réduire de moitié. En revanche, il ne peut la supprimer totalement. En 2025, une seule

¹¹⁴ FNAIM.

région (Hauts-de-France) avait maintenu une exonération à 100 % ; elle l'a réduite à 50 % au 1^{er} avril 2026.

Régions de France avait estimé que la réduction de moitié des exonérations pourrait engendrer 90 M€ de recettes supplémentaires pour les régions en 2025 sous certaines hypothèses (instauration par l'ensemble des régions à partir de mai 2025, reconduction des ventes de véhicules électriques à leur niveau de 2024, alors estimé à près de 291 000 véhicules, six chevaux fiscaux en moyenne par véhicule et un montant moyen du cheval fiscal de 51 €). En 2025, un peu plus de 331 000 véhicules électriques ont été vendus (+ 12 %). En prenant pour hypothèse une reconduction de cette progression en 2026, la mesure pourrait engendrer une centaine de millions d'euros de recettes supplémentaires cette même année, hors effet de l'augmentation du montant moyen du cheval fiscal.

Un relèvement du tarif par cheval fiscal par huit régions

Après neuf régions en 2025, huit régions ont relevé le tarif de la taxe sur les certificats d'immatriculation automobile pour une application au 1^{er} mars, avec des hausses allant de 1,7 % à 76,7 %¹¹⁵. Désormais huit régions sur 18 ont atteint le tarif maximal de 60 euros par cheval fiscal ; deux autres régions s'en approchent. Un relèvement à 70 euros du tarif maximal adopté par le Sénat n'a pas été retenu par le Gouvernement dans le cadre de la procédure d'adoption de l'article 49-3 de la Constitution.

2 - Une hausse des produits de la fiscalité transférée

Outre ceux des DMTO (voir 1 *supra*), les produits de la TVA et de la TSCA progresseront en 2026.

a) Un effet favorable du dégel de la TVA, des effets à ce stade ambigus de la résurgence de l'inflation

La mesure de gel de la TVA au titre de 2025 n'a pas été reconduite en 2026. Dans ces conditions, les collectivités bénéficieront de nouveau, en 2026, de la dynamique de cette ressource. Sous réserve de sa réalisation, la hausse de 2,3 % de la TVA nette au niveau national anticipée par le rapport d'avancement annuel leur procurerait environ 1,2 Md€ de recettes supplémentaires en 2026.

L'écart par rapport à la prévision associée à la loi de finances pour 2026 (soit + 1,7 %) reflète l'hypothèse selon laquelle l'effet des hausses de

¹¹⁵ Cf. annexe n°19.

prix sur le produit de la TVA ne serait que partiellement compensé par un ralentissement de la consommation en volume.

Pour les finances publiques prises dans leur ensemble, le rapport d'avancement annuel anticipe toutefois une compensation quasi intégrale du gain en recettes de TVA par une baisse du produit des accises sur l'énergie. En effet, ce produit, pour partie affecté aux régions et aux départements, a pour assiette des quantités d'hydrocarbures consommés, et non des montants. Depuis le déclenchement de la guerre au Moyen-Orient, les ménages ont réagi à la hausse du prix de l'essence en réduisant leur consommation.

Au-delà, l'hypothèse de hausse en volume de la consommation finale privée (+ 0,7 %, après + 0,5 % en 2025) pourrait ne pas se vérifier si les ménages restreignaient leurs achats. Dans cette éventualité, les collectivités pourraient enregistrer de moindres recettes de TVA.

b) Une hausse certaine de la TSCA

Comme il a été évoqué, la TSCA est une ressource dynamique des départements (+ 38,1 % en euros constants entre 2019 et 2025). Dans un contexte de hausse généralisée des prix des primes d'assurance, le dynamisme de la TSCA se poursuivra en 2026. Pour cette même année, la hausse des cotisations d'assurance habitation, automobile et santé est estimée entre 4 % et 10 % par les professionnels de l'assurance. Sous l'hypothèse médiane d'une augmentation de 7 %, les départements percevraient 0,7 Md€ de produits supplémentaires à ce titre en 2026.

3 - Une réduction globale des concours financiers de l'État

Malgré l'abondement du fonds de sauvegarde des départements portant celui-ci à 600 M€, les concours financiers de l'État aux collectivités diminueront globalement en 2026.

Après trois années d'augmentation (voir chapitre I, II, D *supra*), la loi de finances pour 2026 a reconduit la DGF pour son montant de 2025 à périmètre constant, soit 27,4 Md€.

Compte tenu de l'application par la loi de finances pour 2026 d'un abattement de 19,3 % au montant de la compensation par l'État de la réduction de moitié des bases des locaux industriels imposés à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises (voir I, C *supra*), le montant prévisionnel de cette compensation pour 2026 est inférieur (de 0,2 Md€) à celui exécuté en 2025 (soit 4,5 Md€).

La loi de finances pour 2026 a réduit les « variables d’ajustement » de la construction de la loi de finances annuelle pour un montant (0,6 Md€) supérieur à celui, élevé, de 2025 (0,5 Md€, voir I, B *supra*).

En application de la loi de finances pour 2026, le décalage d’une année (de N à N+1) de la prise en charge par le FCTVA des dépenses éligibles des communautés de communes et d’agglomération et des établissements publics territoriaux entraînera une importante réduction en 2026 du montant prévisionnel de ce concours de l’État par rapport au montant exécuté en 2025 (- 0,5 Md€, voir I, C *supra*).

Enfin, la loi de finances pour 2026 a prévu une baisse des crédits budgétaires, en AE, destinés aux collectivités à partir de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, de la mission *Écologie* pour le « fonds vert » et des autres missions budgétaires de l’État (- 0,9 Md€, voir I, B *supra*). Néanmoins, les crédits de paiement augmentent entre la loi de finances pour 2025 et celle pour 2026 (+ 0,2 Md€). Les crédits en AE et en CP font cependant l’objet de réductions en cours d’exécution (voir I *supra*).

Le doublement d’une fraction de la vente des quotas carbone

La loi de finances pour 2025 prévoyait l’affectation d’une fraction de 50 M€ du produit de la mise aux enchères des quotas d’émission de gaz à effet de serre (quotas carbone) aux autorités organisatrices de la mobilité : intercommunalités, syndicats mixtes, pôles métropolitains et d’équilibre territorial et rural, régions exerçant de droit les attributions relevant de cette compétence sur le territoire de la communauté de communes où le transfert de compétences n’est pas intervenu, communes continuant à organiser un service de transport public et autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais.

La loi de finances pour 2026 pérennise cette ressource en portant son montant à 100 M€ par an et la recentre sur les seules autorités organisatrices de la mobilité n’ayant pas instauré le versement mobilité.

B - Une évolution des dépenses qui présente des incertitudes marquées

Le rapport d’avancement annuel du PSMT table sur une évolution des dépenses limitée à + 0,8 % (contre + 1,0 % dans la loi de finances pour 2026), qui recouvre des évolutions de sens opposé : une baisse de 3,1 % des dépenses d’investissement, plus prononcée que celle de la prévision associée à la loi de finances pour 2026 (- 2,5 %), et une hausse de 2,2 % des charges de fonctionnement, qui n’enregistre pas de changement par rapport à la prévision de la loi de finances, malgré la poussée d’inflation.

Compte tenu du relèvement de l'hypothèse d'inflation (porté de + 1,3 % dans la loi de finances pour 2026 à + 1,9 % dans le rapport d'avancement annuel), en raison des conséquences de la crise au Moyen-Orient sur le prix des hydrocarbures, les dépenses de fonctionnement des collectivités seraient quasiment stables en euros constants, tandis que la baisse de leurs dépenses d'investissement serait plus prononcée en euros constants.

La réalisation de ces prévisions comporte des incertitudes marquées, qui se prolongent avec le conflit au Moyen-Orient.

1 - Des dépenses de fonctionnement soumises à des facteurs exogènes

a) Une hausse des charges de personnel sous l'effet principalement de la hausse du taux de cotisation à la CNRACL

Pour la deuxième année consécutive, le principal facteur d'évolution des charges de personnel prises dans leur ensemble sera constitué par une nouvelle marche de trois points d'augmentation du taux de cotisation à la CNRACL, qui induira une charge supplémentaire de 1,0 Md€ pour les collectivités territoriales et les groupements de collectivités dont la situation est suivie dans le cadre de ce rapport (et 1,1 Md€ pour la fonction publique territoriale prise dans son ensemble). À elle seule, cette charge supplémentaire représente un cinquième de l'augmentation totale des charges de fonctionnement anticipée au stade de la loi de finances pour 2026 (soit + 5,1 Md€ au total).

Comme en 2025, l'évolution des charges de rémunération ne serait pas affectée par des mesures indiciaires¹¹⁶. Néanmoins, une mesure nouvelle transversale engendrera des charges supplémentaires pour les collectivités : la revalorisation du Smic de 2,41 % au 1^{er} juin 2026, suscitée par une hausse des prix à la consommation supérieure à 2 %. Une indemnité différentielle sera en effet versée aux agents publics dont la rémunération devient inférieure au Smic, après celle appliquée au 1^{er} janvier 2026.

¹¹⁶ La dernière mesure indiciaire générale a joué sur l'année 2024, sans effet report sur l'année 2025 (attribution de cinq points d'indice à tous les agents au 1^{er} janvier 2024).

b) Des charges d'achats de biens et services impactées par l'inflation

Le projet de loi de finances pour 2026 avait retenu pour 2026 une prévision d'inflation de 1,3 %. Après la forte inflation des années 2022 (+ 5,2 %) et 2023 (+ 4,9 %), ce niveau traduisait la poursuite de la décélération intervenue en 2024 (+ 2 % en moyenne annuelle). Il était de nature à faciliter la maîtrise de leurs charges de fonctionnement par les collectivités.

Dans le sens de cette maîtrise, des contrats d'électricité passés par les collectivités en 2022 et 2023, lors du pic d'inflation, ont pu être renégociés ou renouvelés en 2025 avec des effets favorables sur leurs charges. Des renégociations intervenues en 2025 à des conditions plus favorables auront des effets positifs en année pleine 2026.

Le rapport d'avancement annuel du PSMT d'avril 2026 a toutefois porté à 1,9 % la prévision annuelle d'inflation.

L'évolution des charges d'achats de biens et de prestations de service et, potentiellement, d'autres charges (dotations et subventions de fonctionnement versées par les collectivités à des organismes tiers), pourrait favoriser une hausse de l'ensemble des charges de fonctionnement des collectivités plus élevée que l'hypothèse de 2,2 % prise en compte par le rapport d'avancement annuel. À cet égard, la hausse du Smic au 1^{er} juin aura des conséquences directes sur les dépenses de contrats de prestations de service peu qualifiées (nettoyage, gardiennage) puis, par effet de diffusion, sur d'autres dépenses d'achats.

c) Des charges de protection sociale qui continueront à augmenter

Les charges relatives au RSA continueraient à augmenter sous l'effet de la remontée tendancielle du nombre de foyers allocataires de cette prestation (+ 0,1 % en moyenne annuelle en 2025) et de la revalorisation du montant de la prestation au 1^{er} avril en fonction de l'inflation constatée.

Les charges relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) évolueront, comme en 2025, sous l'effet de trois facteurs : la hausse du nombre de personnes âgées en perte d'autonomie, les revalorisations annuelles de tarifs et, dans un sens opposé, l'expérimentation pour 21 départements de la recentralisation du financement de l'APA – établissement mise en œuvre à compter du 1^{er} juillet 2025. Cette dernière a procuré en 2025 aux départements expérimentateurs un gain net estimé à 15 M€, qui atteindrait 30 M€ en année pleine 2026.

Il est par ailleurs probable que les charges relatives à la prestation de compensation du handicap et celles liées aux frais de séjour et d'hébergement continueront à augmenter à un rythme soutenu, sous l'effet d'un nombre croissant de bénéficiaires, en particulier de personnes handicapées et d'enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE).

2 - Des dépenses d'investissement qui diminueraient logiquement en cette première année du cycle électoral municipal

Pour 2026, année électorale, les prévisions associées à la loi de finances pour 2026 prenaient pour hypothèse une diminution de 2,5 % de l'investissement public local. Le rapport d'avancement annuel porte cette hypothèse baissière à - 3,1 %.

Une diminution des dépenses la première année des mandats communaux et intercommunaux 2026-2032 serait cohérente avec les situations observées la première année des précédents mandats, à l'exception toutefois de celui de 2020-2026, affecté par la crise « covid ».

La décélération anticipée des dépenses d'investissement serait toutefois moindre que la moyenne constatée sur les cycles électoraux passés en raison d'une progression de l'investissement local moins dynamique en 2025 que les années précédentes, du fait des évolutions propres aux départements et aux régions.

De surcroît, le décalage d'un an du versement du FCTVA prévu par la loi de finances pour 2026 pour les communautés de communes et d'agglomération (voir I, C *supra*) pourrait inciter ces intercommunalités à étaler la réalisation de leurs projets d'équipement.

Toutefois, l'inflation des produits énergétiques et la hausse des salaires induite par la revalorisation du Smic pourraient accroître le coût des matériaux et des travaux menés par les collectivités, et donc leurs dépenses d'équipement, à moins qu'elles ne réagissent à ces surcoûts en étalant ou en réduisant leurs travaux. Ces ajustements pourraient cependant être freinés par le caractère pluriannuel d'une partie de leurs projets.

**

L'analyse des facteurs d'évolution des principaux postes de recettes et de dépenses rend plausible la prévision d'amélioration du solde des collectivités retenue par le rapport d'avancement annuel du PSMT, malgré la mise à la charge des collectivités d'une nouvelle contribution annuelle au redressement des finances publiques, qui conduirait à dégrader ce même solde si les collectivités n'adaptaient pas en conséquence leurs dépenses et leurs recettes.

Le rapport d'avancement annuel du PSMT prend cependant en compte des hypothèses plus favorables d'évolution des recettes et des dépenses des collectivités, malgré la dégradation de l'environnement économique suscitée par le conflit au Moyen-Orient, en particulier les effets inflationnistes de la hausse du prix des hydrocarbures.

Les recettes de TVA des collectivités pourraient être moindres qu'attendu si la prévision d'augmentation en volume de la consommation des ménages ne se concrétisait pas. En outre, les prévisions rehaussées d'augmentation du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et des taxes foncières sont moins bien corroborées par les informations disponibles à date et la chronique des années récentes ; indépendamment même des effets possibles d'un relèvement des taux d'intérêt sur les transactions immobilières, elles pourraient ainsi s'avérer surestimées.

Dans l'éventualité d'une poussée inflationniste plus marquée que l'hypothèse retenue sur le prix des achats de biens, de services et de travaux, la hausse des dépenses des collectivités pourrait approcher, voire dépasser celle de leurs recettes, pour la plupart non indexées sur l'inflation ou indexées sur une inflation constatée moindre que celle qui pourrait survenir en 2026 (notamment les bases des locaux d'habitation assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties, première recette fiscale du « bloc communal »).

En définitive, le solde des collectivités pourrait ne pas connaître d'amélioration notable en 2026.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La part des collectivités dans le total des dépenses publiques (près de 18 %), la situation dégradée des finances publiques dans leur ensemble et le maintien d'un déficit encore élevé des collectivités fin 2025 justifient la mise à la charge de ces dernières d'une contribution pluriannuelle au redressement des finances publiques. La bonne santé financière des collectivités, en moyenne, est de nature à en faciliter la mobilisation.

Après celle de 2025, la loi de finances pour 2026 a prévu une nouvelle contribution, dont le montant estimé par la Cour (3,5 Md€ en AE, net de mesures favorables aux collectivités) est, au stade de la loi de finances, moindre que celui de la contribution constatée pour 2025 (4,3 Md€ en AE). En CP, la contribution pour 2026 (2,4 Md€) dépasse en revanche celle constatée en 2025 (1,7 Md€). Le montant de la contribution 2026 va croître sous l'effet d'annulations d'AE et de CP en cours d'année.

La conception de la contribution 2026 ne marque pas de progrès par rapport à celle de 2025. Elle est dispersée entre un nombre accru de mesures (huit contre six) et pèse de manière disproportionnée sur certains échelons territoriaux (les intercommunalités après les régions en 2025) pour en préserver d'autres (les départements et, comme en 2025, les communes). Elle a un effet péréquisiteur limité et ne s'accompagne pas d'un renforcement de la péréquation financière entre collectivités, pourtant nécessaire pour permettre aux collectivités peu favorisées d'assumer l'effet cumulatif des contributions annuelles. Intercommunalités et communes sont par ailleurs moins incitées à accueillir des activités industrielles, la réduction des bases d'imposition des locaux industriels ne leur étant plus intégralement compensée. Le DILICO est reconduit pour un montant moins élevé – les communes ayant été exonérées –, alors que son effet présumé sur le comportement de dépense des collectivités dépend d'une hausse continue de son montant, au demeurant peu concevable.

Afin de rendre la contribution des collectivités plus prévisible et équitable, il conviendrait d'en programmer sur plusieurs années le montant et la répartition entre les quatre échelons territoriaux d'administration locale et de la mobiliser par la fixation d'une norme d'évolution du montant exhaustif des transferts financiers de l'État, modulée par échelon territorial en fonction de ses capacités financières. Par ailleurs, il conviendrait de mettre en extinction le DILICO et de créer en revanche de véritables fonds nationaux de mise en réserve de recettes, par échelon territorial, afin de permettre aux collectivités d'assumer seules les effets de dégradations de la conjoncture économique sur leurs recettes et leurs dépenses, sans attribution par l'État d'aides exceptionnelles ou de nouveaux pouvoirs fiscaux.

En 2026, les collectivités territoriales et leurs groupements parviendraient de nouveau non seulement à absorber la contribution au redressement des finances publiques, mais aussi à réduire leur déficit. Selon le rapport d'avancement du PSMT (avril 2026), le déficit ne s'élèverait plus qu'à 4,5 Md€, soit moins de la moitié de celui de 2025. Malgré la dégradation de l'environnement macroéconomique, cette prévision est plus optimiste que celle de la loi de finances pour 2026. Si les incertitudes qui en affectent la réalisation (effets de la guerre au Moyen-Orient sur les dépenses ; évolution des recettes de TVA, de DMTO et de taxes foncières) se matérialisaient dans un sens défavorable, le solde des collectivités pourrait ne pas connaître d'amélioration notable en 2026.

La Cour formule les recommandations suivantes, dont les deux dernières ont vocation à être mises en œuvre de manière progressive et concertée au cours de la période du mandat municipal 2026-2032 :

- 1. à compter de 2027, intégrer aux documents de cadrage de l'ensemble des finances publiques (projet de loi de programmation, PSMT et son rapport d'avancement) et des finances locales (rapport annexé au projet de loi de finances annuel), une trajectoire pluriannuelle de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement propre aux collectivités et une description des moyens envisagés pour la réaliser (recommandation reformulée - ministère de l'action et des comptes publics, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation) ;*
- 2. à compter de 2027, mobiliser la contribution des collectivités au redressement des finances publiques, non plus par des mesures éparses, mais par la fixation d'une norme d'évolution du montant exhaustif des transferts financiers de l'État en leur faveur, différenciée par échelon territorial (recommandation reformulée - ministère de l'action et des comptes publics, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation) ;*
- 3. dans le cadre du projet de loi de finances pour 2027, mettre en extinction le DILICO et créer en revanche des fonds nationaux de lissage des aléas conjoncturels par échelon territorial (recommandation nouvelle - ministère de l'action et des comptes publics, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation) ;*
- 4. à l'exception des sommes affectées au Fonds national d'attractivité économique des territoires, répartir intégralement d'ici 2032 les transferts de recettes de la taxe sur la valeur ajoutée aux collectivités en fonction de critères péréquateurs de ressources et de charges fondés sur des données contemporaines (recommandation reconduite - ministère de l'action et des comptes publics, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation) ;*

5. *au sein de la dotation globale de fonctionnement, basculer intégralement d'ici 2032 les montants des dotations forfaitaires des communes et des départements et de la dotation de compensation des intercommunalités vers les dotations de péréquation et éliminer les biais contre-péréquateurs de ces dernières (recommandation reconduite - ministère de l'action et des comptes publics, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation).*
-

Liste des abréviations

AE	Autorisations d'engagement
AIS	Allocations individuelles de solidarité
APA.....	Aide personnalisée d'autonomie
APUL	Administration publique locale
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASSO	Administration de sécurité sociale
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CFL	Comité des finances locales
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CNRACL	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CP.....	Crédits de paiement
CRF	Charges réelles de fonctionnement
CTU.....	Collectivités territoriales uniques
CVAE.....	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DCRTP	Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGF.....	Dotation globale de fonctionnement
DGFîP	Direction générale des finances publiques
DILICO	Dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités
DMTO.....	Droits de mutation à titre onéreux
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRF	Dépenses réelles de fonctionnement
EPCI.....	Établissements publics de coopération intercommunale
ESMS	Établissement ou service médico-social
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FDPTP.....	Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle
FNAET.....	Fonds national de l'attractivité économique des territoires
FNP DMTO..	Fonds national de péréquation des DMTO
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales

GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations
GMBI	Application informatique « Gérer mes biens immobiliers »
IFER	Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LFI	Loi de finances initiale
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
MNA	Mineurs non accompagnés
OFGL	Observatoire des finances et de la gestion publique locales
PCH	Prestation de compensation du handicap
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PRF	Produits réels de fonctionnement
PSMT	Plan budgétaire et structurel à moyen terme
PSR	Prélèvements sur recettes
RCT	Relations avec les collectivités territoriales
REI	Recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale
REOM	Redevance d'enlèvement des ordures ménagères
RRF	Recettes réelles de fonctionnement
RSA	Revenu de solidarité active
SAAD	Services d'aide à domicile
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocations multiples
TASCOM	Taxe sur les surfaces commerciales
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TER	Train express régional
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	Taxe d'habitation
THLV	Taxe d'habitation sur les logements vacants
THRP	Taxe d'habitation sur les résidences principales
THRS	Taxe d'habitation sur les résidences secondaires
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TSCA	Taxe spéciale sur les conventions d'assurances
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

Annexes

Annexe n° 1 : évolution des finances des collectivités locales – France entière – Budgets principaux et annexes (2019-2025)	179
Annexe n° 2 : évolution des finances des collectivités du bloc communal – France entière Budgets principaux et annexes (2019-2025)	181
Annexe n° 3 : évolution des finances des communes – France entière (avec Paris) – Budgets principaux et annexes (2019-2025)	183
Annexe n° 4 : évolution des finances des EPCI – France entière – Budgets principaux et annexes (2019-2025).....	185
Annexe n° 5 : évolution des finances départementales – France entière – Budgets principaux et annexes (2019-2025).....	187
Annexe n° 6 : évolution des finances régionales – France entière – Budgets principaux et annexes (2019-2025).....	189
Annexe n° 7 : évolution des finances des syndicats – France entière – Budgets principaux et annexes (2019-2025).....	191
Annexe n° 8 : présentation fonctionnelle des dépenses du « bloc communal », des départements et des régions	193
Annexe n° 9 : la réforme des concours de la CNSA aux départements	197
Annexe n° 10 : l'évolution particulière du produit des taxes d'habitation sur les résidences secondaires et sur les logements vacants.....	199
Annexe n° 11 : l'évolution particulière du produit de la taxe d'aménagement.....	203
Annexe n° 12 : une situation financière globalement favorable des syndicats, sauf exception	204
Annexe n° 13 : bilan financier comparé du mandat 2020-2026 avec le mandat 2014-2020 du « bloc communal »	210
Annexe n° 14 : le fonds de sauvegarde des départements	224
Annexe n° 15 : le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements.....	226
Annexe n° 16 : l'expérimentation d'une recentralisation de l'APA-E	228

Annexe n° 17 : évolution des principaux agrégats constitutifs des dépenses sociales des départements	230
Annexe n° 18 : mesures non retenues ou atténuées dans la loi de finances pour 2026 par rapport au projet de loi de finances	237
Annexe n° 19 : évolution du tarif du cheval fiscal appliqué par les régions.....	240

**Annexe n° 1 : évolution des finances
des collectivités locales – France entière¹¹⁷ –
Budgets principaux et annexes (2019-2025)**

(En Md€)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2025- 2024	Évolution 2025/ 2024	Évolution 2025/ 2019
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	224,4	220,3	231,6	242,9	251,3	258,2	264,1	+ 5,9	2,3 %	17,7 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	149,1	147,1	153,1	161,1	166,2	169,6	174,8	+ 5,1	3,0 %	17,2 %
<i>Impôts locaux</i>	88,2	90,0	57,6	59,7	56,2	58,7	59,5	+ 0,7	1,2 %	- 32,5 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	60,7	57,1	95,6	101,4	110,0	110,8	115,2	+ 4,4	4,0 %	89,7 %
<i>Fiscalité reversée</i>	0,2	0,0	- 0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	- 0,0	- 17,0 %	- 53,1 %
<i>Dotations et participations</i>	48,0	48,6	51,1	52,2	54,0	54,8	54,5	- 0,2	- 0,4 %	13,7 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	27,3	24,6	27,4	29,6	31,1	33,8	34,8	+ 1,0	2,9 %	27,2 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	185,5	185,4	190,3	200,0	211,8	220,7	223,9	+ 3,2	1,4 %	20,7 %
<i>Achats de biens et services</i>	39,9	38,6	40,8	44,5	48,7	51,8	53,0	+ 1,2	2,3 %	32,9 %
<i>Dépenses de personnel</i>	65,3	66,0	67,9	71,4	74,8	78,4	80,1	+ 1,7	2,2 %	22,7 %
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	34,2	34,9	35,8	36,2	38,5	40,6	41,6	+ 1,0	2,4 %	21,4 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	15,9	15,6	15,8	16,1	16,4	16,8	16,4	- 0,5	- 2,8 %	3,2 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	23,8	23,6	23,6	25,6	26,5	26,1	26,2	+ 0,0	0,1 %	9,8 %
<i>Charges financières</i>	4,1	3,9	3,6	3,5	4,5	5,1	5,0	- 0,2	- 3,4 %	20,0 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	2,3	2,8	2,7	2,7	2,4	1,8	1,7	- 0,1	- 3,9 %	- 24,3 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	38,9	34,9	41,3	42,9	39,4	37,6	40,2	+ 2,7	7,2 %	3,4 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	15,6	15,8	15,7	16,7	16,7	16,9	17,3	+ 0,4	2,2 %	10,5 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	23,3	19,1	25,6	26,2	22,8	20,7	23,0	+ 2,3	11,2 %	- 1,3 %

¹¹⁷ Y compris les départements de Martinique, de Guyane, de Corse-du-Sud, de Haute-Corse et les régions de Corse, Martinique et Guyane. Les comptes des syndicats ne sont pas pris en compte.

(En Md€)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2025- 2024	Évolution 2025/ 2024	Évolution 2025/ 2019
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	38,9	34,9	41,3	42,9	39,4	37,6	40,2	+ 2,7	7,2 %	3,4 %
Remboursement d'emprunts (d)	15,6	15,8	15,7	16,7	16,7	16,9	17,3	+ 0,4	2,2 %	10,5 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	23,3	19,1	25,6	26,2	22,8	20,7	23,0	+ 2,3	11,2 %	- 1,3 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	24,0	23,6	24,8	25,7	27,5	28,8	28,5	- 0,2	- 0,8 %	18,9 %
FCTVA	5,3	5,7	5,9	5,7	5,9	6,5	7,2	+ 0,7	11,2 %	36,7 %
Subventions d'équipement reçues	11,4	11,8	12,6	13,4	15,4	16,7	15,9	- 0,8	- 4,8 %	38,9 %
Autres recettes	7,3	6,2	6,3	6,6	6,2	5,6	5,5	- 0,2	- 2,9 %	- 25,2 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	47,3	42,7	50,4	51,9	50,3	49,4	51,5	+ 2,1	4,2 %	9,0 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	64,5	59,9	63,6	67,9	72,5	77,4	79,1	+ 1,7	2,2 %	22,7 %
Dépenses d'équipement	48,0	41,7	45,3	49,3	53,2	56,8	59,1	+ 2,3	4,0 %	23,3 %
Subventions d'équipement versées	13,2	14,8	15,0	15,3	16,2	17,0	15,7	- 1,3	- 7,7 %	19,4 %
Autres dépenses	3,3	3,4	3,3	3,4	3,0	3,6	4,3	+ 0,7	19,8 %	27,5 %
SOLDE BUDGÉTAIRE (a+f-b-h)	-1,5	-1,4	2,5	0,7	-5,5	-11,1	-10,3	+ 0,8	-6,9%	
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	17,2	17,2	13,2	16,0	22,2	28,0	27,6	- 0,4	- 1,4 %	60,6 %
Emprunts souscrits (j)	16,4	19,8	18,1	18,8	18,2	23,8	26,0	+ 2,2	9,0 %	58,6 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	- 0,8	2,6	4,9	2,8	- 4,0	- 4,2	- 1,6	+ 2,5	- 61,0 %	100,1 %
ENCOURS DE LA DETTE (l)	175,5	180,7	182,9	185,4	187,3	194,5	203,3	+ 8,8	4,5 %	15,8 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	4,5	5,2	4,4	4,3	4,7	5,2	5,1	- 0,1	- 2,5 %	12,0 %
Compte au Trésor	45,5	51,3	58,8	59,6	55,1	49,6	48,4	- 1,2	- 2,5 %	6,3 %
Crédits de Trésorerie	3,5	5,3	7,5	2,2	2,2	3,0	2,8	- 0,2	- 6,0 %	- 19,6 %

**Annexe n° 2 : évolution des finances
des collectivités du bloc communal – France entière¹¹⁸
Budgets principaux et annexes (2019-2025)**

(En Md€)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2025- 2024	Évolution 2025 2024	Évolution 2025/ 2019
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	129,7	128,0	133,5	141,5	149,7	155,5	158,2	+ 2,8	1,8 %	22,1 %
Produit de la fiscalité	78,1	78,6	80,1	85,1	91,5	94,8	96,7	+ 2,0	2,1 %	23,9 %
Impôts locaux	58,8	60,0	51,9	54,1	54,0	56,8	57,5	+ 0,7	1,2 %	- 2,3 %
Autres impôts et taxes	18,6	18,0	27,6	30,4	36,8	37,3	38,6	+ 1,3	3,4 %	107,6 %
Fiscalité reversée	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	- 0,0	- 0,6 %	- 2,0 %
Dotations et participations	28,5	29,0	30,7	31,1	32,0	33,0	32,8	- 0,1	- 0,4 %	15,3 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	23,1	20,4	22,8	25,4	26,2	27,7	28,6	+ 1,0	3,7 %	24,2 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	106,6	106,2	109,5	116,3	123,3	129,3	131,4	+ 2,2	1,7 %	23,3 %
Achats de biens et services	32,1	30,7	32,6	35,8	39,0	40,7	41,1	+ 0,4	1,0 %	28,3 %
Dépenses de personnel	49,1	49,6	51,0	53,7	55,9	58,9	60,4	+ 1,5	2,5 %	22,9 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	1,8	1,9	2,0	2,0	2,2	2,3	2,3	+ 0,1	3,1 %	27,6 %
Subventions de fonctionnement	8,9	8,9	8,8	9,1	9,5	10,2	10,2	- 0,0	- 0,1 %	14,0 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	9,7	10,0	10,5	11,1	11,7	12,3	12,6	+ 0,3	2,6 %	30,7 %
Charges financières	2,9	2,7	2,5	2,4	2,9	3,2	3,1	- 0,1	- 3,4 %	8,1 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	2,1	2,5	2,2	2,1	2,0	1,7	1,7	- 0,0	- 0,4 %	- 20,4 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	23,1	21,8	24,0	25,2	26,5	26,2	26,8	+ 0,7	2,6 %	16,2 %
Remboursement d'emprunts (d)	10,5	10,3	10,8	11,3	11,1	11,2	11,4	+ 0,2	1,8 %	8,2 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	12,6	11,5	13,2	14,0	15,4	15,0	15,5	+ 0,5	3,3 %	22,9 %

¹¹⁸ Communes, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles y compris la métropole de Lyon et les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris. Ont été retenus les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes en nomenclature M14, M57 et M4 et ses déclinaisons. Ont été ajoutées les données financières du département de Paris entre 2014 et 2018, de manière à conserver un périmètre cohérent avec la fusion entre la ville et le département à compter de 2019.

(En Md€)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2025- 2024	Évolution 2025/ 2024	Évolution 2025/ 2019
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	23,1	21,8	24,0	25,2	26,5	26,2	26,8	+ 0,7	2,6 %	16,2 %
Remboursement d'emprunts (d)	10,5	10,3	10,8	11,3	11,1	11,2	11,4	+ 0,2	1,8 %	8,2 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	12,6	11,5	13,2	14,0	15,4	15,0	15,5	+ 0,5	3,3 %	22,9 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	17,0	15,9	16,9	17,6	18,1	18,9	19,7	+ 0,9	4,8 %	16,3 %
FCTVA	3,9	4,2	4,3	4,0	4,1	4,6	5,4	+ 0,7	15,7 %	38,4 %
Subventions d'équipement reçues	7,0	6,7	7,5	8,0	8,7	9,7	9,9	+ 0,1	1,5 %	41,5 %
Autres recettes	6,2	5,0	5,1	5,5	5,2	4,6	4,5	+ 0,0	0,7 %	- 26,0 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	29,7	27,4	30,1	31,6	33,4	33,9	35,2	+ 1,4	4,1 %	19,1 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	42,9	36,5	38,6	42,2	45,6	50,0	53,9	+ 3,9	7,9 %	25,8 %
Dépenses d'équipement	37,8	31,6	33,6	36,9	40,5	44,6	47,9	+ 3,4	7,6 %	26,8 %
Subventions d'équipement versées	2,5	2,7	2,7	2,8	2,9	3,1	3,2	+ 0,2	5,2 %	27,8 %
Autres dépenses	2,5	2,2	2,3	2,5	2,1	2,4	2,8	+ 0,4	16,6 %	9,0 %
SOLDE BUDGÉTAIRE (a+f-b-h)	-2,7	1,2	2,3	0,6	-1,0	-4,9	-7,3	- 2,3	47,6%	
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	13,2	9,1	8,5	10,7	12,1	16,1	18,7	+ 2,5	15,8 %	40,9 %
Emprunts souscrits (j)	11,8	11,2	11,3	12,9	11,8	13,6	16,5	+ 2,8	20,8 %	39,3 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	- 1,4	2,0	2,8	2,2	- 0,4	- 2,4	- 2,2	+ 0,3	- 12,3 %	54,5 %
ENCOURS DE LA DETTE (l)	115,7	117,3	117,7	119,7	120,5	123,4	128,7	+ 5,3	4,3 %	11,2 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,0	5,4	4,9	4,7	4,6	4,7	4,8	+ 0,1	1,6 %	- 4,3 %
Compte au Trésor	35,0	38,6	43,4	45,2	44,5	42,0	39,9	- 2,1	- 5,0 %	13,9 %
Crédits de Trésorerie	1,4	2,6	3,7	1,4	1,5	2,1	2,0	- 0,1	- 6,0 %	42,2 %

**Annexe n° 3 : évolution des finances
des communes – France entière (avec Paris) –
Budgets principaux et annexes (2019-2025)**

<i>(En Md€)</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	<i>Évolution 2025- 2024</i>	<i>Évolution 2025/ 2024</i>	<i>Évolution 2025/ 2019</i>
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	87,2	84,9	88,3	92,9	97,6	100,5	102,2	+ 1,6	1,6 %	17,2 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	55,9	56,0	57,2	59,7	63,4	65,2	66,2	+ 1,0	1,5 %	18,5 %
<i>Impôts locaux</i>	35,4	36,1	35,9	37,7	41,3	43,4	43,8	+ 0,4	0,9 %	23,8 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	8,3	7,7	9,1	9,8	9,9	9,4	10,0	+ 0,6	6,7 %	21,1 %
<i>Fiscalité reversée</i>	12,2	12,1	12,2	12,2	12,3	12,4	12,4	- 0,0	- 0,1 %	1,3 %
<i>Dotations et participations</i>	17,9	18,2	18,6	19,2	19,8	20,4	20,6	+ 0,3	1,3 %	15,4 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	13,4	10,7	12,4	14,0	14,3	15,0	15,3	+ 0,4	2,5 %	14,3 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	73,2	72,1	74,1	78,5	82,2	85,6	86,8	+ 1,2	1,4 %	18,6 %
<i>Achats de biens et services</i>	18,8	17,4	18,5	20,6	22,3	23,1	23,2	+ 0,1	0,4 %	23,8 %
<i>Dépenses de personnel</i>	38,8	38,9	39,9	41,8	43,3	45,3	46,3	+ 1,0	2,2 %	19,2 %
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	+ 0,0	3,0 %	26,3 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	5,8	5,7	5,6	5,8	6,0	6,3	6,4	+ 0,0	0,4 %	9,5 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	5,7	5,9	6,1	6,4	6,5	6,9	7,0	+ 0,1	1,3 %	21,8 %
<i>Charges financières</i>	1,9	1,7	1,6	1,5	1,7	1,9	1,8	- 0,1	- 3,1 %	- 3,2 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	1,2	1,4	1,2	1,1	1,0	0,8	0,8	- 0,0	- 1,2 %	- 30,9 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	14,0	12,8	14,1	14,4	15,4	14,9	15,3	+ 0,5	3,1 %	9,9 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	6,8	6,6	6,8	6,8	6,9	6,9	6,9	+ 0,1	0,8 %	1,8 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	7,2	6,1	7,4	7,6	8,5	8,0	8,4	+ 0,4	5,1 %	17,6 %

(En Md€)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2025- 2024	Évolution 2025/ 2024	Évolution 2025/2019
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	14,0	12,8	14,1	14,4	15,4	14,9	15,3	+ 0,5	3,1 %	9,9 %
Remboursement d'emprunts (d)	6,8	6,6	6,8	6,8	6,9	6,9	6,9	+ 0,1	0,8 %	1,8 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	7,2	6,1	7,4	7,6	8,5	8,0	8,4	+ 0,4	5,1 %	17,6 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	12,2	11,4	11,6	12,2	12,8	13,4	14,3	+ 0,8	6,0 %	16,7 %
FCTVA	2,8	3,1	3,0	2,8	2,9	3,2	3,8	+ 0,5	16,5 %	33,1 %
Subventions d'équipement reçues	5,2	5,0	5,3	5,6	6,3	7,1	7,3	+ 0,2	2,7 %	41,1 %
Autres recettes	4,2	3,3	3,3	3,7	3,6	3,1	3,2	+ 0,1	2,9 %	- 24,3 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	19,4	17,5	19,0	19,8	21,3	21,5	22,7	+ 1,2	5,7 %	17,0 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	27,1	22,3	23,7	26,1	28,5	31,2	33,1	+ 1,9	6,2 %	22,0 %
Dépenses d'équipement	24,7	20,0	21,2	23,7	26,1	28,6	30,2	+ 1,6	5,6 %	22,2 %
Subventions d'équipement versées	1,5	1,4	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	+ 0,0	2,8 %	9,3 %
Autres dépenses	1,0	0,9	1,0	0,9	0,9	1,0	1,3	+ 0,3	27,1 %	35,4 %
SOLDE BUDGÉTAIRE (a+f-b-h)	-1,0	1,8	2,1	0,5	-0,3	-2,9	-3,5	- 0,7	22,8 %	
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	7,8	4,8	4,7	6,3	7,2	9,7	10,4	+ 0,7	7,3 %	34,4 %
Emprunts souscrits (j)	6,7	6,1	6,9	7,7	6,7	7,6	8,9	+ 1,3	17,5 %	33,9 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	- 1,1	1,3	2,2	1,4	- 0,6	- 2,1	- 1,5	+ 0,6	- 29,2 %	37,5 %
ENCOURS DE LA DETTE (l)	71,7	70,6	70,6	71,4	71,2	72,0	73,9	+ 1,9	2,7 %	3,1 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,1	5,5	5,0	5,0	4,6	4,8	4,8	- 0,0	- 0,4 %	- 6,2 %
Compte au Trésor	25,2	26,7	29,1	31,5	30,7	28,8	27,4	- 1,4	- 5,0 %	8,9 %
Crédits de Trésorerie	0,8	1,0	1,2	0,9	0,9	1,3	1,3	- 0,0	- 2,7 %	49,0 %

Annexe n° 4 : évolution des finances des EPCI – France entière – Budgets principaux et annexes (2019-2025)

(En M€)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2025- 2024	Évolution 2025 2024	Évolution 2025/ 2019
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	44,9	45,6	47,7	51,1	54,8	57,4	58,8	+ 1,3	2,3 %	30,9 %
Produit de la fiscalité	22,2	22,6	22,9	25,4	28,1	29,6	30,6	+ 1,0	3,3 %	37,6 %
Impôts locaux	23,4	23,9	15,9	16,4	12,8	13,4	13,7	+ 0,3	2,4 %	- 41,6 %
Autres impôts et taxes	10,3	10,2	18,5	20,6	27,0	28,0	28,6	+ 0,6	2,3 %	176,7 %
Fiscalité reversée	- 11,6	- 11,5	- 11,6	- 11,6	- 11,7	- 11,7	- 11,7	+ 0,0	- 0,1 %	1,5 %
Dotations et participations	11,7	11,9	13,1	12,9	13,3	13,7	13,3	- 0,4	- 2,6 %	14,4 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	11,0	11,1	11,8	12,8	13,4	14,1	14,9	+ 0,7	5,1 %	34,8 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	35,8	36,5	37,9	40,3	43,7	46,2	47,3	+ 1,1	2,4 %	32,1 %
Achats de biens et services	13,6	13,7	14,4	15,6	17,1	18,0	18,3	+ 0,3	1,9 %	34,6 %
Dépenses de personnel	11,3	11,7	12,1	12,9	13,7	14,6	15,2	+ 0,6	3,8 %	34,2 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	+ 0,0	3,3 %	29,6 %
Subventions de fonctionnement	3,2	3,2	3,3	3,4	3,6	4,0	3,9	- 0,0	- 1,0 %	22,0 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	4,9	5,1	5,3	5,7	6,1	6,4	6,7	+ 0,2	3,9 %	36,0 %
Charges financières	1,0	1,0	0,9	0,9	1,2	1,4	1,3	- 0,1	- 3,9 %	27,3 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,9	1,1	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	+ 0,0	0,4 %	- 7,6 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	9,1	9,1	9,9	10,8	11,1	11,3	11,5	+ 0,2	2,0 %	26,0 %
Remboursement d'emprunts (d)	3,7	3,7	4,0	4,4	4,2	4,3	4,4	+ 0,1	3,3 %	20,0 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	5,4	5,4	5,8	6,4	6,9	7,0	7,1	+ 0,1	1,2 %	30,0 %

(En Md€)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2025- 2024	Évolution 2025/ 2024	Évolution 2025/ 2019
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	9,1	9,1	9,9	10,8	11,1	11,3	11,5	+ 0,2	2,0 %	26,0 %
Remboursement d'emprunts (d)	3,7	3,7	4,0	4,4	4,2	4,3	4,4	+ 0,1	3,3 %	20,0 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	5,4	5,4	5,8	6,4	6,9	7,0	7,1	+ 0,1	1,2 %	30,0 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	5,7	5,3	6,0	6,1	6,1	6,5	6,7	+ 0,2	3,3 %	18,6 %
FCTVA	1,0	1,1	1,4	1,2	1,2	1,4	1,6	+ 0,2	14,0 %	53,1 %
Subventions d'équipement reçues	2,7	2,5	2,9	3,2	3,4	3,7	3,8	+ 0,1	2,1 %	41,7 %
Autres recettes	2,0	1,7	1,8	1,8	1,5	1,4	1,4	- 0,1	- 4,3 %	- 30,8 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	11,1	10,7	11,9	12,5	13,0	13,5	13,8	+ 0,3	2,2 %	24,2 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	16,6	15,0	15,6	16,9	17,9	19,9	22,0	+ 2,1	10,7 %	32,7 %
Dépenses d'équipement	13,1	11,6	12,4	13,2	14,4	16,0	17,8	+ 1,8	11,2 %	35,5 %
Subventions d'équipement versées	1,9	2,1	1,9	2,1	2,3	2,6	2,8	+ 0,2	9,2 %	47,4 %
Autres dépenses	1,6	1,3	1,3	1,5	1,2	1,3	1,4	+ 0,1	8,5 %	- 8,4 %
SOLDE BUDGÉTAIRE (a+f-b-h)	-1,8	-0,6	0,3	0,1	-0,7	-2,1	-3,8	- 1,7	81,7%	
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	5,5	4,3	3,8	4,4	4,9	6,4	8,2	+ 1,8	28,9 %	50,2 %
Emprunts souscrits (j)	5,2	5,1	4,4	5,2	5,1	6,0	7,6	+ 1,5	25,1 %	46,4 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	- 0,3	0,8	0,6	0,8	0,2	- 0,3	- 0,6	- 0,3	101,7 %	117,6 %
ENCOURS DE LA DETTE (l)	44,5	47,1	47,5	48,6	49,6	51,6	55,1	+ 3,4	6,6 %	23,8 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	4,9	5,2	4,8	4,5	4,5	4,6	4,8	+ 0,2	4,5 %	- 1,7 %
Compte au Trésor	9,8	12,0	14,3	13,6	13,8	13,1	12,5	- 0,7	- 5,1 %	26,6 %
Crédits de Trésorerie	0,5	1,6	2,5	0,6	0,6	0,8	0,7	- 0,1	- 11,4 %	31,4 %

Annexe n° 5 : évolution des finances départementales – France entière – Budgets principaux et annexes (2019-2025)

(En Md€)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2025- 2024	Évolution 2025/ 2024	Évolution 2025/ 2019
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	65,7	65,3	69,7	71,9	71,2	71,7	74,0	+ 2,3	3,1 %	12,6 %
Produit de la fiscalité	46,7	46,6	50,5	52,2	50,3	49,4	52,1	+ 2,6	5,3 %	11,6 %
Impôts locaux	19,0	19,3	5,0	4,9	1,4	1,2	1,3	+ 0,0	2,1 %	- 93,3 %
Autres impôts et taxes	26,3	25,9	44,1	46,0	47,5	46,9	49,5	+ 2,6	5,6 %	88,3 %
Fiscalité reversée	1,4	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	+ 0,0	0,2 %	- 2,8 %
Dotations et participations	15,5	15,3	15,6	16,1	16,9	17,6	17,7	+ 0,1	0,6 %	14,4 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	3,6	3,5	3,6	3,6	4,0	4,7	4,2	- 0,5	- 10,6 %	17,6 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	56,4	57,3	58,1	60,5	64,1	66,2	67,0	+ 0,7	1,1 %	18,8 %
Achats de biens et services	4,0	4,0	4,0	4,3	4,7	4,7	4,5	- 0,3	- 5,4 %	11,1 %
Dépenses de personnel	12,1	12,3	12,6	13,3	14,2	14,7	14,8	+ 0,1	1,0 %	22,1 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	31,7	32,2	32,7	32,9	34,7	36,4	37,4	+ 1,0	2,8 %	18,0 %
Subventions de fonctionnement	1,9	2,0	2,0	2,1	2,3	2,3	2,2	- 0,1	- 6,4 %	13,8 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	5,8	6,0	6,1	6,7	7,2	7,3	7,3	+ 0,0	0,5 %	26,0 %
Charges financières	0,7	0,6	0,6	0,6	0,8	0,9	0,8	- 0,0	- 2,7 %	19,6 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,1	0,2	0,1	0,6	0,3	0,0	0,0	- 0,0	- 86,1 %	- 94,9 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	9,4	8,0	11,5	11,4	7,1	5,5	7,0	+ 1,5	27,7 %	- 25,1 %
Remboursement d'emprunts (d)	3,3	3,1	3,2	3,4	3,3	3,2	3,3	+ 0,1	2,6 %	- 1,3 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	6,1	4,9	8,3	8,1	3,8	2,3	3,8	+ 1,4	62,1 %	- 38,0 %

(En Md€)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2025- 2024	Évolution 2025/ 2024	Évolution 2025/ 2019
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	9,4	8,0	11,5	11,4	7,1	5,5	7,0	+ 1,5	27,7 %	- 25,1 %
Remboursement d'emprunts (d)	3,3	3,1	3,2	3,4	3,3	3,2	3,3	+ 0,1	2,6 %	- 1,3 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	6,1	4,9	8,3	8,1	3,8	2,3	3,8	+ 1,4	62,1 %	- 38,0 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	2,3	2,3	2,5	2,7	3,1	3,0	3,0	+ 0,0	0,6 %	30,7 %
FCTVA	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	+ 0,0	0,1 %	37,2 %
Subventions d'équipement reçues	1,1	1,0	1,1	1,3	1,7	1,5	1,5	- 0,1	- 3,6 %	38,7 %
Autres recettes	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	+ 0,1	26,6 %	- 8,0 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	8,4	7,1	10,9	10,8	6,9	5,3	6,8	+ 1,5	27,3 %	- 19,0 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	10,4	10,5	11,6	12,4	12,8	12,3	11,3	- 0,9	- 7,7 %	9,3 %
Dépenses d'équipement	6,7	6,8	7,8	8,4	8,6	8,4	7,4	- 0,9	- 11,2 %	10,1 %
Subventions d'équipement versées	3,4	3,4	3,5	3,7	3,8	3,6	3,7	+ 0,0	1,0 %	8,1 %
Autres dépenses	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	- 0,0	- 15,1 %	4,8 %
SOLDE BUDGÉTAIRE (a+f-b-h)	1,3	-0,2	2,5	1,7	-2,5	-3,8	-1,3	+ 2,5	-65,4%	
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	2,0	3,4	0,7	1,6	5,8	7,0	4,6	- 2,4	- 34,4 %	126,9 %
Emprunts souscrits (j)	2,5	3,9	3,0	2,5	3,0	5,4	5,3	- 0,2	- 3,0 %	111,4 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,5	0,6	2,2	0,9	- 2,8	- 1,5	0,7	+ 2,2	nd	47,2 %
ENCOURS DE LA DETTE (l)	31,7	32,8	32,3	31,5	31,2	33,5	35,4	+ 1,9	5,7 %	11,5 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	3,4	4,1	2,8	2,8	4,4	6,1	5,0	- 1,1	- 17,2 %	48,7 %
Compte au Trésor	7,3	8,1	10,0	11,9	8,8	6,5	7,4	+ 1,0	14,8 %	2,0 %
Crédits de Trésorerie	0,2	0,3	0,3	0,0	0,1	0,2	0,3	+ 0,2	112,6 %	69,8 %

Annexe n° 6 : évolution des finances régionales – France entière – Budgets principaux et annexes (2019-2025)

(En Md€)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2025- 2024	Évolution 2025/ 2024	Évolution 2025/ 2019
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	29,0	26,9	28,4	29,5	30,4	31,1	31,8	+ 0,8	2,5 %	9,7 %
Produit de la fiscalité	24,4	22,0	22,5	23,8	24,4	25,4	26,0	+ 0,5	2,1 %	6,6 %
Impôts locaux	10,3	10,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	+ 0,0	0,6 %	- 93,2 %
Autres impôts et taxes	15,9	13,2	23,8	25,0	25,6	26,6	27,1	+ 0,6	2,1 %	71,2 %
Fiscalité reversée	- 1,8	- 1,9	- 2,0	- 1,9	- 1,9	- 1,9	- 1,9	- 0,0	1,1 %	3,9 %
Dotations et participations	4,0	4,3	4,9	5,1	5,1	4,2	4,0	- 0,2	- 5,3 %	- 0,4 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	0,7	0,6	0,9	0,6	0,9	1,4	1,9	+ 0,5	32,5 %	187,4 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	22,6	21,9	22,6	23,3	24,5	25,2	25,5	+ 0,3	1,2 %	12,8 %
Achats de biens et services	3,8	3,9	4,2	4,4	5,0	6,3	7,4	+ 1,0	16,2 %	96,0 %
Dépenses de personnel	4,1	4,1	4,3	4,4	4,7	4,8	4,9	+ 0,1	2,1 %	21,3 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,7	0,8	1,1	1,2	1,7	2,0	1,8	- 0,1	- 6,4 %	153,8 %
Subventions de fonctionnement	5,0	4,7	5,0	4,9	4,6	4,3	4,0	- 0,3	- 7,1 %	- 20,0 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	8,4	7,7	7,1	7,8	7,6	6,6	6,2	- 0,3	- 5,1 %	- 25,6 %
Charges financières	0,6	0,6	0,6	0,6	0,9	1,1	1,0	- 0,0	- 3,8 %	78,6 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,0	0,2	0,4	0,0	0,1	0,1	0,0	- 0,0	- 32,3 %	2,0 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	6,5	5,1	5,8	6,2	5,9	5,9	6,4	+ 0,5	8,2 %	- 1,2 %
Remboursement d'emprunts (d)	1,8	2,3	1,7	2,1	2,3	2,6	2,7	+ 0,1	3,7 %	44,9 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	4,6	2,7	4,0	4,1	3,6	3,3	3,7	+ 0,4	11,7 %	- 19,6 %

(En Md€)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2025- 2024	Évolution 2025/ 2024	Évolution 2025/ 2019
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	6,5	5,1	5,8	6,2	5,9	5,9	6,4	+ 0,5	8,2 %	- 1,2 %
Remboursement d'emprunts (d)	1,8	2,3	1,7	2,1	2,3	2,6	2,7	+ 0,1	3,7 %	44,9 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	4,6	2,7	4,0	4,1	3,6	3,3	3,7	+ 0,4	11,7 %	- 19,6 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	4,6	5,4	5,4	5,4	6,3	6,9	5,7	- 1,2	- 17,0 %	22,8 %
FCTVA	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	- 0,0	- 0,7 %	22,3 %
Subventions d'équipement reçues	3,4	4,0	4,0	4,0	5,0	5,4	4,5	- 0,9	- 16,5 %	33,7 %
Autres recettes	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,5	- 0,3	- 33,0 %	- 26,8 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	9,3	8,2	9,4	9,5	9,9	10,2	9,4	- 0,8	- 7,6 %	1,7 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	11,2	12,9	13,4	13,3	14,2	15,1	13,8	- 1,3	- 8,6 %	23,2 %
Dépenses d'équipement	3,4	3,3	3,9	3,9	4,1	3,9	3,7	- 0,2	- 4,1 %	10,0 %
Subventions d'équipement versées	7,2	8,7	8,8	8,8	9,4	10,3	8,8	- 1,5	- 14,6 %	21,9 %
Autres dépenses	0,6	0,9	0,7	0,6	0,6	0,9	1,2	+ 0,4	39,7 %	119,6 %
SOLDE BUDGÉTAIRE (a+f-b-h)	-0,1	-2,4	-2,3	-1,7	-2,0	-2,3	-1,7	+ 0,6	-26,7%	
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	1,9	4,7	4,0	3,7	4,2	4,9	4,4	- 0,5	- 10,7 %	125,9 %
Emprunts souscrits (j)	2,0	4,7	3,8	3,4	3,5	4,7	4,2	- 0,5	- 11,2 %	106,2 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,1	0,0	- 0,1	- 0,4	- 0,8	- 0,2	- 0,2	- 0,0	0,5 %	- 312,8 %
ENCOURS DE LA DETTE (l)	28,0	30,5	33,0	34,3	35,5	37,7	39,2	+ 1,6	4,1 %	39,9 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	4,3	6,0	5,7	5,5	6,1	6,4	6,1	- 0,2	- 3,8 %	41,6 %
Compte au Trésor	3,2	4,5	5,4	2,6	1,7	1,2	1,1	- 0,1	- 8,1 %	- 65,9 %
Crédits de Trésorerie	1,9	2,3	3,5	0,7	0,6	0,8	0,5	- 0,2	- 31,0 %	- 73,1 %

**Annexe n° 7 : évolution des finances des syndicats –
France entière – Budgets principaux et annexes
(2019-2025)**

(En Md€)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2025- 2024	Évolution 2025/ 2024	Évolution 2025/ 2019
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	15,2	15,0	16,1	16,3	17,6	18,0	18,6	+ 0,6	3,3 %	22,4 %
Produit de la fiscalité	2,1	2,0	2,2	2,0	2,3	2,3	2,3	+ 0,0	2,0 %	9,5 %
Impôts locaux	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	+ 0,0	7,9 %	90,2 %
Autres impôts et taxes	2,0	1,9	2,1	1,9	2,2	2,1	2,1	+ 0,0	1,5 %	5,6 %
Fiscalité reversée	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,0	- 5,1 %	- 91,3 %
Dotations et participations	5,3	5,3	5,6	5,6	5,9	6,1	6,3	+ 0,2	3,4 %	20,9 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	7,9	7,7	8,4	8,7	9,4	9,6	10,0	+ 0,3	3,6 %	26,9 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	11,5	11,3	12,0	12,4	13,4	13,8	14,3	+ 0,5	3,4 %	24,0 %
Achats de biens et services	6,2	6,0	6,6	6,8	7,3	7,5	7,7	+ 0,2	2,6 %	25,3 %
Dépenses de personnel	2,8	2,8	2,9	3,1	3,2	3,4	3,5	+ 0,1	2,4 %	25,6 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,0	- 5,8 %	18,4 %
Subventions de fonctionnement	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	+ 0,1	8,3 %	9,4 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	+ 0,1	8,0 %	71,7 %
Charges financières	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6	+ 0,0	2,3 %	6,5 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,7	0,6	0,6	0,7	0,8	0,6	0,6	+ 0,0	7,6 %	- 4,0 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	3,7	3,7	4,2	3,9	4,1	4,2	4,4	+ 0,1	3,0 %	17,4 %
Remboursement d'emprunts (d)	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	+ 0,0	2,6 %	11,8 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	2,1	2,1	2,5	2,1	2,4	2,4	2,5	+ 0,1	3,3 %	21,8 %

(En Md€)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2025- 2024	Évolution 2025/ 2024	Évolution 2025/ 2019
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	3,7	3,7	4,2	3,9	4,1	4,2	4,4	+ 0,1	3,0 %	17,4 %
Remboursement d'emprunts (d)	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	+ 0,0	2,6 %	11,8 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	2,1	2,1	2,5	2,1	2,4	2,4	2,5	+ 0,1	3,3 %	21,8 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	3,4	3,1	3,6	3,7	3,8	4,1	3,7	- 0,4	- 9,4 %	8,7 %
FCTVA	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	+ 0,0	6,2 %	46,4 %
Subventions d'équipement reçues	2,4	2,3	2,6	2,7	2,8	3,0	2,5	- 0,5	- 15,6 %	7,0 %
Autres recettes	0,8	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	+ 0,1	9,4 %	3,0 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	5,5	5,3	6,1	5,8	6,2	6,5	6,2	- 0,3	- 4,6 %	13,6 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	7,5	6,9	7,8	8,1	8,8	9,0	9,1	+ 0,0	0,4 %	21,0 %
Dépenses d'équipement	6,7	6,2	7,0	7,2	7,9	7,9	7,9	+ 0,0	0,1 %	16,7 %
Subventions d'équipement versées	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	- 0,1	- 27,8 %	41,6 %
Autres dépenses	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7	0,9	1,0	+ 0,1	13,1 %	65,6 %
SOLDE BUDGÉTAIRE (a+f-b-h)	-0,4	-0,1	0,0	-0,6	-0,9	-0,7	-1,0	- 0,3	40,9 %	
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	2,0	1,7	1,7	2,3	2,6	2,5	2,8	+ 0,3	13,5 %	41,1 %
Emprunts souscrits (j)	1,9	1,7	2,2	2,4	2,4	2,8	2,9	+ 0,2	6,7 %	54,4 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	- 0,1	0,1	0,5	0,1	- 0,1	0,2	0,1	- 0,2	- 61,2 %	- 187,3 %
ENCOURS DE LA DETTE (l)	19,1	19,1	19,8	19,5	20,1	20,9	22,1	+ 1,2	5,6 %	15,6 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,1	5,1	4,7	5,0	4,9	4,9	5,1	+ 0,1	2,5 %	- 1,5 %
Compte au Trésor	7,1	7,1	7,9	8,0	8,2	8,1	8,1	+ 0,0	0,0 %	14,0 %
Crédits de Trésorerie	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,3	- 0,1	- 20,0 %	- 14,9 %

Annexe n° 8 : présentation fonctionnelle des dépenses du « bloc communal », des départements et des régions

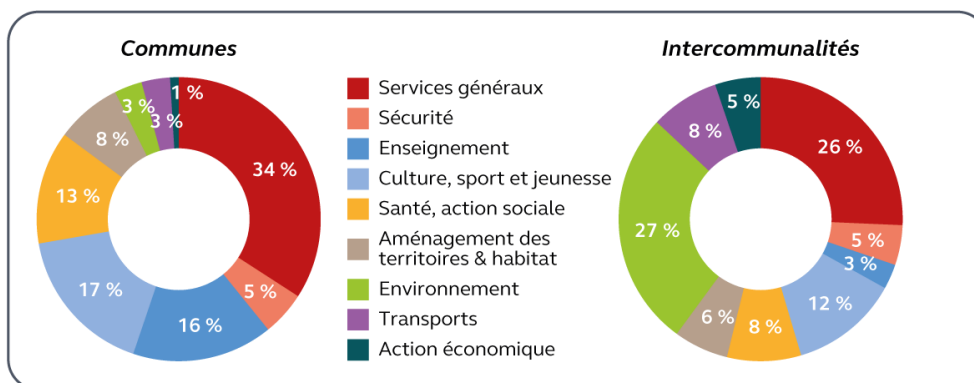
La présentation fonctionnelle des dépenses permet d'appréhender les domaines auxquels elles sont consacrées.

Bloc communal

Pour les collectivités du « bloc communal », cette présentation ne couvre pas l'ensemble de leurs dépenses. En effet, elle n'est obligatoire que pour les communes de plus de 3 500 habitants. Par ailleurs, elle ne concerne pas les budgets annexes.

De ce fait, la comptabilité fonctionnelle retrace 78,8 % du total des charges réelles de fonctionnement des communes et 77,0 % de celles des intercommunalités.

Graphique n° 38 : composition des charges réelles de fonctionnement des communes et des intercommunalités par fonction en 2025 (en %)

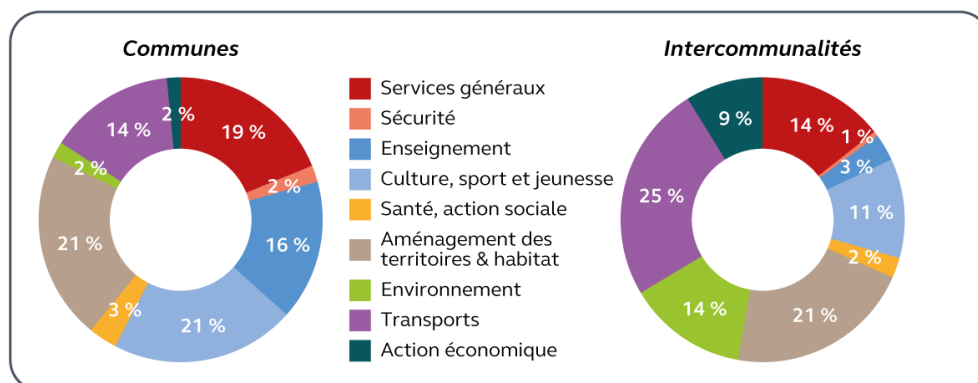


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Outre les services généraux, les charges de fonctionnement des communes sont avant tout destinées aux domaines « culture, sport et jeunesse » et « enseignement ». Le principal domaine d'intervention des intercommunalités est l'« environnement », principalement les déchets et la propreté urbaine, suivi de loin par « culture, sport et jeunesse ».

La comptabilité fonctionnelle retrace par ailleurs 68,5 % du total des dépenses réelles d'investissement des communes et 72,7 % de celles des intercommunalités.

Graphique n° 39 : composition des dépenses réelles d'investissement des communes et des intercommunalités par fonction en 2025 (en %)



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

Le premier poste de dépenses d'investissement des communes est le secteur « aménagement du territoire et habitat » (plus d'un cinquième des dépenses), en particulier les aménagements et services urbains. Il est suivi par les secteurs « culture, sport et jeunesse », « services généraux » et « enseignement ».

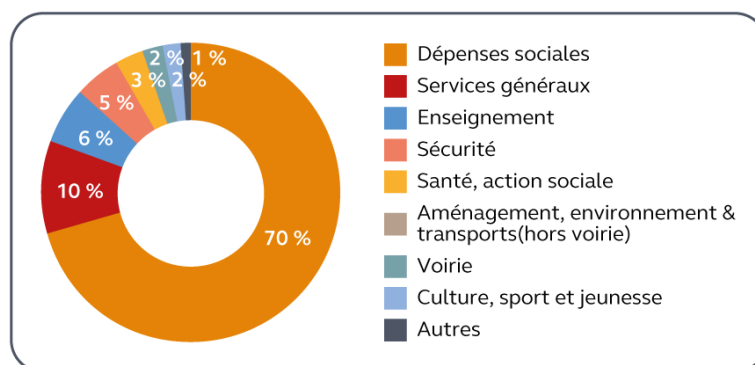
Les dépenses des intercommunalités sont orientées prioritairement vers le secteur des « transports » (un quart des dépenses), en hausse de 9,8 % par rapport à 2024. Au sein de ce secteur, les trois quarts des dépenses concernent la voirie. Comme pour les communes, le secteur « aménagement du territoire et habitat » concentre plus d'un cinquième des dépenses. Le secteur « environnement » est le quatrième poste de dépenses, après les « services généraux ».

Départements

En 2025, les dépenses sociales par destination (y compris les frais de personnel et d'achats concourant à l'exercice des compétences des départements dans le domaine social) ont représenté en moyenne plus des deux-tiers (70 %) du total des charges de fonctionnement des départements.

Suivent ensuite les services généraux (10 %), puis les dépenses liées au fonctionnement des collèges (6 %) et celles ayant notamment trait au financement des services départementaux d'incendie et de secours (5 %).

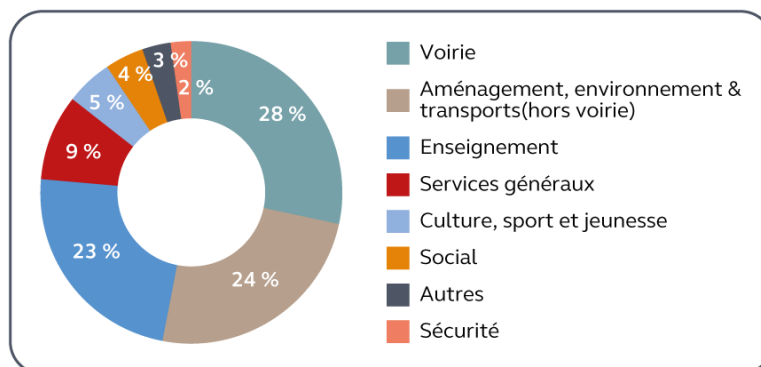
Graphique n° 40 : composition des charges réelles de fonctionnement des départements par fonction en 2025 (en %)



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

En 2025, les dépenses réelles d'investissement des départements ont été principalement consacrées à des projets en matière de voirie (28 %), d'aménagement ou liés à l'environnement et aux transports (24 %) et à l'entretien des collèges (23 %).

Graphique n° 41 : composition des dépenses réelles d'investissement des départements par fonction en 2025 (en %)

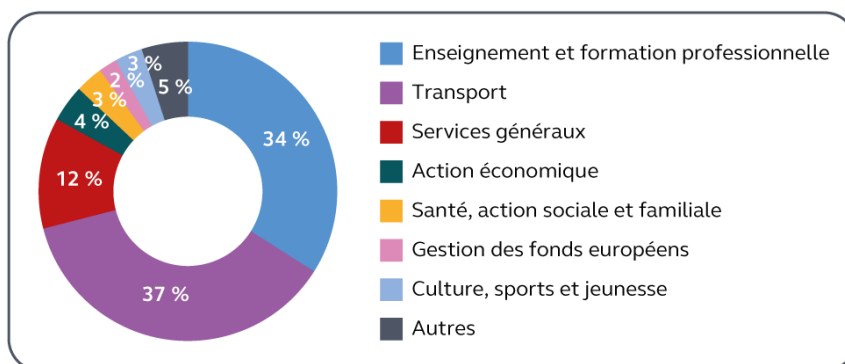


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Régions

En 2025, les dépenses relatives aux transports publics (transports ferroviaires, interurbains et scolaires) et à l'enseignement secondaire (fonctionnement des lycées), la formation professionnelle et l'apprentissage ont représenté respectivement 37 % et 34 % des charges de fonctionnement des régions.

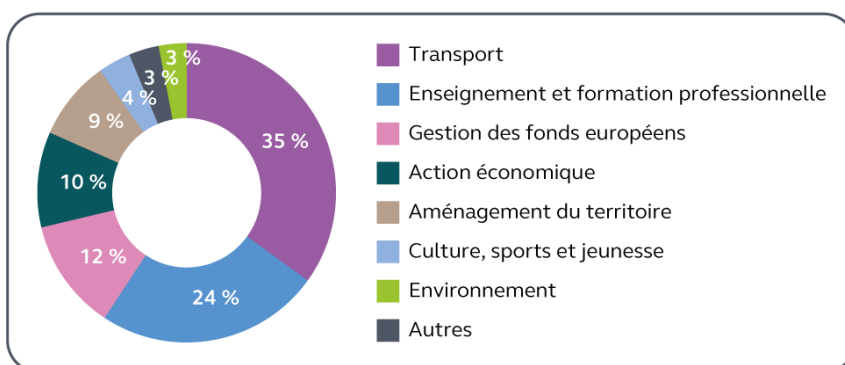
Graphique n° 42 : composition des charges réelles de fonctionnement des régions par fonction en 2025 (%)



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

En investissement, les transports ont constitué le premier poste de dépenses des régions (4,8 Md€, soit 35,0 % du total), suivis de l'enseignement du second degré et de la formation professionnelle (3,4 Md€, soit 24,3 % du total), de la gestion des fonds européens (1,7 Md€, soit 12,0 %), de l'action économique (1,4 Md€, soit 10,3 %), et de l'aménagement des territoires (1,2 Md€, soit 8,6 %).

Graphique n° 43 : composition des dépenses réelles d'investissement des régions par fonction en 2025 (%)



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

Annexe n° 9 : la réforme des concours de la CNSA aux départements

Dans la comptabilité des départements et des collectivités exerçant leurs compétences, les produits relatifs aux concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ont atteint 5,7 Md€ en 2025. Ils ont crû de 83,6 % entre 2019 et 2025, soit + 58,4 points en euros constants.

Cette hausse reflète un double phénomène : la diversification de la nature des concours et la dynamique des recettes de la CNSA.

D'une part, au cours de ces dernières années, huit concours se sont ajoutés aux concours traditionnels visant à couvrir une partie des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de prestation de compensation du handicap (PCH) et au concours relatif à l'installation et au fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (« concours MDPH »), créé en 2005.

Ces nouveaux concours ont notamment visé à compenser une partie des coûts liés aux hausses salariales induites par l'application à des publics de plus en plus larges des accords du Ségur de la santé. Il s'agit de :

- la dotation complémentaire pour financer des actions visant à améliorer la qualité du service rendu par les services d'aide et d'accompagnement à domicile ou SAAD (dit concours « dotation qualité ») depuis 2022 ;
- la compensation du surcoût pour l'APA et la PCH de la revalorisation du tarif plancher des intervenants des SAAD (dit concours « tarif plancher ») depuis 2022 ;
- la compensation de revalorisations salariales dans les établissements et services médico-sociaux tarifés par les conseils départementaux (dit concours « article 43 ») depuis 2022 ;
- la compensation de revalorisations salariales dans les SAAD (dit concours « article 47 ») depuis 2021 ;
- le concours destiné à couvrir une partie du coût de l'aide à la vie partagée versée par les départements aux porteurs de projet d'habitants inclusifs avec lesquels ils ont conventionné (dit concours « aide à la vie partagée ») depuis 2021 ;
- la dotation de l'État aux MDPH (depuis 2017) ;
- le concours « autres actions de prévention » (première composante du concours dit « commission des financeurs ») depuis 2016 ;
- le concours « forfait autonomie » (seconde composante du concours dit « commission des financeurs ») également depuis 2016.

À ces huit concours, s'ajoutent deux concours supplémentaires à compter de 2025 : l'aide financière aux départements afin de contribuer au soutien à la mobilité des professionnels de l'aide à domicile¹¹⁹ ; le « complément Ségur » pour contribuer au financement des revalorisation salariales résultant de l'accord de la branche des activités sanitaires, sociales et médico-sociales privées à but non lucratif du 4 juin 2024¹²⁰.

D'autre part, jusqu'à l'année 2024 comprise, les concours APA et PCH, qui représentaient 75 % du total des concours de la CNSA aux départements¹²¹, progressaient sous l'effet du rendement des principales recettes de la CNSA qui en constituent l'assiette (contribution sociale généralisée, contribution solidarité autonomie et contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie).

Dans le cadre de la réforme des concours de la CNSA, prévue par l'article 81 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, quatre concours ont été fusionnés en deux nouveaux concours « personnes âgées » et « personnes handicapées » et un nouveau régime de financement de ces derniers a été instauré.

Le concours « personnes âgées » (PA) résulte de la consolidation des financements antérieurement alloués au titre de l'APA ainsi que de ceux relevant des dispositifs dits « article 47 » et « tarif plancher » pour les dépenses afférentes à la prise en charge de ce public. De manière symétrique, le concours « personnes handicapées » (PH) procède du regroupement des financements de la PCH avec ceux issus des mêmes dispositifs « article 47 » et « tarif plancher », appliqués aux dépenses relatives aux personnes handicapées.

Le financement de ces deux concours est calculé selon une formule¹²² prenant en compte, en premier lieu, le taux de couverture 2024 issu du rapport entre les « anciens » concours 2024 définitifs et les dépenses réalisées par les départements en 2024 et, en second lieu, les dépenses réalisées par les départements dans l'année. Pour le concours « personnes âgées », le taux de couverture intègre les concours APA 1 et APA 2 ainsi que le complément exceptionnel de 150 M€ versé en 2024 au titre du « geste 24 ».

Pour les départements pris individuellement, l'évolution du montant des concours PA et PH dépend désormais de celle de leurs dépenses, auxquelles s'applique un taux de compensation figé correspondant à celui de 2024, et non plus de l'évolution des recettes de la CNSA.

¹¹⁹ Décret n° 2025-817 du 13 août 2025 relatif à l'aide financière de soutien à la mobilité et aux temps de dialogue et de partage de bonnes pratiques versée aux départements et aux collectivités territoriales uniques par la CNSA et fixant son montant pour 2025.

¹²⁰ Article 93 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2026.

¹²¹ Soit, en utilisant les crédits effectivement exécutés en 2023, 3,7 Md€ sur 4,9 Md€.

¹²² Décret n° 2025-885 du 3 septembre 2025 relatif aux concours versés par la CNSA en application du 3° de l'article L. 223-8 du code de la sécurité sociale.

Annexe n° 10 : l'évolution particulière du produit des taxes d'habitation sur les résidences secondaires et sur les logements vacants

Si la taxe d'habitation sur les résidences principales a été supprimée, les communes et les intercommunalités continuent à percevoir les recettes de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et, sous réserve d'avoir instauré cet impôt¹²³, de la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV).

En 2025, le produit de la THRS s'est élevé à 3,0 Md€¹²⁴ (dont 2,1 Md€ pour les communes et 0,9 Md€ pour les intercommunalités à fiscalité propre), contre 3,7 Md€ en 2024. Malgré leur revalorisation automatique en fonction de l'inflation constatée, les bases de THRS ont de nouveau baissé en 2025 (- 19,3 %, après - 5,9 % en 2024), après avoir augmenté de manière anormale en 2023 (+ 24,4 %).

Le produit de la THLV a quant à lui atteint 128 M€. Sa chute (- 27,9 %) reflète de même celle des bases d'imposition (- 26,6 %). En 2024, son produit avait considérablement augmenté (+ 27,2 %), tout comme les bases de cet impôt (+ 27,7 %).

Une part minoritaire de la baisse du produit de la THRS traduit le retrait, du champ d'application de la taxe, des locaux à usage strictement professionnel, des structures d'hébergement d'urgence et des structures non lucratives. En contrepartie, les collectivités concernées perçoivent un prélèvement sur les recettes de l'État égal au produit perçu en 2024 (90,8 M€).

La diminution du produit de la THRS et de la THLV est avant tout la conséquence de la fiabilisation de leur processus de collecte, après les dysfonctionnements de 2023.

¹²³ Cette faculté existe pour les communes dans lesquelles ne s'applique pas la taxe sur les logements vacants, impôt obligatoire affecté à l'État.

¹²⁴ Montant issu du fichier de recensement des éléments d'imposition (REI), rôle principal et majorations.

Une fiabilité accrue de la collecte de la THRS et de la THLV

En 2023, la taxation de la THRS et de la THLV a été établie pour la première fois à partir des données déclarées par les contribuables dans l'application GMBI « Gérer Mes Biens Immobiliers ».

Certains contribuables ont été assujettis à tort en raison des règles de gestion appliquées par la DGFIP aux informations déclarées ou omises.

Comme l'a souligné la Cour¹²⁵, ces assujettissements à tort ont un coût considérable pour l'État. En application de l'article 1641 du code général des impôts, l'État verse en effet aux communes et intercommunalités le produit voté de la taxe d'habitation et prend à sa charge les frais de dégrèvement et de non-valeur de cette imposition¹²⁶.

Au 31 mai 2026, l'État a dégrèvé au total 1 096,2 M€ au titre de la THRS et 64,0 M€ au titre de la THLV exigibles en 2023, à la suite de l'introduction de 1,1 million de recours par des contribuables.

Les modifications apportées aux règles de gestion des impôts ont eu pour effet de réduire le nombre d'assujettissements à tort et le montant des dégrèvements pris en charge par l'État au titre de la THRS et de la THLV exigibles en 2024. Compte tenu de l'introduction de 0,7 million de recours, leur montant s'élève néanmoins à 748,5 M€ pour la THRS et à 111,9 M€ pour la THLV au 31 mai 2026.

Plusieurs améliorations ont été mises en place pour la campagne de taxation 2025, notamment la fiabilisation des données par la mise en œuvre d'un traitement de « nettoyage » du référentiel de l'occupation et la prise en compte d'une nouvelle obligation déclarative incombant aux locataires d'une résidence secondaire (article 115 de la loi de finances pour 2025).

Ces évolutions ont permis de réduire les dégrèvements. S'agissant de la THRS et de la THLV exigibles en 2025, ils s'élèvent respectivement à 281,0 M€ et à 48,9 M€ au 31 mai 2026, à la suite de l'introduction de près de 0,3 million de recours, ce qui traduit une réduction de plus de moitié par rapport à ceux au 31 mai 2025 au titre de la THRS et de la THLV exigibles en 2024 (650,1 M€ et 104,6 M€ de dégrèvements, à la suite de 0,65 million de recours au total).

¹²⁵ Voir Cour des comptes, *Gérer mes biens immobiliers*, rapport public thématique, janvier 2025.

¹²⁶ En dehors des dégrèvements de la majoration de la THRS résultant de l'application du II de l'article 1407 ter du code général des impôts.

Les taux moyens de la THRS et de la THLV ont continué à se réduire : - 1,1 % après - 0,2 % en 2024 pour la THRS ; - 1,8 % après - 0,3 % en 2024 pour la THLV.

Les bases d'imposition ont diminué malgré une mobilisation accrue de ces recettes fiscales par les collectivités.

Un nombre accru de communes ont exercé leur faculté d'instaurer la THLV : en 2025, 6 190 communes ont levé cet impôt, contre 5 738 en 2024 (+ 7,9 %).

Au total, 4 872 communes, soit 14,0 % des communes représentant 6,7 % de la population, ont augmenté le taux de la THRS en 2025, contre 6 289 en 2024, soit 18,0 % des communes. Le nouveau dispositif¹²⁷ de majoration spéciale du taux de la THRS, qui permet de relever ce dernier sans accroître corrélativement celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties, sous certaines conditions¹²⁸, a contribué à leur nombre élevé. Ce dispositif a été activé par 1 300 communes, contre 1 700 en 2024. Par ailleurs, 143 intercommunalités, soit 11,4 % du total, ont relevé leur taux de THRS en 2025, contre 196 en 2024.

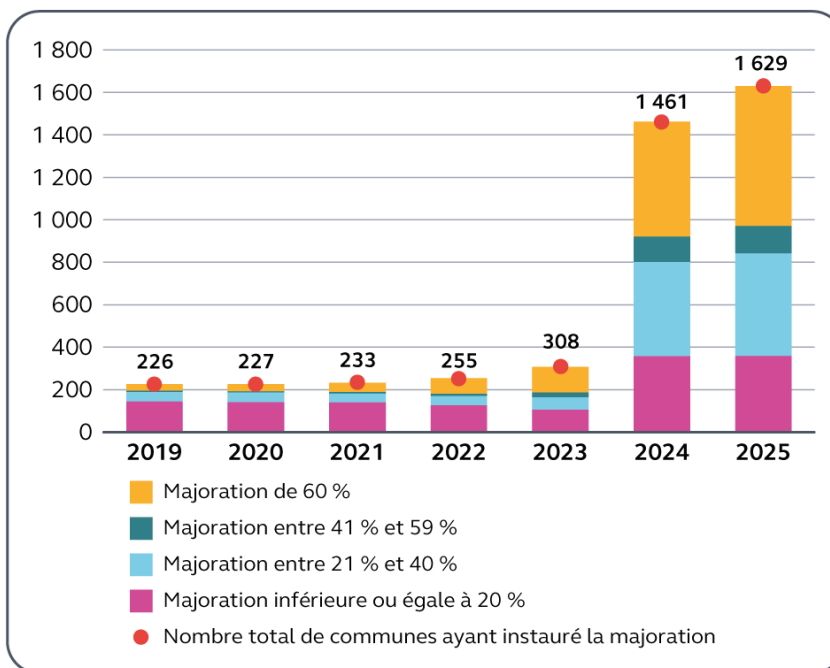
Outre la majoration du taux, certaines collectivités peuvent majorer le montant de l'impôt lui-même. Il s'agit des communes faisant face à des tensions immobilières où s'applique la taxe sur les logements vacants (TLV), perçue par l'État. La majoration du montant de la THRS est comprise entre 5 % et 60 %. Au 1^{er} janvier 2025, 3 690¹²⁹ communes avaient exercé cette possibilité, soit trois fois plus qu'en 2023 (1 136 communes au total), avant l'intervention du décret n° 2023-822 du 25 août 2023 qui a étendu le champ géographique de l'application de la TLV et de la possibilité de majorer le montant de la THRS. La moitié de ces communes sont situées dans les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur ou Île-de-France. En 2025, 1 628 communes ont institué la majoration, soit 44,1 % des communes éligibles, contre 1 461 en 2024 (39,5 %) et 308 en 2023. 657 communes ont opté pour le taux maximal de 60 %, soit 40,4 % des communes ayant institué la majoration, contre 36,9 % en 2024.

¹²⁷ Article 151 de loi de finances pour 2024.

¹²⁸ Les communes dont le taux de THRS est inférieur à 75 % du taux moyen de l'ensemble des communes du département peuvent le majorer à condition que leur nouveau taux ne dépasse pas 75 % du taux moyen des communes du département et que son augmentation n'excède pas de plus de 5 % celle du taux moyen des communes du département. Des conditions identiques s'appliquent aux intercommunalités.

¹²⁹ Sept de moins qu'en 2024, du fait de la fusion de communes.

Graphique n° 44 : nombre de communes ayant institué la majoration du montant de la THRS (2019-2025)



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

Le produit des majorations de THRS s'est élevé à 391 M€ en 2025, contre 436 M€ en 2024 et 286 M€ en 2023. Sa diminution par rapport à 2024 (- 10,4 %), malgré la hausse du nombre de communes appliquant une majoration et du taux moyen de celle-ci, traduit l'incidence de la baisse du produit de la THRS avant majoration (voir *supra*). Les communes situées dans deux régions concentrent plus de la moitié du produit : Provence-Alpes-Côte d'Azur et Île-de-France (98 M€ chacune). La Ville de Paris a perçu à elle seule 19,3 % du produit des majorations de THRS (75 M€). Le montant médian de ce produit s'élève à 32 711 €.

Annexe n° 11 : l'évolution particulière du produit de la taxe d'aménagement

En 2025, la chute du produit de la taxe d'aménagement affecté aux communes et aux départements s'est accélérée. Le montant des produits comptabilisés en section de fonctionnement ne s'élève plus qu'à 231,9 M€, contre 612,8 M€ en 2023, soit - 62,2 %. En section d'investissement, il n'atteint plus que 545,6 M€, contre 1 275,7 M€ en 2023, soit - 57,2 %.

Trois facteurs explicatifs principaux peuvent être avancés.

Tout d'abord, le nombre d'autorisations d'urbanisme a diminué de manière continue au cours des derniers exercices. En 2025, 195 670 permis de construire ont été délivrés (donnée provisoire), soit - 11 % par rapport à 2024 et - 44,4 % par rapport à 2021 (351 858 permis de construire).

En outre, l'exigibilité du paiement de la taxe a été reportée pour les demandes d'autorisation d'urbanisme initiale déposées à compter du 1^{er} septembre 2022 : la taxe est réclamée à la fin des travaux et non plus à la délivrance de l'autorisation et est calculée à l'appui d'une déclaration que doit effectuer le propriétaire dans les 90 jours suivant l'achèvement de son projet. Les projets dont la superficie dépasse un certain seuil donnent lieu à paiement de deux acomptes de 50 % et de 35 % de la taxe prévisionnelle, respectivement 9 mois, puis 18 mois après la validation de l'autorisation d'urbanisme. La loi de finances pour 2026 a réduit ce seuil de 5 000 m² à 3 000 m² afin d'accélérer les rentrées fiscales.

Enfin, la liquidation des taxes d'urbanisme a été transférée des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) aux services fonciers départementaux de la DGFIP pour les autorisations d'urbanisme dont la demande a été déposée depuis le 1^{er} septembre 2022.

Les DDTM continuent à traiter les dossiers déposés antérieurement à cette date. Les montants qu'ils liquident ont chuté (487,9 M€ de titres de recettes émis et 301,3 M€ annulés en 2025, contre 2 281,1 M€ émis et 457,8 M€ annulés en 2023).

L'activité de liquidation de la DGFIP s'accroît : en 2025, 217,4 M€ de titres ont été émis hors acomptes, après 23,9 M€ en 2024 et 0,4 M€ en 2023 ; 47,1 M€ d'acomptes ont de surcroît été émis après 12,6 M€ en 2024. Elle a cependant pris un retard significatif. Des erreurs déclaratives ont nécessité un important travail de contrôle afin de les corriger avant l'émission de titres. Le parcours déclaratif a dû faire l'objet d'une refonte (février 2025). Des incompréhensions continuent à se manifester de la part des redevables de la taxe. Certains omettent de déclarer l'achèvement des projets. De plus, les outils numériques de déclaration et de gestion ne sont pas encore totalement finalisés, ce qui limite l'automatisation de la liquidation (transmission incomplète des données d'urbanisme) et le contrôle des achèvements (notamment pour les aménagements portés par des promoteurs). Il est vraisemblable que le produit de la taxe d'aménagement continuera à diminuer en 2026.

Annexe n° 12 : une situation financière globalement favorable des syndicats, sauf exception

Précisions méthodologiques

Au 1^{er} janvier 2025, on pouvait dénombrer 8 322 syndicats, contre 8 629 en 2024, soit une diminution nette de 3,4 %. Depuis 2021, le nombre de syndicats s'est réduit de 8,1 %.

Par référence aux montants de produits de 2024, les suppressions de syndicats ont eu pour effet de retrancher 136,6 M€ de produits réels de fonctionnement, tandis que les créations en ont ajouté 84,5 M€. Le solde net de ces suppressions et créations s'établit ainsi à - 52,1 M€. Compte tenu de sa modestie, il n'est pas retraité dans les développements qui suivent.

Il existe plusieurs types de structures de coopération entre collectivités.

Graphique n° 45 : composition des syndicats par statut



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

Les syndicats de communes, ou syndicats intercommunaux, sont des établissements publics de coopération intercommunale dans lesquels s'associent des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt communal. Ils sont financés par des contributions de leurs membres, ce qui les distingue des intercommunalités et « ouverts » quand ils regroupent des collectivités de différentes natures, leurs groupements, ainsi que d'autres personnes de droit public comme les chambres consulaires.

Les syndicats ont un poids financier disparate. Leurs charges réelles de fonctionnement vont ainsi de quelques milliers d'euros à 0,5 Md€. Leur valeur moyenne atteint 1,7 M€ et leur valeur médiane 0,2 M€.

Ils exercent quatre activités principales : collecte et traitement des ordures ménagères ; production et distribution de l'eau et assainissement ; transport collectif de voyageurs ; production et distribution d'énergie.

Les analyses qui suivent portent exclusivement sur les syndicats. Elles ne couvrent pas les établissements publics exerçant des missions similaires. Elles excluent ainsi Île-de-France Mobilités et le syndicat des transports en commun de la région lyonnaise (SYTRAL).

Prise globalement, la situation financière des syndicats est plus favorable en 2025 qu'en 2024. L'augmentation de leurs produits réels de fonctionnement s'est accompagnée d'une moindre hausse de leurs charges de fonctionnement. Leur épargne a ainsi augmenté. En revanche, leurs recettes réelles d'investissement ont diminué. Malgré la stabilité globale des dépenses réelles d'investissement, la part de ces dépenses autofinancées par l'épargne nette et par les recettes réelles d'investissement a, par conséquent, diminué. L'endettement financier a continué à croître en montant et relativement à l'épargne, tout en restant soutenable.

**Tableau n° 20 : principaux agrégats comptables des syndicats
(2019-2025, en Md€)**

	2019	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2025-2024	
							En Montant	En %
<i>Produits réels de fonctionnement (a)</i>	14,4	14,2	15,4	16,3	18,0	18,6	+ 0,6	+ 3,3 %
<i>Charges réelles de fonctionnement (b)</i>	10,9	10,7	11,4	12,4	13,8	14,3	+ 0,5	+ 3,4 %
<i>(c) Épargne brute = (a) - (b)</i>	3,4	3,5	3,9	3,9	4,2	4,4	+ 0,1	+ 3,0 %
<i>(d) Taux d'épargne brute : (c) / (a)</i>	24,4 %	25,8 %	23,9 %	23,4 %	23,5 %	23,4 %	-	- 0,3 %
<i>(e) Épargne nette des remboursements d'emprunts</i>	1,8	2,0	2,3	2,1	2,4	2,5	+ 0,1	+ 3,3 %
<i>(f) Épargne nette + recettes réelles d'investissement</i>	5,5	6,1	5,8	6,2	6,5	6,2	- 0,3	- 4,6 %
<i>(g) Dépenses réelles d'investissement</i>	7,2	6,7	7,5	8,1	9,0	9,1	+ 0,0	+ 0,4 %
<i>(h) Taux d'autofinancement de l'investissement = (f) / (g)</i>	73,1 %	77,8 %	71,6 %	70,6 %	72,2 %	68,6 %	-	- 5,0 %
<i>(i) Solde du compte au Trésor</i>	7,1	7,1	7,8	8,0	8,1	8,1	+ 0,0	+ 0,0 %
<i>(j) Endettement financier</i>	18,4	18,3	19,0	19,5	20,9	22,1	+ 1,2	+ 5,6 %
<i>(k) Ratio de désendettement (en années) = (j) / (c)</i>	5,1	4,7	5,0	4,9	4,9	5,1	+ 0,1	+ 2,5 %

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

Cette lecture d'ensemble doit toutefois être interprétée avec prudence. Les syndicats connaissent en effet une grande hétérogénéité, qui tient à la diversité de leurs activités, de leurs modes de financement, de leurs contraintes d'exploitation et de leurs profils d'investissement. Les évolutions observées au niveau global recouvrent ainsi des situations contrastées selon les domaines d'activité. Dans ces conditions, la Cour a concentré ses analyses sur la situation financière des quatre principaux domaines d'activité des syndicats.

Les syndicats de collecte et de traitement des ordures ménagères : recul de l'épargne, hausse de l'investissement et de l'endettement

En 2025, les syndicats de collecte et de traitement des ordures ménagères ont représenté 34,0 % des charges réelles de fonctionnement (4,9 Md€) et 11,8 % des dépenses réelles d'investissement (1,1 Md€) de l'ensemble des syndicats.

Leurs produits réels de fonctionnement (5,6 Md€) ont légèrement augmenté par rapport à 2024 (+ 0,1 Md€, soit + 1,6 %). Cette évolution recouvre des mouvements contrastés : les participations reçues, qui constituent 46,7 % des recettes, ont progressé (+ 0,1 Md€, soit + 2,6 %) ; les autres recettes (y compris exceptionnelles) ont diminué (- 0,05 Md€, soit - 1,9 %).

Les charges réelles de fonctionnement (4,9 Md€) ont augmenté un peu plus que les produits (+ 0,1 Md€, soit + 2,2 %), sous l'effet principalement de l'augmentation des achats de biens et services (+ 0,1 Md€, soit + 2,2 %), qui représentent plus des deux tiers des charges.

Dans ces conditions, l'épargne brute a légèrement diminué à 0,8 Md€ (- 2,2 %). Compte tenu de la hausse des remboursements d'emprunts (0,4 Md€ en 2025, soit + 8,2 % par rapport à 2024), l'épargne nette s'est davantage repliée, à 0,3 Md€ (soit - 12,7 %).

Les recettes réelles d'investissement sont, pour leur part, quasi stables (0,2 Md€, + 1,4 %).

Dans le même temps, les dépenses d'investissement sont reparties fortement à la hausse pour atteindre 1,1 Md€ (+ 0,2 Md€, soit + 27,9 %), principalement sous l'effet des dépenses d'équipement (+ 0,2 Md€, soit + 21,1 %).

Sous l'effet de cette divergence d'évolution, la part des dépenses réelles d'investissement financée par l'épargne nette et les recettes réelles d'investissement a chuté (à 51,5 % en 2025, contre 71,5 % en 2024).

Dans ce contexte, l'endettement financier a augmenté, à 4,2 Md€ (+ 0,1 Md€, soit + 3,0 %), tandis que le solde du compte au Trésor a reculé à 1,4 Md€ (- 0,1 Md€, soit - 4,5 %). Sous l'effet du repli de l'épargne brute et de la hausse de l'endettement financier, le ratio de désendettement s'est légèrement dégradé, de 5,2 années en 2024 à 5,5 années. Une faible proportion de syndicats dépasse le seuil d'alerte de douze années (4,3 % contre 5,3 % en 2024).

Les syndicats d'eau et d'assainissement : hausse de l'épargne, stabilité de l'investissement et hausse de l'endettement

En 2025, les syndicats d'eau et d'assainissement ont représenté 16,6 % des charges réelles de fonctionnement (2,4 Md€) et 24,1 % des dépenses réelles d'investissement (2,2 Md€) de l'ensemble des syndicats.

Leurs produits réels de fonctionnement (4,0 Md€) ont fortement augmenté par rapport à 2024 (+ 0,3 Md€, soit + 9,4 %), sous l'effet principalement de la progression des produits des services, du domaine et des ventes diverses (+ 0,3 Md€, soit + 10,2 %), qui représentent 91,3 % des recettes. Leurs charges réelles de fonctionnement (2,4 Md€) ont augmenté dans une moindre mesure (+ 0,1 Md€, soit + 6,1 %), en raison principalement de la hausse des charges d'achats de biens et services (+ 0,1 Md€, soit + 7,7 %).

Dans ces conditions, l'épargne brute a crû (+ 0,2 Md€ ou + 14,8 %), pour atteindre 1,6 Md€. Malgré l'augmentation des remboursements d'emprunts (0,5 Md€ en 2025, soit + 5,1 %), l'épargne nette, soit 1,1 Md€, a elle aussi progressé (+ 0,2 Md€, soit + 20,1 %).

En dépit de la diminution des recettes réelles d'investissement, à 0,5 Md€ (- 0,1 Md€, soit - 16,6 %), sous l'effet du recul des subventions d'investissement reçues (- 0,1 Md€, soit - 19,4 %), le montant de l'autofinancement procuré par ces recettes et l'épargne nette a augmenté (+ 0,1 Md€, soit + 5,4 %) pour atteindre 1,6 Md€. Compte tenu de la quasi stabilité des dépenses d'investissement (à 2,2 Md€, soit + 0,4 %), la part autofinancée de ces dépenses est devenue encore plus prépondérante (72,6 % contre 69,2 % en 2024).

Dans le même temps, l'endettement financier a augmenté, à 6,0 Md€ (+ 0,3 Md€, soit + 5,5 %). Son accroissement a contribué à l'augmentation du compte au Trésor (2,1 Md€, soit + 0,2 Md€ ou + 8,1 %).

Compte tenu de la progression de l'épargne brute, le ratio de désendettement s'est néanmoins amélioré : il atteint 3,8 années en 2025, contre 4,1 années en 2024. Tout en demeurant notable, la proportion de syndicats dépassant le seuil d'alerte de douze années a baissé de 9,6 % à 7,3 % entre 2024 et 2025.

Les syndicats de transport public de voyageurs : chute de l'épargne, augmentation de l'investissement et hausse de l'endettement, qui dépasse le seuil d'alerte national

En 2025, les syndicats de transport public de voyageurs ont représenté 13,8 % des charges réelles de fonctionnement (2,0 Md€) et 13,1 % des dépenses réelles d'investissement (1,2 Md€) de l'ensemble des syndicats.

Leurs produits réels de fonctionnement (2,3 Md€) ont augmenté par rapport à 2024 (+ 0,1 Md€, soit + 2,6 %). Leur progression a été tirée par le versement mobilité, qui représente désormais près de la moitié des produits de fonctionnement (49,2 %) et a connu une progression soutenue (+ 0,05 Md€, soit + 4,5 %). Pour leur part, les charges réelles de fonctionnement (2,0 Md€) ont enregistré une progression (+ 0,1 Md€, soit + 5,7 %) plus forte que celle des produits. Cette hausse tient principalement à celle des subventions de fonctionnement versées (+ 0,1 Md€, soit + 11,5 %).

Dans ces conditions, l'épargne brute, soit 0,3 Md€ en 2025, s'est tassée (- 0,1 Md€, soit - 12,5 %). Compte tenu de la hausse des remboursements d'emprunts (0,2 Md€ en 2025, soit + 12,5 % par rapport à 2024), l'épargne nette de ces remboursements, soit 0,1 Md€, a chuté de près de moitié (- 0,1 Md€, soit - 45,9 %). La chute de l'épargne nette n'a été que partiellement compensée par la forte hausse des recettes réelles d'investissement (0,3 Md€, soit + 0,05 Md€ ou + 21,5 %).

Dans le même temps, les dépenses réelles d'investissement ont fortement augmenté (à 1,2 Md€, soit + 0,1 Md€ ou + 11,2 %). Déjà minoritaire, la part des dépenses d'investissement autofinancées par l'épargne nette et par les recettes réelles d'investissement représente moins d'un tiers de leur total (31,5 % en 2025 contre 37,3 % en 2024).

Compte tenu par ailleurs de la hausse du solde du compte au Trésor (0,7 Md€, soit + 0,2 Md€ ou + 28,6 %), l'endettement financier a fortement augmenté (4,8 Md€, soit + 0,7 Md€ ou + 17,0 %). Sous l'effet de la hausse de l'endettement et du recul de l'épargne brute, le ratio de désendettement est passé de 10,8 années en 2024 à 14,4 années en 2025. Il dépasse ainsi de plus en plus le seuil d'alerte de 12 années (plafond national de référence) défini par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. La proportion minoritaire de syndicats dépassant ce seuil a légèrement diminué (13,1 % contre 14 % en 2024).

**Les syndicats de production et de distribution d'énergie :
chute de l'épargne, augmentation de l'investissement
et endettement limité en hausse**

En 2025, les syndicats de production et de distribution d'énergie ont représenté 5,9 % des charges réelles de fonctionnement (0,8 Md€) et 23,7 % des dépenses réelles d'investissement (2,1 Md€) de l'ensemble des syndicats.

Leurs produits réels de fonctionnement (1,5 Md€) ont légèrement diminué par rapport à 2024 (- de 0,04 Md€, soit - 2,5 %). Leur progression s'explique par la baisse des produits de la taxe sur la consommation finale d'électricité (- 3,1 %) et de celle des « autres recettes, y compris exceptionnelles » (- 3,1 %), compensée par une hausse des participations reçues (+ 5,5 %). Dans le même temps, les charges réelles de fonctionnement (0,8 Md€ en 2025) ont augmenté (+ 4,0 %), sous l'effet principalement de la hausse des dépenses de personnel (+ 5,3 %) et des achats de biens et services (+ 3,3 %).

Dans ces conditions, l'épargne brute, soit 0,7 Md€ en 2025, a chuté par rapport à 2024 (- 0,1 Md€, soit - 9,5 %). Malgré la diminution des remboursements d'emprunts (0,1 Md€ en 2025, soit - 20,9 % par rapport à 2025), l'épargne nette s'est elle aussi contractée, à 0,5 Md€ (soit - 0,05 Md€ ou - 8,3 %). Les recettes réelles d'investissement se sont légèrement repliées (à 1,3 Md€, soit - 0,6 %).

Dans le même temps, les dépenses réelles d'investissement ont augmenté (à 2,1 Md€, soit + 2,7 %). Dans ces conditions, tout en restant prépondérante, la part des dépenses d'investissement autofinancées par l'épargne nette et par les recettes réelles d'investissement s'est repliée à 84,1 % en 2025, contre 89,1 % en 2024.

Malgré une diminution du solde du compte au Trésor (à 1,2 Md€, soit - 0,1 Md€ ou - 4,6 %), l'endettement financier a augmenté (+ 0,05 Md€, soit + 3,1 %) pour atteindre 1,8 Md€. Sous l'effet combiné de la chute de l'épargne et de la hausse de l'endettement, le ratio de désendettement est passé de 2,3 années en 2024 à 2,6 années en 2025, ce qui reste un niveau peu élevé. Une proportion réduite de syndicats dépasse le seuil d'alerte de douze années (3,3 % en 2025, contre 3,8 % en 2024).

Annexe n° 13 : bilan financier comparé du mandat 2020-2026 avec le mandat 2014-2020 du « bloc communal »

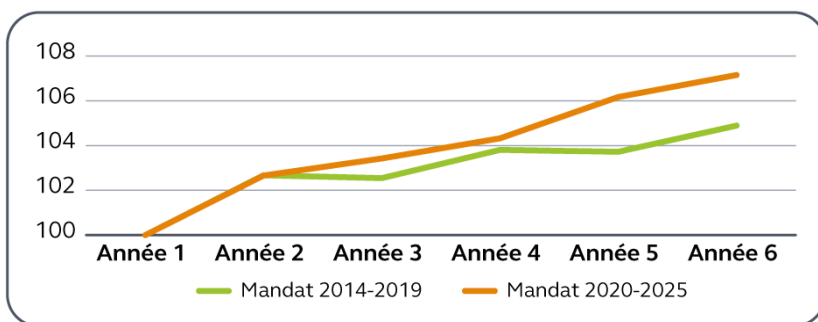
Le mandat couvrant les années 2014 à 2020 (par simplicité le mandat 2014-2019, dernière année complète) avait été marqué par la baisse des dotations de l'État (DGF) au titre de la contribution au redressement des finances publiques. Au cours du mandat couvrant les années 2020 à 2026 (le mandat 2020-2025, dernière année complète), le « bloc communal » a assumé des crises (covid, choc d'inflation) et réformes (suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises).

En moyenne, le « bloc communal » présente une situation financière plus favorable au terme comme au cours du mandat 2020-2025 que pour le mandat 2014-2019.

1 - Une progression plus forte des produits réels de fonctionnement sur le mandat 2020-2025

Les produits réels de fonctionnement cumulés sur le mandat 2020-2025 ont augmenté de 16,5 %, soit de 4 points en euros constants (+ 17,2 % soit 4,7 points hors Ville de Paris), par rapport au mandat 2014-2019 (821,2 Md€ contre 700,7 Md€). En euros constants, ils ont progressé de 7,2 points entre 2020 et 2025 (+ 6,8 points hors Ville de Paris), contre + 4,9 points (+ 6,0 points hors Ville de Paris) entre 2014 et 2019.

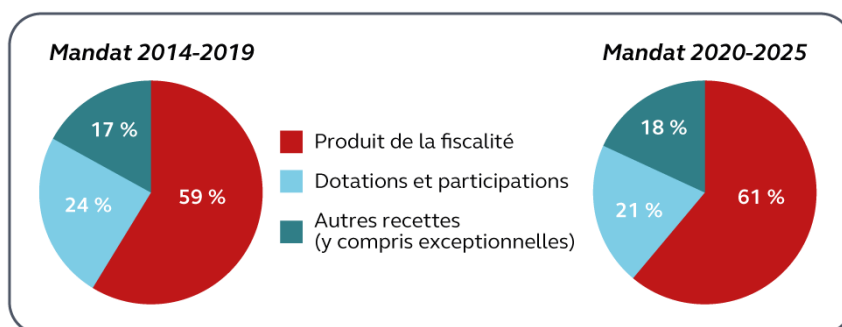
**Graphique n° 46 : comparaison des produits réels de fonctionnement
du « bloc communal » par année de mandat, base 100
(2014-2025, euros constants)**



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

La part des produits de la fiscalité dans l'ensemble des produits de fonctionnement a progressé de deux points sur le dernier mandat par rapport au précédent.

Graphique n° 47 : comparaison de la composition des produits réels de fonctionnement du « bloc communal » par mandat (en %)

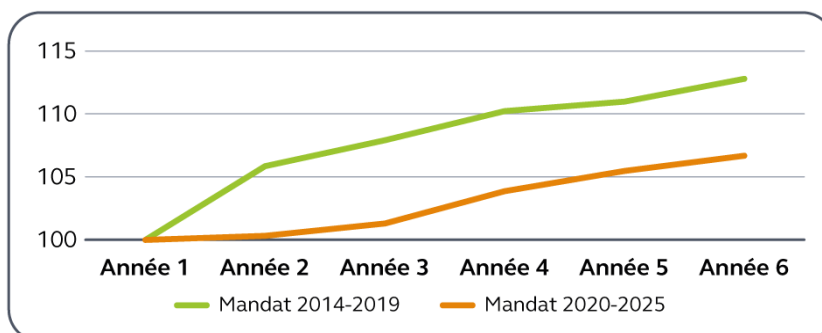


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFîP

Des recettes fiscales en progression sur le dernier mandat marqué par plusieurs réformes

Les recettes fiscales cumulées sur le mandat 2020-2025 ont augmenté de 20,6 % (+ 16,8 % hors Ville de Paris), soit de 7,7 points (+ 4,3 points hors Ville de Paris) en euros constants par rapport au mandat 2014-2019. Elles ont deux fois moins progressé entre 2020 et 2025, qu'entre 2014 et 2019.

Graphique n° 48 : comparaison des recettes fiscales du « bloc communal » par année de mandat, base 100 (2014-2025, euros constants)



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

Le mandat 2020-2025 a été marqué par plusieurs réformes relatives à la fiscalité locale. La composition des produits de fonctionnement du « bloc communal » a été bouleversée par les suppressions de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). En contrepartie, la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties a été réaffectée aux communes à partir de 2021. Les intercommunalités ont quant à elles perdu la THRP à compter de 2021 et la CVAE à compter de 2023 et perçoivent en contrepartie des fractions de TVA.

Le « bloc communal » avait un pouvoir de taux sur la THRP, mais pas sur la CVAE, dont le barème est fixé au niveau national. Il conserve plusieurs leviers fiscaux, au premier chef sur les impôts fonciers.

Au cours du mandat 2020-2025, la pression fiscale locale a continué à s'alourdir. L'évolution du taux moyen d'imposition, qui rapporte le produit des impôts aux bases d'imposition, en prenant en compte l'évolution des exonérations et des taux votés, permet de l'apprécier.

Pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties, le taux moyen d'imposition a davantage progressé sur le mandat 2020-2025 que sur le mandat 2014-2019, pour les intercommunalités. Il est passé de 7,15 % en 2014 à 8,32 % en 2025, soit + 16,4 % (+ 8,5 % sur le mandat 2020-2025, contre + 6,9 % sur le mandat 2014-2019). Pour les communes, la situation est inverse. Le taux moyen est passé de 41,27 % en 2014 à 42,83 % en 2025, soit + 3,8 % (+ 1,6 % sur le mandat 2020-2025 contre + 2,0 % sur le mandat 2014-2019).

Concernant la cotisation foncière des entreprises des intercommunalités, le taux moyen est passé de 23,77 % en 2014 à 26,96 % en 2025, soit + 13,4 %. Il a moins augmenté sur le mandat 2020-2025 (+ 3,2 %) que sur le mandat 2014-2019 (+ 9,8 %).

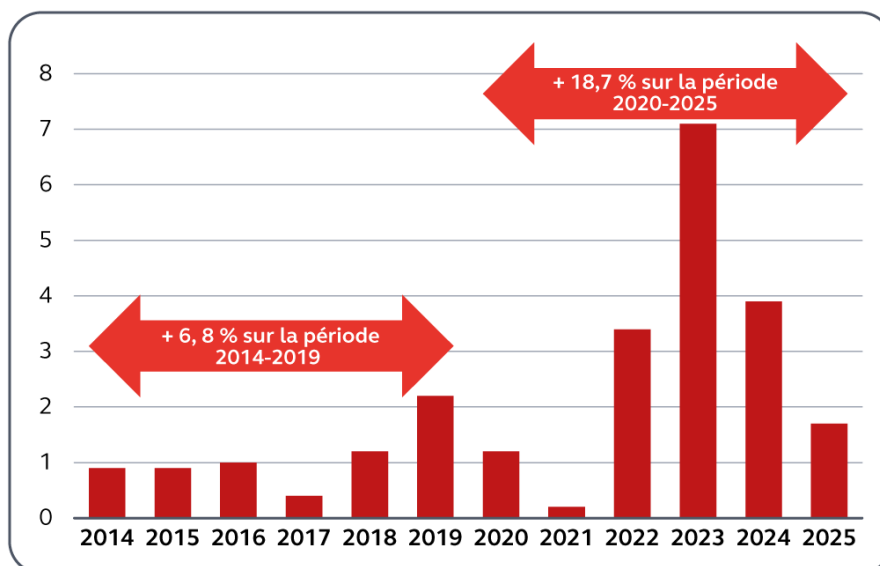
Les communes et les intercommunalités ont été moins nombreuses à augmenter le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties sur le dernier mandat. Au cours du mandat 2014-2020 (années 2015 à 2020), le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties a augmenté dans 46,3 % des communes, dont 26,8 % à plusieurs reprises, et baissé dans 10,4 % des communes. Les communes de 20 000 à 50 000 ont été moins nombreuses à l'augmenter (40,7 %). Au cours du mandat 2020-2026 (années 2021-2025), le taux a augmenté dans 37,9 % des communes et baissé dans 3,8 % d'entre elles. Les hausses sont moins élevées : seules 8,2 % des communes ont augmenté leur taux de plus de 10 %, contre 16,6 % des communes entre 2015 et 2020. Seules 1,8 % des communes ont augmenté le taux de plus de 20 %, contre 8,2 % sur le mandat 2014-2020. La proportion de communes de plus de 100 000 habitants ayant augmenté leur taux est en revanche proche de celle du mandat 2014-2020 (42,9 % contre 45,2 %).

De même, les intercommunalités ont été moins nombreuses à augmenter le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties que sous le mandat 2014-2020 (52,3 % contre 67,5 %). Les hausses sont en moyenne plus élevées que celles des communes (elles sont supérieures ou égales à 30 % dans 24,6 % des intercommunalités, contre 28,5 % sous le mandat 2014-2020). Depuis 2021, 0,9 % des intercommunalités ont réduit leur taux, contre 1,7 % entre 2015 et 2020. Le taux moyen est passé de 2,66 % en 2014 à 3,61 % en 2025, soit + 35,6 % (+ 11,1 % sur le mandat 2020-2025, après + 21,1 % sur le mandat 2014-2019).

Le taux moyen de la TFPB (toutes collectivités confondues) est passé de 35,21 % en 2014 à 39,80 % en 2025, soit + 13,0 %. Compte tenu de la remise en cause de certaines exonérations, le taux moyen de la TFPB a plus augmenté sur le mandat 2020-2026 (années 2021 à 2025) que sur le mandat 2014-2020 (années 2015 à 2020) : + 4,4 % contre + 3,9 % pour les communes et + 15,1 % contre – 0,9 % pour les intercommunalités.

Les bases ont fortement augmenté. La revalorisation des bases des locaux d'habitation et des locaux industriels varie en fonction d'un coefficient, automatiquement revalorisé depuis 2018 en fonction de l'inflation constatée par l'Insee de novembre N-2 à novembre N-1.

Graphique n° 49 : coefficient de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation et industriels (2014-2025, en %)



Source : Cour des comptes

Une baisse plus limitée des dotations et participations

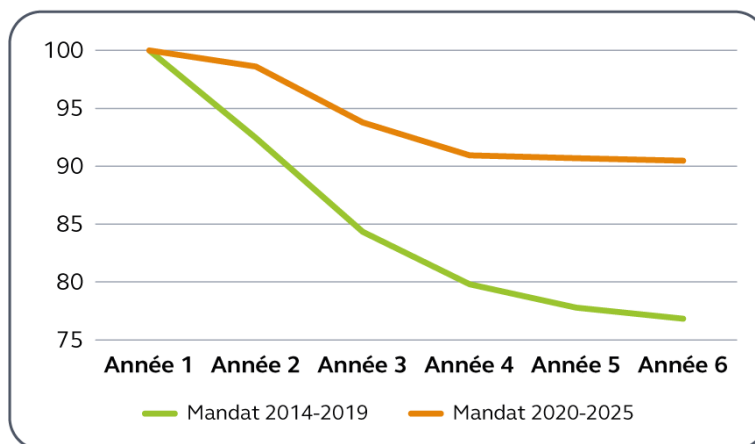
Les dotations et participations cumulées sur le mandat 2020-2025 ont augmenté de 4,5 %, soit une baisse de 6,6 points en euros constants par rapport au mandat 2014-2019 (+ 7,5 % soit - 3,9 points hors Ville de Paris). Leur diminution en cours de mandat est moindre entre 2020 et 2025 (- 1,8 %), qu'entre 2014 et 2019 (- 16,2 %).

La DGF est la principale dotation perçue par les collectivités du « bloc communal ». Toutefois, elle ne représente plus que 12,1 % de leurs produits réels de fonctionnement, contre 14,1 % en 2019. Le montant total de la DGF sur le mandat 2020-2025 est inférieur de 5,9 % (- 7,0 Md€) à celui perçu sur le mandat 2014-2019 (- 15,8 points en euros constants).

Les années 2014 à 2017 ont été marquées par une forte réduction (- 4,4 Md€ en net), dans le cadre de la contribution au redressement des finances publiques. Entre 2018 et 2022, le montant de la DGF a été stable à périmètre constant. De 2023 à 2025, il a augmenté à périmètre constant.

Malgré les hausses intervenues depuis 2023, dans le contexte de forte inflation, la DGF a continué à se réduire en euros constants.

Graphique n° 50 : comparaison des recettes de DGF du « bloc communal » par année de mandat, base 100 (2014-2025, euros constants)



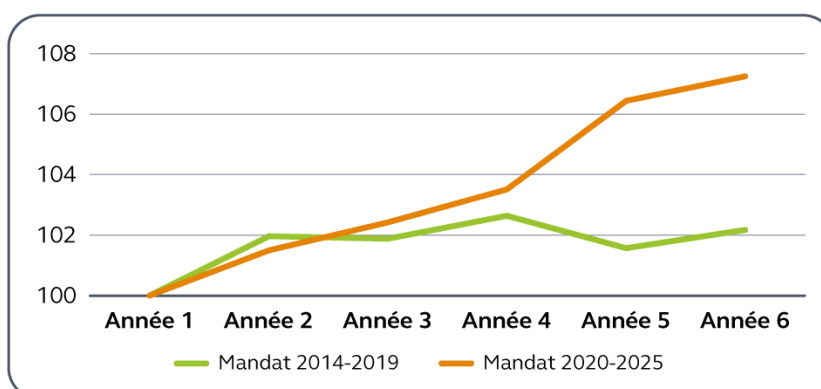
Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFîP

2 - Une poussée plus forte des charges réelles de fonctionnement sur le mandat 2020-2025, dans un contexte de crises

Le mandat 2020-2025 a été marqué par plusieurs crises (crise sanitaire, forte inflation). Exprimées en euros constants, les charges réelles de fonctionnement cumulées sur le mandat 2020-2025 ont progressé de 3,1 points par rapport au mandat 2014-2019 (3,7 points hors Ville de Paris), malgré l'absence de transferts de compétence majeurs sur le dernier mandat.

Comme le montre le graphique suivant, ces charges ont augmenté en euros constants trois fois plus entre 2020 et 2025 (+ 7,2 points), qu'entre 2014 et 2019 (+ 2,2 points).

Graphique n° 51 : comparaison des charges réelles de fonctionnement du « bloc communal » par année de mandat, base 100 (2014-2025, euros constants)



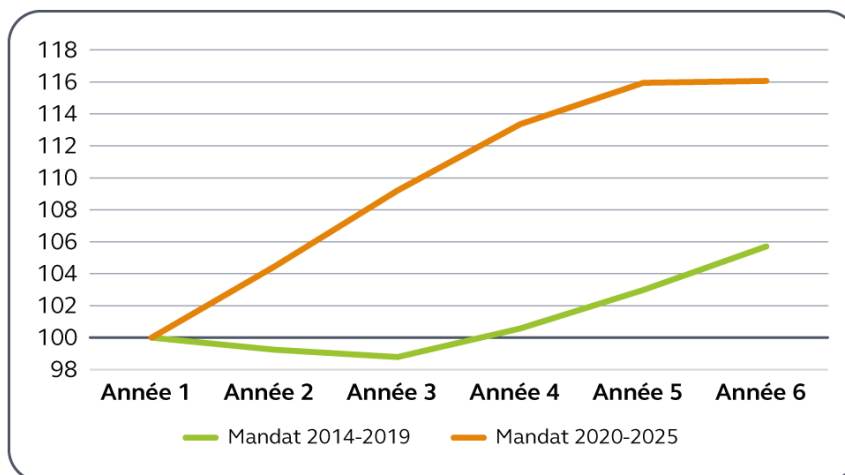
Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

En 2024, les charges de fonctionnement ont particulièrement augmenté (+ 2,8 % en euros constants). Cette hausse peut s'expliquer, pour partie, par les effets différés de la forte inflation des années 2022 et 2023.

Une envolée des charges d'achats et de services sur le dernier mandat

Les charges d'achats de biens et de prestations de services cumulées sur le mandat 2020-2025 dépassent de 22,6 % celles du mandat 2014-2019, soit une hausse de 9,3 points en euros constants (+ 23,0 % soit + 9,7 points hors Ville de Paris). Affectées par la forte inflation, mais aussi par l'externalisation croissante de certaines activités, ces charges ont augmenté trois fois plus entre 2020 et 2025 (+ 16,1 points en euros constants) qu'entre 2014 et 2019 (+ 5,7 points).

**Graphique n° 52 : charges d'achats de biens et de services
du « bloc communal » par année de mandat, base 100
(2014-2025, euros constants)**



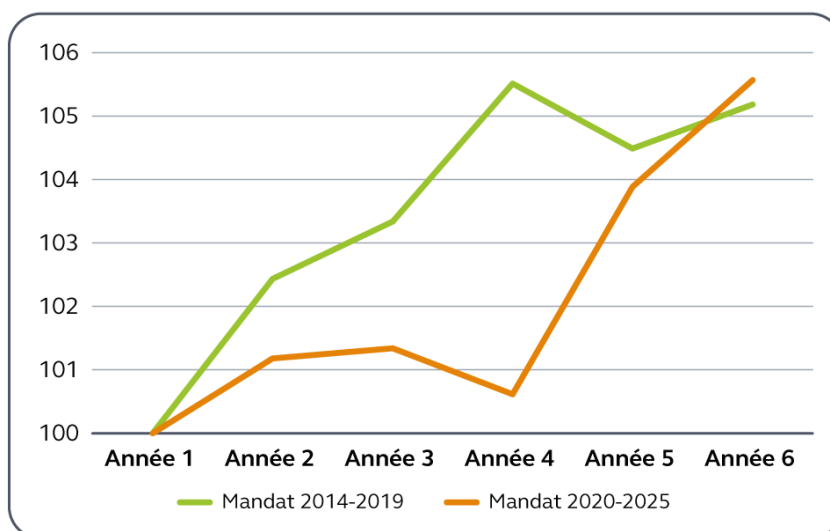
Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

*Des charges de personnel particulièrement élevées
sur la fin du dernier mandat*

Les charges de personnel cumulées sur le mandat 2020-2025 dépassent de 16,6 %, soit de 4,2 points en euros constants, celles du mandat 2014-2019 (+ 16,8 % soit + 4,4 points hors Ville de Paris). Elles ont augmenté dans la même mesure entre 2020 et 2025 (+ 5,8 points en euros constants), qu'entre 2014 et 2019 (+ 5,2 points).

Toutefois, l'évolution au cours des deux derniers mandats diverge. Au cours des quatre premières années du mandat 2020-2025, les charges de personnel sont maîtrisées en euros constants (+ 0,6 % entre 2020 et 2023), contrairement à celles du mandat 2014-2019 (+ 5,5 % entre 2014 et 2017). Elles cessent de l'être la cinquième année du mandat 2020-2025. L'année 2024 cumule un effet report en année pleine de mesures indiciaires au 1^{er} juillet 2023, des mesures indiciaires au 1^{er} janvier et une décélération de l'inflation qui accentue l'effet des hausses nominales. Pour sa part, le mandat 2014-2019 avait été marqué par de fortes créations d'emplois (+ 3,4 %).

**Graphique n° 53 : charges du personnel du « bloc communal »
par année de mandat, base 100 (2014-2025, euros constants)**



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

Les derniers exercices du mandat 2020-2025 ont été marqués par des montants inédits de mesures indiciaires générales et catégorielles, dans le contexte de forte inflation.

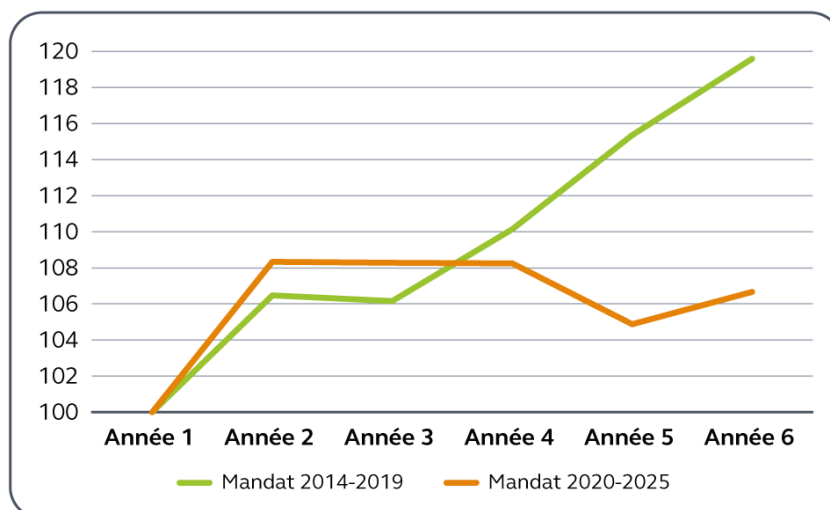
3 – Une épargne abondante

Exprimée en cumul, l'épargne brute sur le mandat 2020-2025 dépasse de 21,6 % celle du mandat 2014-2019, soit de + 8,7 points en euros constants (+ 21,9 % soit + 9,1 points hors Ville de Paris).

Au cours du mandat 2014-2019, l'épargne brute du « bloc communal » avait crû de manière continue ou presque en euros constants, malgré la forte réduction de la DGF intervenue entre 2014 et 2017.

Sous le mandat 2020-2025, l'épargne brute a augmenté en euros constants. Elle a progressé la deuxième année du mandat, elle a ensuite stagné les deux années suivantes, puis baissé la cinquième, avant d'augmenter sur la dernière année. Toujours en euros constants, elle a ainsi progressé quatre fois moins entre 2020 et 2025 qu'entre 2014 et 2019 (+ 6,7 points contre + 19,6 points). Son augmentation reste néanmoins significative.

**Graphique n° 54 : comparaison de l'épargne brute
du « bloc communal » par année de mandat, base 100
(2014-2025, euros constants)**



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

Le ratio entre l'épargne brute et les produits réels de fonctionnement a atteint en moyenne 17,4 % sous le mandat 2020-2025, soit un niveau plus élevé que celui de 16,6 % du mandat 2014-2019 (18,0 % et 17,3 % hors Ville de Paris).

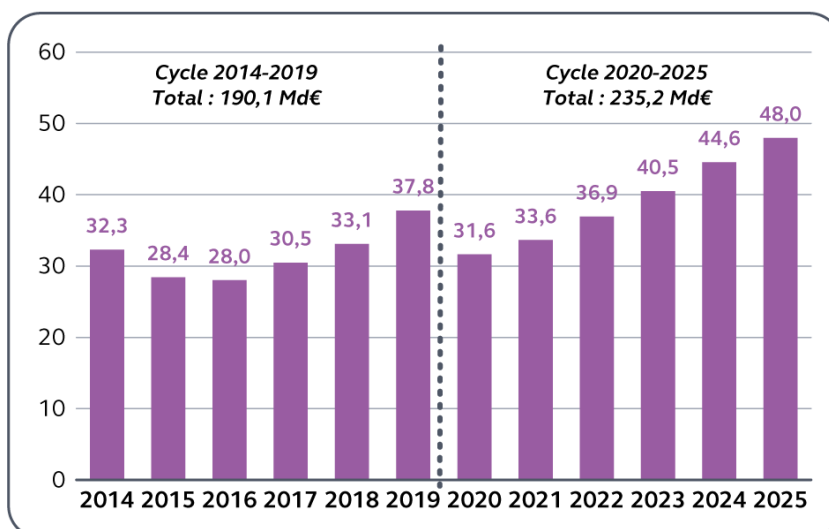
Exprimée en cumul, l'épargne nette sur le mandat 2020-2025 dépasse de 32,5 %, soit de 18,4 points en euros constants, celle du mandat 2014-2019 (+ 33,9 % soit + 19,7 points hors Ville de Paris).

4 - Des dépenses d'investissement particulièrement élevées sur le dernier mandat, tirées par la dynamique des intercommunalités

Sur le mandat 2020-2025, les dépenses d'équipement ont progressé de 23,7 %, soit + 7,1 points en euros constants¹³⁰, par rapport au mandat 2014-2019, pour lequel l'épargne était moins abondante sous l'effet de la réduction du montant de la DGF entre 2014 et 2017 (voir *supra*).

¹³⁰ Taux spécifiquement calculé à partir de l'indice des prix des dépenses d'équipement des collectivités locales, défini par l'OFGL.

**Graphique n° 55 : dépenses d'équipement du « bloc communal »
(2014-2025, en Md€, euros courants)**

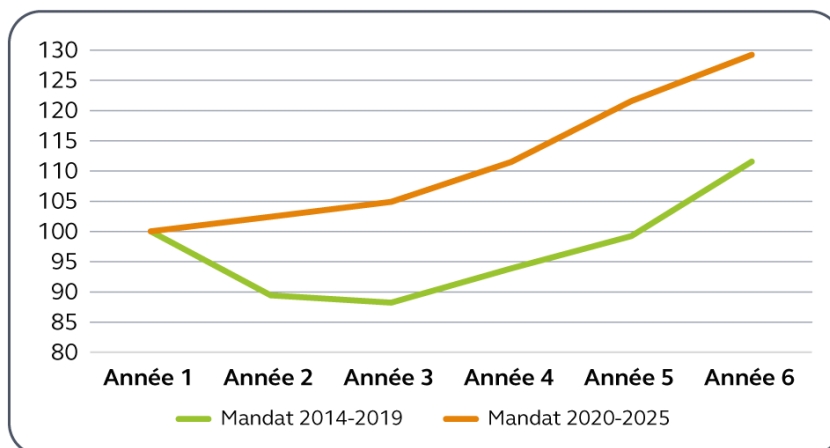


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Par rapport à ceux qui l'ont précédé, le mandat 2020-2025 a pour particularités que les dépenses d'équipement ont augmenté dès la deuxième année (2021) et que leur croissance n'a pas faibli depuis lors. Cette particularité s'explique par le rattrapage de chantiers à la suite de la crise sanitaire, la relance des investissements engagée par l'ensemble des acteurs publics et l'incidence de l'inflation sur le coût des dépenses d'équipement. Sur le mandat 2020-2025, les prix des dépenses d'équipement ont progressé de 17,6 %, contre + 4,6 % sur le mandat 2014-2019.

En euros constants, les dépenses d'équipement ont augmenté deux fois plus entre 2020 et 2025 (+ 29,2 points), qu'entre 2014 et 2019 (+ 11,6 points).

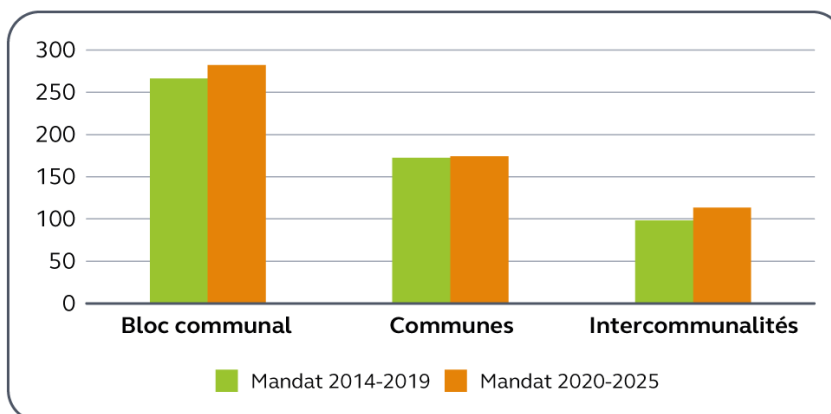
**Graphique n° 56 : comparaison des dépenses d'équipement
du « bloc communal » par année de mandat, base 100
(2014-2025, euros constants)**



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

La comparaison des deux derniers mandats confirme la dynamique plus forte des dépenses d'investissement des intercommunalités. Au cours du mandat 2020-2025, leur montant cumulé a dépassé de 15,6 points en euros constants celui du mandat 2014-2019. S'agissant des communes, ce dépassement a été beaucoup plus limité (0,9 point).

**Graphique n° 57 : comparaison des dépenses d'investissement
des entités du « bloc communal » par mandat
(en Md€, euros constants)**



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

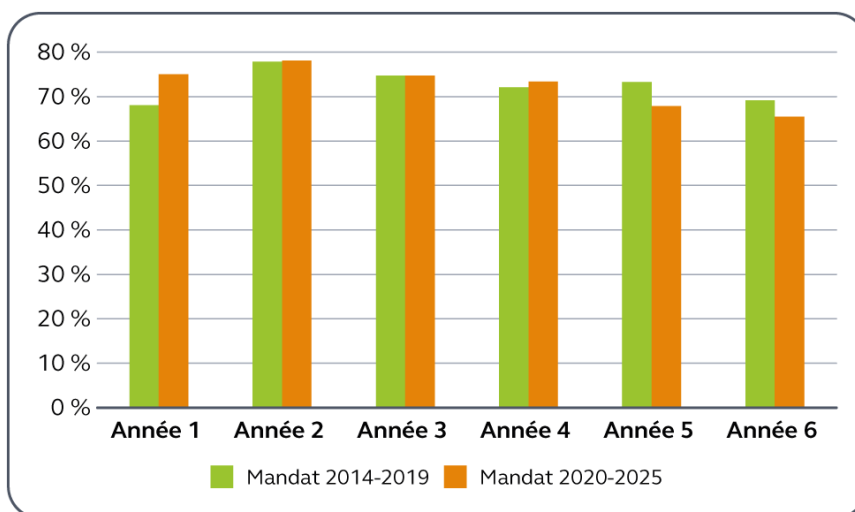
5 - Un recours accru à l'emprunt pour financer l'investissement, sans dégradation de la capacité de désendettement

Une baisse plus marquée de la part de l'autofinancement sur la fin du dernier mandat

L'autofinancement est ici entendu comme la somme de l'épargne nette des remboursements d'emprunts et des recettes réelles d'investissement.

La baisse de la part de l'autofinancement dans le financement des investissements, déjà constatée sur la fin du mandat 2014-2019, est plus marquée sur le mandat 2020-2025. Ainsi, le ratio d'autofinancement des dépenses d'investissement s'est élevé à 65,5 % en 2025, contre 69,2 % en 2019. Cette faiblesse relative (les dépenses d'investissement sont autofinancées pour près des deux-tiers de leur montant), malgré l'abondance de l'épargne (voir *supra*), traduit l'intensité de l'effort d'investissement du « bloc communal » au cours du mandat 2020-2025.

Graphique n° 58 : comparaison des niveaux d'autofinancement des dépenses d'investissement du « bloc communal » par mandat (en %)

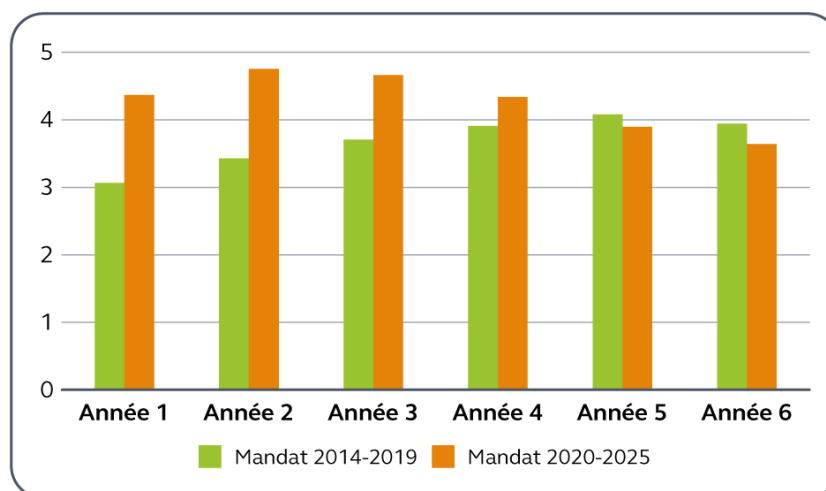


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Un solde de trésorerie toujours élevé

Le solde de trésorerie a représenté en moyenne 4,3 mois de charges de fonctionnement, sur le mandat 2020-2025, contre 3,7 mois sur le mandat 2014-2019. En raison des prélèvements sur le fonds de roulement visant à limiter le recours à l'emprunt, il diminue sur les deux derniers exercices du mandat 2020-2025, en montant et par comparaison avec les deux derniers exercices du précédent mandat. Il continue néanmoins à s'inscrire à un niveau élevé.

Graphique n° 59 : comparaison des niveaux de solde de trésorerie couvrant les charges de fonctionnement du « bloc communal » par mandat (en mois)



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

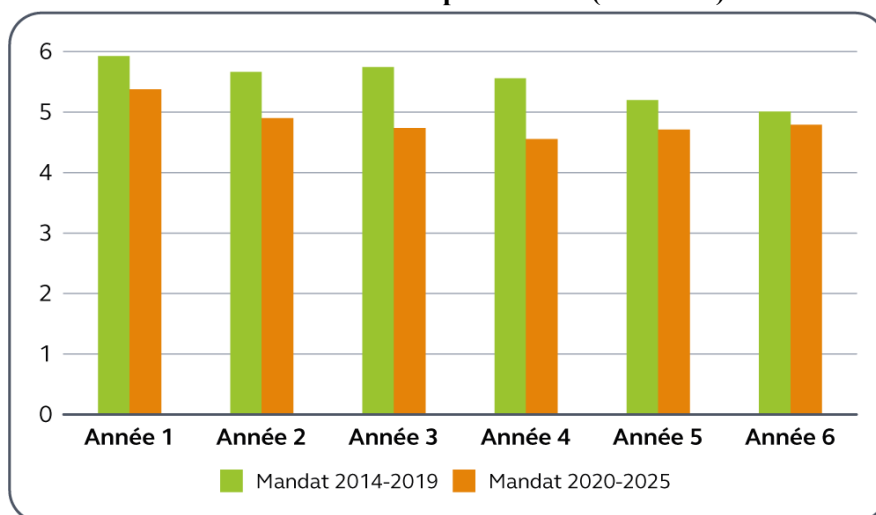
Un endettement maîtrisé

Au cours du mandat 2020-2025, le montant cumulé des nouveaux emprunts souscrits dépasse de 21,8 % (19,6 % hors Ville de Paris) celui du mandat 2014-2019 (soit un écart de + 8,6 points en euros constants ou + 6,6 points hors Ville de Paris). Cette évolution traduit l'incidence de la forte progression des dépenses d'investissement.

L'encours de l'endettement financier a progressé de 9,7 % sur le mandat 2020-2025 (+ 7,0 % hors Ville de Paris), contre + 6,0 % sur le mandat 2014-2019 (+ 3,7 % hors Ville de Paris). En euros constants, l'encours diminue cependant sur le mandat 2020-2025 (- 4,9 points et - 7,3 points hors Ville de Paris), alors qu'il progresse de 1,8 point sur le mandat 2014-2019 (- 0,4 point hors Ville de Paris).

Les ratios de désendettement des années du mandat 2020-2025 sont plus favorables que ceux des années du mandat 2014-2019, marqués par l'incidence défavorable de la réduction de la DGF entre 2014 et 2017 sur le montant de l'épargne brute.

Graphique n° 60 : comparaison des ratios de désendettement du « bloc communal » par mandat (en années)



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

En moyenne, le ratio de désendettement du « bloc communal » s'élève à 4,8 années sur le mandat 2020-2025 (4,5 hors Ville de Paris). Le poids de l'endettement rapporté à l'épargne brute est ainsi moindre que celui du mandat 2014-2019 (5,5 années, ou 5,3 années hors Ville de Paris).

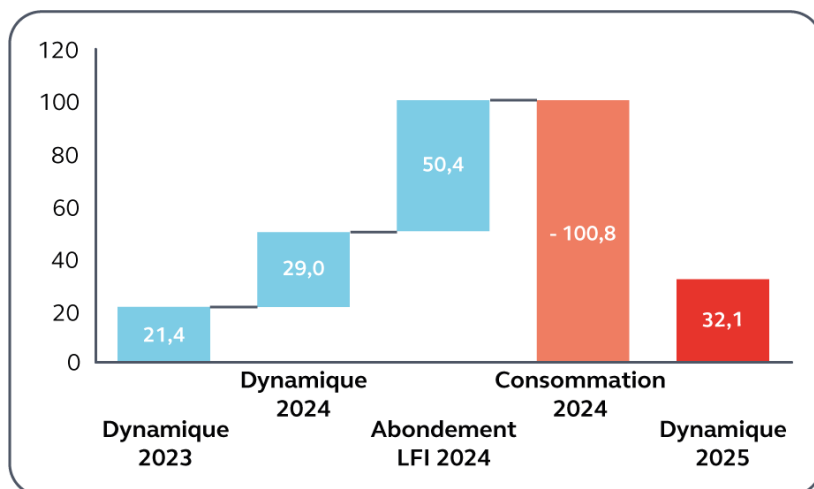
Annexe n° 14 : le fonds de sauvegarde des départements

Le fonds de sauvegarde des départements a été créé par la loi de finances pour 2020 (article 208). Il est alimenté par la dynamique de la fraction supplémentaire de TVA accordée aux départements depuis 2021 sous la forme d'un montant forfaitaire de 250 M€.

À fin 2023, le fonds s'élevait à 50,4 M€, correspondant aux dynamiques positives de cette fraction en 2023 (21,4 M€) et 2024 (29,0 M€).

L'article 131 de la loi de finances pour 2024 a doublé le montant du fonds par l'attribution d'un prélèvement sur les recettes de l'État (de 50,4 M€). Ce montant a ainsi été porté à 100,8 M€.

Graphique n° 61 : alimentation (2023-2025) et libération (2024) du fonds de sauvegarde des départements (en M€)



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

Le fonds a été mobilisé en 2024 en faveur de départements considérés comme fragilisés. Les critères de répartition sont fixés par l'article 252 de la LFI 2024, les collectivités éligibles doivent remplir deux conditions :

- un taux d'épargne brute inférieur à 12 % en moyenne sur les exercices 2021 et 2022 ;
- un indice de fragilité sociale¹³¹ supérieur à 80 % de la moyenne des départements.

Le reversement est divisé en deux enveloppes égales. La première repose sur l'indice de fragilité sociale uniquement, tandis que la seconde prend en compte ce dernier pondéré par la population.

Quatorze départements ont bénéficié du fonds de sauvegarde en 2024 : Aisne, Ardennes, Creuse, Gers, Gironde, Guadeloupe, Marne, Martinique, Meuse, Nièvre, Nord, Seine-Saint-Denis, Territoire de Belfort et Val-de-Marne.

En 2025, la dynamique de la fraction supplémentaire de TVA accordée aux départements a alimenté le fonds de sauvegarde des départements à hauteur de 32,1 M€.

En revanche, elle n'a pas été distribuée.

¹³¹ Il est égal à la somme : a) du rapport entre la proportion de bénéficiaires du RSA dans la population du département et cette proportion pour l'ensemble des départements, b) du rapport entre la proportion de bénéficiaires de l'APA dans la population du département et cette proportion pour l'ensemble des départements, c) du rapport entre la proportion de bénéficiaires de la PCH dans la population du département et cette proportion pour l'ensemble des départements et c) du rapport entre le revenu par habitant moyen des départements et le revenu par habitant du département (article 208 de la loi de finances pour 2020).

Annexe n° 15 : le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements

L'inégale répartition des recettes de DMTO entre les départements est atténuée par un dispositif national de péréquation : le fonds national de péréquation des DMTO¹³², créé en 2011, et réformé par l'article 255 de la loi de finances pour 2020.

Le fonds en vigueur a en effet fusionné le fonds créé en 2011 avec deux autres fonds : le fonds de solidarité des départements ou FSD, créé en 2014, et le fonds de soutien interdépartemental ou FSID, créé en 2019.

Il est alimenté par deux prélèvements :

- un prélèvement de 0,34 % du montant de l'assiette des DMTO (0,1 % pour Mayotte) ;
- un second prélèvement fixe de 750 M€, réparti entre les départements dont le montant par habitant de l'assiette est supérieur à 0,75 fois la moyenne nationale. Ce prélèvement était plafonné jusqu'en 2023 à 12 % du total des recettes de DMTO perçues en année N-1 ; depuis 2024, ce plafond est porté à 15 %.

Le reversement est effectué au sein de trois enveloppes distinctes, qui reprennent pour l'essentiel les modalités de répartition des trois fonds antérieurs à 2020.

Les départements peuvent être à la fois contributeur et bénéficiaire du fonds. En 2025, 31 départements¹³³ sont contributeurs nets.

Un dispositif de thésaurisation est adossé au FNP DMTO : le fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles. Ainsi, le comité des finances locales (CFL) peut mettre en réserve tout ou partie du montant des recettes du FNP DMTO dépassant 1,6 milliard d'euros.

Après avoir mis en réserve 248,7 M€ au titre des années 2021 et 2022, le CFL n'a pas procédé à une mise en réserve complémentaire en 2023, décidant de reverser directement dans le cadre du FNP DMTO les sommes collectées aux départements bénéficiaires.

¹³² Articles L. 3335-2 et R. 3335-2 du code général des collectivités territoriales.

¹³³ Périmètre comprenant les départements, la Ville de Paris, la métropole de Lyon, les CTU de Martinique et Guyane, ainsi que la collectivité de Corse.

En 2024, les ressources du FNP DMTO excédant 1,6 milliard d'euros, soit 39,5 M€, ont également été versées. En outre, le CFL a décidé de procéder à la libération du montant précité de 248,7 M€ mis en réserve, soit 2,5 % des recettes de DMTO des départements en 2024.

À la suite de la libération intégrale des sommes mises en réserve en son sein, les ressources allouées au fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles ont un montant nul fin 2024.

Le fonds de garantie n'a pas été crédité en 2025, car les ressources du fonds national de péréquation ont atteint 1,52 Md€ et, partant, ont été insuffisantes pour décider, le cas échéant, d'une mise en réserve. Le fonds est donc dépourvu de réserves fin 2025.

Annexe n° 16 : l'expérimentation d'une recentralisation de l'APA-E

L'article 79 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2024 a prévu l'expérimentation d'une recentralisation du financement, par l'allocation personnalisée d'autonomie – établissement (APA-E), du forfait global « dépendance » des EHPAD et des établissements autorisés à délivrer des soins de longue durée (USLD).

Vingt-trois collectivités, dont 21 départements, participent à cette expérimentation qui a cours du 1^{er} juillet 2025 au 31 décembre 2026 : l'Aude, le Cantal, la Charente-Maritime, la Corrèze, les Côtes-d'Armor, la Creuse, le Finistère, la Guyane, la Haute-Garonne, les Landes, le Lot, le Lot-et-Garonne, le Maine-et-Loire, la Haute-Marne, la Mayenne, le Morbihan, la Nièvre, le Pas-de-Calais, les Pyrénées-Orientales, la Métropole de Lyon, La Réunion, la Savoie et la Seine-Saint-Denis

Dans le cadre de cette expérimentation, les actuels forfaits relatifs aux soins et à la dépendance, respectivement de la compétence des agences régionales de santé (ARS) et des départements, sont regroupés en un seul et unique forfait global relatif aux soins et à l'entretien de l'autonomie, de la compétence des ARS et financé au sein de l'objectif national de dépenses maladie (ONDAM).

Ce transfert de charges du budget des collectivités vers celui de la sécurité sociale a pour effet de diminuer les charges liées au versement de l'APA. Il est compensé par une reprise de recettes des départements. L'article 79 précité prévoit ainsi que le montant de cette reprise est imputé « en tout ou partie » sur le concours « APA » versé par la CNSA aux départements concernés. Par ailleurs, l'article 132 de la LFI pour 2025 dispose que « *[s]'il est constaté un reste à financer au profit de la sécurité sociale après application [de la reprise sur le concours « APA » de la CNSA], il est procédé chaque année (...) à une reprise du produit de la [TSCA]* ».

Le montant de la reprise sur le produit de la TSCA¹³⁴ est constitué d'une part fixe et d'une part dynamique. La part fixe correspond à 70 % du reste à financer au profit de la sécurité sociale après déduction de la quotité reprise sur le concours « APA » de la CNSA. La part dynamique correspond à une fraction du produit annuel de TSCA versé aux départements expérimentateurs, qui correspond au rapport entre 30 % du reste à financer au profit de la sécurité sociale et le produit de TSCA exécuté en faveur des départements concernés au titre de l'année 2023.

Selon les estimations de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), les modalités de compensation de ce transfert de charges sont favorables aux départements expérimentateurs qui bénéficieraient d'un gain net de 30 M€ en année pleine. Ce gain résulte du choix fait par le Gouvernement de plafonner le montant de la compensation reversée par les départements. Ce montant est ainsi calculé en fonction d'une moyenne triennale (2022-2024) des dépenses d'APA-E après application d'une valeur de point GIR égale à 7,34 € (soit la valeur correspondant au premier quartile de la distribution nationale des valeurs points de GIR en 2024), dès lors que la valeur de point de GIR effectivement arrêtée par le département était supérieure à ce niveau.

La DGCS estime par ailleurs que, de manière tendancielle, la progression de la reprise de produits aux départements expérimentateurs (soit la fraction « dynamique » de reprise de TSCA) sera plus lente que celle des dépenses évitées et que, de ce fait, le montant du gain financier dont bénéficieront les départements progressera.

¹³⁴ L'article 132 de la LFI pour 2025 précise que la reprise porte sur la quote-part de TSCA au titre de l'article 52 de la LFI pour 2005 qui traduit la compensation financière des transferts de compétences opérés par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004.

Annexe n° 17 : évolution des principaux agrégats constitutifs des dépenses sociales des départements

Les dépenses sociales des départements, soit 37,4 Md€, sont essentiellement constituées par les aides à la personne et frais d'hébergement.

Les allocations individuelles de solidarité représentent 53,2 % de ce montant (19,9 Md€¹³⁵) et les frais de séjour en établissement ou service médico-social ou dans le cadre d'un accueil familial 43,5 % (16,2 Md€).

Un poids accru des dépenses de revenu de solidarité active (RSA)

En 2025, les dépenses relatives au RSA se sont élevées à 9,6 Md€ (soit + 0,2 Md€ ou + 1,9 %). Leur progression d'un point en euros constants traduit une accélération par rapport à 2024 (année pour laquelle elles avaient augmenté de 1,4 %).

Leur évolution est contrastée selon les départements (de - 12,2 %¹³⁶ à + 14,4 %) et le niveau de dépenses de RSA par habitant s'échelonne, hors outre-mer, de 67 € à 275 €, soit un rapport de 1 à 4 pour un montant médian de 142 € par habitant.

Compte tenu de la faible augmentation du nombre de foyers allocataires (+ 0,1 % en moyenne annuelle en 2025)¹³⁷, la hausse des dépenses de RSA s'explique avant tout par la revalorisation (+ 1,7 %) de cette prestation. Intervenue au 1^{er} avril 2025¹³⁸, cette dernière résulte pour l'essentiel (10 mois sur 12) de l'inflation constatée en 2024¹³⁹.

La répartition des dépenses de RSA entre les départements est hétérogène et présente un montant médian par habitant de 153 €. Elles sont corrélées au taux de pauvreté.

¹³⁵ En 2025, les dépenses totales d'AIS se sont élevées à 21,4 Md€ (+ 2,0 % par rapport à 2024), en prenant en compte les départements et les collectivités exerçant des compétences similaires à ces derniers dans le domaine social (ville de Paris, métropole de Lyon, CTU de Martinique et Guyane et collectivité de Corse). Elles se décomposent ainsi : 10,5 Md€ pour le RSA, 7,2 Md€ pour l'APA et 3,6 Md€ pour la PCH.

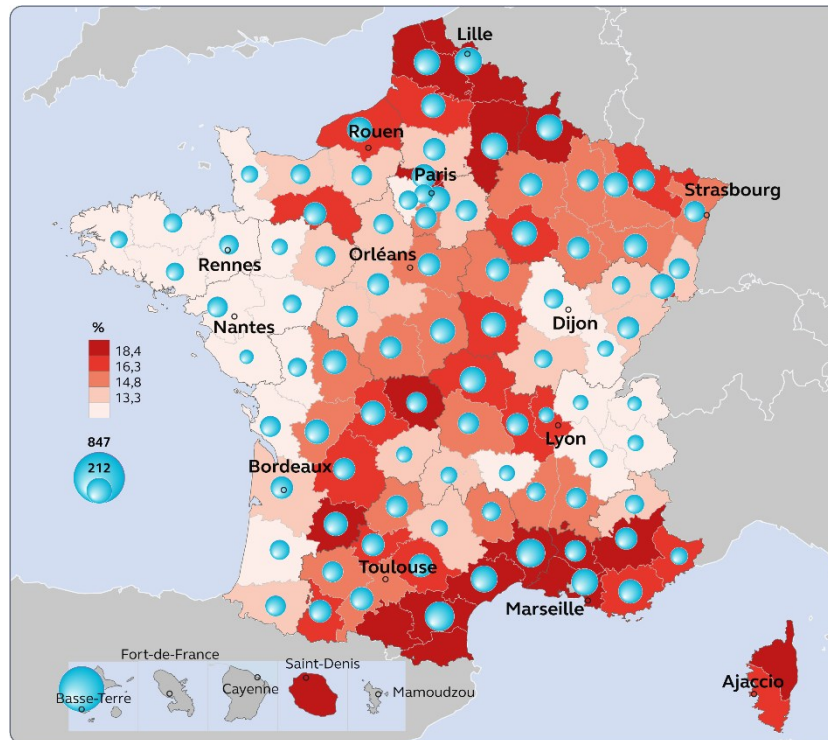
¹³⁶ Ce département affichait une baisse de 63,4 % imputable à la régularisation, en 2024, des impayés dus à la CAF et à la MSA (Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, *Département de la Corrèze*, rapport d'observations définitives, 2024).

¹³⁷ Données mensuelles sur les prestations de solidarité – Data.drees.solidarites-sante.gouv.fr – version février 2026.

¹³⁸ En application de l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

¹³⁹ En application de l'article L. 161-25 du CASF.

**Carte n° 2 : dépenses d'allocations de RSA par habitant en 2025
(en €) [2] et taux de pauvreté en 2023 (en %) ¹⁴⁰ [1] ¹⁴¹**



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

L'évolution constatée en 2025 des dépenses de RSA des départements ne reflète pas de manière fidèle le niveau des charges juridiquement exigibles à ce titre.

En effet, au 31 décembre 2025, trente-sept départements, soit plus du tiers, présentaient un solde d'impayés à l'égard des caisses d'allocations familiales (CAF) ou des caisses de la mutualité sociale agricole (MSA), pour un montant total de 241 M€.

¹⁴⁰ Le taux de pauvreté en 2021, au niveau national, s'élevait à 14,5 %.

¹⁴¹ Les dépenses de RSA ne sont pas indiquées pour les départements pour lesquels elles sont financées par l'État à la suite de leur recentralisation : Guyane et Mayotte en 2019, La Réunion en 2020, Seine-Saint-Denis et Pyrénées orientales en 2022 et Ariège en 2023.

Ce solde débiteur des départements résulte d'abord d'un stock de dettes « historiques » imputables à des difficultés financières structurelles ou conjoncturelles qui ont conduit plusieurs départements à accumuler des dettes qu'ils peinent à résorber. Fin octobre 2025, ces dettes s'élevaient à 267,5 M€, dont 131,9 M€ pour la collectivité territoriale de Martinique qui a signé un accord¹⁴² avec la CAF en juillet 2025 en vue de les solder.

Les impayés des départements au titre du RSA sont, par ailleurs, alimentés par la décision de plusieurs d'entre eux de ne pas financer la revalorisation annuelle de cette prestation¹⁴³, pourtant prévue par la loi.

Fin octobre 2025, la CNAF recensait vingt-huit départements dans cette situation, pour un montant total d'arriérés de 11,3 M€, qui s'exposaient à une procédure d'inscription d'office de droit commun et de mandatement d'office.

Une légère diminution des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) imputable à un effet de périmètre

En 2025, les dépenses au titre de l'APA à domicile et en établissement, soit 6,9 Md€¹⁴⁴, ont légèrement diminué (- 0,1 Md€, soit - 0,9 %).

Au regard de ses déterminants, l'APA présente un caractère structurellement dynamique, qui la destine à une progression continue.

D'une part, les facteurs démographiques exercent une pression durable à la hausse des dépenses : les projections issues du modèle LIVIA¹⁴⁵ n'indiquent, y compris dans les scénarios les plus favorables, aucune stabilisation du nombre de personnes âgées en perte d'autonomie avant 2043. Fin 2024, l'APA comptait 1,39 million de bénéficiaires (+ 1,9 %)¹⁴⁶.

¹⁴² Cet accord prévoit l'étalement jusqu'au 31 décembre 2029 du remboursement de la dette contractée entre décembre 2022 et juillet 2024 avec une remise de 50 % sur les intérêts de retard et financiers en cas de respect du calendrier de remboursement.

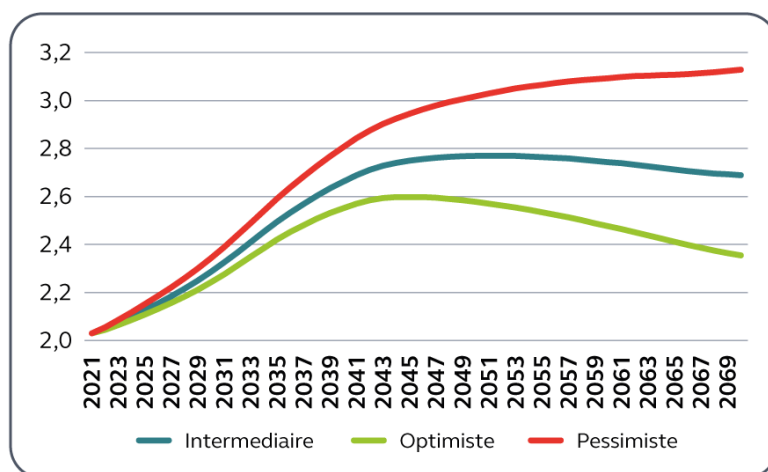
¹⁴³ Voir le communiqué du groupe « droite, centre et indépendants » (DCI) de Départements de France.

¹⁴⁴ 7,3 Md€ (soit - 0,8 %) toutes catégories de collectivités confondues.

¹⁴⁵ Modèle de projet Lieux de vie et autonomie de la DREES.

¹⁴⁶ Les caractéristiques des bénéficiaires de l'aide sociale départementale aux personnes âgées et handicapées – Data.drees.solidarites-sante.gouv.fr – version mars 2026.

Graphique n° 62 : projection du nombre de seniors avec un besoin d'aide à l'autonomie en fonction de trois scénarios (en millions)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DREES (modèle LIVIA)

D'autre part, les paramètres financiers contribuent également à la dynamique des dépenses. Les plafonds des plans d'aide à domicile ainsi que le tarif plancher des services d'aide à domicile, tous deux solvabilisés par l'APA, font l'objet d'une revalorisation annuelle¹⁴⁷, indexée sur l'évolution de la majoration pour aide constante d'une tierce personne, elle-même adossée à l'inflation¹⁴⁸.

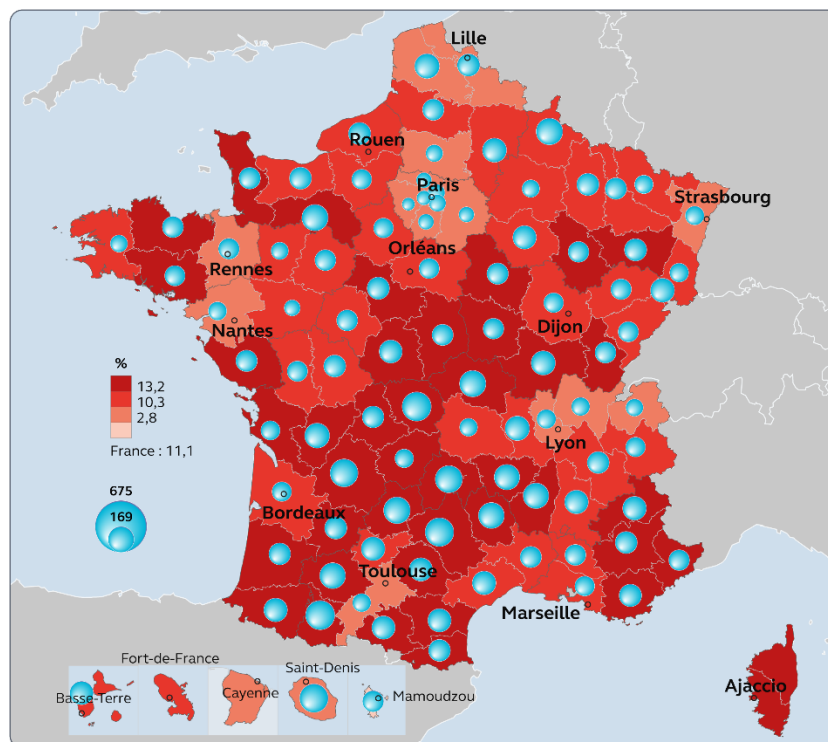
Dans ce contexte, le recul observé des dépenses est en décalage avec les facteurs structurels qui déterminent leur évolution et s'explique par l'expérimentation de la recentralisation du financement de l'APA-E pour 21 départements. En neutralisant les dépenses de ces départements, les dépenses d'APA augmentent de 2,1 %.

En 2025, la dépense d'APA par habitant s'échelonnait de 41 € à 212 € selon les départements (hors départements expérimentateurs de l'APA-E), soit un rapport de 1 à 5 pour un montant médian de 115 €. Ces dépenses sont corrélées, de manière générale, au nombre de personnes âgées.

¹⁴⁷ En application des dispositions de l'article L. 232-3-1 du CASF pour les plans d'aide et D. 314-130-1 pour les services d'aide à domicile. Par exemple, au 1^{er} janvier 2025, le plafond mensuel du plan d'aide pour un bénéficiaire de l'APA relevant du GIR 1 et le tarif plancher d'un service prestataire d'aide à domicile ont augmenté de 4,6 % s'élevant respectivement à 2045,56 € et 24,58 €.

¹⁴⁸ En application des dispositions de l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale.

**Carte n° 3 : dépenses d'allocations d'APA par habitant en 2025
(en €) [2] et taux de personnes âgées de 75 ans ou plus
au 1^{er} janvier 2026 (en %) [1]¹⁴⁹**



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

¹⁴⁹ Les dépenses d'APA sont renseignées pour l'ensemble des départements. Toutefois, pour 21 d'entre eux (hors Guyane et métropole de Lyon), ces dépenses sont minorées des allocations attribuées aux personnes accueillies en établissement (APA-E) recentralisées à compter du 1^{er} juillet 2025.

Une progression toujours dynamique des dépenses de prestation de compensation du handicap

En 2025, les dépenses relatives à la PCH, soit 3,4 Md€¹⁵⁰, ont de nouveau fortement augmenté (+ 0,3 Md€, soit + 8,6 %, après + 10,7 % en 2024).

Depuis 2019, elles ont suivi une tendance particulièrement dynamique en montant (+ 69,2 %) comme en euros constants (+ 45,9 points). Fin 2024, le nombre de bénéficiaires s'élevait à environ 437 000, soit plus de 100 000 bénéficiaires supplémentaires par rapport à 2019¹⁵¹.

Le champ d'application de la PCH s'élargit¹⁵² : depuis 2021, aide à la parentalité ; depuis 2023, forfait surdi-cécité et soutien à l'autonomie pour les personnes ayant des difficultés mentales, de compréhension, de concentration, psychiques ou d'autisme ; depuis 2025, suppression de la barrière d'âge de 60 ans pour les personnes atteintes d'une maladie évolutive grave.

La revalorisation du tarif plancher dans les services prestataires d'aide à domicile concourt également à la hausse des dépenses.

En 2025, la dépense de PCH par habitant s'échelonnait, pour les départements de l'Hexagone, de 24 € à 95 €, soit un rapport d'un à quatre, pour un montant médian de 47 €.

¹⁵⁰ 3,6 Md€ (+ 8,6 %) toutes catégories de collectivités confondues.

¹⁵¹ Les caractéristiques des bénéficiaires de l'aide sociale départementale aux personnes âgées et handicapées – Data.drees.solidarites-sante.gouv.fr – version mars 2026.

¹⁵² Cour des comptes, Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, *La prestation de compensation du handicap un coût croissant, une cohérence à renforcer*, décembre 2025.

L'alourdissement des dépenses de frais de séjour et d'hébergement

En 2025, les dépenses de frais d'hébergement en établissements ou service médico-sociaux (ESMS) et en famille d'accueil (16,4 Md€¹⁵³) ont connu une forte croissance (+ 0,6 Md€, soit + 4,0 %).

Les dépenses d'hébergement versées au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE), soit 6,5 Md€, ont représenté 41,9 % des frais d'hébergement en ESMS¹⁵⁴. Leur progression (+ 0,3 Md€, soit + 4,9 %) résulte du nombre croissant d'enfants confiés pour placement à l'ASE, soit près de 225 000 en 2024 (+ 14,9 % depuis 2019)¹⁵⁵. Parmi les enfants confiés à l'ASE, le nombre de mineurs non accompagnés (MNA) confiés par décision judiciaire, a toutefois continué à décroître : 9 981 fin 2025 contre 13 554 fin 2024, soit - 26,4 %, après une diminution de 30,0 % par rapport à fin 2023, ce qui correspond à une division par deux par rapport au nombre de décisions judiciaires rendues en 2023¹⁵⁶.

Les frais de séjour des personnes handicapées¹⁵⁷ se sont élevés à 6,3 Md€ (+ 0,2 Md€ soit + 4,0 %). Ils ont représenté 40,2 % des dépenses d'hébergement en ESMS. En 2024, le nombre de personnes handicapées bénéficiaires d'aides à l'hébergement en établissement s'élevait à 136 000, en augmentation de 6,3 % par rapport au niveau constaté en 2019¹⁵⁸, soit une progression de plus d'un point par an en moyenne annuelle.

Les dépenses versées au titre de l'aide sociale à l'hébergement (ASH)¹⁵⁹ des personnes âgées en ESMS, qui représentent une moindre part des dépenses totales d'hébergement dont s'acquittent les départements (13,4 %), se sont établies à 2,1 Md€ en 2025 (+ 0,04 Md€).

¹⁵³ 17,6 Md€ (+ 3,1 %), toutes catégories de collectivités confondues.

¹⁵⁴ Selon l'étude sur l'aide sociale à l'enfance réalisée par la Drees (2025), les départements ont consacré en 2023 11,0 Md€ au total à la protection de l'enfance, dont 80 % au titre de mesures d'accueil. Ce montant comprend notamment la rémunération des assistants familiaux, qui relèvent des charges de personnel dans la comptabilité des départements.

¹⁵⁵ Les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance - Data.drees.solidarites-sante.gouv.fr – version décembre 2025.

¹⁵⁶ Tableau de suivi annuel des mineurs non accompagnés – Mission annuelle MNA, ministère de la justice.

¹⁵⁷ En application des dispositions de l'article L. 344-5 du CASF, ces dépenses peuvent être prises en charge, pour les adultes et sous conditions de ressources, par l'aide sociale départementale.

¹⁵⁸ Les caractéristiques des bénéficiaires de l'aide sociale départementale aux personnes âgées et handicapées – Data.drees.solidarites-sante.gouv.fr – version décembre 2025.

¹⁵⁹ Les dépenses versées au titre de l'ASH sont récupérables auprès des obligés alimentaires des personnes bénéficiaires et par recours sur succession. Le montant cité correspond à la dépense brute.

Annexe n° 18 : mesures non retenues ou atténuées dans la loi de finances pour 2026 par rapport au projet de loi de finances

1 - Une moindre portée du DILICO

L'article 76 du projet de loi de finances pour 2026 (PLF pour 2026) prévoyait un prélèvement de 2 Md€ au total :

- 1 220 M€ pour le « bloc communal », dont 720 M€ pour les communes et 500 M€ pour les intercommunalités ;
- 280 M€ pour les départements et collectivités qui en exercent les compétences ;
- 500 M€ pour les régions et collectivités qui en exercent les compétences.

Le nouveau prélèvement devait être restitué sur cinq ans au lieu de trois pour le DILICO de 2025. La part reversée aux trois fonds de péréquation horizontaux était portée de 10 % à 20 %.

Les reversements sur cinq ans devaient dépendre, pour chaque catégorie de contributeur, de l'évolution agrégée de ses dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement sur le dernier exercice. Ainsi, si l'évolution des dépenses était inférieure ou égale à la croissance du PIB (en euros courants), le solde devait être intégralement reversé à l'ensemble des contributeurs. Si elle devait dépasser la croissance du PIB majorée d'un point de pourcentage, aucun solde ne devait être reversé. Entre ces points extrêmes, la restitution devait être individualisée.

2 - Un abattement de la compensation de la réduction des bases des locaux industriels moindre que celui prévu par le PLF pour 2026

L'article 31 du PLF pour 2026 prévoyait l'application d'un coefficient de 0,75, soit une réduction de 25 %, à la compensation par l'État, par la voie d'un prélèvement sur ses recettes (PSR), de la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises. Ce coefficient devait permettre à l'État de réaliser une économie estimée à 1,2 Md€ (évaluation préalable annexée au PLF pour 2026). Cette estimation se fondait sur une hypothèse de hausse tendancielle du PSR, avant mesure d'économie, de 4,09 % par an entre 2024 et 2025 et entre 2025 et 2026. Cette hypothèse a été conservée pour l'estimation de l'économie afférente à l'application du coefficient de 0,807, soit une réduction de 19,3 %, adopté dans la loi votée.

3 - Une mesure écartée : le recentrage du FCTVA sur les seules dépenses d'équipement

Le FCTVA compense aux collectivités territoriales et à leurs groupements la TVA afférente non seulement à leurs dépenses d'équipement, mais aussi à certaines de leurs dépenses de fonctionnement : entretien et réparation des bâtiments publics et de voirie, soit environ 305 M€ de FCTVA en 2024 (en application de la loi de finances pour 2016) ; entretien des réseaux et droits d'utilisation informatique en nuage, soit respectivement 58 M€ et 4 M€ en 2024 (loi de finances pour 2020).

L'article 32 du projet de loi de finances pour 2026 proposait de retirer l'ensemble de ces dépenses de fonctionnement du périmètre d'éligibilité au FCTVA, pour une économie attendue d'environ 0,4 Md€. Cette mesure n'a cependant pas été retenue lors de l'examen parlementaire.

L'article 30 du projet de loi de finances initiale pour 2025 avait déjà proposé de supprimer la prise en charge par le FCTVA de ces dépenses de fonctionnement. En outre, il proposait d'abaisser de 16,404 % à 14,850 % le taux de prise en charge des dépenses. Ces mesures ont été écartées lors de la discussion parlementaire.

4 - Deux mesures relatives à la TVA écartées dans la loi de finances adoptée

L'écèlement de la TVA affectée aux collectivités à partir de 2026

L'article 33 du projet de loi de finances pour 2026 prévoyait que l'évolution du montant de la TVA affecté aux collectivités soit calculée, à partir de 2026, en minorant l'évolution annuelle de la TVA par le taux d'inflation. Deux garde-fous étaient posés : l'écèlement ne devait pas s'appliquer si le produit national de la TVA venait à baisser ; il ne devait pas conduire à réduire le montant de la TVA versée aux collectivités.

Au titre de l'exercice 2026, la mesure était réputée sans effet pour les collectivités dans la mesure où le projet de loi de finances pour 2026 prévoyait une diminution du montant du produit national de la TVA. Les années suivantes, les collectivités auraient bénéficié de la seule croissance en volume (en euros constants) de la TVA, alors que celle-ci a été négative au cours des années 2023, 2024 et 2025 et qu'il était prévu qu'elle le soit également en 2026, sous l'effet d'une baisse du produit national de la TVA. Le rapport d'avancement annuel du PSMT (avril 2026) prévoit une augmentation de 2,3 % du produit net de la TVA.

Pour 2026, le produit de TVA retenu par l'État devait être affecté au fonds de sauvegarde des départements, dans la limite d'un montant de 300 M€ qui intégrait les sommes affectées à ce même fonds au titre des exercices 2024 et 2025, non versées aux départements. Dans l'hypothèse, considérée comme vraisemblable, où le produit de TVA ainsi retenu serait insuffisant, l'État s'engageait à abonder le fonds de sauvegarde en puisant dans ses propres recettes de TVA. Dans la loi de finances pour 2026, le plafond de l'abondement a été porté à 600 M€.

*La rebudgétisation de la fraction de TVA allouée aux régions
en remplacement de leur ancienne DGF*

L'article 31 du projet de loi de finances pour 2026 prévoyait la réintégration, au sein de la DGF (prélèvement sur les recettes de l'État dont la loi de finances fixe le montant exact), des montants attribués depuis 2018 sous la forme d'une fraction de TVA aux régions en remplacement de leur ancienne DGF, soit 5,2 Md€. Si cette mesure avait été adoptée, les régions auraient cessé de bénéficier de la dynamique positive de la TVA. En outre, la nouvelle DGF régionale aurait été intégrée à la norme de concours financiers de l'État aux collectivités.

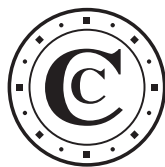
Annexe n° 19 : évolution du tarif du cheval fiscal appliqué par les régions

Tableau n° 21 : évolution du tarif du cheval fiscal en 2026 (en euros)

Régions	2024	2025	2026	Variation 2024/2025	Variation 2025/2026
Auvergne-Rhône-Alpes	43	43	43	0,0 %	0,0 %
Bourgogne-Franche-Comté	51	51	60	0,0 %	17,6 %
Bretagne	55	60	60	9,1 %	0,0 %
Centre-Val de Loire	55	60	60	9,1 %	0,0 %
Corse	27	43	53	59,3 %	23,3 %
Grand Est	48	60	60	25,0 %	0,0 %
Hauts-de-France	36,2	42	43	16,0 %	0,0 %
Île-de-France	54,95	54,95	68,95*	0,0 %	25,5 %
Normandie	46	60	60	30,4 %	0,0 %
Nouvelle-Aquitaine	45	53	58	17,8 %	9,4 %
Occitanie	47	47	59,5	0,0 %	26,6 %
Pays de la Loire	51	51	51	0,0 %	0,0 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	51,2	59	60	15,2 %	1,7 %
Guadeloupe	41	41	41	0,0 %	0,0 %
Guyane	42,5	42,5	42,5	0,0 %	0,0 %
Martinique	30	30	53	0,0 %	76,7 %
Réunion	51	57	60	11,8 %	5,3 %
Mayotte	30	30	30	0,0 %	0,0 %

Source : Cour des comptes

* Pour l'Île-de-France, la loi de finances pour 2026 prévoit une majoration de 14 € de la taxe régionale à compter du 1^{er} mars 2026, dont le produit est affecté à Île-de-France Mobilités, en remplacement de droits d'accise sur les énergies.



Chaque année, la Cour publie son rapport sur les finances publiques locales.

Dans un premier chapitre, la Cour analyse les déterminants de la situation financière des collectivités territoriales (communes, départements et régions) et de leurs groupements (intercommunalités et syndicats) ainsi que leur contribution au déficit et à l'endettement publics en 2025.

Dans un second chapitre, elle souligne les contrastes que présente cette situation financière entre les différentes catégories de collectivités comme au sein de chacune d'elles.

Dans un troisième chapitre, la Cour analyse la contribution des collectivités au redressement des finances publiques en 2026 et leurs perspectives financières pour cette même année.

Cour des comptes

13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr