Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2025

Les perspectives financières et la contribution des collectivités au redressement des finances publiques en 2025

Fascicule 2

Septembre 2025

Sommaire

Procédures et méthodes 5

Délibéré 7

Synthèse 9

Récapitulatif des recommandations 17

Chiffres clés 19

Introduction 21

Chapitre I Une contribution significative des collectivités au redressement des finances publiques en 2025 23

I - Une hausse programmée sur cinq années du taux de cotisation à la CNRACL 25

A - Deux hausses successives du taux de cotisation à la CNRACL 25
B - La nécessité de décisions complémentaires pour résoudre le déséquilibre financier de la CNRACL 27

II - Le gel ou la réduction de transferts financiers de l'État aux collectivités 28

A - Le gel de la TVA affectée aux collectivités 28
B - Une réduction des « variables d'ajustement », inédite depuis 2018 32
C - Des baisses de crédits budgétaires en autorisations d'engagement 37

III - La mise en réserve de recettes des collectivités : le Dilico 41

A - Un lissage des recettes des collectivités déterminé par la situation des finances publiques 42
B - Une répartition plus favorable aux communes 44
C - Une finalité péréquatrice accessoire 46
D - Un dispositif aux effets incertains 49

Chapitre II Une dégradation du solde des collectivités en 2025 qui pourrait ne pas être confirmée 57

I - Des recettes en hausse 58

A - Une augmentation prévisible des recettes fiscales des collectivités grâce à l'évolution des bases d'imposition et à de nouveaux pouvoirs fiscaux 59
B - La progression de certains transferts de l'État 66
C - Une dynamique toujours soutenue des concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie 71

II - Une décélération des dépenses 74

A - Le ralentissement des charges de fonctionnement 74
B - Des dépenses d'investissement qui stagnent 80

III - Un solde dont l'évolution pourrait être plus favorable qu'anticipé 82

A - Des signaux contradictoires 82
B - Des situations toujours contrastées entre catégories de collectivités, mais qui traduisent un ralentissement général des dépenses 84

Chapitre III Une participation des collectivités au redressement des finances publiques à organiser dans la durée.....91

I - Programmer l'effort financier demandé aux collectivités 92

A - Fixer une trajectoire financière pluriannuelle des collectivités 92
B - Moduler l'évolution globale des transferts financiers de l'État aux collectivités 95
C - Concilier la contribution au redressement des finances publiques avec d'autres impératifs 97

II - Rendre plus équitable la répartition de la contribution au redressement des finances publiques et, plus généralement, celle des ressources entre collectivités 100

A - Une contribution des collectivités au redressement des finances publiques qui doit mieux tenir compte de leurs situations respectives..... 101
B - Améliorer l'efficacité de la péréquation des ressources financières entre les collectivités 105
C - Répartir les ressources entre collectivités en fonction de données contemporaines..... 110

Liste des abréviations 117

Annexes.....119

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) 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 se présente sous la forme de deux fascicules. Après un premier fascicule publié en juin 2025, qui portait sur la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements en 2024, le présent fascicule analyse la situation et les perspectives des finances locales en 2025.

Les deux fascicules s'appuient 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 ressortant 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. 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 10 juillet 2025, par une formation interjuridictions, présidée par Mme Renet, conseillère référendaire, et composée de Mme Falk et MM. Strassel, Vught et Sire, conseillers maîtres, Mme Wisnia-Weill, conseillère maître en service extraordinaire, Mme Daam, conseillère référendaire, en tant que rapporteurs, M. Viola, conseiller maître et Mme Chastel-Dubuc, conseillère référendaire en service extraordinaire, et, en tant que contre-rapporteur, M. Albertini, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé, le 18 juillet, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général, Mme Camby, M. Bertucci, Mme Mercereau et M. Lejeune, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Maistre, président de chambre maintenu, président par intérim à la quatrième chambre, M. Vallernaud et M. Oseredczuk, présidents de section, représentant respectivement M. Meddah, président de la 3ème chambre, et Mme Thibault, présidente de la 5ème chambre, M. Albertini, Mme Mouysset, Mme Daussin-Charpantier et Mme Daam, présidentes et président de chambre régionale des comptes, et M. Groper, représentant Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

⁂

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 le 23 septembre 2025, a adopté le présent rapport sur *Les finances publiques locales 2025 – Les perspectives financières et la contribution des collectivités au redressement des finances publiques en 2025 – Fascicule 2*.

Elle l'a arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux ministres et aux principales associations d'élus et des réponses adressées en retour à la Cour.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, MM. Bertucci, Meddah, Rolland, Mme Mercereau, MM. Lejeune, Hayez, Cazé, présidents de chambre, M. Maistre, président de chambre maintenu, MM. Antoine, Feller, Mme Engel, MM. Boudy, Aulin, Potton, Mme Latournarie-Willems, MM. Allain, Michaut, Duboscq, Oseredczuk, Guérin, Marquet, Beaux, Tersen, Bessette, Boullanger, Bonnaud, Thomas, Mmes Oltra-Oro, Charolles, Caroli, Lajus, conseillers maîtres, Mme Rosenwald, M. Salvetti, Mme Wisnia-Weill, conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Albertini, Strassel, 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, rapporteur général, conseiller maître, de Mme Chastel-Dubuc, conseillère référendaire en service extraordinaire, rapporteure 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 Mme Allard, avocat générale.

Mme Wirgin, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 23 septembre 2025

Synthèse

En 2024, le solde déficitaire de l'ensemble des administrations publiques s'est élevé à 169,6 Md€ selon les données de la comptabilité nationale, soit 5,8 % du produit intérieur brut (PIB).

Les collectivités territoriales et leurs groupements (« les collectivités ») n'en représentent certes qu'une part réduite. Cependant, les collectivités sont passées d'une situation excédentaire en 2021 et 2022 à un besoin de financement de 5,0 Md€ en 2023, qui a plus que doublé en 2024 pour atteindre 11,4 Md€, soit 0,4 % du PIB.

Comme la Cour l'a montré dans le premier fascicule de son rapport annuel sur les finances publiques locales, publié le 27 juin 2025, l'évolution du solde des collectivités explique ainsi la moitié de la dégradation de celui des administrations publiques entre 2022 et 2024, exprimée en pourcentage du PIB. Cette dégradation du solde des collectivités est imputable à un effet de ciseaux entre la dynamique de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement, d'une part, et une progression moins élevée, quoique soutenue, de leurs recettes, d'autre part.

Rompant avec l'abstention qui avait fait suite à l'interruption, au bout de deux années, des « contrats de Cahors » visant à maîtriser les charges de fonctionnement des collectivités de grande taille (mars 2020), les lois financières pour 2025 ont défini une contribution des collectivités au redressement des finances publiques.

Dans le cadre de ce rapport, la Cour analyse cette contribution, indique l'évolution possible du solde des collectivités en 2025 en fonction des éléments d'information disponibles à ce jour et, dans le prolongement des propositions qu'elle avait formulées dans son rapport sur les finances publiques locales d'octobre 2024, invite à organiser sur plusieurs années une contribution prévisible, soutenable et équitable des collectivités au redressement des finances publiques.

Une contribution significative des collectivités au redressement des finances publiques

La loi de finances initiale et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 prévoient une contribution des collectivités au redressement des finances publiques.

En l'état des informations dont elle dispose, la Cour estime le montant total de cette contribution à 5,4 Md€. Il s'agit là d'un montant significatif, bien qu'il ait été révisé à la baisse par rapport aux projets de loi de financement pour 2025 (il atteignait alors 8,1 Md€).

La contribution des collectivités emprunte cinq canaux distincts : une hausse du taux de cotisation des employeurs territoriaux à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL, 1,4 Md€) ; le gel à leur niveau de 2024 des recettes de TVA affectées aux différentes catégories de collectivités afin de compenser la suppression d'impôts locaux (1,2 Md€) ; la hausse des minorations de prélèvements sur recettes (« variables d'ajustement ») relatifs à la taxe professionnelle, supprimée en 2010 (0,5 Md€) ; des réductions de crédits budgétaires (1,3 Md€) ; la mise en réserve d'une partie des recettes des collectivités par un prélèvement sur les recettes d'impôts qui transitent par le compte de concours financiers de l'État (1 Md€).

Des incertitudes affectent l'estimation des réductions de crédits opérées sur un grand nombre de missions budgétaires dont tout ou partie des crédits bénéficie directement ou indirectement aux collectivités.

Le montant de la contribution des collectivités diminuerait si le montant des recettes de TVA devait baisser sur l'ensemble de l'année 2025, comme cela a été le cas au premier semestre. Dans cette hypothèse, la mesure de gel viendrait préserver les recettes de TVA des collectivités au lieu de les amoindrir par rapport à leur évolution spontanée.

Dans un sens opposé, des annulations supplémentaires de crédits budgétaires pourraient intervenir d'ici la fin de l'année.

La contribution des collectivités au redressement des finances publiques améliore les soldes de l'État et de la sécurité sociale en 2025. Elle doit par ailleurs inciter les collectivités à modérer l'évolution de leurs charges de fonctionnement compte tenu des règles d'équilibre de leurs budgets et de leur volonté de dégager de l'épargne pour investir.

Les effets de la contribution sur le solde des collectivités restent néanmoins incertains car ce dernier dépend aussi d'évolutions de dépenses et de recettes indépendantes de la contribution. À cet égard, l'impact de la contribution sur les recettes des collectivités sera atténué par l'évolution

d'autres transferts financiers de l'État, ainsi que par les recettes fiscales supplémentaires que mobiliseront les départements et les régions en exerçant les nouveaux pouvoirs fiscaux facultatifs que leur a accordés la loi de finances pour 2025.

Du point de vue des finances publiques prises dans leur ensemble, les collectivités contribueront au redressement des finances publiques dès lors que leur solde ne se dégradera pas ou se dégradera à hauteur d'un montant moins élevé que celui de la contribution mise à leur charge.

Des mesures à la cohérence inégale

La hausse du taux de cotisation à la CNRACL, programmée sur quatre ans jusqu'en 2028, ne résoudra pas le déséquilibre financier du régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers géré par cet organisme. Après un bref retour à l'équilibre en 2028, il redeviendrait déficitaire dès 2029. De surcroît, l'amortissement de son endettement n'est pas organisé.

S'agissant des cotisations CNRACL, les collectivités disposent néanmoins d'une visibilité pluriannuelle sur l'effort qui leur est demandé.

En revanche, le gel du montant de la TVA versée aux collectivités, la forte augmentation des minorations des « variables d'ajustement » et les baisses de crédits budgétaires, notamment du « fonds vert », sont mis en œuvre pour la seule année 2025. Les suites qui leur seront données sont incertaines à ce stade. Ce manque de prévisibilité affecte la programmation de leurs politiques et projets par les collectivités.

Les mesures relatives à la CNRACL, à la TVA et aux « variables d'ajustement » avaient été préconisées par la Cour dans son rapport sur les finances publiques locales d'octobre 2024, avec une portée cependant moindre s'agissant des deux dernières mesures.

Le dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités (Dilico) diffère en revanche du dispositif de mise en réserve de recettes des collectivités proposé par la Cour, comme des dispositifs préexistants de mise en réserve, principalement de droits de mutation à titre onéreux. Ainsi, il ne vise pas à lisser les à-coups de la conjoncture économique sur les recettes des collectivités, mais à ponctionner ces dernières en fonction de la conjoncture des finances publiques.

Les dispositions de la loi de finances pour 2025 relatives au Dilico sont issues de l'examen du projet de loi de finances par le Sénat. Le dispositif adopté ne tient pas compte des capacités contributives des différentes catégories de collectivités. Il pèse davantage sur les régions que

sur les communes malgré la meilleure situation financière de ces dernières. Ses effets péréquateurs sont insuffisants. Son dénouement est incertain : en l'état des dispositions de la loi de finances pour 2025, il pourrait déboucher sur une ponction nette des recettes des collectivités s'il n'était pas reconduit ou sur une absence d'effet sur ces mêmes recettes s'il était reconduit pendant plusieurs années pour le même montant qu'en 2025 (les prélèvements devenant, après trois ans, équivalents aux restitutions). Enfin, les recettes des départements et des régions sur lesquelles porte le prélèvement ne sont pas conformes à la définition qu'en donne la loi de finances pour 2025. Il convient par conséquent de donner une base juridique incontestable au prélèvement opéré sur les recettes fiscales de ces deux catégories de collectivités.

Une dégradation du solde des collectivités en 2025 qui pourrait ne pas être confirmée

Le rapport d'avancement d'avril 2025 sur le plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) accompagnant le projet de loi de finances pour 2025 a prévu que le solde négatif des collectivités se dégrade de 2,7 Md€ par rapport à 2024 pour atteindre - 14,1 Md€ en 2025.

Dans cette hypothèse, la dégradation du solde des collectivités serait deux fois moins élevée que le montant de la contribution au redressement des finances publiques mise à leur charge. Celle-ci aurait ainsi une incidence sur le comportement de dépenses des collectivités.

La Cour a examiné les données comptables des collectivités à fin mai puis à fin août. Les données à fin mai (cinq mois) ne faisaient pas apparaître de dégradation du solde budgétaire des collectivités par rapport à fin décembre 2024. Celles à fin août (huit mois) font en revanche apparaître une évolution de cette nature. Le solde déficitaire des collectivités s'améliore cependant par rapport à celui à fin août 2024, un an plus tôt. Il n'est ainsi pas certain que le solde des collectivités se dégrade en 2025 par rapport à 2024. Il pourrait au contraire se stabiliser, voire s'améliorer sous l'effet de recettes dynamiques et de la nette décélération des dépenses qui peut être observée.

Des recettes dynamiques en 2025

Sur les huit premiers mois de l'année, les recettes de fonctionnement et d'investissement des collectivités ont augmenté de 2,7 % par rapport à la même période de 2024 (soit + 1,7 point en volume au regard de la prévision d'inflation de l'Insee de septembre), contre une prévision de hausse de 2,4 % dans le rapport d'avancement (soit + 1 point en volume au regard de la prévision d'inflation alors retenue).

Les recettes d'impôts fonciers du « bloc communal » sont tirées par l'indexation sur l'inflation constatée des bases des locaux d'habitation et des locaux industriels et les évolutions physiques des bases des différents types de locaux ; sur les huit premiers mois de l'année, leur progression dépasse celle anticipée par le rapport d'avancement.

Après avoir chuté de près d'un tiers entre 2022 et 2024, les recettes de DMTO augmentent sous l'effet de la reprise du marché immobilier et du relèvement à 5 % de leur taux d'imposition par 83 départements, comme les y autorise la loi de finances pour 2025 ; la hausse des DMTO sur les huit premiers mois de l'année 2025 est plus élevée que celle prévue par le rapport d'avancement.

Les recettes des régions augmentent sous l'effet du relèvement du tarif de la taxe sur les certificats d'immatriculation par neuf des dix-huit régions et de l'exercice par une partie des régions des nouvelles facultés que leur accorde la loi de finances pour 2025 (possibilité de n'exonérer que partiellement les véhicules propres de la taxe sur les certificats d'immatriculation et d'instaurer un versement mobilité régional).

Enfin, certains transferts automatiques de l'État, sous-évalués dans la loi de finances pour 2025, procureront des recettes dynamiques aux collectivités (fonds de compensation de la TVA et compensation de la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis aux impôts fonciers locaux). Les concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie aux départements sont eux aussi dynamiques.

Un fort ralentissement des dépenses

Sur les huit premiers mois de l'année 2025, les dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités, prises ensemble, ont augmenté de 1,1 % par rapport à la même période de l'année 2024, ce qui traduit une légère augmentation en volume (+ 0,1 point au regard de la prévision d'inflation de l'Insee de septembre). Cette évolution est bien inférieure à celle anticipée par le rapport d'avancement pour l'ensemble de l'année 2025 (+ 3,3 %, soit + 1,9 point en volume).

Plus précisément, les charges de fonctionnement ont augmenté de 1,5 % (soit + 0,5 point en volume), tandis que les dépenses d'investissement ont stagné (soit – 1 point en volume). Pour l'ensemble de l'année 2025, le rapport d'avancement anticipait des hausses respectives de 2 % (+ 0,6 point en volume) et de 6,9 % (+ 5,5 points en volume).

Les charges de fonctionnement ralentissent pour le « bloc communal », les départements et les régions. Parallèlement, les dépenses d'investissement des départements et des régions diminuent. Ces

évolutions sont à relier à la dégradation de leur situation financière au cours des deux dernières années, à laquelle vient s'ajouter la contribution au redressement des finances publiques. Pour sa part, la progression des dépenses d'investissement du « bloc communal » paraît s'essouffler.

Si elles se confirment au cours du dernier quadrimestre, ces évolutions traduiraient un fort ralentissement des dépenses par rapport aux années précédentes. Compte tenu par ailleurs de l'évolution des recettes, le solde des collectivités, au lieu de continuer à se dégrader, s'améliorerait.

Une contribution des collectivités au redressement des finances publiques à organiser dans la durée

Une contribution des collectivités au redressement des finances publiques se justifie par leur place dans le total des dépenses publiques (17,7 % en 2024), par la part devenue prépondérante des transferts financiers de l'État dans leurs recettes à la suite des réformes récentes des impôts locaux (53,6 % au total en 2024) et par des possibilités de maîtrise accrue de leurs dépenses dans trois domaines: le personnel, les achats de biens et de prestations de service et la mutualisation des services et équipements au sein du « bloc communal »[1].

Cette contribution est justifiée, bien qu'une part importante de la dégradation du déficit du budget de l'État soit imputable à des réformes des impôts locaux généralement non souhaitées par les collectivités (suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis aux impôts fonciers locaux), comme la Cour l'a souligné dans une récente communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale[2]. En effet, les collectivités ne bénéficient pas d'un droit constitutionnel à compensation par l'État des pertes de recettes liées à la suppression ou à la réduction d'impôts locaux, contrairement aux charges induites par des transferts de compétences. En outre, l'affectation nationale ou locale des recettes publiques résulte de choix du législateur.

Compte tenu de la situation très dégradée des finances publiques dans leur ensemble, il est indispensable de reconduire une contribution des collectivités à leur redressement au cours des années 2026 et suivantes.

Il est non moins indispensable de prévenir des effets indésirables : incertitude pour les collectivités, attentisme de celles-ci pour la réalisation de leurs projets, disparités grandissantes de situations entre collectivités,

[1] Cour des comptes, *les finances publiques locales*, fascicule 2, octobre 2024.

conduisant un nombre croissant d'entre elles à connaître des difficultés financières ou à devoir réduire ou renoncer à des actions essentielles.

Il importe par conséquent que la contribution des collectivités soit prévisible, transparente et équitable. Plusieurs évolutions sont nécessaires pour atteindre cet objectif.

Tout d'abord, les collectivités ne sauraient être engagées sur une trajectoire financière qu'à la condition que la loi en ait fixé les principaux termes. Il conviendrait ainsi que le Parlement examine des prévisions pluriannuelles de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement propres aux collectivités et les moyens d'en assurer la réalisation dans le cadre des projets de lois de programmation des finances publiques et des projets de loi de finances annuels.

Compte tenu de l'opposition de la plupart des collectivités à un contrôle direct par l'État de l'évolution de leurs dépenses, notamment de fonctionnement, l'État pourrait peser sur ces dernières en encadrant l'évolution globale de la totalité de ses transferts financiers aux collectivités, au lieu de moins d'un tiers comme aujourd'hui.

La norme d'évolution des transferts de l'État devrait elle-même être différenciée par catégorie de collectivités (« bloc communal », départements et régions) afin de mieux proportionner l'effort demandé à chaque catégorie à sa situation financière et à sa capacité à y contribuer. À cet égard, la rigidité des dépenses sociales des départements inviterait à fixer, pour ces derniers, une norme d'évolution des transferts de l'État plus favorable que celles du « bloc communal » ou des régions.

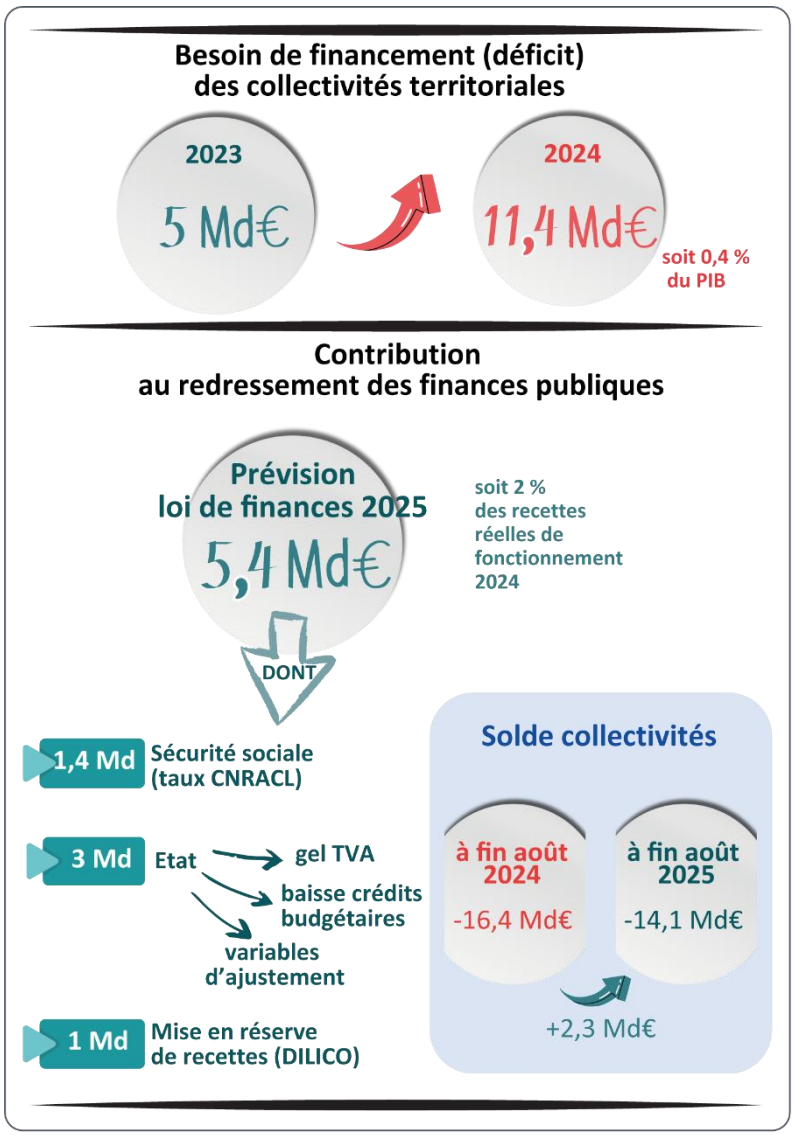
Au sein de chaque catégorie de collectivités, l'effort devrait être réparti en fonction de critères objectifs de ressources et de charges, permettant de caractériser le niveau relatif de la richesse des collectivités prises individuellement, afin de permettre à celles qui sont défavorisées ou peu favorisées d'assumer l'augmentation cumulative du montant de la contribution au redressement des finances publiques sur plusieurs années.

Dans ce même objectif, il conviendrait d'accroître le volume de la péréquation financière entre collectivités, mais aussi de rendre cette péréquation plus redistributive. Au-delà, il importe de cesser de répartir des ressources entre collectivités en fonction de données historiques, au profit d'une répartition entièrement fondée sur des données contemporaines de ressources et de charges par habitant. Cet enjeu d'équité et de soutenabilité des finances locales concerne l'ensemble des recettes qui compensent la suppression récente ou plus ancienne d'impôts locaux : l'ensemble des recettes de TVA et les dotations non péréquatrices de la dotation globale de fonctionnement (DGF), toujours majoritaires en son sein.

Récapitulatif des recommandations

1. Inscrire des montants prévisionnels de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement propres aux collectivités et à leurs groupements dans les prochains projets de loi de programmation des finances publiques, plans budgétaires et structurels à moyen terme et rapports d'avancement annuels sur ces derniers (*ministères chargés du budget et des collectivités territoriales*).
2. Intégrer au rapport sur la situation des finances publiques locales annexé aux projets de loi de finances des années 2026 et suivantes une description de la trajectoire de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement des collectivités et de leurs groupements pour l'année à venir et les années suivantes, ainsi que des moyens prévus pour en assurer la réalisation (*ministères chargés du budget et des collectivités territoriales*).
3. À compter de 2026, faire contribuer les collectivités au redressement des finances publiques en fixant une norme d'évolution du montant exhaustif des transferts financiers de l'État en leur faveur, compensations de suppressions d'impôts comprises, en modulant cette évolution par catégorie de collectivités en fonction de leur situation financière et en l'appliquant à chaque collectivité prise individuellement selon le niveau relatif de sa richesse (*ministères chargés du budget et des collectivités territoriales*).
4. Répartir les ressources de TVA transférées par l'État aux collectivités et à leurs groupements en compensation de la suppression d'impôts locaux en fonction de la richesse relative par habitant de ces entités, appréciée au regard d'un petit nombre de critères de ressources et de charges (*recommandation réitérée, ministères chargés du budget et des collectivités territoriales*).
5. Répartir entièrement la dotation globale de fonctionnement entre les communes, les intercommunalités et les départements en fonction de données contemporaines de population, de ressources et de charges (*recommandation réitérée, ministères chargés du budget et des collectivités territoriales*).

Chiffres clés



Note : montants en €.

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 (« NOTRé »), 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. Il est organisé, comme les années précédentes, en deux fascicules distincts.

Dans le premier fascicule, publié le 27 juin 2025, la Cour a analysé la situation financière pour l'année 2024 des collectivités territoriales (communes, départements, régions et collectivités à statut particulier) et de leurs groupements (établissements publics de coopération intercommunale et syndicats). Elle a relevé que les collectivités ont fortement contribué à la hausse du déficit de l'ensemble des administrations publiques, même si elles ne représentent qu'une part limitée de ce dernier. Leur situation financière globale, qui reste saine, recouvre toutefois des disparités croissantes entre le « bloc communal », qui bénéficie toujours d'une situation favorable, les régions, dont la situation continue à s'éroder et les départements, qui présentent une situation dégradée. Les divergences de situations s'accentuent aussi au sein de chacune de ces trois catégories.

Dans ce deuxième fascicule, la Cour prolonge ces constats relatifs à l'année 2024 en examinant les perspectives financières des collectivités.

Elle analyse tout d'abord la contribution au redressement des finances publiques mise à la charge des collectivités en 2025, qui porte sur un montant significatif bien que moindre que celui initialement prévu (I).

La Cour examine ensuite comment pourrait évoluer le solde des collectivités en 2025, en lien avec la contribution précitée. Au regard des données comptables disponibles à fin août, la prévision d'une nouvelle dégradation du solde des collectivités en 2025 pourrait ne pas être confirmée (II).

Enfin, sans se prononcer en opportunité sur son montant, la Cour appelle l'attention sur la nécessité d'organiser dans la durée la participation des collectivités au redressement des finances publiques, en veillant à ce que celle-ci soit prévisible, transparente et équitable (III).

Chapitre I

Une contribution significative des collectivités au redressement des finances publiques en 2025

Entre 2014 et 2017, les collectivités ont été mises à contribution pour redresser les finances publiques par la voie d'une diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) que leur verse l'État (à hauteur de 10,6 Md€, soit 25,6 % de son montant de 2013). Par la suite, les collectivités de grande taille ont dû modérer l'évolution de leurs charges de fonctionnement dans le cadre du dispositif des « contrats de Cahors », interrompu en mars 2020 à la suite du déclenchement de la crise sanitaire.

Alors qu'elles n'avaient plus été sollicitées depuis lors, en dehors de mesures de réduction de crédits budgétaires au cours de l'exécution 2024, la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 ont mis à la charge des collectivités une contribution significative au redressement des finances publiques.

Cette contribution est constituée de cinq mesures. L'une d'elles augmente leurs cotisations au régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, ce qui vient réduire le déficit de ce régime de sécurité sociale. Trois autres réduisent des transferts financiers de l'État aux collectivités, ce qui conduit à améliorer son solde budgétaire. Une dernière mesure met en réserve des recettes des collectivités, en principe de manière provisoire. L'ensemble de ces mesures doit inciter les collectivités à modérer l'évolution de leurs charges de fonctionnement,

compte tenu de l'obligation qui est la leur d'équilibrer la section de fonctionnement de leur budget et de leur volonté de dégager au sein de celle-ci une épargne suffisante pour financer leurs projets d'investissement.

Le montant de la contribution est moindre que celui prévu par les projets de lois financières, qui atteignait 8,1 Md€. Il n'en reste pas moins significatif. Selon les informations qu'a pu rassembler la Cour, il peut être estimé à 5,4 Md€, après les annulations de crédits budgétaires effectuées par le décret du 25 avril 2025, soit l'équivalent de 2 % des recettes totales des collectivités en 2024.

Tableau n° 1 : mesures constitutives de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques en 2025 (en AE, en M€)

	PLF/ PLFSS 2025	LFI/ LFSS 2025 (1)	Écart entre le PLF et la LFI	Annulations de crédits (avril 2025) (2)	Total de la contribution (1+2)
Sécurité sociale					
Hausse du taux de cotisation CNRACL en 2025	1 436	1 077	-		1 077
Fin de la compensation de la hausse du taux de la CNRACL en 2024	359	359	-		359
État					
Gel de la TVA	1 238	1 238	-		1 238
Minorations des variables d'ajustement	487	487	-		487
Réduction du FCTVA	800	-	- 800		-
Crédits budgétaires	995	1 093	98	174	1 267
Baisse en 2025 des crédits du fonds vert / crédits ouverts en 2024 (après annulations en 2024)	*449*	*449*	-	*63*	*512*
Baisse en 2025 des crédits mission RCT/ crédits ouverts en 2024 (hors extinction du FEAC)*	*- 54*	*44*	*98*	*111*	*155*
*Baisse des crédits d'autres missions***	*600*	*600*	-	*Nc*	*600*
Mise en réserve de recettes de fonctionnement des collectivités					
Fonds de réserve/Dilico	2 800	1 000	- 1 800	0	1 000
Total contribution des collectivités	**8 115**	**5 254**	**- 2 502**	**174**	**5 428**

Source : Cour des comptes à partir notamment des données du PLF et de la LFI 2025
** Mission RCT : mission budgétaire Relations avec les collectivités territoriales*
*** Le montant de 600 M€ de crédits correspond à la baisse des crédits des autres missions budgétaires entre la LFI 2024 et le PLF 2025, les informations relatives aux crédits ouverts par la LFI 2025 et programmés en faveur des collectivités n'étant pas disponibles.*

I - Une hausse programmée sur cinq années du taux de cotisation à la CNRACL

La caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) gère le régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Depuis 2018, elle connaît un déficit croissant. Le flux des départs à la retraite augmente, tandis que la base des cotisants s'érode, sous l'effet du recours croissant des collectivités et des hôpitaux publics à des agents contractuels qui sont affiliés au régime général de sécurité sociale. Dans un récent rapport, les inspections générales des finances et des affaires sociales[3] estimaient qu'en l'absence d'action, et malgré la réforme des retraites de 2023, le déficit de la CNRACL pourrait atteindre 11 Md€ en 2030, soit l'équivalent de 0,3 % du PIB.

Dans son rapport sur les finances publiques locales de 2024[4], la Cour a préconisé de relever le taux des cotisations des employeurs territoriaux et hospitaliers à un niveau permettant d'assurer l'équilibre du régime de retraite, sans compenser ce relèvement pour les employeurs territoriaux[5]. À ce titre, elle soulignait qu'« *en soi, un retour à l'équilibre financier de la CNRACL permis par des hausses de taux de cotisation non compensées constituerait une contribution significative des collectivités au redressement des finances publiques* ». Cette contribution se manifesterait dès lors que le solde des collectivités se dégraderait dans une moindre mesure que l'augmentation des cotisations versées à la CNRACL.

A - Deux hausses successives du taux de cotisation à la CNRACL

En 2024, le taux de cotisation à la CNRACL a été augmenté d'un point pour atteindre 31,65 %. Cette hausse a été compensée par une baisse symétrique d'un point du taux de cotisation d'assurance maladie, qui ne s'appliquait cependant qu'à la seule année 2024. À compter de 2025, les employeurs territoriaux assument ainsi, sans compensation, la hausse du taux CNRACL intervenue en 2024, soit une charge supplémentaire proche de 0,4 Md€.

[3] Inspection générale des finances et inspection générale des affaires sociales, *Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, Bilan et perspectives*, mai 2024.
[4] Cour des comptes, *Les finances publiques locales, fascicule 2*, octobre 2024.
[5] La charge supplémentaire pour les hôpitaux publics liée à la hausse des taux de cotisation leur est compensée par l'assurance maladie dans le cadre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) annuel.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 prévoyait une hausse supplémentaire de douze points du taux de cotisation CNRACL répartie sur les trois années 2025, 2026 et 2027. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 a prévu d'étaler cette hausse de douze points sur une année supplémentaire.

Un décret n° 2025-86 du 30 janvier 2025 fixe le taux de cotisation des employeurs territoriaux et hospitaliers 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 2024 (31,65 %). Afin d'assurer l'application de cette mesure de relèvement sur une année 2025 entière, ce décret a été pris avant que la loi n'ait été promulguée[6] et même avant son adoption définitive par l'Assemblée nationale et le Sénat[7], comme le Gouvernement en avait la faculté sur un plan juridique.

Entre 2024 et 2028, le taux de cotisation CNRACL augmentera ainsi de plus de 40 %. L'augmentation tendancielle du déficit de la CNRACL, mais aussi l'absence de tout relèvement du taux de cotisation entre 2018 et 2023 contribuent à expliquer l'ampleur de cette augmentation.

La hausse décidée en 2025 n'est pas compensée aux collectivités. Selon l'estimation de la caisse des dépôts et consignations, gestionnaire de la CNRACL, elle conduit à mettre à la charge des employeurs territoriaux une contribution supplémentaire de 1,1 Md€ dès 2025 et de 4,3 Md€ au total en 2028[8]. Cette contribution vient s'ajouter à celle de près de 0,4 Md€, à compter de 2025, induite par la fin de la compensation de la hausse du taux de cotisation d'un point intervenue en 2024. Elle se répartit de la manière suivante entre les différentes catégories d'employeurs territoriaux.

[6] La loi de financement de la sécurité sociale a été promulguée le 15 février 2025.
[7] Qui est intervenue respectivement le 12 et le 17 février 2025.
[8] Selon Régions de France, la hausse du taux de cotisation induit une dépense supplémentaire pour les régions de 15 M€ en 2025 et de 50 M€ en 2028, du fait du financement par ces dernières de l'augmentation des cotisations à la charge des instituts de formation sanitaire et sociale.

Tableau n° 3 : charges supplémentaires par catégorie d'employeurs territoriaux entraînées par la hausse du taux de cotisation à la CNRACL entre 2025 et 2028 (en cumul, en M€)

	2025	2026	2027	2028
Employeurs territoriaux	**1 077**	**2 155**	**3 237**	**4 341**
Communes	*523*	*1 045*	*1 571*	*2 108*
Intercommunalités	*152*	*305*	*459*	*614*
Départements	*166*	*332*	*498*	*668*
Régions	*61*	*123*	*184*	*247*
Syndicats	*27*	*53*	*80*	*107*
Centres d'action sociale	*52*	*105*	*158*	*212*
Services départementaux d'incendie et de secours	*69*	*138*	*207*	*277*
Autres collectivités territoriales	*27*	*54*	*80*	*108*

Source : Cour des comptes à partir des informations 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 2025 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 - La nécessité de décisions complémentaires pour résoudre le déséquilibre financier de la CNRACL

Selon l'estimation de la caisse des dépôts et consignations, le relèvement du taux de cotisation employeur permettrait à la CNRACL de revenir à l'équilibre en 2028, suivant la chronique ci-après.

Tableau n° 4 : comptes de résultat simplifiés de la CNRACL de 2024 à 2028 (en M€)

	2024	2025	2026	2027	2028
Produits	**26 565**	**28 439**	**30 277**	**32 187**	**34 263**
dont cotisations et produits affectés	*25 757*	*27 630*	*29 479*	*31 331*	*33 347*
Charges	**29 587**	**30 597**	**31 650**	**32 742**	**34 118**
dont prestations	*28 151*	*29 369*	*30 532*	*31 784*	*33 121*
dont charge nette de compensation démographique	*456*	*310*	*126*	*- 46*	*- 118*
dont frais financiers	*269*	*260*	*290*	*300*	*350*
Résultat net (= produits – charges)	**- 3 022**	**- 2 159**	**- 1 373**	**- 556**	**145**
Fonds propres au 31 décembre	**- 7 883**	**- 10 041**	**- 11 414**	**- 11 970**	**- 11 825**

Source : Cour des comptes à partir des informations de la caisse des dépôts et consignations

Toutefois, les charges resteraient supérieures aux produits jusqu'en 2027 compris, en raison de la poursuite de la dégradation du rapport cotisants / pensionnés.

Dans ces conditions, les fonds propres négatifs de la CNRACL augmenteraient pour atteindre près de 12 Md€ à fin 2027, avant de diminuer légèrement en 2028. Cette dette sociale, constituée depuis 2020[9], est financée par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) par la voie d'emprunts de court terme[10]. Son amortissement, par la voie d'un transfert à la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), n'est pas organisé à ce jour. Comme l'a souligné la Cour[11], cette situation contribue au risque de liquidité auquel est exposée la sécurité sociale, à mesure de l'augmentation des déficits et de la dette des régimes de sécurité sociale.

En outre, le retour à l'équilibre de la CNRACL, s'il se réalise en 2028, serait de courte durée. Dès 2029, la caisse connaîtrait de nouveau un déséquilibre financier, estimé à 1,1 Md€ pour cette même année, puis à 1,7 Md€ en 2030. Une nouvelle hausse des cotisations à la charge des employeurs territoriaux et hospitaliers serait alors nécessaire afin de l'enrayer.

II - Le gel ou la réduction de transferts financiers de l'État aux collectivités

A - Le gel de la TVA affectée aux collectivités

1 - La TVA, première recette de fonctionnement des collectivités

La TVA est devenue la première recette de fonctionnement des collectivités à la suite des réformes récentes des impôts locaux :

- depuis 2018, une fraction de TVA est affectée aux régions afin de compenser la suppression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui leur était auparavant versée ;
- depuis 2021, d'autres fractions de TVA sont attribuées aux régions afin de compenser la suppression de la part régionale de la cotisation sur la valeur

[9] En application de la loi ordinaire 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, la dette constituée au 31 décembre 2019 a été transférée à la CADES.
[10] La loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 a porté de douze à vingt-quatre mois la durée maximale des emprunts effectués par l'ACOSS, dans la limite d'un plafond d'une année en moyenne pour l'endettement financier pris dans son ensemble.
[11] Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2025.

ajoutée des entreprises (CVAE), aux intercommunalités afin de compenser la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) et aux départements afin de compenser la réaffectation aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), qui compense à ces dernières la suppression de la THRP ;

- depuis 2023 enfin, d'autres fractions de TVA sont versées aux départements, aux intercommunalités et aux communes[12] afin de compenser la suppression des parts de CVAE qui leur revenaient[13].

Sous l'effet de ces attributions successives, la TVA atteignait en 2024 34,4 % des transferts financiers de l'État aux collectivités et 20,2 % de leurs produits réels de fonctionnement en 2024, alors que ces proportions étaient nulles en 2017. Pour cette même année 2024, elle représentait plus de la moitié des recettes de fonctionnement des régions (52,6 %) et environ un quart des recettes de fonctionnement des départements (28,8 %) et des intercommunalités (24,2 %).

2 - Une dynamique de recettes de TVA attribuée aux collectivités jusqu'en 2024

En 2021 et 2022, les collectivités ont bénéficié d'une progression des recettes de TVA plus élevée que celle de la croissance nominale du PIB, elle-même gonflée par la reprise faisant suite à la crise « Covid », ainsi que par la forte inflation de 2022.

En 2023, les recettes de TVA des collectivités ont, au contraire, moins progressé que la croissance nominale du PIB, malgré la forte inflation, en raison d'une moindre augmentation de la consommation, de modifications de la composition de la consommation imposée aux différents taux de TVA et de la hausse des remboursements de crédits de TVA, à la demande des entreprises dans le contexte d'une hausse de ses taux d'intérêt par la Banque centrale européenne[14].

[12] Ville de Paris et communes membres d'une intercommunalité à fiscalité additionnelle.
[13] Entre les années d'imposition 2020 et 2025, le montant de la CVAE à la charge des entreprises a été réduit de 81,3 % (compte tenu de l'abaissement du taux minimal de cette imposition de 0,5 % à 0,063 % et de son taux maximal de 1,5 % à 0,19 %). La loi de finances initiale pour 2025 a repoussé de 2027 à 2030 la suppression définitive de la CVAE. En 2023, le produit résiduel de cet impôt a été réaffecté à l'État.
[14] Le taux fixe d'appel d'offres a été porté de 0 % à 0,5 % en juillet 2022, a été relevé jusqu'à 4,5 % en septembre 2023 et connaît une réduction continue depuis juin 2024. Il s'élève à 2,15 % depuis juin 2025.

En 2024, la TVA attribuée aux collectivités a stagné sous l'effet de ces mêmes facteurs d'évolution.

En outre, la TVA versée aux collectivités en 2023 et 2024 a subi l'incidence de l'enregistrement de régularisations négatives en 2023 (- 328,3 M€) au titre des fractions « THRP » et « CVAE » versées en 2022, puis en 2024 (- 409,6 M€) au titre du versement de ces mêmes fractions en 2023. Ces régularisations négatives résultent d'une insuffisante correction en cours d'année de la surestimation des recettes de TVA dans la loi de finances annuelle.

Compte tenu de ces régularisations successives, une comparaison de la croissance nominale du PIB avec l'évolution de la TVA versée aux régions afin de compenser la suppression de la DGF, régularisée chaque mois en fonction des encaissements effectifs de cette imposition, fournit la référence la plus pertinente pour apprécier la dynamique des recettes de TVA attribuées par l'État aux collectivités.

Tableau n° 5 : montants de TVA versés par l'État aux collectivités entre 2020 et 2024 (en Md€)

	2020	2021	2022	2023	2024
Ex-DGF des régions (1)	4,0	4,6	5,0	5,1	5,2
Ex-THRP (2)	-	22,8	25,0	25,5	25,5
Départements	-	14,5	15,8	16,1	16,1
Régions	-	0,2	0,2	0,2	0,2
Intercommunalités	-	7,5	8,2	8,4	8,4
Communes[15]	-	0,7	0,7	0,8	0,8
Ex-CVAE (3)	-	9,8	10,7	21,3	21,2
Régions	-	9,8	10,7	10,9	10,9
Départements	-	-	-	4,1	4,1
Intercommunalités	-	-	-	5,5	5,5
Communes	-	-	-	0,7	0,7
Forfait départements fragiles (4)	-	0,25	0,25	0,25	0,3[16]
Total : (1) + (2) + (3) + (4)	**4,0**	**37,4**	**40,9**	**52,1**	**52,1**
Variation à périmètre constant	*- 6,6 %*	*+ 14,4 %*	*+ 9,4 %*	*+ 1,9 %*	*+ 0,0 %*
Variation de la TVA compensant la suppression de la DGF des régions	***- 6,6 %***	***+ 14,4 %***	***+ 8,6 %***	***+ 2,8 %***	***+ 1,2 %***
PIB en valeur	***- 5,1 %***	***+ 8,1 %***	***+ 5,5 %***	***+ 6,5 %***	***+ 3,5 %***

Source : Cour des comptes d'après des données communiquées par la direction générale des finances publiques arrêtées en mars 2025
Interco : intercommunalités

[15] Il s'agit de la part perçue par la Ville de Paris.
[16] La dynamique positive des recettes de TVA propres à ce complément (50,4 M€) a été entièrement libérée en 2024.

Ainsi, la TVA versée aux collectivités a été plus dynamique que le PIB en 2021 et 2022. Ce n'est plus le cas en 2023 et en 2024.

3 - Un gel de la TVA versée aux collectivités en 2025

Comme le proposait le projet de loi, la loi de finances initiale pour 2025 reconduit exceptionnellement les montants de TVA versés au titre de 2024 aux collectivités qui en sont affectataires, sans les faire bénéficier de la dynamique positive de l'année, estimée à + 2,2 % dans le rapport d'avancement annuel du plan budgétaire structurel à moyen terme (PSMT), soit + 0,8 point au-delà de l'inflation prévue[17].

Le montant de toutes les fractions de TVA est gelé, à l'exception du fonds de sauvegarde des départements, alimenté par la dynamique positive du montant forfaitaire de 250 M€ de TVA versé depuis 2021[18] à une partie des départements (63 en 2024) en fonction de critères de ressources et de charges de ces derniers. Le montant agrégé des dynamiques positives entre 2021 et 2022 et entre 2022 et 2023, soit 50,4 M€, a été distribué à 14 départements en 2024 ; son montant a été doublé par un prélèvement sur les recettes de l'État de 50,4 M€ prévu par la loi de finances initiale pour 2024. Au titre de 2025, le montant alimentant le fonds, calculé d'après l'évolution de la TVA nette budgétaire entre 2023 et 2024, s'élèverait à 32,1 M€. La loi de finances pour 2025 n'a pas prévu sa distribution.

Selon l'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances initiale pour 2025, le gel de la TVA affectée aux collectivités devait faire bénéficier l'État d'un milliard d'euros de recettes supplémentaires de TVA 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.

Le gel en 2025 de la TVA affectée aux collectivités conduira à réduire la part de cette recette affectée aux collectivités, portée de 0 % en 2017 à 25,2 % en 2024, tandis que celle de l'État a décliné au cours de la même période de 93 % à 44,9 %, sous l'effet de la croissance des

[17] Dans son rapport sur les finances publiques locales d'octobre 2024, la Cour avait préconisé une mesure de moindre ampleur, consistant à restituer à l'État la part de la dynamique de la recette de TVA dépassant l'inflation.

[18] L'attribution de ce montant forfaitaire a eu pour objet d'atténuer l'incidence pour les départements de l'absence d'attribution dès 2021 de la dynamique de la fraction de TVA qui compense 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 taxe d'habitation sur les résidences principales. Les départements bénéficient de la dynamique de la fraction « TFPB » de TVA à compter seulement de 2022.

attributions de TVA aux collectivités, ainsi que de deux autres évolutions : le remplacement en 2019 du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) par des allègements de cotisations sociales employeurs compensés par l'attribution de TVA à la protection sociale ; la compensation de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public en cours d'année 2022 par l'attribution d'une fraction de TVA.

Une régularisation en faveur des collectivités au titre de 2024

En 2024, le montant de TVA versée aux collectivités s'est élevé à 52,1 Md€, dont 46,6 Md€ au titre de la compensation de la suppression de la THRP et de la CVAE, 5,2 Md€ au titre de la compensation de l'ex-DGF des régions et 300 M€ au titre du fonds de sauvegarde des départements. Comme il a été indiqué, ce montant intègre une régularisation négative de 409,6 M€ au titre de l'année 2023 (en raison d'une TVA 2023 définitive inférieure à la prévision initiale et à l'actualisation de fin d'année).

Toutefois, la TVA 2024 définitive ayant été supérieure à l'actualisation de la fin de l'année 2024, un reversement a été effectué aux collectivités en mars 2025 pour 130,4 M€. Il en résulte que la TVA perçue par les collectivités au titre de l'année 2024 s'est élevée à 51,8 Md€[19].

La TVA versée en 2025, au titre de 2025, en raison du gel des fractions prévue par l'article 109 de la LFI pour 2025 sera de 51,8 Md€. Les collectivités percevront 51,9 Md€ soit 130,4 M€ en plus en raison de la régularisation, en 2025, de l'actualisation 2024.

Or, au cours du premier semestre 2025, les recettes de TVA ont diminué de 1,1 %. Si elles baissaient ou même stagnaient sur l'ensemble de l'année, les collectivités ne contribueraient pas au redressement des finances publiques à travers le gel des fractions de TVA qui leur sont affectées. La stabilité de leurs recettes de TVA par rapport à leur niveau de 2024 aurait au contraire pour effet de les préserver.

B - Une réduction des « variables d'ajustement », inédite depuis 2018

S'agissant des concours financiers de l'État aux collectivités, la construction des projets de loi de finances comporte de longue date des réductions de certains concours de l'État, dits « variables d'ajustement ».

[19] 52 099 M€ - 409,6 M€ (régularisation négative de 2023) + 130,4 M€ (régularisation positive au titre de 2024 en 2025) = 51 820 M€.

Ces réductions, qui visent à rendre l'évolution de ces concours compatible avec l'objectif de solde de l'État, étaient devenues anecdotiques. La loi de finances initiale pour 2025 les porte à un niveau inédit.

1 - Des minorations de « variables d'ajustement » globalement insuffisantes au regard de l'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités entre 2018 et 2024

Historique des « variables d'ajustement »

La loi de finances pour 2008 prévoyait de limiter la hausse de l'ensemble des concours de l'État aux collectivités au niveau de l'inflation. Dès lors, les hausses de certaines dotations au-delà de l'inflation prévue étaient compensées par la baisse d'autres dotations, dites « variables d'ajustement ».

La loi de finances pour 2009 a étendu le nombre de ces variables en vue de répartir plus équitablement les baisses de concours de l'État entre les dotations faisant l'objet d'une minoration et entre les catégories de collectivités auxquelles elles sont affectées. D'autres extensions sont intervenues par la suite, intégrant notamment la dotation pour transferts de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale (DTCE, dite « dot² »)[20], la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)[21] et des dotations figées issues de la réforme de la taxe professionnelle de 2010 : dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)[22] et dotation de garantie des reversements aux fonds départementaux de péréquation (FDPTP)[23].

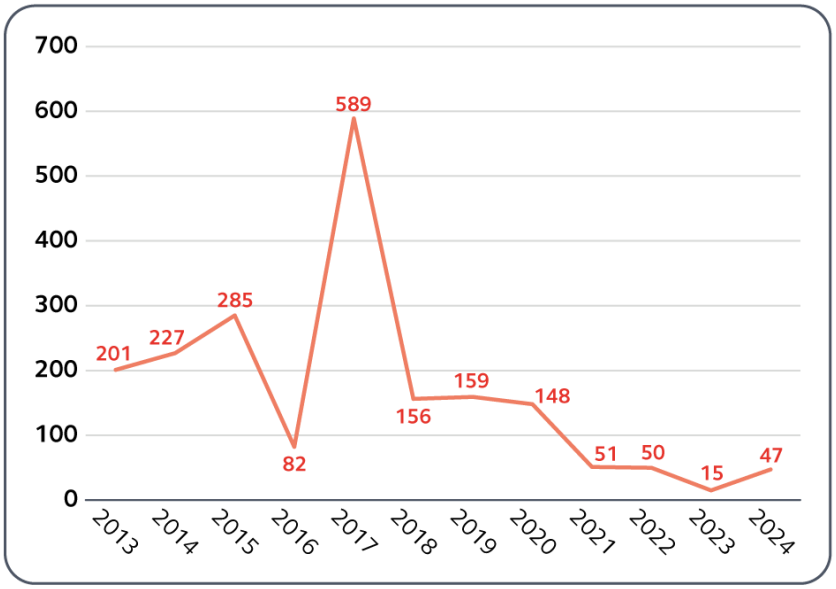
Depuis 2018, les minorations de « variables d'ajustement » ont pour objet d'assurer le respect de la trajectoire d'évolution du montant des concours financiers de l'État aux collectivités fixée par les lois de programmation des finances publiques (LPFP). Cette trajectoire comprend les prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales, à l'exception du fonds de compensation de la TVA (FCTVA),

[20] Elle a pour objet de compenser aux départements et aux régions la perte des allocations compensatrices ayant été transférées vers un autre niveau de collectivités ou d'une suppression à l'occasion de la suppression de la taxe professionnelle en 2010.
[21] Supprimée en 2018, elle regroupait la fraction perçue par les communes et les intercommunalités au titre des anciens prélèvements sur recettes de compensation de la taxe professionnelle, hors réduction pour création d'établissement et de compensation de la diminution de la fraction des recettes des titulaires de bénéfices non commerciaux.
[22] Elle bénéficie aux collectivités qui subissent une perte nette globale sur leur panier de ressources à la suite de la suppression de la taxe professionnelle en 2010.
[23] Elle bénéficie à des communes et intercommunalités défavorisées.

et les crédits du budget général de l'État relevant de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Toutefois, le montant des réductions annuelles de « variables d'ajustement » est devenu anecdotique entre 2021 et 2024, comme le montre le graphique ci-après.

Graphique n° 1 : évolution des minorations de « variables d'ajustement » entre 2018 et 2024 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après le rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au projet de loi de finances initiale pour 2025

Les objectifs d'évolution des concours de l'État aux collectivités fixés par les LPFP 2018-2022 et 2023-2027, sur un périmètre excluant les mesures exceptionnelles[24], ont été dépassés de 8,3 Md€ pour la période 2018-2022 et de 1 Md€ pour 2023-2024. Ces dépassements, compris entre 121 M€ et 3,1 Md€ par an sur la période 2018-2024, représentent de 0,3 % à 3,4 % de l'enveloppe plafonnée.

L'évolution des PSR par rapport à l'enveloppe financière normée des concours de l'État fixée par les LPFP doit cependant être retraitée de

[24] Filets de sécurité « inflation » de 2022 (soit un prélèvement final sur les recettes de l'État d'un montant de 417 M€) et « énergie » de 2022-2024 (soit un prélèvement final sur les recettes de l'État de 158,3 M€).

la création en 2021, postérieurement à l'adoption de la LPFP pour 2018-2022, du PSR visant à compenser la réduction de moitié des bases d'imposition des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises, dans le cadre de la réforme des impôts de production. En neutralisant l'impact de ce PSR, l'enveloppe financière normée est dépassée de 1 Md€ pour la période 2018-2022, du fait des années 2018, 2019 et 2020. Par la suite, cette enveloppe, qui intègre le PSR « locaux industriels », a été dépassée de 1 Md€ au cours des deux années 2023 et 2024.

L'objectif fixé par la LPFP 2023-2027 a été dépassé de 686 M€ en 2023 et de 309 M€ en 2024. Les minorations de « variables d'ajustement » ces deux années (respectivement 15 M€ et 47 M€) ont été notoirement insuffisantes pour compenser la progression spontanée du prélèvement sur recettes (d'un montant évaluatif) qui compense la réduction de moitié des bases des locaux industriels (+ 797,7 M€, soit + 22,7 % entre 2021 et 2024) et les hausses de la DGF (de 320 M€ en 2023 et de nouveau en 2024).

Tableau n° 6 : écarts entre l'enveloppe des concours de l'État fixée par les LPFP et les montants exécutés entre 2018 et 2024 (en M€)

	LPFP 2018-2022					LPFP 2023-2027	
	2018	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
LPFP (1)	38 380	38 150	38 120	38 110	38 090	41 056	41 498
Exécution des PSR	40 325	40 890	41 999	43 368	43 099	44 254	45 457
Exécution des PSR Exceptionnels	-	-	*578*	*177*	*26*	*295*	*197*
Exécution FCTVA	*5 519*	*5 949*	*6 406*	*6 704*	*6 456*	*6 707*	*7 382*
Exécution mission RCT	3 695	3 855	4 418	4 651	4 618	4 490	3 929
Exécution au sens LPFP = PSR (hors FCTVA et exceptionnels) + mission RCT (2)	38 501	38 796	39 433	41 138	41 236	41 742	41 807
Écarts à la LPFP (3) = (2) – (1)	121	646	1 313	3 028	3 146	686	309
PSR de compensation de la réduction de 50 % des bases des locaux industriels (4)				3 520	3 710		
Écarts à la LPFP après neutralisation du PSR "locaux industriels" (5) = (3) – (4)	**121**	**646**	**1 313**	**- 492**	**- 564**	**686**	**309**
% de dépassement	**0,3 %**	**1,7 %**	**3,4 %**	**- 7,9 %**	**- 8,3 %**	**1,7 %**	**0,7 %**
Minoration de variables d'ajustement	156	159	148	51	50	15	47

Source : Cour des comptes

2 - Une inversion de tendance dans la loi de finances pour 2025

La loi de finances initiale pour 2025 marque une inversion de tendance en minorant de 486,9 M€ le montant des « variables d'ajustement » pour cette même année, comme le proposait le projet de loi.

Dans son principe[25], cette minoration répond à la recommandation de la Cour tendant à relever le montant des minorations des « variables d'ajustement » afin d'atténuer le dynamisme des concours financiers de l'État en général et celui des prélèvements sur recettes en particulier.

En 2024, les minorations des « variables d'ajustement », d'un montant de 47 M€, étaient portées par les départements (20 M€) et par le « bloc communal » (27 M€, dont 14 M€ directement par les communes et 13 M€ par les communes et intercommunalités au titre de la dotation de garantie des reversements aux FDPTP).

En 2025, l'effort (486,9 M€) est principalement supporté par le « bloc communal » (259,2 M€, dont 202,2 M€ au titre de la DCRTP[26] et 57 M€ au titre des FDPTP) et par les régions (188,7 M€).

En dépit de la dégradation globale de leur situation financière, les départements assument une minoration des « variables d'ajustement » (39 M€) plus élevée qu'en 2024.

Malgré leur forte réduction en 2025, 3,0 Md€ de « variables d'ajustement » subsistent fin 2025, dont 1,1 Md€ pour le « bloc communal », 1,6 Md€ pour les départements et 0,3 Md€ pour les régions.

Ces « variables d'ajustement » pourraient être épuisées en quelques années si une diminution comparable à celle de 2025 était reconduite. De ce fait, la Cour[27] a recommandé d'élargir dans les projets de loi de finances

[25] Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales, fascicule 2*, octobre 2024. Contrairement à l'indication donnée par le rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au projet de loi de finances initiale pour 2025 « *Ce montant revient à un niveau ante crise, conformément aux recommandations de la Cour des comptes* » (p. 120), le montant de la réduction des « variables d'ajustement » opérée par la loi de finances initiale pour 2025 dépasse la recommandation de la Cour d'un ajustement annuel compris entre 200 M€ et 300 M€.

[26] La minoration de la DCRTP est répartie entre les intercommunalités au *prorata* de leurs recettes réelles de fonctionnement. Or le niveau élevé des recettes de fonctionnement d'une intercommunalité ne reflète pas nécessairement un effet de richesse, mais peut aussi traduire une forte mutualisation des services et des équipements communaux.

[27] Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2024, Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales*, avril 2025.

annuels le périmètre des variables d'ajustement. De surcroît, un élargissement du périmètre des variables serait de nature à assurer une contribution plus équilibrée des différentes catégories de collectivités au respect de la norme d'évolution des concours de l'État. Les minorations de variables d'ajustement effectuées en 2025 ont, en effet, fortement sollicité les régions et plutôt préservé la situation du « bloc communal » au regard de leurs parts respectives dans le total des dépenses des collectivités (13,5 % et 60,2 %, le solde correspondant aux départements).

Tableau n° 7 : évolution des montants des « variables d'ajustement » et des minorations qui leur sont appliquées entre 2021 et 2025 (en M€)

	DTCE - D	DTCE - R	DCRTP - D	DCRTP - R	DCRTP - C	FDPTP - C et I	Total
LFI 2020	392,6	58,7	1 273,4	499,8	1 144,8	284,3	3 653,5
Variation 2020/2021	**- 20,4**	**- 17,9**	**- 5,1**	**- 7,7**			**- 51,1**
LFI 2021	372,2	40,8	1 268,3	492,1	1 144,8	284,3	3 602,5
Variation 2021/2022		**- 25,0**		**- 25,0**			**- 50,0**
LFI 2022	372,2	15,8	1 268,3	467,1	1 144,8	284,3	3 552,5
Variation 2022/2023	**- 10,0**		**- 5,0**				**- 15,0**
LFI 2023	362,2	15,8	1 263,3	467,1	1 144,8	284,3	3 537,5
Variation 2023/2024			**- 20,0**		**- 14,0**	**- 13,0**	**- 47,0**
LFI 2024	362,2	15,8	1 243,3	467,1	1 130,8	271,3	3 490,5
Variation 2024/2025			**- 39,0**	**- 188,7**	**- 202,2**	**- 57,0**	**- 486,9**
LFI 2025	362,2	15,8	1 204,3	278,5	928,5	214,3	3 003,6

Source : Cour des comptes, d'après les LFI 2021, 2022, 2023 et 2024 et 2025
C : communes, D : départements, I : intercommunalités, R : régions

C - Des baisses de crédits budgétaires en autorisations d'engagement

1 - Une réduction continue des AE du « fonds vert »

La loi de finances initiale pour 2023 a créé le programme 380 de la mission *Écologie* relatif au fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, dit « fonds vert », en le dotant de 2 000 M€ en autorisations d'engagement (AE) et de 500 M€ en crédits de paiement (CP).

La loi de finances initiale pour 2024 avait ouvert 2 499 M€ d'AE et 1 124 M€ de CP sur ce programme. En 2024, les crédits disponibles ont toutefois été réduits à 1 599 M€ en AE et 629 M€ en CP sous l'effet d'annulations intervenues en cours de gestion[28] (99,6 % des AE ont été engagées et 89,3 % des CP ont été consommés).

La loi de finances initiale pour 2025, en ouvrant 1 150 M€ d'AE et 1,1 M€ de CP, a poursuivi la réduction des AE intervenue au cours de l'année 2024 (soit 449 M€ de moins que les AE disponibles en 2024). En revanche, elle a augmenté le montant de CP (de 495 M€) par rapport à ceux disponibles en 2024.

Toutefois, le décret du 25 avril 2025 portant annulation de crédits a supprimé 63,3 M€ d'AE et 61,8 M€ de CP, correspondant au montant de la réserve initiale.

À ce stade de l'exécution budgétaire 2025, les AE disponibles sont ainsi inférieures de 512,3 M€ à celles disponibles en 2024, tandis que le montant des CP dépasse de 433,2 M€ celui des CP disponibles en 2024.

Le montant des crédits disponibles pourrait encore diminuer. En effet, 180 M€ d'AE et 314 M€ de CP font actuellement l'objet d'un « surgel ». Il n'est pas exclu que tout ou partie de ces crédits soient annulés en fin de gestion.

Tableau n° 8 : évolution des crédits du « fonds vert » entre 2024 et 2025 (en M€)

	AE	CP
LFI 2024 (1)	2 499,0	1 124,0
Annulations 2024 (2)	900,0	495,0
dont décret d'annulations	*500,0*	*430,0*
dont loi de fin de gestion	*400,0*	*65,0*
Crédits disponibles 2024 (3) = (1) – (2)	1 599,0	629,0
LFI 2025 (4)	1 150,0	1 124,0
Décret d'annulations (5)	63,3	61,8
Crédits disponibles 2025 (6) = (4) – (5)	1 086,8	1 062,2
Écarts crédits disponibles 2024/2025 (7) = (6) – (3)	- 512,2	433,2

Source : Cour des comptes, d'après les LFI 2024 et 2025, les décrets d'annulations et les lois de fin de gestion
Note : les crédits disponibles en 2025 ne bénéficient pas de reports de crédits non consommés au cours de l'année précédente

[28] À hauteur de 500 M€ d'AE et de 430 M€ de CP par le décret du 21 février 2024, puis de 400 M€ d'AE et de 65 M€ de CP par la loi de fin de gestion du 6 décembre 2024.

2 - Une baisse de moindre portée des crédits de la mission *Relations avec les* collectivités *territoriales*

Au titre de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, la loi de finances initiale pour 2025 a ouvert 3 913,6 M€ en AE et 3 962,8 M€ en CP. Ce dernier montant était presque identique à celui des CP ouverts par la loi de finances initiale pour 2024 (3 961,4 M€). Celui des AE était en revanche inférieur de 182,1 M€.

Pour une part, cette diminution traduit l'extinction du fonds de soutien exceptionnel pour l'accompagnement des collectivités (FEAC) touchées par la tempête *Ciaran*, créé et doté de 80 M€ en AE et 30 M€ en CP en loi de finances initiale pour 2024. En 2025, ce fonds ne bénéficie plus de nouvelles AE.

À périmètre constant (hors FEAC), les crédits de la mission étaient donc en recul de 102 M€ en AE, mais en hausse de 31 M€ en CP entre les deux lois de finances initiales pour 2024 et 2025. Aussi, compte tenu des annulations de crédits effectuées par la loi de finances de fin de gestion du 6 décembre 2024 et par le décret du 25 avril 2025, le montant des crédits disponibles a baissé de 160 M€ en AE et augmenté de 94 M€ en CP par rapport à 2024 (hors FEAC) à ce stade de l'exécution budgétaire 2025.

Le montant des crédits disponibles pourrait encore diminuer. En effet, une partie de la réserve de précaution initiale (soit 99,6 M€ d'AE et 190,8 M€ de CP) n'a pas été annulée. Une annulation complémentaire en fin de gestion pourrait intervenir.

Tableau n° 9 : évolution des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* entre 2024 et 2025 (en M€)

	AE	CP
LFI 2024 (1)	4 095,7	3 961,4
Annulations 2024 (2)	58,1	89,7
dont décret d'annulation	-	-
dont loi de fin de gestion	*58,1*	*89,7*
Crédits disponibles 2024 (3) = (1) – (2)	4 037,6	3 871,6
LFI 2025 (4)	3 913,6	3 962,8
Décret d'annulation (5)	115,7	27,2
Crédits disponibles 2025 (6) = (4) – (5)	3 797,9	3 935,6
Écarts 2024/2025 (7) = (6) – (3)	- 239,7	63,9
Extinction du FEAC en 2025 (8)	- 80,0	- 30,0
Écarts 2024/2025 à périmètre constant (9) = (7) – (8)	- 159,7	93,9

Source : Cour des comptes, d'après les LFI 2024 et 2025, les décrets d'annulations et les lois de fin de gestion
Note : les crédits disponibles en 2025 ne bénéficient pas de reports de crédits non consommés au cours de l'année précédente

3 - Une baisse d'un montant indéterminé des crédits destinés aux collectivités au titre des autres missions budgétaires

Dans la loi de finances initiale pour 2024, les crédits versés aux collectivités au titre d'autres missions budgétaires[29] s'élevaient à 4,2 Md€ en AE et à 5,1 Md€ en CP.

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2025, ces crédits se réduisaient à 3,6 Md€ en AE et à 4,0 Md€ en CP. Cette diminution de 600 M€ en AE s'expliquait essentiellement par l'extinction des crédits de relance portés par plusieurs missions. La loi de finances initiale pour 2025 ne permet pas d'identifier les montants de crédits de chacune des missions qui sont consacrés aux collectivités.

Deux mesures de réduction des concours du FCTVA finalement non retenues par la loi de finances initiale pour 2025

L'article 30 du projet de loi de finances initiale pour 2025 proposait de supprimer la prise en charge par le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) de certaines dépenses de fonctionnement (dépenses d'entretien des bâtiments publics, de la voirie, des réseaux payés et des prestations de solutions relevant de l'informatique en nuage) pour revenir à la mission historique du fonds, centrée sur les seules dépenses d'équipement.

En outre, il proposait d'abaisser de 16,404 % à 14,850 % le taux de prise en charge des dépenses, à l'exception des dépenses de fourniture de prestations d'informatique en nuage pour lesquelles devait continuer à s'appliquer un taux de 5,6 %.

Selon l'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances initiale pour 2025, ces deux mesures représentaient une économie prévisionnelle de 258 M€ par rapport au montant du FCTVA prévu par la loi de finances initiale pour 2024 (6,8 Md€ contre 7,1 Md€ dans la loi de finances initiale pour 2024). Par rapport à l'évolution prévisionnelle du montant du fonds à législation inchangée (soit 7,6 Md€), l'économie atteignait 0,8 Md€ selon la direction du budget et la DGCL.

[29] Notamment les missions *Travail et emploi, Solidarité, insertion et égalité des chances, Cohésion des territoires et Outre-mer*.

III - La mise en réserve de recettes des collectivités : le Dilico

L'article 186 de la loi de finances initiale pour 2025 a créé un dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (Dilico).

Le dispositif adopté par le Parlement est issu de la discussion du projet de loi de finances par le Sénat et diffère substantiellement de celui proposé par le Gouvernement.

Au titre du dispositif adopté est opéré, en 2025, un prélèvement d'un montant total de 1 Md€ réparti en trois contributions[30] :

- 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).

Les contributions au titre du Dilico sont imputées sur le produit des taxes et impositions locales perçues par voie de rôle par l'État, qui les reverse par douzième aux collectivités dans le cadre du compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*.

Les sommes prélevées sont reversées, à hauteur d'un tiers par année et dans la limite du montant du produit de la contribution pour l'année en cours, aux collectivités contributrices au *prorata* de leur contribution. Ce reversement porte uniquement sur 90 % des sommes prélevées, les 10 % restants étant reversés aux fonds 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).

[30] Afin de tenir compte de l'exercice, par certaines collectivités, de compétences relevant de plusieurs catégories de collectivités, la loi prévoit l'application de coefficients au plafond de 2 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF) que ne peut dépasser le prélèvement effectué au titre du Dilico (voir *infra*). Pour la métropole de Lyon, le plafond est ainsi égal à 44,55 % de 2 % des RRF pour le prélèvement sur les intercommunalités et à 55,45 % de 2 % des RRF pour celui sur les départements.

A - Un lissage des recettes des collectivités déterminé par la situation des finances publiques

1 - Trois dispositifs préexistants de lissage de recettes des collectivités qui visent à préserver leur situation

La création du Dilico a été précédée par celle de trois dispositifs de mise en réserve de recettes fiscales avec lesquels il coexiste désormais :

- depuis 2021, la dynamique positive de la fraction de 250 M€ de TVA attribuée à la plupart des départements (63 en 2024) en fonction de critères de ressources et de charges est affectée à un fonds de sauvegarde des départements, ciblé sur un nombre plus réduit de départements (14 en 2024) ;
- depuis 2021, le comité des finances locales (CFL) peut mettre en réserve tout ou partie du montant des recettes[31] affectées au fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux qui dépasse un seuil fixé à 1,6 Md€.

Les mises en réserve dans le cadre du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux

En juillet 2021, le CFL a mis en réserve la totalité du surplus dépassant le seuil de 1,6 Md€, soit 57,9 M€. En juillet 2022, il a décidé la mise en réserve de 190,9 M€ sur un surplus de 226 M€. En raison de la chute des recettes de DMTO, il a décidé de ne pas accroître le montant des mises en réserve en 2023, ce qu'il aurait pu faire jusqu'à 307,9 M€.

Afin d'atténuer l'incidence de la poursuite de cette chute pour les départements, il a décidé, en juillet 2024, de ne pas effectuer de mise en réserve supplémentaire, comme il aurait pu le faire jusqu'à 39,6 M€, et de libérer la totalité des mises en réserve, soit 248,7 M€.

[31] Ces recettes sont issues de deux prélèvements : un prélèvement égal à 0,34 % (0,1 % pour Mayotte) du montant de l'assiette des DMTO perçus l'année précédant la répartition, acquitté par l'ensemble des départements ; un prélèvement d'un montant fixe de 750 M€, à la charge des départements dont le montant par habitant de l'assiette des DMTO perçus l'année précédant la répartition dépasse 0,75 fois la moyenne nationale et qui est plafonné à 15 % du montant des DMTO perçus l'année précédente (12 % avant la loi de finances initiale pour 2024).

- depuis juillet 2022[32], les départements ont la faculté de mettre en réserve, à leur initiative et sous certaines conditions[33], une partie de leurs recettes de DMTO. Une reprise de tout ou partie des mises en réserve ne peut être opérée qu'en cas de dégradation caractérisée de la situation du département, à la suite d'une hausse significative des charges ou d'une baisse significative des recettes, au regard des trois exercices précédents. En 2022, 33 départements ont mis en réserve 715,5 M€. En 2023, 19 départements ont mis en réserve 401,6 M€, tandis que cinq départements ont repris 94,1 M€. En 2024, aucun département n'a effectué de mise en réserve ; 24 départements ont repris 383,8 M€. Fin 2024, 27 départements conservaient 614,2 M€ de mises en réserve.

Comme la Cour l'a montré[34], la libération conjointe du fonds de sauvegarde des départements, des mises en réserve de DMTO opérées par le comité des finances locales et d'une partie de leurs propres mises en réserve par certains départements a permis d'éviter que l'épargne brute[35] des départements, pris globalement, passe en 2024 sous le seuil d'alerte de 7 % des produits de fonctionnement. Ces mécanismes de lissage conjoncturel des recettes des départements n'ont toutefois pas résolu la difficulté structurelle soulevée par la volatilité des recettes de DMTO face à des charges de fonctionnement des départements principalement constituées de dépenses sociales dynamiques et rigides à la baisse.

2 - Un nouveau dispositif de lissage des recettes des collectivités

Le Dilico diffère des autres dispositifs de mise en réserve de recettes des collectivités à plusieurs titres.

Il est obligatoire, alors que la mise en réserve de DMTO au niveau national par le CFL dans le cadre du fonds national de péréquation des DMTO a un caractère facultatif[36], de même que les mises en réserve de DMTO effectuées à leur initiative par une partie des départements.

[32] Article 12 du décret n°2022-1008 du 15 juillet 2022, dont les dispositions sont codifiées à l'article R. 3321-4 du CGCT.
[33] Une mise en réserve est possible si les recettes perçues dépassent la moyenne des trois derniers exercices. Son montant annuel ne peut dépasser la différence entre la moyenne des trois derniers exercices et le produit constaté. Le montant agrégé des mises en réserve ne peut excéder 50 % de la moyenne des produits des trois derniers exercices.
[34] Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales*, fascicule 1, juin 2025.
[35] C'est-à-dire la différence entre les produits et les charges de fonctionnement.
[36] Les prélèvements alimentant le fonds ont eux un caractère obligatoire.

Il concerne les quatre niveaux d'administration territoriale - communes, intercommunalités, départements et régions -, alors que les trois autres dispositifs concernent uniquement les départements.

Il vise « *les taxes et impositions perçues par voie de rôle* », autrement dit l'ensemble des impôts locaux ayant une assiette foncière. Les trois autres dispositifs de mise en réserve portent sur d'autres périmètres de recettes (les seuls DMTO et une fraction de TVA).

Surtout, les autres dispositifs de mise en réserve de recettes des collectivités créés avant le Dilico visent à préserver la situation des départements en lissant des à-coups sur leurs recettes liés à la conjoncture du marché immobilier (mises en réserve de recettes de DMTO par le comité des finances locales et une partie des départements) ou à la conjoncture économique générale (fonds de sauvegarde des départements).

Répondait également à cette finalité économique la proposition de la Cour, dans son rapport sur les finances publiques locales d'octobre 2024, de créer des fonds de réserve contracycliques par catégorie de collectivités, alimentés par une partie de la dynamique des recettes de TVA et dotés d'une gouvernance partenariale entre l'État et les collectivités.

Au contraire, le Dilico suit un calendrier mécanique indépendant de la conjoncture économique en opérant un prélèvement forfaitaire en 2025, suivi de restitutions forfaitaires par tiers étalées sur les trois années suivantes, indépendamment de la situation financière des collectivités.

En retenant provisoirement des recettes des collectivités au niveau national, le Dilico doit 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.

Selon la direction du budget, le prélèvement de 1 Md€ effectué sur les recettes des collectivités dans le cadre du compte de concours financiers de l'État aux collectivités aura en revanche un effet nul sur le solde du budget de l'État en 2025. En effet, il donnera lieu à un versement de même montant du compte de concours financiers à un compte de tiers au passif du bilan de l'État. L'impact du Dilico sur les soldes respectifs de l'État et des collectivités en comptabilité nationale reste par ailleurs à déterminer.

B - Une répartition favorable aux communes

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2025, seules étaient mises à contribution les collectivités présentant des dépenses réelles de fonctionnement supérieures à 40 M€, soit environ 650 collectivités

concentrant 73,7 % des charges réelles de fonctionnement locales en 2023 ; le montant de leur contribution était réparti entre elles au *prorata* de leurs ressources nettes de l'année précédente.

Ces modalités ignoraient les inégalités de richesse entre collectivités. Elles étaient inéquitables à l'égard de celles mises à contribution, notamment les moins favorisées. Elles ont été écartées au cours de la discussion parlementaire.

Suivant les dispositions de la loi de finances initiale pour 2025, toutes les collectivités sont potentiellement mises à contribution par le Dilico, quelle que soit la taille de leur budget, en fonction de critères de ressources et de charges (voir C - *infra*), à l'exception d'une partie des communes éligibles aux dotations les plus péréquatrices de la DGF.

L'exonération du Dilico des communes les moins favorisées

Sont exonérées de toute contribution :

- les 250 premières communes de 10 000 habitants et plus, classées en 2024 selon l'indice synthétique utilisé pour la répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), soit 35 % des 706 communes de cette strate démographique éligibles à cette dotation en 2024 ;
- les 30 premières communes de 5 000 à 9 999 habitants classées en 2024 selon l'indice synthétique de la DSU, soit 23,6 % des 127 communes de cette strate démographique éligibles à cette dotation en 2024 ;
- les 2 500 premières communes classées en 2024 en fonction de l'indice synthétique utilisé pour la répartition de la fraction « cible » de la dotation de solidarité rurale (DSR), soit 23,3 % des 10 739 communes éligibles à cette dotation en 2024 ;
- les 115 premières communes classées en 2024 suivant l'indice synthétique de la dotation de péréquation des communes des départements d'outre-mer (DPOM), soit 89 % des 129 communes éligibles à cette dotation en 2024.

Toutefois, la répartition du prélèvement en quatre parts quasiment identiques entre les quatre niveaux d'administration territoriale méconnaît leur part respective du total des produits et des charges de fonctionnement des collectivités. Elle crée une distorsion favorable au « bloc communal » (qui représentait, en 2024, 56,2 % du total des charges de fonctionnement retracées au sein des budgets principaux, contre 50 % du prélèvement au titre du Dilico), au détriment des départements et des régions. Au sein du « bloc communal », elle bénéficie aux communes (25 % du Dilico pour 40,4 % du total des charges de fonctionnement des collectivités retracées à

leur budget principal), au détriment des intercommunalités (25 % du Dilico pour 15,8 % du total des charges de fonctionnement des collectivités).

En outre, la répartition retenue ignore les disparités de situation financière des quatre niveaux d'administration territoriale : toujours favorable pour les communes et les intercommunalités, en érosion pour les régions et défavorable pour les départements.

C - Une finalité péréquatrice accessoire

1 - Une répartition du prélèvement entre collectivités reposant sur des critères de péréquation

Sous réserve d'exonérations (voir B - *supra*), les collectivités contributrices et le montant de la contribution à leur charge sont déterminés en fonction de critères de ressources et de charges qui s'inspirent de ceux des dotations péréquatrices de la DGF et des fonds de péréquation horizontale, dans le cadre desquels est prélevée une partie des recettes de fonctionnement de certaines collectivités pour être redistribuée à d'autres (voir annexe n° 1).

2 - Un effet péréquateur du prélèvement bridé par son plafonnement

L'application de critères de péréquation pour déterminer le montant de la contribution individuelle des collectivités est cependant fortement limitée par le plafonnement du montant de cette contribution à 2 % des recettes réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion de l'exercice 2023[37]. Lorsque la contribution calculée pour une collectivité excède ce plafond, la différence est répartie entre les autres collectivités contributrices de la même catégorie. Il en va de même lorsque la commune est exonérée en raison d'une contribution inférieure à mille euros.

Ce mécanisme de plafonnement bénéficie, en 2025, à 167 communes, soit 8,7 % des communes contributrices. Il s'agit principalement de

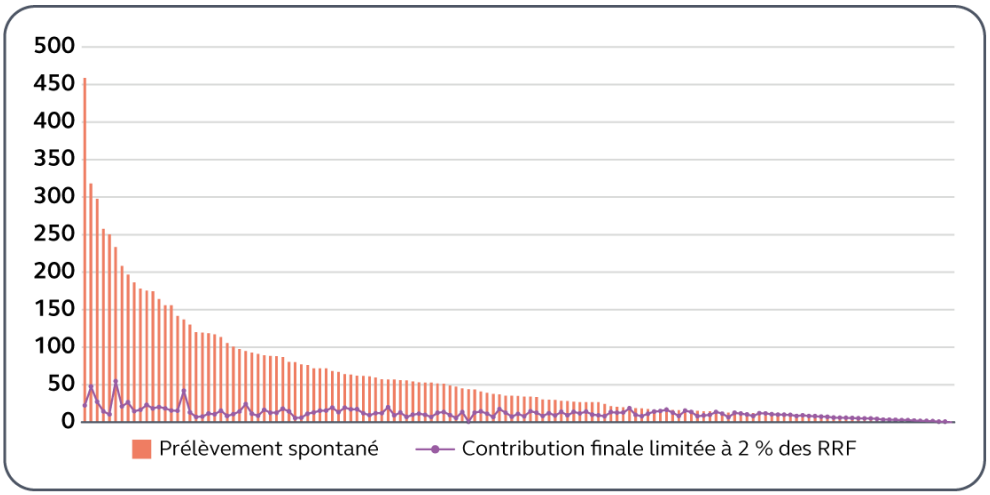
[37] Ces recettes sont minorées des atténuations de produits, des recettes exceptionnelles et du produit des mises à disposition de personnel facturées dans le cadre d'une mutualisation de services entre l'intercommunalité et les communes qui en sont membres. Des pondérations sont appliquées aux recettes des collectivités exerçant les compétences de la commune et du département (Ville de Paris), de l'intercommunalité et du département (métropole de Lyon) et du département et de la région (collectivité de Corse et collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique).

communes de petite taille (moyenne de 3 730 habitants). Une seule a plus de 100 000 habitants. Un quart des communes dont la contribution est plafonnée se situent en Île-de-France. La contribution finale des 167 communes précitées représente 10,9 % de la contribution totale des communes, soit 27 M€. Sans plafonnement, leur contribution aurait atteint 40 M€ au total.

Le plafonnement concerne aussi les trois-quarts des intercommunalités contributrices. La contribution finale de ces 106 intercommunalités représente 86,0 % de la contribution totale des intercommunalités, soit 215 M€. Sans le mécanisme de plafonnement, leur contribution aurait atteint 1,3 Md€. En appliquant les modalités de calcul, le prélèvement spontané de la métropole du Grand Paris (MGP) s'élève à 315 M€. Compte tenu de l'application du plafonnement de 2,0 % des recettes réelles de fonctionnement et du fait que les recettes sont principalement portées par les établissements publics territoriaux, extérieurs au champ d'application du Dilico, la contribution finale de la MGP s'établit à 5 M€.

Comme le montre le graphique ci-après, le plafonnement du Dilico par rapport aux recettes de fonctionnement conduit à placer le montant maximal de la contribution des intercommunalités à un peu plus de 50 € par habitant, au lieu de plus de 450 € sans plafonnement.

Graphique n° 2 : prélèvement spontané et contribution finale des 141 intercommunalités contributrices au Dilico en 2025 (en € par habitant)



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

3 - Un effet péréquateur annulé pour l'essentiel par la restitution de 90 % du prélèvement aux collectivités contributrices

Comme évoqué *supra*, 90 % des sommes prélevées seront reversées aux collectivités contributrices au *prorata* de leur contribution.

Les 10 % restants seront versés, également sur trois années, aux fonds 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).

Ce mécanisme produira d'ici 2028 des effets différents selon les fonds de péréquation concernés :

- le montant du fonds national de péréquation des DMTO augmentera dans une mesure limitée (+ 22 M€, soit + 1,3 % par rapport à son montant pour 2024) ;
- le FPIC, dont le montant est gelé depuis 2016 (à 1 Md€), bénéficiera d'un apport notable de ressources supplémentaires (+ 50 M€, soit + 5 %) ;
- quant au fonds de soutien régional (FSR, 26,7 M€ en 2024), son montant ne sera pas gelé[38], mais doublera sous l'effet d'un apport équivalent de ressources (+ 28 M€ au titre du reversement de 10 % du prélèvement opéré sur les recettes des régions dans le cadre du Dilico). En revanche, en l'absence d'évolution de ses critères de répartition, le FSR continuera à bénéficier exclusivement à la collectivité de Corse, aux collectivités territoriales uniques de Guyane, Martinique et de Mayotte et aux conseils régionaux de Guadeloupe et de La Réunion.

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2025, le dispositif de fonds de réserve des collectivités avait un effet péréquateur beaucoup plus marqué. En effet, les sommes mises en réserve une année donnée ne devaient pas être restituées aux collectivités contributrices, mais abonder intégralement les trois années suivantes, à hauteur d'un tiers par année, les fonds de péréquation horizontale du « bloc communal », des départements et des régions[39].

[38] À compter de 2024, pour la répartition du fonds, le montant prélevé est celui de l'année précédente, majoré d'un montant égal à 1,5 % de la différence, si elle est positive, entre le montant de la fraction de TVA attribuée l'année précédente N-1 aux régions en remplacement de la CVAE et le montant de cette même fraction attribuée l'année d'avant N-2. Le gel de la TVA en 2025 interrompt l'augmentation du fonds.

[39] Le comité des finances locales pouvait chaque année majorer ou minorer l'abondement des fonds de péréquation dans la limite de 10 %, la différence étant régularisée l'année suivante. Il était libre de répartir l'abondement entre les trois fonds.

D - Un dispositif aux effets incertains

Compte tenu des règles d'éligibilité et de calcul précédemment décrites, contribuent au Dilico en 2025 :

- 1 924 communes de métropole et des départements d'outre-mer, soit 5,4 % des communes, pour un montant moyen de contribution de 14,18 € par habitant, mais avec des écarts significatifs entre communes, les montants par habitant étant compris entre 0,03 € et 301,60 €. La contribution de la ville de Paris (80 M€) représente un tiers de la contribution de l'ensemble des communes. Hors Paris, la strate de communes dont la contribution par habitant est la plus élevée est celle des moins de 3 500 habitants (15,02 € par habitant) ;
- 141 intercommunalités à fiscalité propre, soit 10,8 %, pour un montant moyen de contribution de 8,97 € par habitant avec des montants compris entre 0,07 € et 26,3 €. La principale contribution concerne la métropole de Lyon (22 M€) ;
- 50 départements, soit la moitié des départements, pour un montant moyen de contribution de 5,48 € par habitant avec des montants compris entre 0,08 € et 13,6 € ;
- 12 des 13 régions métropolitaines, à l'exception de la Corse. Au total, six régions et assimilées ne sont pas prélevées : Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion et Corse. Pour les douze régions métropolitaines, les prélèvements s'élèvent à 4,28 € par habitant.

Indépendamment d'une correction légistique à lui apporter (voir annexe n° 2), le dispositif prévu par l'article 186 de la loi de finances initiale pour 2025 fait apparaître trois difficultés.

1 - Au-delà de 2025, un effet incertain sur les recettes des collectivités et sur le solde de l'État

Selon l'article 186 de la loi de finances initiale pour 2025, le produit de la contribution est reversé, les trois années suivant sa mise en réserve, à hauteur d'un tiers par année, mais dans la limite du montant du produit de la contribution pour l'année en cours.

Ainsi, s'il n'était pas effectué de prélèvement supplémentaire en 2026, le tiers de la contribution de 2025, soit 333,3 M€, ne serait pas reversé aux collectivités en 2026 et le milliard prélevé resterait mis en réserve sur un compte de tiers au passif du bilan de l'État.

Si le dispositif était prorogé en 2026 et le nouveau prélèvement inférieur à 333 M€, le reversement serait lui-même inférieur à ce même montant. L'écart correspondant resterait mis en réserve.

Dans l'hypothèse où le dispositif serait reconduit, en 2026 et les années suivantes, pour le même montant de 1 Md€, la mise en réserve augmenterait en 2026 et 2027, années au cours desquelles les prélèvements seraient plus élevés que les reversements. Un phénomène de « cavalerie » se manifesterait cependant : à compter de 2028, le prélèvement deviendrait identique au reversement et le Dilico n'aurait donc plus d'effet sur les recettes des collectivités, le montant des restitutions étant alors identique à celui des prélèvements. Ce faisant, le Dilico n'aurait plus d'incidence sur le comportement de dépense des collectivités, contrairement à ce qui en est attendu. Le montant mis en réserve en 2028 atteindrait 2 Md€ et ne varierait plus au cours des années suivantes (voir tableau *infra*).

Tableau n° 10 : effets du Dilico en cas de reconduction à 1 Md€ (en M€)

	2025	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**2031**	**2032**
Prélèvement	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Reversements P2025	-	333	333	333	-	-	-	-
Reversements P2026	-	-	333	333	333	-	-	-
Reversements P2027	-	-	-	333	333	333	-	-
Reversements P2028	-	-	-	-	333	333	333	-
Reversements P2029	-	-	-	-	-	333	333	333
Reversements P2030	-	-	-	-	-	-	333	333
Reversements P2031	-	-	-	-	-	-	-	333
Total reversement annuel	**-**	**333**	**667**	**1 000**	**1 000**	**1 000**	**1 000**	**1 000**
Reste mis en réserve	**1 000**	**1 667**	**2 000**	**2 000**	**2 000**	**2 000**	**2 000**	**2 000**

Source : Cour des comptes

C'est seulement si le montant du prélèvement augmentait chaque année que le Dilico viendrait réduire de manière croissante les recettes des collectivités et, ce faisant, modérer de plus en plus leurs charges de fonctionnement. Le montant restant en réserve, non restitué aux collectivités, s'en trouverait également accru. Le montant du DILICO ne saurait cependant croître indéfiniment.

Dans tous les cas, une extinction du dispositif, fin 2025 ou ultérieurement, engendrerait à droit constant une perte de recettes pour les collectivités. Le budget de l'État bénéficierait quant à lui d'un gain si des dispositions législatives prévoyaient la réaffectation en sa faveur des recettes non restituées aux collectivités.

2 - Une efficacité incertaine du prélèvement pour réduire le besoin de financement des collectivités

Contrairement au dispositif conçu par le Gouvernement (voir encadré *infra*), le Dilico entériné par la loi de finances initiale pour 2025 à la suite de la discussion du projet de loi de finances par le Sénat opère un prélèvement inconditionnel d'un montant fixe et n'a pas d'attache avec les soldes prévisionnel et constaté des collectivités.

L'effet du Dilico sur le comportement de dépense et, par voie de conséquence, sur le solde des collectivités est incertain, tant les évolutions de recettes et de charges des collectivités dépendent de facteurs indépendants de ce seul dispositif.

Le dispositif de mise en réserve du projet de loi de finances pour 2025 : un prélèvement déterminé en fonction d'un objectif de solde des collectivités fixé par l'État

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2025, le prélèvement était conditionné au constat d'un dépassement d'un solde de référence de l'ensemble des collectivités.

Ce solde de référence devait être calculé sur la base du solde prévisionnel des administrations publiques locales (APUL) à l'article liminaire de la loi de finances de l'année concernée, dont était déduit celui des organismes divers d'administration locale (ODAL)[40]. Le prélèvement devait être égal à l'écart, s'il est positif, entre le solde de référence précité et le solde effectivement réalisé au cours de l'année précédente[41].

Autrement dit, plus les collectivités, prises collectivement, dépassaient le solde prévisionnel retenu par la loi de finances de l'année, plus les seules collectivités éligibles au prélèvement, celles dont les dépenses réelles de fonctionnement imputées au budget principal dépassaient 40 M€ en 2023, devaient assumer un montant élevé de prélèvement.

Le prélèvement devait ainsi favoriser, de la part des collectivités concernées, la mise en œuvre d'actions visant à réduire l'écart entre le solde effectif et le solde de référence de l'ensemble des collectivités découlant du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT).

[40] Le montant de ce solde devait être déterminé par un arrêté du ministre chargé du budget, selon des modalités définies par un décret en Conseil d'État.
[41] Le solde effectivement réalisé est déterminé sur la base des comptes nationaux annuels provisoires établis par l'INSEE.

L'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances initiale pour 2025 mentionnait que pour 2024, le solde prévisionnel des APUL était de - 0,2 point de PIB (dont - 1,8 Md€[42] pour les collectivités locales), contre - 0,7 point (dont - 16 Md€ pour les collectivités) prévus par le projet de loi de finances initiale pour 2025. Pour les collectivités, l'écart de solde était ainsi évalué, lors des dernières prévisions de septembre 2024, à - 14,2 Md€. Toutefois, en raison de son plafonnement à 2 % des recettes réelles de fonctionnement, le prélèvement était estimé à 2,8 Md€ pour 2025.

3 - Une mise en œuvre du dispositif qui s'écarte des dispositions de l'article 186 de la LFI 2025 pour les départements et les régions

L'article 186 de la LFI pour 2025 instituant le Dilico prévoit que les contributions sont imputées sur le montant des douzièmes de fiscalité prévus aux articles L. 2332-2, L. 3332-1-1 et L. 4331-2-1 du code général des collectivités territoriales, suivant une périodicité mensuelle à compter de la date de notification du montant à prélever.

L'article L. 3332-1-1 du CGCT vise « *les taxes et impositions perçues par voie de rôle pour le compte des départements* » par l'État et la part du produit de l'accise sur les énergies affectée à raison du droit à compensation au titre du transfert par l'État aux départements de la compétence relative au RSA.

De même, l'article L 4331-2-1 du CGCT vise « *les taxes et impositions perçues par voie de rôle pour le compte des régions* » et la part du produit de l'accise sur les énergies mentionnée à l'article L. 312-1 du code des impositions sur les biens et services affectée à chaque région et à la collectivité de Corse à raison du droit à compensation au titre du transfert par l'État aux régions de la compétence relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

Le Dilico ne peut être prélevé sur les produits de l'accise sur les énergies versés aux départements au titre du droit à compensation du RSA et aux régions au titre du droit à compensation de la formation professionnelle et de l'apprentissage. En effet, ces recettes fiscales répondent à une obligation de compensation par l'État des transferts de compétences aux collectivités prévue par l'article 72-2 de la Constitution.

Mais il ne peut l'être non plus, pour des raisons matérielles, sur les taxes et impositions perçues par voie de rôle par l'État pour le compte des

[42] Le montant de ce solde négatif était manifestement sous-estimé. En 2023, le solde des collectivités s'est élevé à - 5,0 Md€. En 2024, il a atteint - 11,4 Md€.

départements et des régions : en raison des réaffectations intervenues en faveur des communes et intercommunalités, les départements et les régions ne perçoivent plus de recettes de cette nature en 2025.

Selon la direction du budget et la DGFiP, le Dilico à la charge des départements et des régions est donc prélevé sur les recettes de TVA qui leur sont affectées afin de compenser, pour les régions, la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et, pour les départements, cette même suppression et la réaffectation aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (qui compense elle-même la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales).

Le fondement juridique de ce prélèvement apparaît cependant fragile. En effet, les versements par l'État par douzième de recettes de TVA aux départements et aux régions pour compenser d'anciennes recettes d'impôts ne sont pas des taxes et impositions perçues par voie de rôle par l'État pour leur compte. Elles ne peuvent non plus leur être assimilées. S'agissant de la TVA qui compense aux départements et aux régions la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, c'est d'autant moins le cas que la CVAE n'est pas un impôt perçu par voie de rôle, mais un impôt autoliquidé par les entreprises qui en sont redevables.

Sans préjuger d'autres constats que pourra porter la Cour sur l'exécution du compte de concours financiers de l'État aux collectivités en 2025, il conviendrait que les prélèvements de 220 M€ et de 280 M€ effectués sur les recettes des départements et des régions en 2025 soient dotés d'une base juridique incontestable, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

CONCLUSION

La loi de finances initiale et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 ont prévu une importante contribution des collectivités au redressement des finances publiques.

Si le montant de cette contribution a été révisé à la baisse entre les projets de lois et les lois finalement adoptées, il n'en reste pas moins élevé et marque un retournement par rapport aux années précédentes.

D'un montant pouvant être estimé à ce stade de l'année à 5,4 Md€ au total, cette contribution est opérée par plusieurs instruments : une hausse du taux de cotisation des employeurs territoriaux à la CNRACL, le gel ou la minoration de certains transferts de l'État, qu'il s'agisse de dotations budgétaires, de prélèvements sur recettes ou de transferts de fiscalité (TVA) et, enfin, la mise en réserve de recettes des collectivités par un prélèvement sur les douzièmes de fiscalité qui leur sont versés par le compte de concours financiers de l'État.

Le montant de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques serait moindre (à hauteur de 1,2 Md€) si les recettes de TVA diminuaient sur l'ensemble de l'année 2025 comme elles l'ont fait au premier semestre, ou stagnaient par rapport à 2024. En effet, dans ces hypothèses, la reconduction de la TVA affectée aux collectivités à son niveau de 2024 viendrait préserver leurs recettes de TVA qui, sans cette mesure, diminueraient.

En l'état des dispositions de la loi de finances pour 2025, la mise en réserve de recettes des collectivités - le dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités (Dilico) – est susceptible de déboucher sur une ponction nette des recettes des collectivités, le cas échéant réaffectée à l'État. Le fondement juridique des prélèvements effectués sur les recettes des départements et des régions apparaît fragile.

Mis à part le cas échéant le Dilico, la contribution des collectivités au redressement des finances publiques mise en œuvre en 2025 vient améliorer le solde de l'État et celui du régime de sécurité sociale de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, en leur réaffectant des ressources des collectivités.

En principe, elle doit par ailleurs inciter les collectivités, confrontées à une baisse de leurs ressources (et à une hausse de leurs dépenses obligatoires de cotisations sociales), à modérer leurs dépenses.

Néanmoins, les effets de la contribution sur le solde des collectivités restent incertains car ce dernier est également lié à des évolutions de recettes et de dépenses indépendantes obéissant à d'autres déterminants.

Il ne saurait ainsi y avoir d'effet mécanique entre la contribution et le solde des collectivités. Au lieu de diminuer, le solde déficitaire des collectivités pourrait s'accroître sous l'effet de la contribution si elles infléchissaient insuffisamment leurs dépenses.

Par ailleurs, si la hausse du taux de cotisation à la CNRACL, étalée sur quatre ans, offre une visibilité pluriannuelle aux collectivités, les autres dispositifs (gel de la TVA, baisse des crédits budgétaires, hausse des minorations de « variables d'ajustement » et mise en réserve de recettes des collectivités) sont définis pour la seule année 2025. Leur devenir est incertain à ce stade. Ce manque de prévisibilité est de nature à peser sur la programmation de leurs politiques et projets par les collectivités.

Chapitre II

Une dégradation du solde des collectivités en 2025 qui pourrait ne pas être confirmée

Après avoir réalisé un excédent en 2021 et 2022, les collectivités territoriales et leurs groupements ont enregistré un solde de - 5,0 Md€ en comptabilité nationale en 2023, leurs dépenses étant plus élevées que leurs recettes. En 2024, ce solde négatif a plus que doublé pour atteindre - 11,4 Md€, soit - 0,4 % du PIB. Dans le premier fascicule de ce rapport[43], la Cour a montré que la dégradation du solde des collectivités résultait d'un effet de ciseaux entre la dynamique des dépenses de fonctionnement et d'investissement d'une part et une progression moins forte, quoique soutenue, des recettes d'autre part.

En avril 2025, le rapport d'avancement annuel (RAA) sur le plan budgétaire et structurel de moyen terme 2025-2029 (PSMT 2025-2029)[44], a prévu pour 2025 un ralentissement de l'augmentation des charges de fonctionnement des collectivités en valeur (+ 2 % contre + 3,5 % en 2024) comme en volume (+ 0,6 %[45] contre + 1,5 % en 2024). Les dépenses d'investissement des collectivités resteraient en revanche très dynamiques au cours de cette dernière année de mandat municipal en valeur (+ 6,9 %

[43] Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales, fascicule 1*, juin 2025.
[44] Le PSMT était joint au projet de loi de finances pour 2025.
[45] Compte tenu d'une prévision d'inflation de 1,4 % en 2025 par le rapport d'avancement annuel (avril 2025) du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT).

contre + 7,3 % en 2024) et plus encore en volume (+ 5,5 %[46] contre + 5,3 % en 2024).

Compte tenu d'une hausse moins élevée du total des recettes (+ 2,4 %) que de celui des dépenses de fonctionnement et d'investissement prises ensemble (+ 3,3 %), le solde des collectivités se dégraderait de 2,7 Md€ par rapport à 2024 pour s'établir à - 14,1 Md€, soit - 0,5 % du PIB. Son augmentation serait ainsi inférieure de moitié à la contribution des collectivités au redressement des finances publiques (soit 5,4 Md€). Cette dernière aurait ainsi un effet incitatif, quoique partiel, à la modération de leurs dépenses.

Au vu des données comptables provisoires à fin août (sur huit mois), la hausse des recettes des collectivités sera vraisemblablement plus forte que ne le prévoit le rapport d'avancement annuel sur le PSMT, tandis que celle des dépenses pourrait être moindre qu'anticipé. De ce fait, le solde des collectivités en 2025 pourrait être plus favorable que celui prévu par le rapport d'avancement annuel. Ces tendances restent toutefois à confirmer sur l'ensemble de l'année.

I - Des recettes en hausse

Pour 2025, le rapport d'avancement annuel sur le PSMT a prévu une progression des recettes des collectivités de 2,4 % en montant, soit de 1 point en volume ou de 0,3 point au-delà de la prévision de croissance de l'économie (PIB) retenue par ce même rapport.

Les recettes des collectivités sont principalement composées de transferts financiers d'autres administrations publiques, notamment de l'État, et de recettes fiscales. Indépendamment de ceux visés par la contribution au redressement des finances publiques, d'autres transferts de l'État ainsi que ceux de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) connaîtront une progression significative en 2025. Surtout, les recettes fiscales des collectivités seront dynamiques.

[46] Avec une prévision d'inflation de 1,4 % en 2025 par le rapport d'avancement annuel (avril 2025) sur le PSMT.

A - Une augmentation prévisible des recettes fiscales des collectivités grâce à l'évolution des bases d'imposition et à de nouveaux pouvoirs fiscaux

En 2025, les recettes fiscales des collectivités progresseront en raison de trois effets : l'évolution spontanée des bases des impôts sur lesquelles elles exercent un pouvoir de taux ; les hausses de taux ou de tarifs qu'elles effectuent ; les nouveaux pouvoirs fiscaux accordés aux départements et aux régions par la loi de finances initiale pour 2025.

1 - Une reprise des recettes de DMTO après deux années de chute

Après avoir connu une hausse accélérée, les recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) affectées aux départements et aux communes ont baissé de 6,7 Md€, soit près d'un tiers entre 2022 et 2024, sous l'effet de la diminution du nombre et, dans une moindre mesure, du prix des transactions immobilières.

L'année 2025 va effacer partiellement cette baisse de recettes. Le rapport d'avancement annuel sur le PSMT anticipe une augmentation des recettes totales de DMTO de 8 %, soit de 1,2 Md€ par rapport à 2024, dont 0,8 Md€ pour les seuls départements. Cette estimation prend en compte une hausse du volume des transactions permise par l'amélioration des conditions d'accès aux crédits immobiliers, une légère hausse des prix du fait de l'amélioration du pouvoir d'achat immobilier des ménages et l'incidence du relèvement de 4,5 % à 5 % du taux d'imposition par la plupart des conseils départementaux.

a) Le relèvement du taux des DMTO par une forte majorité de départements

En 2024, tous les conseils départementaux, sauf trois[47], appliquaient le taux maximal de 4,5 % de la taxe de publicité foncière ou de droit d'enregistrement sur les mutations d'immeubles, instauré en 2014 (il était auparavant fixé à 3,8 %).

La loi de finances initiale pour 2025 a accordé aux départements la possibilité de porter ce taux à 5 % pour les mutations d'immeubles intervenues entre le 1er avril 2025 et le 31 mars 2028, soit pendant une période de trois ans, à l'exception des acquisitions effectuées par les primo-accédants à la propriété foncière.

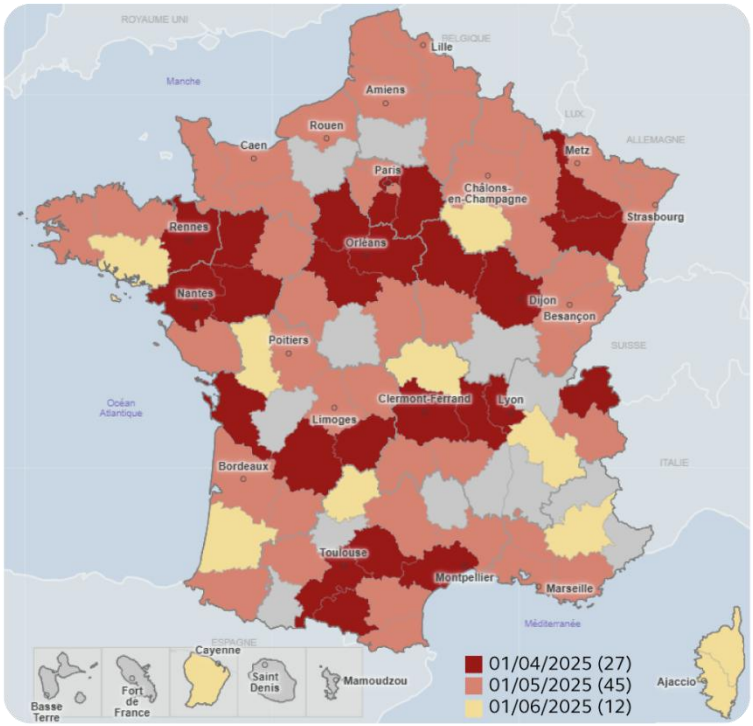
[47] Indre, Mayotte et Morbihan.

Cette nouvelle faculté doit permettre aux départements d'accroître leurs recettes fiscales sans pénaliser les primo-accédants. La qualité de primo-accédant peut cependant être difficile à vérifier par les notaires.

Pour une application dès 2025, les délibérations des conseils départementaux devaient être prises et notifiées aux services fiscaux au plus tard le 15 avril 2025. Les délibérations notifiées entre le 16 avril et le 30 novembre 2025 s'appliqueront aux actes passés à partir du 1er janvier 2026.

Comme le montre la carte suivante, 83 départements au total ont adopté une délibération en ce sens avant le 15 avril, avec une application dès le 1er avril pour 27 d'entre eux, à compter du 1er mai pour 45 autres et à compter du 1er juin pour 11 autres. L'un des trois départements ayant conservé jusqu'en 2024 un taux de 3,8 %[48] a porté à 4,5 % le taux applicable aux primo-accédants et à 5 % celui pour les autres acquéreurs.

Carte n° 1 : départements ayant augmenté les taux de DMTO de 4,5 % à 5 % et date d'applicabilité



Source : Cour des comptes à partir d'éléments d'information communiqués par la DGFIP

[48] Morbihan.

Les départements qui ont porté le taux d'imposition à son plafond légal de 5 % ont mobilisé des recettes supplémentaires, mais épuisé immédiatement le nouveau pouvoir fiscal qui leur était accordé. Les DMTO étant leurs seules recettes fiscales significatives, ils ne détiennent désormais plus, en pratique, de pouvoir fiscal.

b) La perspective de recettes de DMTO plus élevées que prévu

Au regard des recettes départementales de DMTO de 2024, soit 10,0 Md€, le relèvement de 0,5 point du taux des DMTO par 83 conseils départementaux pour une durée de sept à neuf mois sur l'année 2025 pourrait engendrer une hausse des produits perçus de l'ordre de 530 M€ en 2025 (770 M€ en année pleine). Cette estimation prend pour hypothèse une reconduction de la proportion de primo-accédants observée par les fédérations immobilières pour l'année 2024, soit 20 % des 800 000 transactions réalisées.

De manière générale, la hausse des recettes de DMTO pourrait s'avérer plus importante que celle anticipée par la direction générale du trésor. En effet, au 31 août 2025, les produits des DMTO s'établissent à 8,9 Md€, soit 18,8 % de plus que sur les huit premiers mois de l'année 2024. Dans l'éventualité où cet écart se maintiendrait sur la totalité de l'année 2025, quelles qu'en soient les causes, les départements percevraient 1,9 Md€ de recettes en plus par rapport à 2024, soit + 1,1 Md€ au-delà de la prévision du rapport d'avancement annuel sur le PSMT.

2 - Des recettes fiscales nouvelles ou majorées pour les régions

En 2025, les régions mobilisent des recettes supplémentaires en exerçant leurs pouvoirs fiscaux, étendus par la loi de finances pour 2025.

a) La création d'un versement mobilité pour les régions

La loi de finances initiale pour 2025 accorde 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. Ce versement, qui ne peut excéder 0,15 % des salaires pris en compte dans l'assiette des cotisations d'assurance maladie et peut être modulé par intercommunalité, est affecté au financement des dépenses exposées par les régions en leur qualité d'autorité organisatrice de la mobilité.

L'instauration du versement mobilité par une partie des régions est de nature à leur procurer des recettes supplémentaires tout en remédiant à une conséquence défavorable de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dans les recettes des régions : la disparition de toute contribution des entreprises au financement de compétences des régions qui procurent des externalités positives aux entreprises prises collectivement dans les domaines des transports (trains inter-régionaux, une partie des trains d'équilibre territorial et les transports interurbains de voyageurs), de la formation professionnelle et de l'économie[49]. En revanche, elle alourdira un impôt de production en forte croissance au cours des années récentes (12,1 Md€ collectés par les Urssaf en 2024, soit + 37,3 % en montant et + 15,4 % en euros constants par rapport à 2018).

Selon l'estimation de la direction du budget, l'instauration d'un versement mobilité régional pourrait procurer aux régions 500 M€ de recettes supplémentaires par an.

Le versement mobilité ne procurera pas de recettes notables aux régions dès 2025, mais uniquement à partir de 2026. Compte tenu des préalables techniques au recouvrement de cette nouvelle imposition par les Urssaf et les caisses de la mutualité sociale agricole, les régions ont été invitées à fixer au 1er janvier 2026 la prise d'effet de l'instauration du versement mobilité. En 2025, le versement mobilité ne s'appliquera que dans deux régions, selon des modalités simplifiées : Provence-Alpes-Côte d'Azur au 1er juillet et Occitanie au 1er novembre.

b) Une faculté d'exonération partielle de la taxe sur les certificats d'immatriculation pour les véhicules propres

En sa rédaction antérieure aux dispositions de la loi de finances initiale pour 2025, l'article L. 421-49 du code des impositions sur les biens et services prévoyait qu'est exonéré de plein droit et intégralement de la taxe sur les certificats d'immatriculation de véhicules automobiles tout véhicule propulsé exclusivement par l'électricité, l'hydrogène ou une combinaison de ces deux sources d'énergie.

La loi de finances initiale pour 2025 a prévu que, pour ces mêmes véhicules, le conseil régional peut soit maintenir l'exonération à 100 %, comme précédemment, soit la réduire de moitié. En revanche, il ne peut la supprimer totalement.

[49] Voir sur ce point Cour des comptes, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et de la (dé)territorialisation de l'impôt*, janvier 2025.

Cette mesure permettra aux régions de mobiliser des recettes supplémentaires. Cependant, elle alourdit la fiscalité des « véhicules propres » par rapport à celle des véhicules à propulsion thermique ou hybride, à un moment où les ventes de véhicules électriques stagnent, voire diminuent[50].

L'identité des régions ayant réduit de moitié l'exonération n'est pas définitivement connue à ce stade. Régions de France estime l'impact potentiel de cette mesure à 90 M€ de recettes supplémentaires en 2025 en fonction de certaines hypothèses (instauration par l'ensemble des régions à partir de mai, reconduction des ventes de véhicules électriques à leur niveau de 2024, soit près de 291 000 véhicules, six chevaux fiscaux en moyenne par véhicule et un montant moyen du cheval fiscal de 51 €).

c) Les hausses de tarifs de la taxe effectuées par les régions

Neuf régions sur dix-huit ont relevé en 2025 le tarif par cheval fiscal de la taxe sur les certificats d'immatriculation : cinq au 1er janvier 2025, trois au 1er février et une dernière au 1er mars. Les hausses sont comprises entre 9,1 % et 59,3 %.

[50] Selon l'Insee, 290 611 voitures électriques ont été immatriculées en France en 2024, soit une baisse de 2,6 % par rapport à 2023. Dans un marché automobile en baisse, leur part de marché ne progresse que légèrement (16,9 % contre 16,8 % en 2023) face à la croissance des ventes de véhicules hybrides et à la résistance des ventes de véhicules à moteur thermique.

Tableau n° 12 : évolution du tarif du cheval fiscal en 2025 (en €)

Régions	2024	2025	Variation	Application
Auvergne-Rhône-Alpes	43	43	-	
Bourgogne-Franche-Comté	51	51	-	
Bretagne	55	**60**	+ 9,1 %	1er février
Centre-Val de Loire	55	**60**	+ 9,1 %	1er janvier
Corse	27	43	+ 59,3 %	1er janvier
Grand Est	48	**60**	+ 25,0 %	1er février
Hauts-de-France	36,2	42	+ 16,0 %	1er mars
Île-de-France	54,95	54,95	-	
Normandie	46	**60**	+ 30,4 %	1er janvier
Nouvelle-Aquitaine	45	53	+ 17,8 %	1er janvier
Occitanie	47	47	-	
Pays de la Loire	51	51	-	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	51,2	59	+ 15,2 %	1er janvier
Guadeloupe	41	41	-	
Guyane	42,5	42,5	-	
Martinique	30	30	-	
Mayotte	30	30	-	
La Réunion	51	57	+ 11,8%	1er février

Source : Cour des comptes

Ces relèvements de tarifs devraient susciter une hausse des recettes fiscales de ces régions, avec un impact cependant limité sur le montant global des produits de fonctionnement des régions (la taxe sur les certificats d'immatriculation en représentait 7,6 % en 2024). L'estimation du produit supplémentaire est difficile à établir dans la mesure où il dépend aussi du nombre et de la puissance moyenne des véhicules achetés. Au 31 août 2025, les recettes de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules atteignent 1,5 Md€, soit une hausse de 12,4 % (+ 170 M€) par rapport à la même période de l'année 2024.

Bien que des amendements l'aient prévu lors de la discussion parlementaire, la loi de finances initiale pour 2025 n'a, en définitive, pas relevé le plafond de la taxe sur les certificats d'immatriculation de véhicules automobiles. En 2025, quatre régions atteignent le plafond de 60 euros par cheval fiscal et sont donc désormais privées, en pratique, de tout pouvoir fiscal en dehors de la réduction de moitié de l'exonération de la taxe sur les véhicules propres et de l'instauration du versement mobilité ; trois autres régions, dont le tarif est proche ou dépasse 55 euros par cheval fiscal, sont en voie d'épuisement de leur pouvoir fiscal.

3 - La poursuite de la dynamique des recettes assises sur le foncier pour le « bloc communal »

Le « bloc communal » est affectataire d'importantes recettes foncières : taxes foncières sur les propriétés bâties (41,8 Md€ en 2024) et non bâties (1,2 Md€), taxes d'habitation sur les résidences secondaires (3,7 Md€[51]) et les locaux vacants (0,2 Md€), cotisation foncière des entreprises (8,0 Md€), taxe d'enlèvement des ordures ménagères (8,9 Md€) et taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi, soit 0,5 Md€). En 2024, ces recettes ont procuré au « bloc communal » 42,1 % de ses produits réels de fonctionnement, dont 45,2 % pour les communes et 38,6 % pour les intercommunalités.

Les bases d'imposition (valeurs locatives cadastrales) des locaux d'habitation et des locaux industriels sont automatiquement revalorisées chaque année en fonction d'un coefficient forfaitaire fondé sur l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) glissant sur douze mois, publié par l'Insee au mois de novembre précédant la taxation. En 2024, ces bases ont ainsi été revalorisées de 3,9 %, après 7,1 % en 2023. En 2025, leur revalorisation est fixée à 1,7 %.

Calqué sur l'inflation en glissement, le niveau de la revalorisation automatique des valeurs locatives a dépassé l'inflation moyenne constatée en 2023 (4,9 %) et 2024 (2,0 %). Il est probable qu'il la dépassera également en 2025 : selon les dernières prévisions de l'Insee (septembre), l'inflation s'élèverait à 1 % pour l'ensemble de l'année 2025.

S'agissant de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, la liste des communes habilitées à majorer son montant a été étendue par un décret du 25 août 2023. Depuis 2024, 3 697 communes disposent d'une telle faculté, contre 1 140 auparavant. En 2024, 1 461 communes (soit 40 % des communes habilitées contre 27 %[52] en 2023 et 22 %[53] en 2022) ont appliqué une majoration pour un produit total de 436,3 M€ ; parmi elles, 539 appliquent une majoration au taux maximal de 60 % (soit 37 % des communes ayant majoré le montant de l'impôt, contre 39 % en 2023). Le nombre de communes majorant l'impôt croîtra de nouveau en 2025.

Selon le rapport d'avancement annuel sur le PSMT d'avril 2025, le produit des taxes foncières augmenterait en 2025 en ligne avec le PIB nominal (soit 2,2 %), et donc plus fortement que la revalorisation des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation et des terrains nus

[51] Y compris majoration du montant de l'impôt pratiquée par une partie des communes.
[52] 308 communes sur 1 140 habilitées à majorer le montant de l'impôt.
[53] 255 communes sur 1 140 habilitées à majorer le montant de l'impôt.

(+ 1,7 %). L'écart de 0,5 point par rapport à cette revalorisation traduit, dans un sens positif, les effets de l'augmentation du volume physique des bases et du relèvement des taux d'imposition par certaines communes et intercommunalités - avec une portée vraisemblablement plus limitée que les années précédant cette année préélectorale - et, dans un sens négatif, une possible revalorisation des locaux professionnels inférieure en moyenne à l'inflation en glissement, comme les années précédentes.

La prévision d'augmentation de 2,2 % des recettes de taxes foncières du rapport d'avancement annuel sera dépassée. En effet, les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties affectées aux communes augmentent en 2025 de 2,65 % par rapport à 2024. Viendra s'y ajouter l'effet, inconnu à ce stade, de l'évolution des taux d'imposition.

En dehors des taxes foncières, les recettes d'autres impôts ayant une assiette foncière connaîtront vraisemblablement une progression plus élevée que 2,2 % : hausses de taux et application dans un nombre croissant de communes de majorations du montant de l'impôt pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires ; instauration de la taxe d'habitation sur les logements vacants par un nombre croissant de communes ; hausses de tarifs pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; instauration de la taxe Gemapi par un nombre croissant d'intercommunalités et augmentation de son montant par les autres.

Au 31 août 2025, les impôts ayant une assiette foncière (taxes foncières, taxe d'habitation sur les résidences secondaires ou les logements vacants, taxe d'enlèvement des ordures ménagères et Gemapi) ont augmenté de 5,4 % par rapport à la même période de l'année 2024, soit 3,2 points de plus que dans le rapport d'avancement annuel pour les taxes foncières. Les recettes fiscales des communes et des intercommunalités seront plus élevées que ne le prévoit ce document.

B - La progression de certains transferts de l'État

Si la contribution des collectivités au redressement des finances publiques prend pour partie la forme d'un gel (TVA) ou de la réduction (variables d'ajustement) de certains concours financiers de l'État, d'autres concours de ce dernier sont en revanche dynamiques.

1 - L'augmentation des concours de l'État non concernés par la contribution au redressement des finances publiques

a) La hausse de certaines dotations de fonctionnement

La loi de finances initiale pour 2025 a ouvert 216,8 M€ de concours supplémentaires de l'État au fonctionnement des collectivités.

Tout d'abord, la dotation globale de fonctionnement (DGF) est abondée pour la troisième année consécutive. En 2023, la DGF avait été augmentée de 320 M€ par rapport à la loi de finances pour 2022. En 2024, elle l'a été à nouveau du même montant. Alors que le projet de loi de finances initiale pour 2025 prévoyait une stabilité du montant de la DGF, elle a finalement été majorée de 150 M€ (+ 0,5 %). Comme les années précédentes, l'augmentation de la DGF est affectée au « bloc communal ». En 2025, elle l'est exclusivement[54] aux communes, afin de financer des hausses des principales dotations de péréquation financière qui leur sont destinées (dotation de solidarité urbaine et dotation de solidarité rurale)[55].

La hausse de la DGF en 2025 doit cependant être relativisée à deux titres. Contrairement à 2023 et 2024, elle est compensée par une réduction de même montant d'un autre concours de l'État aux collectivités, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Comme en 2023 et en 2024, la DGF diminue en euros constants (de 334,7 M€ par rapport à l'inflation prévisionnelle en 2025).

En outre, la dotation de continuité territoriale pour la Corse[56], d'un montant de 187 M€ en loi de finances initiale, a été exceptionnellement abondée de 50 M€ par la voie d'un amendement parlementaire[57].

[54] Les intercommunalités avaient bénéficié d'augmentations de 30 M€ en 2023 et 2024.
[55] La loi de finances prévoit une progression plus importante des dotations de péréquation des communes (300 M€), financée par la voie d'une réduction de leur dotation forfaitaire. En outre, la hausse de la dotation d'intercommunalité (de 90 M€), à caractère péréquateur, est financée par un prélèvement sur la dotation de compensation des intercommunalités.
[56] Instituée en 1976, cette dotation a pour objet de compenser des surcoûts liés à l'insularité. Elle finance le service public maritime et aérien entre l'île et le continent.
[57] Deux autres abondements exceptionnels de cette dotation étaient intervenus en 2022 à hauteur de 33 M€ et en 2023 à hauteur de 40 M€.

Par ailleurs, la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales[58], sur crédits budgétaires, a augmenté de 10 M€ pour atteindre 110 M€.

Enfin, la dotation en faveur des communes nouvelles, instituée en 2024 sous la forme d'un prélèvement sur recettes d'un montant évaluatif, augmente de 6,8 M€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2024.

b) L'affectation d'une fraction de la vente des quotas carbone aux autorités organisatrices de la mobilité

La loi de finances initiale pour 2025 affecte 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 (AOM).

Cette fraction bénéficie aux intercommunalités, aux syndicats mixtes, aux pôles métropolitains et aux pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) qui sont autorités organisatrices de la mobilité dans leur ressort territorial, après transfert de compétence.

Elle concerne aussi les régions qui exercent de droit, en tant qu'autorités organisatrices de la mobilité, l'ensemble des attributions relevant de cette compétence sur le territoire de la communauté de communes où le transfert n'est pas intervenu, les communes continuant à organiser un service de transport public, ainsi que l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais, établissement public local.

Cette ressource est répartie entre ses affectataires en fonction de critères de ressources et de charges, selon des modalités fixées par décret.

L'affectation d'une part d'accise sur les énergies pour le financement des instituts de formation en soins infirmiers

L'article 74 de la loi de finances initiale pour 2025 a prévu qu'est versée au profit des régions, de la collectivité de Corse et des départements ou régions d'outre-mer compétents, une part fixe de l'accise sur les énergies revenant à l'État, d'un montant de 215 M€, afin de les accompagner dans la gestion des instituts de formation en soins infirmiers (création de nouvelles places de formation sanitaire et sociale, investissements immobiliers, mesures de revalorisation catégorielle).

[58] Cette dotation, définie en loi de finances pour 2024, succède à la dotation « biodiversité », qui était versée jusqu'en 2023 sous certaines conditions aux communes relevant de zonages spécifiques (zones Natura 2000, parc national, parc naturel régional, parc naturel marin). La loi de finances pour 2024 a modifié le périmètre de la dotation, en l'adossant à des aires protégées.

Ce concours est prévu par le protocole d'accord en faveur des formations sanitaires et sociales signé le 14 mars 2022 entre l'État et la présidente de Régions de France. L'annexe de ce document prévoit un financement additionnel par l'État pour les années 2023 (191,4 M€), 2024 (232,4 M€) et 2025 (273,1 M€). Les montants versés en 2023 et 2024 correspondaient exactement à ceux prévus. Le montant 2025 est moins élevé en raison d'un recentrage du financement sur les créations de places nouvelles dans les instituts de formation en soins infirmiers.

2 - La progression automatique de transferts de l'État

Davantage que des mesures nouvelles discrétionnaires, ce sont les mécanismes d'évolution automatique de concours de premier plan qui font bénéficier les collectivités d'augmentations de transferts de l'État.

a) La hausse du FCTVA

La loi de finances initiale pour 2025 évalue pour cette même année le montant du FCTVA à 7,7 Md€ contre 7,1 Md€ dans la loi de finances initiale pour 2024 (+ 0,6 Md€, soit + 7,7 %). Par rapport au montant exécuté en 2024 (soit 7,4 Md€), le FCTVA augmenterait seulement de 0,3 Md€, soit + 3,7 %.

En 2024, un dépassement de la prévision initiale de près de 0,3 Md€ a été constaté. Au vu du dynamisme des dépenses d'équipement des collectivités, le montant exécuté en faveur des collectivités sera nécessairement plus élevé de plusieurs centaines de millions d'euros que celui prévu par la loi de finances initiale pour 2025.

Le mécanisme du FCTVA

Créé en 1978, le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) est un prélèvement sur les recettes de l'État qui constitue le principal soutien financier de l'État aux collectivités territoriales et à leurs groupements en matière d'investissement.

Il a pour objet d'assurer une compensation, à un taux forfaitaire, de la charge de TVA que les collectivités et leurs groupements supportent sur leurs dépenses réelles d'équipement et certaines de leurs charges de fonctionnement et qu'ils ne peuvent pas récupérer par la voie fiscale. En effet, les collectivités et leurs groupements ne sont pas assujettis à la TVA pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques.

Depuis 2016, le taux de prise en charge est fixé à 16,404 % pour les dépenses d'équipement.

La loi de finances initiale prévoit un montant évaluatif au titre du FCTVA. Par construction, son montant annuel suit celui des dépenses d'équipement des collectivités de manière contemporaine ou décalée dans le temps, les prises en charge du FCTVA s'appliquant à des dépenses réalisées en année N, N-1 ou N-2[59].

Cette hausse du FCTVA en 2025 doit cependant être mise en regard de l'évolution des autres soutiens de l'État à l'investissement local. En loi de finances initiale pour 2025, les montants en autorisations d'engagement (AE) de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de la dotation politique de la ville (DPV) et de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) ont été reconduits par rapport à 2024, soit respectivement 1 Md€, 150 M€ et 212 M€. En revanche, le montant en AE de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) a été réduit de 570 M€ à 420 M€, soit une diminution de 150 M€ (- 26,3 %), afin de gager une hausse équivalente de la DGF (voir B - 1 - *supra*).

En outre, le montant du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (« fonds vert ») enregistre une baisse de 512,3 M€ en AE par rapport aux crédits disponibles en 2024 (voir chapitre I, II - C – 1 – *supra*).

En définitive, les soutiens à l'investissement local (FCTVA, ainsi que DETR, DSIL, DSID, DPV et « fonds vert ») s'élèvent à 10,6 Md€ en AE en 2025. Ils sont en baisse de près de 1 Md€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2024 et de 136,9 M€ par rapport à l'exécution 2024. Cependant, l'augmentation du montant du FCTVA prévue par la loi de finances initiale pour 2025 atténue l'incidence sur les recettes d'investissement des collectivités de la réduction globale des dotations de l'État à l'investissement local dans cette même loi. Compte tenu de la sous-estimation initiale du FCTVA, elle l'atténuera encore plus en exécution.

[59] L'article L. 1615-6 du CGCT prévoit trois régimes de versement du FCTVA, selon qu'il est versé l'année de réalisation des dépenses, l'année suivant cette réalisation, ou selon le régime de droit commun, soit deux années après leur exécution. Année N : les communautés de communes et d'agglomération, les établissements publics territoriaux et les communes nouvelles. Année N+1 : les bénéficiaires du fonds ayant respecté leur engagement conventionnel de réaliser des dépenses réelles d'équipement (en 2009 ou 2010, selon l'année de signature de la convention) supérieures à la moyenne de celles constatées sur quatre années ; ce mécanisme concerne plus de 20 000 bénéficiaires du fonds (sur plus de 57 000) et les métropoles de Lyon et du Grand Paris, la collectivité de Corse, les collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique, ainsi que les régions issues d'un groupement. Année N+2 : régime de droit commun s'appliquant aux collectivités ne répondant pas aux critères précités.

b) La compensation de la réduction des bases des locaux industriels

Dans le cadre de la réforme des impôts de production[60], la loi de finances initiale pour 2021 a réduit de moitié les bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises.

Afin de compenser les pertes de recettes qui en résultent pour les intercommunalités et les communes, elle a créé un prélèvement sur recettes (PSR) dont les lois de finances annuelles prévoient un montant évaluatif.

Le montant de la compensation, qui est égal au produit obtenu en multipliant, chaque année, la perte de bases résultant de la réforme par les taux d'imposition de 2020, est très dynamique (+ 0,8 Md€, soit + 22,7 % entre 2021 et 2024) en raison de l'évolution même des bases d'imposition. Celles-ci correspondent à la valeur brute des immobilisations au bilan des entreprises, sans amortissement ni dépréciation. Leur montant est indexé sur l'inflation constatée[61]. De plus, les bases physiques évoluent de manière positive d'une année à l'autre, sauf exception.

Pour 2025, la loi de finances initiale a prévu un montant de 4,3 Md€, plus élevé que celui estimé en loi de finances initiale pour 2024 (de 274 M€), mais légèrement inférieur au montant exécuté en 2024 (de 17,5 M€). Cette prévision sera nécessairement dépassée, ne serait-ce qu'en raison de l'indexation des bases sur l'inflation constatée entre novembre 2023 et novembre 2024 (soit + 1,7 %).

C - Une dynamique toujours soutenue des concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

En 2024, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA, gestionnaire de la cinquième branche « autonomie » de la sécurité sociale) a contribué à hauteur de 5,4 Md€ au financement de dépenses sociales relevant des attributions des départements. Les concours de la CNSA aux départements sont très dynamiques (+ 2,3 Md€, soit + 74,3 % en euros courants et + 47,2 % en euros constants entre 2018 et 2024). En 2025, ils croîtraient de 0,5 Md€ par rapport à l'exécuté 2024, soit + 9,2 %[62].

[60] Qui avait pour volet principal la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dans les recettes des collectivités territoriales, soit 75 % du montant de cette imposition entre 2021 et 2023. En 2023, le produit résiduel de la CVAE a été réaffecté au budget général de l'État.
[61] Évolution de l'indice des prix à la consommation de novembre N-2 à novembre N-1.
[62] Rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2025.

1 - La progression automatique du financement de l'APA et de la PCH versées par les départements

Les deux principaux concours de la CNSA, la participation à la couverture des dépenses relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la participation au financement de la prestation de compensation du handicap (4,0 Md€ au total en 2024), correspondent à une fraction (7,7 % et 2 % respectivement) des principales recettes de la CNSA (contribution sociale généralisée, contribution solidarité autonomie et contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie). Ils évoluent par conséquent de manière automatique en fonction de leur assiette, principalement (CSG) ou exclusivement (CSA) composée de salaires. Pour 2025, des augmentations de 1,6 % et de 1,8 % sont respectivement anticipées (avec un effet global de 0,1 Md€).

2 - Une forte augmentation des concours spécifiques

En outre, la CNSA verse depuis 2021 aux départements un nombre croissant de concours spécifiques[63] (1,4 Md€ en 2024). En 2025, ces concours connaîtraient de nouveau une forte progression (+ 0,4 Md€).

Cette augmentation traduit une hausse des financements destinés aux services autonomie à domicile[64] (+ 0,3 Md€), sous l'effet de la montée en charge de mesures antérieures à 2025 (attribution d'une dotation qualité, mise en place d'un tarif plancher horaire national, indemnités kilométriques des intervenants à domicile).

En outre, elle intègre l'effet (+ 0,2 Md€) de la fusion des concours destinés aux départements en deux catégories : les « concours aux personnes âgées », qui regroupent l'APA, le tarif plancher et la mesure de l'article 47 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 (compensation partielle de la revalorisation des salaires des personnels des services d'autonomie à domicile) sur le champ des personnes âgées ; les « concours aux personnes en situation de handicap (PSH) », qui comprennent la PCH, le tarif plancher et la mesure de l'article 47 sur celui des personnes handicapées.

Par ailleurs, un arrêté du 25 juin 2024 relatif à l'agrément de certains accords de travail applicables dans les établissements et services du secteur

[63] Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales, fascicule 1*, juin 2025.
[64] Les SAD doivent regrouper d'ici fin 2025 les activités des actuels services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD), services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) et services polyvalents d'aide et de soins à domicile (SPASAD).

social et médico-social privé à but non lucratif a généralisé aux personnels qui n'en avaient pas bénéficié la prime de 183 euros nets mensuels pour un salarié à temps plein prévue par les accords du « Ségur de la santé » de juillet 2020. Lors du comité des financeurs des politiques sociales (avril 2025), l'État s'est engagé à ce que la CNSA apporte aux départements un soutien pérenne (85 M€), correspondant à la moitié du coût annuel estimé à leur charge au titre de la tarification des structures[65].

Dans un sens opposé, le montant prévisionnel des transferts diminue (de 0,2 Md€) sous l'effet de l'expérimentation de la fusion des sections « soins » et « dépendance » des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD) et des unités de soins de longue durée (USLD), qui conduit à transférer à la CNSA, sur l'enveloppe financière de l'objectif global de dépenses médico-sociales (OGD), le financement de dépenses relevant auparavant des départements. Compte tenu d'une reprise de recettes de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) sur les départements expérimentateurs moins élevée que les charges transférées à la CNSA, l'expérimentation procurerait un gain aux départements concernés (estimé à ce jour à 55,9 M€ pour 2025).

L'expérimentation de la fusion des sections « soins » et « dépendance » des EHPAD et des USLD

Les EHPAD et les USLD sont financés par la CNSA au titre des soins et par les départements au titre de la dépendance. Ces modalités distinctes de financement ont pour corollaire des sections budgétaires et comptables distinctes au sein de ces structures, ce qui complique leur gestion. En outre, les tarifs de prise en charge fixés par un nombre significatif de départements suivent incomplètement l'évolution des coûts de la dépendance, accrus par la forte inflation des années récentes et ses répercussions sur les salaires. Le sous-financement de la dépendance qui en résulte contribue au déséquilibre financier d'un grand nombre de structures.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 a prévu l'expérimentation d'une fusion des sections « soins » et « dépendance » par des départements volontaires et, à ce titre, le financement par la CNSA de l'ensemble des coûts. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 a reporté du 1er janvier au 1er juillet 2025 le démarrage de cette expérimentation. Elle concerne 22 départements et la métropole de Lyon.

[65] La compensation a été calculée sur la base de 170 M€ de dépenses supplémentaires. Ce montant reste à confirmer.

II - Une décélération des dépenses

Comme l'a montré le premier fascicule de ce rapport[66], les dépenses réelles de fonctionnement des collectivités ont augmenté de 4,1 % en 2024 (contre 5,9 % en 2023), soit une hausse en volume de 2,1 points[67] (contre 1 point en 2023), alors que la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 prévoyait une baisse en volume de 0,5 point[68]. Les dépenses réelles d'investissement ont, pour leur part, augmenté de 6,8 % (contre 6,7 % en 2023), soit une hausse en volume de 4,8 points (contre 1,8 point en 2023).

Prises ensemble, les dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement des collectivités ont progressé en 2024 de 4,8 % en valeur, soit de 2,8 points en volume. Cette évolution a dépassé celles du PIB nominal (+ 3,5 %) et du PIB en volume (+ 1,1 point).

Sur les huit premiers mois de l'année 2025 (janvier-août), les dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités, prises ensemble, ont augmenté de 1,1 %, ce qui traduit une légère augmentation en volume de 0,1 point au regard de la prévision par l'Insee, en septembre, d'une inflation de 1 % pour l'ensemble de l'année 2025. Les charges de fonctionnement ont augmenté de 1,5 % (soit + 0,5 point en volume), tandis que les dépenses d'investissement ont stagné (soit – 1 point en volume).

Sous réserve de leur confirmation d'ici la fin de l'année, ces évolutions des dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités traduisent un net ralentissement du total des dépenses par rapport aux deux années précédentes (+ 1,1 point de hausse en volume en 2023 et + 2,8 points en volume en 2024).

A - Le ralentissement des charges de fonctionnement

Au cours des huit premiers mois de l'année 2025, les charges réelles de fonctionnement ont augmenté de 1,5 % par rapport à la même période de l'année précédente. Les charges de personnel, d'achats de biens et de services et de prestations sociales représentent près de 80 % du total.

[66] Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales, fascicule 1*, juin 2025.
[67] En 2024, les prix à la consommation ont augmenté de 2 %.
[68] Pour l'application de ce niveau d'évolution, les charges réelles de fonctionnement sont retraitées, comme le prévoit le IV de l'article 17 de la LPFP, des dépenses exposées au titre du revenu de solidarité active, de l'allocation personnalisée d'autonomie, de la prestation de compensation du handicap et de l'aide sociale à l'enfance.

1 - Les dépenses de personnel

En 2024, les charges de personnel des collectivités ont augmenté de 3,6 Md€, soit + 4,8 %. Environ 40 % de cette augmentation, soit 1,4 Md€, est attribuable à des mesures salariales ou sociales : effet report en année pleine 2024 de mesures indiciaires entrées en vigueur en 2023 (revalorisation de 1,5 % du point d'indice au 1er juillet 2023, attribution de points d'indice majoré différencié à certains agents de catégorie B et C au 1er juillet 2023 et relèvement du minimum de traitement à l'indice majoré 361 au 1er mai 2023) ; nouvelles mesures de 2024 (attribution de 5 points d'indice majoré à tous les agents publics au 1er janvier 2024 et alignement du traitement minimum sur le Smic au 1er janvier 2024) ; hausse de 0,12 point du taux de cotisation de l'assurance vieillesse de base des salariés, et donc des agents contractuels des collectivités.

En l'absence de mesures générales de revalorisation en 2025 ou d'effet report sur 2025 de mesures 2024, l'évolution des dépenses de personnel des collectivités se limitera, en 2025, à la variation des effectifs, à l'effet du « glissement vieillesse technicité », aux effets de composition des effectifs entre les trois catégories de fonctionnaires (hausse tendancielle de la part de la catégorie A) et entre les fonctionnaires et les contractuels (hausse tendancielle de la part des contractuels) et aux indemnités versées par les collectivités. Hors effet du relèvement du taux de cotisation CNRACL (estimé à 1,1 Md€), elle sera forcément moindre qu'en 2024.

Au cours des huit premiers mois de l'année, les dépenses de personnel ont augmenté de 2,1 % (contre 5,8 % pour la même période en 2024), confirmant ainsi le ralentissement de l'évolution de la masse salariale des collectivités.

Cette hausse, d'un montant de 1,1 Md€, découle de l'augmentation des charges sociales et patronales (+ 0,9 Md€), sous l'effet du relèvement de trois points du taux de cotisation CNRACL et de la fin de la compensation de la hausse d'un point intervenue en 2024 (voir chapitre I, I - *supra*). Elle a pour second facteur explicatif la hausse des rémunérations versées aux agents contractuels (+ 0,2 Md€).

Les dépenses de personnel représentent un potentiel d'économies important comme l'a souligné la Cour dans son rapport de l'année dernière[69], notamment par une maîtrise accrue de l'évolution des effectifs et le respect, sauf exception dûment justifiée, de la durée légale du travail.

[69] Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales, fascicule 2*, octobre 2024.

2 - Les dépenses d'achats de biens et de services

Depuis 2022, les dépenses d'achats de biens et de services des collectivités ont augmenté à un rythme plus soutenu que l'indice des prix à la consommation. Ainsi, elles ont crû de 9 % en 2022 pour une inflation de 5,2 %, de 9,5 % en 2023 pour une inflation de 4,9 % et de 6,3 % en 2024 pour une inflation de 2 %.

Ces écarts s'expliquent pour partie par un « panier » de biens et de services des collectivités différent de celui des ménages, sur lequel se fonde l'indice des prix à la consommation. En outre, les collectivités recourent de manière croissante à des prestations de service externes pour exercer leurs compétences.

Sur les huit premiers mois de 2025, les dépenses d'achats de biens et de services ont augmenté de 2,8 %, soit un rythme quatre fois moins élevé qu'au cours des huit premiers mois de 2024 (+11,2 %). Leur progression dépasse cependant de 1,8 point l'inflation constatée, en moyenne, entre janvier et août 2025 (+ 1 %).

La hausse correspondante des dépenses, soit 0,8 Md€, est exclusivement portée par les contrats de prestations de services. En revanche, les achats de fluides (eau, énergie, chauffage, combustibles et carburants) diminuent de 1,4 % (soit - 121 M€). Cette dernière évolution pourrait traduire les effets de la révision ou du renouvellement de contrats qui avaient été conclus par les collectivités au moment du « pic » d'inflation. Il n'est pas exclu qu'une baisse plus prononcée soit constatée sur l'ensemble de l'année 2025.

Comme la Cour l'a montré dans son rapport de l'année dernière [70], les dépenses d'achats de biens et de services sont un autre terrain d'économies pour les collectivités, à mobiliser par la généralisation des pratiques les plus optimales et la mutualisation des achats entre collectivités.

3 - Les dépenses de protection sociale

En 2024, les dépenses de protection sociale se sont élevées à 40,5 Md€[71], dont 23,6 Md€ d'aides à la personne et 16,9 Md€ de frais de séjour et d'hébergement en famille ou en établissement médico-social.

[70] Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales, fascicule 2*, octobre 2024.
[71] Sur un périmètre couvrant l'ensemble des départements et des collectivités exerçant les compétences de ces derniers (Ville de Paris, métropole de Lyon, collectivité de Corse et collectivités territoriales uniques de Guyane, de Martinique et de Mayotte). Pour les seuls départements, ces dépenses se sont élevées à 36,4 Md€ en 2024.

Elles ont progressé de 2 Md€, soit 5,1 % par rapport à 2023 (après + 6,4 % en 2023 par rapport à 2022).

Au cours des huit premiers mois de l'année, les dépenses sociales des départements (aides à la personne et frais d'hébergement et de séjour), qui représentent l'essentiel des dépenses de protection sociale des collectivités (90 % environ), ont augmenté de 2,2 % (soit + 0,5 Md€) par rapport à la même période de l'année 2024.

a) Les aides à la personne

En 2025, les dépenses d'allocations individuelles de solidarité (AIS) augmentent sous l'effet de la revalorisation :

- du revenu de solidarité active (RSA) de 1,7 % au 1er avril ;
- des montants et plafonds applicables à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)[72] à compter du 1er janvier. Cette revalorisation se fonde sur la hausse du Smic, de la majoration pour tierce personne (MTP) et de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) ;
- du tarif minimal d'une heure d'aide à domicile réalisée par un service autonomie à domicile (SAD) de 23,5 € à 24,58 € ;
- des tarifs et montants applicables à certains éléments de la prestation de compensation du handicap (PCH) à compter du 1er avril, en raison de la hausse des salaires minimaux conventionnels dans la branche du secteur des particuliers employeurs et de l'emploi à domicile.

À ces « effets prix » s'ajoutent des « effets volume » liés à l'évolution du nombre de bénéficiaires des AIS.

Le nombre de bénéficiaires du RSA a augmenté de 0,2 % entre décembre 2023 et décembre 2024 (soit 2 900 bénéficiaires supplémentaires[73]), alors qu'il avait baissé de 2 % entre décembre 2022 et décembre 2023[74]. Cette légère hausse pourrait se confirmer en 2025 dans le contexte de ralentissement de l'activité économique.

S'agissant de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH), les données nationales établies par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Dress) ne sont pas encore disponibles pour l'année 2024.

[72] Le montant de l'APA varie en fonction du degré de perte d'autonomie et des ressources du bénéficiaire.
[73] 1 852 600 bénéficiaires fin décembre 2024, contre 1 849 700 fin décembre 2023.
[74] 1 886 800 bénéficiaires fin décembre 2022.

Toutefois, le nombre de bénéficiaires de l'APA a augmenté en moyenne de 0,7 % par an entre 2018 et 2023 et de 2,1 % entre 2022 et 2023(de 1,34 million à 1,36 million).

Le nombre de bénéficiaires de la PCH a, pour sa part, augmenté de 5,3 % en moyenne par an entre 2018 et 2023 et de 6,5 % entre 2022 et 2023 (passant de 0,38 million à 0,41 million).

Au regard des tendances des dernières années, il est probable que le nombre de bénéficiaires de l'APA augmente de 1 % à 2 % en 2025 et celui des bénéficiaires de la PCH de l'ordre de 5 % à 6 %.

Dans ce contexte, les dépenses d'allocations individuelles de solidarité progresseront. Sur les huit premiers mois de l'année 2025, elles ont augmenté de 1,5 % (soit + 0,2 Md€, dont + 0,15 Md€ au titre de la PCH), contre 4,4 % en 2024 et en 2023.

b) Les frais d'hébergement et de séjour

Au titre de l'aide sociale aux personnes âgées, les départements financent notamment l'aide sociale à l'hébergement en établissement (près de 116 000 bénéficiaires en 2023 soit 1,4 % de plus qu'en 2022), des aides ménagères (un peu plus de 18 000 bénéficiaires, soit - 2,9 % par rapport à 2022) et de manière plus marginale des accueils chez des particuliers (un peu plus de 1 400 bénéficiaires en 2023). Au total, le nombre de bénéficiaires de ces trois types d'aides a diminué de 4,1 % entre 2017 et 2023, passant d'un peu plus de 141 000 à un peu plus de 135 000. L'année 2023 marque cependant une inversion de tendance avec une hausse (+ 0,7 %) pour la première fois depuis sept années.

S'agissant de l'aide sociale aux personnes handicapées, les départements prennent en charge l'aide sociale à l'hébergement en établissement (plus de 134 000 bénéficiaires en 2023 soit 2,1 % de plus qu'en 2022), des accueils de jour (près de 21 000 bénéficiaires en 2023 soit 1,3 % de plus qu'en 2022), l'intervention d'un auxiliaire de vie ou d'une aide-ménagère à domicile (21 000 bénéficiaires en 2023 soit 2,7 % de moins qu'en 2022), l'allocation compensatrice pour tierce personne pour des personnes handicapées résidant à leur domicile (près de 37 000 bénéficiaires en 2023 soit 3,7 % de moins qu'en 2023) et de manière plus marginale l'accueil chez des particuliers (5 800 bénéficiaires en 2023). Au total, le nombre de bénéficiaires de ces quatre types d'aides a diminué de 1,7 % entre 2017 et 2023, passant d'un peu plus de 222 000 à près de 219 000. Les années 2022 et 2023 enregistrent cependant une hausse d'environ 0,5 % après cinq années de diminution.

Enfin, les départements financent l'aide sociale à l'enfance (ASE), dont le nombre de bénéficiaires de l'ASE connaît une vive augmentation.

Ainsi, entre 2017 et 2023, le nombre d'enfants confiés à l'ASE est passé d'un peu plus de 177 000 à 221 000, soit une hausse de près de 24,7 %. En outre, le nombre d'enfants bénéficiant d'actions éducatives est passé de près de 167 000 à près de 176 000, soit une augmentation de 5,4 %.

Au total, près de 397 000 enfants ont bénéficié de l'ASE en 2023 contre 344 000 en 2017, soit une hausse totale de 15,3 % ou de près de 3 % en moyenne annuelle. Il est probable que le nombre d'enfants bénéficiaires de l'ASE continuera à augmenter en 2025 et au cours des années suivantes.

La hausse du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à l'enfance est ainsi appelée à se poursuivre en 2025, engendrant une hausse des dépenses de frais de séjour et d'hébergement au titre de ce seul facteur démographique.

Dans ce contexte, les dépenses de frais de séjour et d'hébergement des départements demeureront elles aussi dynamiques en 2025. De janvier à août 2025, elles ont augmenté de 3,2 % par rapport à la même période de 2024 (+ 0,3 Md€), contre 10 % en 2024 et 10,1 % en 2023. Cette hausse est essentiellement portée par l'hébergement des personnes handicapées et l'accueil des enfants (respectivement + 113 M€ et + 150 M€).

⁂

Sur les huit premiers mois de l'année 2025, les charges de fonctionnement des collectivités territoriales ont augmenté de 1,5 % à périmètre constant et en valeur, soit de 0,5 point en volume[75], par rapport à la même période de l'année 2024.

Cette hausse marque un net ralentissement par rapport à celle enregistrée, pour la même période, en 2024 (+ 6,4 % en valeur, soit + 4,4 points en volume) et en 2023 (+ 6,3 % en valeur et + 1,4 % en volume).

À ce stade de l'année, elle est inférieure de 0,5 point à celle prévue par le rapport d'avancement annuel sur le PSMT (+ 2 % en valeur, soit + 0,6 point en volume[76]).

[75] Au regard de la prévision actualisée d'inflation de 1 % pour 2025 de l'Insee (en septembre).
[76] Compte tenu d'une prévision d'inflation de 1,4 % dans le rapport d'avancement annuel (en avril).

B - Des dépenses d'investissement qui stagnent

En 2024, les dépenses réelles d'investissement des collectivités (77,4 Md€) ont augmenté de 4,9 Md€ (+ 6,8 %, soit + 4,8 points en volume, après + 6,7 % en 2023, soit + 1,8 point en volume). Elles sont constituées pour près des trois-quarts par des dépenses d'équipement (56,8 Md€, + 6,7 % en 2024). Les subventions d'investissement versées à des tiers (17,0 Md€) ont progressé à un rythme moins soutenu (+ 5,0 %).

La hausse des dépenses d'investissement a été principalement portée par les intercommunalités et les communes (+ 11,1 % et + 9,3 % respectivement). Les dépenses d'investissement des régions, notamment consacrées à l'exploitation de réseaux de transports, ont, elles aussi, progressé de manière soutenue (+ 6,6 %). En revanche, les dépenses d'investissement des départements ont baissé (- 3,7 %), dans le contexte d'une dégradation de leur situation financière.

Le rapport d'avancement annuel sur le PSMT prévoit une hausse des dépenses d'investissement des collectivités de 6,9 %, en 2025, soit + 5,5 % en volume[77]. Ainsi, elles croîtraient plus en volume en 2025 qu'en 2024.

Sur les huit premiers mois de l'année, les dépenses réelles d'investissement affichent au contraire une stagnation en valeur, soit une diminution en volume d'un point[78]. Cette stagnation globale recouvre des évolutions différenciées par catégories de collectivités. Ainsi, les dépenses d'investissement du « bloc communal » progressent de 6,6 %. En revanche, celles des départements et des régions sont en fort recul, de 10,9 % et de 13,4 % respectivement.

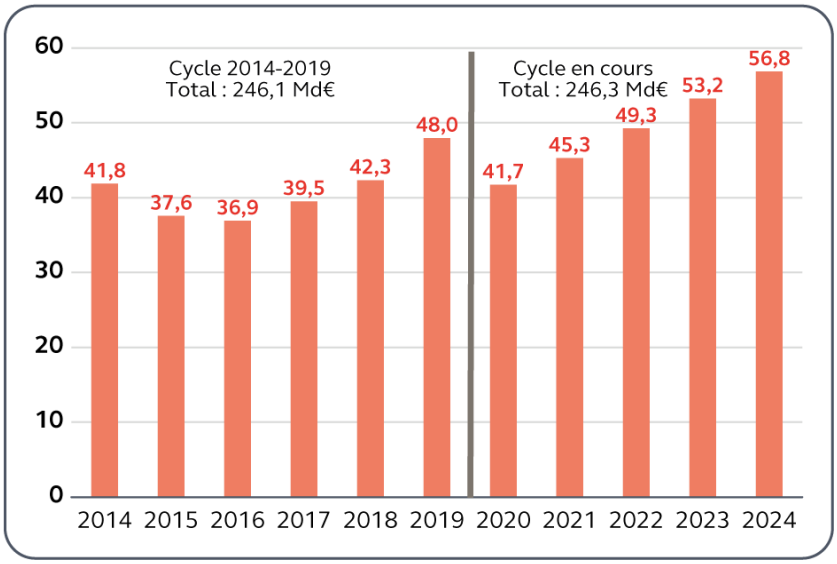
Si les dépenses d'investissement des collectivités du « bloc communal » augmentent, il n'est paradoxalement pas relevé, à fin août, d'accélération en lien avec le cycle électoral municipal.

De fait, le cycle actuel d'investissement du « bloc communal » est atypique. Les dépenses d'équipement ont augmenté sur les quatre premières années faisant suite aux élections de 2020 et non, comme habituellement, avec un décalage de quelques années. Cette augmentation continue peut s'expliquer par le rattrapage de chantiers à la suite de la crise sanitaire et la relance des investissements engagée par l'ensemble des acteurs publics. En outre, l'inflation a pesé à partir de 2021 sur le coût des chantiers, mais n'a plus qu'un effet marginal sur les dépenses en 2024.

[77] Compte tenu d'une prévision d'inflation de 1,4 % par ce rapport.
[78] Au regard de la prévision actualisée d'inflation de 1 % pour 2025 de l'Insee (en septembre).

En euros courants, les dépenses d'équipement du cycle municipal en cours (cinq années) dépassent celles de l'ensemble du cycle précédent (six années). Sur les cinq années 2020 à 2024, elles ont progressé de 24,3 % (+ 8,4 % en euros constants[79]) par rapport aux cinq premières années du mandat précédent, qui avaient été affectées par la réduction de la DGF.

Graphique n° 3 : évolution des dépenses d'équipement des collectivités entre 2014 et 2024 (en Md€)



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

⁂

La stagnation des dépenses d'investissement des collectivités observée à fin août, sous l'effet de la baisse des dépenses des départements et des régions et de l'essoufflement de l'effort d'investissement du « bloc communal », pourrait se confirmer sur l'ensemble de l'année 2025.

En effet, par rapport aux budgets primitifs 2024, les crédits votés dans le cadre des budgets primitifs au titre de l'exercice 2025[80] augmentent de 1,0 % pour les communes et de 4,2 % pour les intercommunalités, mais

[79] Taux calculé à partir de l'indice des prix des dépenses d'équipement des collectivités locales, déterminé par l'OFGL.
[80] Au 31 août 2025, les données budgétaires disponibles pour porter ce constat couvrent la quasi-totalité des communes (95 %), des intercommunalités (98 %), des départements (100 %) et des régions (94 %).

diminuent de 8,3 % pour les départements et de 9,7 % pour les régions. En prenant en compte les décisions modificatives, les dépenses d'investissement baissent également pour les communes (- 2,9 %) et n'augmentent que faiblement pour les intercommunalités (+ 1,9 %).

III - Un solde dont l'évolution pourrait être plus favorable qu'anticipé

Au vu des données comptables des collectivités à fin août 2025 (huit mois), il n'est pas certain que leur solde se dégrade en 2025 de 2,7 Md€ supplémentaires par rapport à celui de 2024 (- 11,4 Md€), comme le prévoit le rapport d'avancement annuel sur le PSMT (avril 2025). Il apparaît au contraire possible que le solde des collectivités se stabilise, voire s'améliore.

A - Des signaux contradictoires

1 - Une dégradation du solde budgétaire à fin août 2025 par rapport à fin 2024

À fin août 2025, le solde budgétaire des collectivités territoriales prises dans leur ensemble s'élève à - 14,1 Md€.

Ce montant est voisin de celui du solde prévisionnel du rapport d'avancement annuel sur le PSMT, exprimé en comptabilité nationale.

Il marque une dégradation par rapport au solde budgétaire de l'ensemble de l'année 2024 (- 11 Md€). En réduisant la progression des recettes, les prélèvements au titre du Dilico, qui courent de juillet à décembre pour les communes, les intercommunalités et les départements et de septembre à décembre pour les régions, pourraient - toutes choses égales par ailleurs - favoriser une dégradation supplémentaire.

Toutefois, le solde budgétaire à fin août 2024 (-16,4 Md€) avait connu une forte amélioration au cours du dernier quadrimestre, pour finalement s'établir à un niveau moins élevé, soit -11 Md€, à la fin de l'année 2024. Une évolution de même nature pourrait se reproduire.

2 - Des évolutions des recettes et des dépenses qui pourraient permettre une amélioration du solde en fin d'année

À fin août 2025, les charges réelles de fonctionnement des collectivités augmentent de 1,5 % par rapport à la même période de l'année 2024 (soit + 0,5 point en volume au regard de la prévision d'inflation annuelle de l'Insee de septembre), contre une prévision d'augmentation de 2 % en 2025 par rapport à 2024 dans le PSMT.

Pour leur part, comme évoqué *supra*, les dépenses réelles d'investissement stagnent sous l'effet de baisses significatives des dépenses des départements et des régions. La dégradation de la situation financière de ces collectivités apparaît ainsi affecter leur comportement d'investissement.

Par ailleurs, les recettes de fonctionnement et d'investissement, prises ensemble, augmentent de 2,7 % (soit + 1,7 point en volume au regard de la prévision d'inflation annuelle de l'Insee de septembre). Cette progression dépasse celle prévue par le rapport d'avancement annuel pour l'ensemble de l'année (+ 2,4 %). Les seules recettes de fonctionnement augmentent de 2,4 % (soit + 1,4 point en volume).

Compte tenu d'une moindre progression des charges de fonctionnement que des produits de fonctionnement, l'épargne brute augmente de 1,6 Md€ (+ 11,1 % par rapport à août 2024) et l'épargne nette de remboursements d'emprunts de 1,3 Md€ (+ 31,7 %).

Sous l'effet de la stabilisation des dépenses d'investissement et de la dynamique des recettes d'investissement (+ 6,1 %), le besoin de financement de la section d'investissement diminue (- 2,1 Md€, soit - 7,9 %).

Sur les huit premiers mois de l'année, le solde budgétaire global des collectivités (- 14,1 Md€), qui correspond à la différence entre le total de leurs recettes de fonctionnement et d'investissement et le total de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement, s'améliore donc par rapport à celui à fin août 2024 (- 16,4 Md€).

Si ces tendances se poursuivent au cours du dernier quadrimestre, le solde des collectivités pourrait se stabiliser, voire être moins dégradé en 2025 qu'en 2024. En l'état des informations disponibles, ce scénario apparaît plausible. Sa réalisation dépend notamment d'une similitude du rythme des enregistrements comptables de recettes et de dépenses en 2025 par rapport à 2024. Celle-ci ne pourra être confirmée ou démentie qu'*a posteriori*.

Tableau n° 13 : évolution des principales données comptables des collectivités entre fin août 2024 et fin août 2025 (en Md€ et en %)

Ensemble collectivités	À fin août 2024	À fin décembre 2024- année complète	À fin août 2025	Variation 2024/2025 en %	Variation 2024/2025 en Md€
Produits réels de fonctionnement (1)	150,4	258,2	154,0	+ 2,4 %	+ 3,6
Charges réelles de fonctionnement (2)	136,3	220,5	138,3	+ 1,5 %	+ 2,0
Épargne brute (A) = (1) – (2)	**14,1**	**37,7**	**15,7**	**+ 11,1 %**	**+ 1,6**
Remboursement d'emprunts (3)	9,8	16,9	10,1	+ 2,1 %	+ 0,2
Épargne nette (B) = (A) – (3)	**4,3**	**20,7**	**5,6**	**+ 31,7 %**	**+ 1,3**
Recettes réelles d'investissement (4)	11,7	28,8	12,5	+ 6,1 %	+ 0,7
Dépenses réelles 'investissement (5)	42,2	77,4	42,2	-	-
Besoin de financement (section d'investissement) (C) = (B) + (4) – (5)	**- 26,2**	**- 27,9**	**- 24,1**	**+ 7,9 %**	**+ 2,1**
Solde (D) = (1) + (4) – (2) – (5)	**- 16,4**	**- 11,0**	**- 14,1**	**- 13,9 %**	**+ 2,3**

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

B - Des situations toujours contrastées entre catégories de collectivités, mais qui traduisent un ralentissement général des dépenses

1 - Le « bloc communal »

Sur les huit premiers mois de l'année, les produits réels de fonctionnement ont augmenté de 4,1 % (+ 3,1 % en volume au regard de la prévision d'inflation annuelle de l'Insee de septembre), soit une évolution moins dynamique qu'au cours de la même période de l'année 2024 (+ 6,7 %, soit + 4,7 % en volume).

La progression des produits de fonctionnement reflète le dynamisme des recettes foncières (voir I -, A - 3 - *supra*) et l'impact de la reprise du marché de l'immobilier sur les DMTO, dont une partie est affectée aux communes.

L'augmentation des charges réelles de fonctionnement (+ 2,2 %, soit + 1,1 point en volume) est moindre que celle des produits de fonctionnement. Elle marque un net recul par rapport à 2024 (+ 7,1 %, soit + 5,1 points en volume).

Par ailleurs, l'évolution des dépenses d'investissement connaît une nette décélération (+ 6,6 % contre + 12,6 % en 2024), malgré la période préélectorale.

Fin août 2025, le solde budgétaire du « bloc communal », qui correspond à la différence entre le total de ses recettes de fonctionnement et d'investissement et le total de ses dépenses de fonctionnement et d'investissement, s'élève à - 10,1 Md€. Il connaît une légère amélioration par rapport à celui constaté à fin août 2024, mais n'est pas représentatif de celui de l'ensemble de l'année, comme le montre l'écart entre le solde à fin août 2024 (- 10,8 Md€) et le solde annuel de 2024 (- 4,9 Md€).

Tableau n° 14 : évolution des principales données comptables du « bloc communal » entre fin août 2024 et fin août 2025 (en Md€ et en %)

"Bloc communal"	À fin août 2024	À fin décembre 2024- année complète	À fin août 2025	Variation 2024/2025 en %	Variation 2024/2025 en Md€
Produits réels de fonctionnement (1)	86,4	155,4	89,9	+ 4,1 %	+ 3,6
Charges réelles de fonctionnement (2)	78,3	129,2	80,0	+ 2,2 %	+ 1,7
Épargne brute (A) = (1) – (2)	**8,1**	**26,2**	**9,9**	**-**	**+ 1,8**
Remboursement d'emprunts (3)	6,3	11,2	6,4	+ 1,3 %	+ 0,1
Épargne nette (B) = (A) – (3)	**1,8**	**15,0**	**3,5**	**+ 97,8 %**	**+ 1,8**
Recettes réelles d'investissement (4)	8,6	18,9	9,3	+ 7,9 %	+ 0,7
Dépenses réelles d'investissement (5)	27,5	50,0	29,3	+ 6,6 %	+ 1,8
Besoin de financement (section d'investissement) (C) = (B) + (4) – (5)	**- 17,1**	**- 16,1**	**- 16,5**	**+ 3,6 %**	**+ 0,6**
Solde = (D) = (1) + (4) – (2) – (5)	**- 10,8**	**- 4,9**	**- 10,1**	**- 6,5 %**	**+ 0,7**

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

2 - Les départements

Sur les huit premiers mois de l'année, les produits réels de fonctionnement des départements ont baissé de 0,9 % (soit - 1,9 point en volume), alors qu'ils avaient augmenté de 1,4 % (soit - 0,6 point en volume) sur les huit premiers mois de l'année 2024.

Les départements subissent la stabilité du montant de la TVA, qui constitue leur première recette. Par ailleurs, les recettes d'accise sur les énergies (ex-TICPE) diminuent (- 0,2 Md€, soit - 4,9 %), alors qu'elles avaient augmenté l'année dernière à la même époque (+ 1,7 %). En revanche, les départements bénéficient de la dynamique continue des recettes de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), en hausse de 6 % (soit + 0,4 Md€) par rapport aux huit premiers mois de 2024.

À ce stade, les DMTO, pour lesquels le rapport d'avancement annuel prévoit une augmentation de 8 % sur l'année 2025, enregistrent une hausse de 15,5 %. Cette progression n'intègre, à fin août 2025, que partiellement les effets de la majoration de taux de 4,5 % à 5 % par 83 départements à compter d'avril, de mai ou de juin (voir *supra*).

Il est à noter que fin août 2025, les recettes de TVA diminuent de 7,5 % (soit 1,1 Md€) par rapport à la même période de 2024. Or, le produit de TVA perçu par les départements en 2025 devrait correspondre *in fine* à celui perçu au titre de 2024, minoré de 220 M€ du fait des prélèvements du Dilico sur les fractions de TVA perçues en 2025. Les mensualités des premiers mois de 2025 sont incomplètement comptabilisées à fin août.

Pour leur part, les charges réelles de fonctionnement augmentent de 0,4 % (soit - 0,6 point en volume), contre 5,1 % (+ 3,1 points en volume) à la même période de l'année 2024. Les dépenses sociales progressent de 2,2 %. En revanche, les autres postes de dépenses, qui offrent des possibilités plus étendues de pilotage, diminuent (- 8,1 % pour les achats de biens et services, - 0,6 % pour les autres charges de gestion et - 7,9 % pour les subventions) ou évoluent de manière très modérée (+0,2 % pour les charges de personnel). Ces évolutions pourraient traduire un effort particulier de maîtrise des postes précités de dépenses par les départements dans le contexte d'une situation financière dégradée.

De même, les dépenses d'investissement reculent de 0,7 Md€ (soit - 10,9 %). Cette évolution pourrait traduire une accélération de la diminution des dépenses d'investissement des départements en 2025, après celle intervenue en 2024 (soit - 3,7 %).

Tableau n° 15 : évolution des principales données comptables des départements entre fin août 2024 et fin août 2025 (en Md€ et en %)

Départements	**À fin août 2024**	**À fin décembre 2024- année complète**	**À fin août 2025**	**Variation 2024/2025 en %**	**Variation 2024/2025 en Md€**
Produits réels de fonctionnement (1)	45,5	71,7	45,1	- 0,9 %	- 0,4
Charges réelles de fonctionnement (2)	41,8	66,2	41,9	+ 0,4 %	+ 0,2
Épargne brute (A) = (1) – (2)	**3,8**	**5,5**	**3,2**	**- 16,0 %**	**- 0,6**
Remboursement d'emprunts (3)	1,9	3,2	1,9	-	-
Épargne nette (B) = (A) – (3)	**1,9**	**2,3**	**1,3**	**- 31,7 %**	**- 0,6**
Recettes réelles d'investissement (4)	1,3	3,0	1,2	- 5,4 %	- 0,1
Dépenses réelles d'investissement (5)	6,2	12,3	5,5	- 11,0 %	- 0,7
Besoin de financement (section d'investissement) (C) = (B) + (4) – (5)	**- 3,0**	**- 7,0**	**- 3,0**	**+ 0,3 %**	**-**
Solde = (D) = (1) + (4) – (2) – (5)	**- 1,2**	**- 3,8**	**- 1,2**	**- 0,9 %**	**-**

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

Le solde négatif observable à fin août 2025 n'est cependant pas représentatif de celui de l'ensemble de l'année, comme le montre la comparaison entre celui à fin août 2024 et celui à fin décembre 2024. Il peut néanmoins être remarqué que le solde à fin août 2025 est identique à celui observé à fin août 2024.

3 - Les régions

Sur les huit premiers mois de l'année, les produits réels de fonctionnement des régions augmentent de 2,7 % par rapport à la même période de 2024 (+ 1,7 point en volume), alors qu'ils avaient crû de 5,8 % sur les huit premiers mois de l'année 2024.

La hausse des produits s'explique essentiellement par la progression des recettes de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (+ 170 M€, soit + 12,4 %). Par ailleurs, la TVA augmente légèrement à ce stade (+ 91 M€), alors qu'elle doit diminuer de 280 M€ sur l'ensemble de l'année, sous l'effet des prélèvements opérés, à compter de septembre, au titre du Dilico.

Fin août 2025, les charges réelles de fonctionnement augmentent de 0,9 % (soit - 0,1 point en volume), contre une hausse de 6,8 % (soit + 4,8 points en volume) au cours de la même période de l'année 2024. Sur l'ensemble de l'année 2024, les charges de fonctionnement des régions ont cependant diminué en volume à périmètre constant (- 1,5 point). Pour leur part, les dépenses réelles d'investissement reculent de 1,1 Md€ (soit - 13,4 %), alors qu'elles avaient augmenté de 1,7 Md€ (soit + 24,8 %) à la même période en 2024.

Tableau n° 16 : évolution des principales données comptables des régions entre fin août 2024 et fin août 2025 (en Md€ et en %)

Régions	À fin août 2024	À fin décembre 2024- année complète	À fin août 2025	Variation 2024/2025 en %	Variation 2024/2025 en Md€
Produits réels de fonctionnement (1)	18,5	31,0	19,0	+ 2,7 %	+ 0,5
Charges réelles de fonctionnement (2)	16,2	25,0	16,3	+ 0,9 %	+ 0,1
Épargne brute (A) = (1) – (2)	**2,3**	**6,0**	**2,6**	**+ 14,8 %**	**+ 0,3**
Remboursement d'emprunts (3)	1,7	2,6	1,9	+ 8,2 %	+ 0,1
Épargne nette (B) = (A) – (3)	**0,6**	**3,4**	**0,8**	**+ 34,5 %**	**+ 0,2**
Recettes réelles d'investissement (4)	1,9	6,8	2,0	+ 5,9 %	+ 0,1
Dépenses réelles d'investissement (5)	8,5	15,1	7,4	- 13,4 %	- 1,1
Besoin de financement (section d'investissement) (C) = (B) + (4) – (5)	**- 6,1**	**- 4,8**	**- 4,6**	**+ 23,8 %**	**+ 1,5**
Solde = (D) = (1) + (4) – (2) – (5)	**- 4,4**	**- 2,3**	**- 2,8**	**- 36,4 %**	**+ 1,6**

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

⁂

Il peut être constaté à fin août 2025 une dégradation du solde des collectivités (- 14,1 Md€) par rapport à celui à fin 2024 (-11 Md€), mais aussi une amélioration de ce même solde par rapport à fin août 2024 (- 16,4 Md€). II est délicat d'anticiper le niveau du solde définitif. Si elles se confirment au cours des mois à venir, la dynamique des recettes et la forte décélération des dépenses de fonctionnement et d'investissement qui peuvent être observées sur les huit premiers mois de l'année pourraient déboucher sur une stabilisation, voire une amélioration du solde des collectivités sur l'ensemble de l'année 2025.

CONCLUSION

Malgré la contribution au redressement des finances publiques mise à leur charge (gel de la TVA, réduction des variables d'ajustement et de crédits budgétaires et Dilico), les recettes des collectivités connaissent des évolutions dynamiques en 2025.

La croissance des recettes de taxes foncières du « bloc communal » est tirée par l'indexation des bases des locaux d'habitation et des locaux industriels sur l'inflation constatée et par les évolutions physiques des bases des différents types de locaux. Après avoir chuté de près d'un tiers entre 2022 et 2024, les recettes de droits de mutation à titre onéreux remonteront sous l'effet de la reprise du marché immobilier et du relèvement à 5 % de leur taux d'imposition par 83 départements. Par ailleurs, neuf régions ont relevé les tarifs de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules et un nombre inconnu à ce stade n'exonèrera plus que partiellement les véhicules propres de cette imposition, comme le leur permet la loi de finances pour 2025. En revanche, les effets de l'instauration d'un versement mobilité régional par une partie des régions, autre faculté que leur a accordée la loi de finances pour 2025, joueront essentiellement sur l'année 2026.

Par ailleurs, certains transferts financiers de l'État aux collectivités, dont la loi de finances initiale pour 2025 sous-estime le montant, connaîtront des évolutions dynamiques en 2025 (prélèvements sur les recettes de l'État relatifs au fonds de compensation de la TVA et à la compensation de la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujetties aux impôts fonciers locaux). Il en ira de même des concours de la CNSA aux départements.

Parallèlement à ces hausses de recettes, les dépenses des collectivités enregistrent, sur les huit premiers mois de l'année, une nette décélération par rapport à 2024.

Ainsi, les charges de fonctionnement ralentissent pour les trois catégories de collectivités (« bloc communal », départements et régions).

Malgré une année préélectorale, les dépenses d'investissement de l'ensemble des collectivités stagnent sur les huit premiers mois de l'année par rapport à la même période de l'année dernière. Les dépenses des départements et des régions diminuent, dans le contexte d'une dégradation de leur situation financière. Celles du « bloc communal » progressent de manière moins soutenue.

Les données budgétaires des collectivités à fin août 2025 traduisent une dégradation de leur solde de 2,7 Md€ par rapport à fin 2024. Toutefois, la progression des recettes et la forte décélération des dépenses de fonctionnement et d'investissement observables à la même date, si elles devaient se poursuivre sur l'ensemble de l'année, entraîneraient une stabilisation, voire sur une amélioration du solde des collectivités en 2025 par rapport à 2024, là où le rapport d'avancement annuel d'avril 2025 anticipe une nouvelle dégradation.

Chapitre III

Une participation des collectivités au redressement des finances publiques à organiser dans la durée

Les collectivités territoriales et leurs groupements représentent une faible part du besoin de financement des administrations publiques prises dans leur ensemble (6,7 % en 2024).

Une contribution des collectivités au redressement des finances publiques se justifie toutefois par leur place dans le total des dépenses publiques (17,7 % en 2024), par la part devenue prépondérante des transferts financiers de l'État dans leurs recettes à la suite des réformes récentes des impôts locaux (53,6 % au total en 2024) et par des possibilités de maîtrise accrue de leurs dépenses.

Dans son rapport sur les finances publiques de 2024[81], la Cour a souligné les marges d'efficience que pourraient mieux mobiliser les collectivités dans trois domaines : le personnel, les achats de biens et de prestations de service et la mutualisation des services et des équipements entre les communes. Ainsi, elle a préconisé de rétablir l'obligation d'élaborer un schéma de mutualisation interne à chaque intercommunalité et de tenir compte du degré d'intégration interne aux intercommunalités dans l'attribution, par l'État, de subventions de fonctionnement et d'investissement. Elle a également recommandé d'améliorer les pratiques en matière d'achats publics, notamment par la massification des achats et la mutualisation des circuits d'achats entre les collectivités. Elle a enfin

[81] Cour des comptes, Rapport sur les finances publiques locales, fascicule 2, octobre 2024.

proposé de ramener progressivement les effectifs des collectivités à leur niveau du début des années 2010 en alignant, sauf exception justifiée, la durée du travail sur sa durée légale et en agissant sur les causes de l'absentéisme.

Depuis lors, le Parlement a arrêté une contribution des collectivités au redressement des finances publiques pour 2025. S'il ne lui appartient pas de se prononcer en opportunité sur le montant de la contribution que prévoira le projet de loi de finances pour 2026, la Cour souhaite appeler l'attention sur la nécessité de donner à cette contribution un caractère prévisible et d'atténuer son impact sur des services et des politiques publics essentiels, en la répartissant de manière plus équitable entre les collectivités.

I - Programmer l'effort financier demandé aux collectivités

La situation d'ensemble des finances publiques rend nécessaire la reconduction, au-delà de 2025, d'une contribution des collectivités à leur redressement. Il importe que celle-ci soit programmée sur plusieurs années et de manière plus transparente et efficace qu'elle ne l'a été en 2025.

A - Fixer une trajectoire financière pluriannuelle des collectivités

Les associations représentatives des différentes catégories et sous-catégories de collectivités demandent que la contribution au redressement des finances publiques qui leur sera demandée à compter de 2026 ait un caractère prévisible. Cette prévisibilité doit permettre aux collectivités de programmer leurs dépenses de manière compatible avec le resserrement de leurs ressources et, en particulier, d'éviter de devoir différer, voire de renoncer à des projets importants des mandats électifs.

1 - Identifier clairement une trajectoire propre aux collectivités

De manière habituelle, les lois de programmation des finances publiques, les articles liminaires des lois de finances annuelles et les autres documents annuels de cadrage des finances publiques (programme de stabilité et de croissance, plan budgétaire et structurel à moyen terme ou PSMT et rapport d'avancement annuel sur ce dernier) prévoient des montants de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement des administrations publiques locales (APUL) qui comprennent, outre les collectivités, les organismes divers d'administration locale (ODAL)[82]. De surcroît, le rapport d'avancement annuel sur le PSMT d'avril 2025 évoque l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités en pourcentage, et celui de leur solde en pourcentage du PIB, mais n'indique pas de montants.

Dans le cadre de ce rapport, les mentions relatives aux montants prévisionnels de dépenses de fonctionnement et d'investissement, de recettes et de solde des collectivités résultent d'informations communiquées par la direction générale du Trésor à la Cour.

Les projets de loi de programmation des finances publiques soumis au Parlement devraient prévoir une trajectoire pluriannuelle de montants de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement propres aux collectivités, et pas uniquement pour les administrations publiques locales (APUL) prises dans leur globalité. Le PSMT et son rapport d'avancement devraient également faire apparaître des montants propres aux collectivités.

La clarification à opérer entre les collectivités et les ODAL pourrait s'inspirer de la présentation retenue pour les administrations de sécurité sociale, qui identifie de manière distincte les montants de recettes, de dépenses et de solde propres à chacune de leurs grandes composantes[83].

2 - Soumettre la trajectoire financière pluriannuelle des collectivités à l'examen du Parlement

Outre l'absence d'indication de montants qui leur sont propres, la portée des documents nationaux de cadrage financier intéressant les

[82] Les ODAL comprennent notamment Île-de-France mobilités, la société des grands projets, les établissements publics locaux d'enseignement, les services départementaux d'incendie et de secours et les chambres consulaires.
[83] Régime général de sécurité sociale et fonds de solidarité vieillesse ; Unédic ; régimes complémentaires de retraite ; caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) ; fonds de réserve pour les retraites (FRR) ; organismes divers de sécurité sociale.

collectivités est affaiblie par une incertitude relative à la nature même des indications chiffrées, qui peuvent être interprétées de deux manières : soit comme de simples prévisions dont la réalisation a peu d'importance, soit comme des trajectoires dont le respect est nécessaire à la maîtrise des finances publiques.

La première interprétation est confortée par l'absence de discussion préalable entre l'État et les associations d'élus sur des prévisions propres aux collectivités. En l'absence d'échange sur le réalisme des prévisions et sur les conditions de leur réalisation, les collectivités ne s'estiment pas engagées par celles-ci.

Facteur aggravant, les prévisions relatives aux collectivités établies par la direction générale du Trésor ne sont pas effectivement concertées avec la direction du budget et la direction générale des collectivités locales, qui ont pourtant pour missions de définir la politique des finances publiques, ses outils de pilotage et de suivre le besoin ou la capacité de financement des administrations publiques[84] et de traiter les questions relatives aux finances locales, à la fiscalité locale et aux concours financiers de l'État, aux budgets et aux emprunts locaux[85].

Les collectivités ne sauraient être engagées sur une trajectoire financière qu'à la condition que ses principaux termes aient été définis par la loi.

Comme évoqué *supra*, les projets de lois de programmation des finances publiques soumis au Parlement devraient prévoir, après concertation avec les associations d'élus locaux, une trajectoire pluriannuelle de montants de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement propres aux collectivités, ainsi que les principaux leviers de nature à en assurer la réalisation.

Les projets annuels de loi de finances devraient, quant à eux, actualiser les montants de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement et les modalités de la contribution des collectivités à la réalisation de la trajectoire d'ensemble des finances publiques au cours de l'année suivante et des années ultérieures.

Ces éléments d'information pourraient utilement figurer dans le rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au projet de

[84] Article 2 du décret n° 2007-447 du 27 mars 2007 modifié relatif à la direction du budget.
[85] Article 5 du décret n° 2013-728 du 12 août 2013 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer et arrêté du 13 décembre 2001 modifié portant organisation de la direction générale des collectivités locales.

loi de finances annuel prévu par l'article 52 de la loi organique relative aux lois de finances[86], qui peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. Au vu des objets de ce rapport, prévus par la loi organique relative aux lois de finances[87], il serait un vecteur particulièrement adapté pour décrire la contribution des collectivités à la réalisation de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.

B - Moduler l'évolution globale des transferts financiers de l'État aux collectivités

Les représentants des différentes catégories de collectivités, à l'exception des intercommunalités, ont exprimé à de nombreuses reprises leur opposition à la reconduction d'un dispositif du type des « contrats de Cahors », appliqués entre 2018 et mars 2020, avant le déclenchement de la crise sanitaire « Covid ».

Dans le cadre de ces contrats, le montant des charges de fonctionnement des collectivités de grande taille était encadré et un dépassement éventuel était sanctionné par une réduction de dotations de l'État à l'investissement. Le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 comportait un dispositif de cette nature, mais il a été retiré du texte final soumis à l'approbation du Parlement.

À défaut de plafonds de dépenses individualisés par collectivité, l'État actionne un instrument indirect d'encadrement des dépenses des collectivités : la modulation de ses transferts financiers à ces dernières. Il s'est engagé dans cette voie dans la loi de finances initiale pour 2025 par le gel du montant de la TVA, une forte réduction du montant des « variables d'ajustement » et une diminution des crédits budgétaires (voir chapitre I *supra*). Les objectifs de redressement des finances publiques au cours des années à venir appellent une structuration plus aboutie de ce levier d'action.

[86] Cet article a été introduit par l'article 7 de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

[87] Ils comprennent entre autres « *la situation des finances publiques locales* », « *l'évolution et l'efficacité des transferts financiers entre l'État et les collectivités territoriales et leurs groupements* », « *l'état de l'objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques locales inscrits dans la loi de programmation des finances publiques en application de l'article 1er B de la présente loi organique* » et « *la présentation de la nature et des conséquences, notamment financières, de l'ensemble des mesures inscrites dans le projet de loi de finances de l'année* ».

1 - Fixer une norme d'évolution des transferts financiers de l'État aux collectivités qui les englobe en totalité

Les transferts financiers de l'État aux collectivités (153,2 Md€ au total en 2024) constituent un ensemble multiforme qui comprend à titre principal des transferts de recettes fiscales nationales visant à compenser des transferts de compétences aux collectivités ou des pertes de recettes locales imputables à des suppressions d'impôts locaux, des prélèvements sur les recettes de l'État, des crédits budgétaires et des compensations d'exonérations et de dégrèvements fiscaux.

Or la norme d'évolution des transferts financiers de l'État fixée par les lois de programmation des finances publiques continue à porter uniquement sur deux types de transferts : les prélèvements sur les recettes de l'État, à l'exception du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), et les crédits de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales* du ministère de l'intérieur.

Ces deux catégories sont pourtant devenues nettement minoritaires dans l'ensemble des transferts financiers de l'État, sous le double effet de la réduction de la DGF entre 2014 et 2017, puis de l'affectation de fractions de TVA aux différentes catégories de collectivités entre 2018 et 2023 (voir chapitre I, II – A - *supra*).

En 2024, les transferts compris dans le champ de la norme de la loi de programmation, soit 49,4 Md€ (en autorisations d'engagement), ont ainsi représenté 32,1 % seulement du total des transferts financiers de l'État aux collectivités, contre 47 % en 2017 et 55,3 % en 2014.

Dans ces conditions, la norme d'évolution en vigueur, au vu de son périmètre étroit, ne peut avoir qu'une influence limitée sur le comportement de dépense des collectivités.

Étendre son périmètre à la totalité des transferts de l'État apparaît ainsi indispensable à une efficacité accrue de cet instrument.

2 - Soumettre l'évolution globale des transferts financiers de l'État aux collectivités à l'examen du Parlement

Une fois élargi le périmètre de la norme à l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités, il conviendrait de soumettre au Parlement leur montant prévisionnel.

L'examen du Parlement, sur un périmètre désormais exhaustif de transferts, interviendrait lors de la discussion du projet de loi de

programmation des finances publiques et lors de l'examen du projet de loi de finances annuel, notamment à l'occasion du débat sur l'annexe relative aux finances publiques locales (voir A - 2 - *supra*).

Dans la loi de programmation et l'annexe au projet de loi de finances, l'évolution des transferts d'une année à l'autre serait modulée en fonction de l'objectif d'évolution globale des dépenses des collectivités. La fixation, par la loi de programmation et par l'annexe au projet de loi de finances annuel, d'un pourcentage d'évolution des transferts de l'État aux collectivités pour l'année à venir et les années suivantes, fournirait une indication explicite sur l'ampleur attendue de leur participation au redressement des finances publiques.

Compte tenu des disparités de l'évolution spontanée des différents transferts financiers de l'État, un ajustement devrait être opéré pour garantir le respect de la norme ainsi fixée. De manière non limitative, cet ajustement pourrait prendre la forme d'une réduction des prélèvements sur recettes, d'une réduction de crédits budgétaires ou de la conservation par l'État de tout ou partie de la dynamique positive des recettes d'impôts nationaux, notamment de TVA.

Cette modulation des transferts financiers, par catégorie de collectivités, devrait tenir compte de la situation financière de chacune d'entre elles, ainsi que du dynamisme de leurs ressources hors transferts de l'État, notamment les recettes procurées par la fiscalité foncière pour le « bloc communal » (voir II - A - 2 - *infra*).

C - Concilier la contribution au redressement des finances publiques avec d'autres impératifs

1 - L'accueil de nouvelles activités économiques

L'attribution aux intercommunalités[88] ou aux communes[89] d'une fraction du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)[90] était réputée favoriser l'accueil, par celles-ci, de nouvelles activités économiques ou des extensions d'activités existantes, malgré les nuisances et oppositions que ces activités peuvent susciter.

[88] Pour les intercommunalités à fiscalité professionnelle unique.
[89] Pour les communes membres d'une intercommunalité à fiscalité additionnelle.
[90] 26,5 % avant la suppression de la part régionale de cet impôt en 2021 et 53 % en 2021 et 2022, avant la réaffectation de la part résiduelle de cet impôt à l'État en 2023.

La suppression en 2023 de la CVAE dans les recettes des collectivités a fait disparaître cet effet incitatif.

Afin de le conserver pour partie, la loi de finances initiale pour 2023 a prévu que la fraction de TVA attribuée aux intercommunalités et aux communes en compensation de la suppression de la CVAE comprend deux parts :

- une première part, d'un montant fixe, définie comme la moyenne du produit de la CVAE et des compensations d'exonérations de CVAE perçus en 2020, 2021 et 2022 et qui auraient été perçus en 2023 si la CVAE avait continué à être versée aux collectivités. Son montant (5,3 Md€) est figé, de même que sa répartition interne au « bloc communal » ;
- une deuxième part, d'un montant variable, affectée à un fonds national de l'attractivité économique des territoires (FNAET), qui doit inciter les entités du « bloc communal » à accueillir des activités. Le FNAET est réparti selon les deux critères précédemment utilisés pour répartir la CVAE : les valeurs locatives des immobilisations imposables à la cotisation foncière des entreprises, pour un tiers, et les effectifs salariés employés l'année précédant celle de la répartition, pour les deux-tiers restants.

Cette seconde part est financée par la dynamique positive des recettes de TVA affectées à partir de 2023 au « bloc communal » au titre de la compensation de la suppression de la CVAE. En raison du gel de la TVA versée aux collectivités en 2025, la part de TVA affectée au FNAET au titre de 2025 sera égale à celle versée au titre de 2024 (209 M€), sans bénéficier de la dynamique de cette recette. Le gel de la TVA induit ainsi une moindre recette de TVA de 115 M€ pour le « bloc communal ».

La Cour[91] a souligné la portée limitée du FNAET, 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 fondée sur la distribution géographique contemporaine des valeurs des locaux professionnels et industriels et des effectifs de salariés, sans prendre en compte l'évolution de cette distribution. Pour ce motif, elle a proposé de distinguer au sein du FNAET une sous-part qui rétribuerait l'évolution des immobilisations et des emplois, dont la définition serait par ailleurs étendue aux travailleurs indépendants. Cette sous-part serait financée par la dynamique positive de la recette de la fraction de TVA affectée au fonds.

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

À la suite du gel de la TVA affectée aux collectivités en 2025, trois réponses de nature différente pourraient être apportées à la disparition de tout effet incitatif à l'accueil d'activités économiques dans le cadre du dispositif de compensation au « bloc communal » de la suppression de la CVAE.

Il pourrait être considéré que l'incidence de l'évolution des bases physiques de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la cotisation foncière des entreprises sur le produit de ces impositions fournit en soi une incitation suffisante à l'accueil de nouvelles activités. Une appréciation de cette nature a cependant été écartée par le législateur.

De manière alternative, il pourrait être envisagé de réduire la première part au profit de celle consacrée au FNAET.

Une autre solution pourrait consister à dégeler à l'avenir la TVA affectée au « bloc communal » au titre de la compensation de la suppression de la CVAE et de compenser l'effet de cette mesure par une réduction accrue des « variables d'ajustement » ou par une réduction de la dotation de compensation de la DGF versée aux intercommunalités et de la dotation forfaitaire de la DGF versée aux communes concernées, eu égard à l'absence de caractère péréquateur de ces deux dotations.

2 - La transition écologique

Les collectivités vont devoir concilier leur participation au redressement des finances publiques avec le haut niveau de dépenses d'investissement nécessaire à la transition écologique, dont elles sont l'un des principaux acteurs en raison de la nature de leurs compétences comme de l'importance de leur patrimoine bâti.

Un « mur d'investissements » liés à la transition écologique

Selon l'institut I4CE[92], les collectivités ont effectué 8,3 Md€ de dépenses d'investissement en faveur du climat en 2022, soit 17 % du montant total de leurs dépenses d'équipement pour cette même année (49,3 Md€), en augmentation de 44 % en euros courants ou de 22 % en euros constants par rapport à 2017. Ont notamment augmenté les investissements des collectivités dans les domaines de la mobilité électrique (véhicules et infrastructures de recharge), des transports collectifs ferroviaires et urbains, de la rénovation énergétique de leurs bâtiments et des aménagements de pistes cyclables.

[92] *Institute for Climate Economics* (I4CE), *Panorama des financements climat des collectivités locales*, septembre 2024.

Dans cette même étude, les investissements des collectivités dans les secteurs du bâtiment, des transports et de l'énergie, nécessaires à l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) sont estimés à 11 Md€ supplémentaires par an en moyenne d'ici 2030, ce qui représente 22 % environ des dépenses d'équipement des collectivités en 2022. Au total, les collectivités devraient effectuer 88 Md€ de dépenses d'investissement supplémentaires en faveur du climat entre 2023 et 2030.

Ces prévisions sont mentionnées dans le document portant première stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale (SPAFTE), annexé au projet de loi de finances pour 2025.

En prenant pour hypothèse un niveau constant de dépenses d'équipement des collectivités par rapport à 2022, leurs dépenses en faveur du climat seraient appelées à représenter près de 40 % du total de leurs dépenses d'équipement entre les années 2023 et 2030.

En l'état, ce niveau serait difficilement soutenable au regard des « dépenses brunes » indispensables à l'entretien des routes, ouvrages d'art et bâtiments.

Aussi, concilier la nécessité d'une contribution des collectivités au redressement des finances publiques et celle d'une forte augmentation de leurs dépenses d'investissement consacrées à la transition écologique (y compris les investissements relatifs aux transports en commun et à l'atténuation des effets du changement climatique) appelle une triple évolution : une modération durable de leurs charges de fonctionnement afin de dégager des moyens supplémentaires pour l'investissement ; une priorité renforcée donnée aux « dépenses vertes » dans l'ensemble de leurs dépenses d'investissement ; une plus grande sélectivité des autres dépenses d'investissement.

II - Rendre plus équitable la répartition de la contribution au redressement des finances publiques et, plus généralement, celle des ressources entre collectivités

Le « bloc communal », les départements et les régions sont exposés à des contraintes variables en matière de dépenses et présentent des situations financières hétérogènes. Cette hétérogénéité, qui n'est pas moindre au sein de chacune de ces trois catégories, doit être prise en compte pour assurer une contribution équitable des collectivités au redressement des finances publiques.

Plus fondamentalement, la croissance de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques rend de moins en moins soutenable la répartition actuelle de leurs ressources, marquée par de profondes inégalités[93] que corrigent insuffisamment les dispositifs de péréquation financière en vigueur.

A - Une contribution des collectivités au redressement des finances publiques qui doit mieux tenir compte de leurs situations respectives

Un premier enjeu concerne la répartition de la contribution globale des collectivités au redressement des finances publiques entre le « bloc communal » et, en son sein, les communes et les intercommunalités, les départements et les régions.

À cet égard, il conviendrait que la contribution pluriannuelle des collectivités au redressement des finances publiques tienne davantage compte de leurs facultés contributives.

1 - Une répartition peu équitable de la contribution en 2025

La contribution opérée en 2025 et décrite dans le premier chapitre du présent rapport tient peu compte de l'hétérogénéité des situations entre les trois catégories de collectivités.

La contribution du « bloc communal » représente environ 56 % de l'effort demandé à l'ensemble des collectivités. Cette proportion est un peu inférieure à sa part des produis réels de fonctionnement (plus de 60 %) et des charges réelles de fonctionnement (59 %). Surtout, elle méconnaît sa bonne santé financière globale.

Les départements contribuent à hauteur de 22,7 %, ce qui est moindre que leur part des produits et des charges de fonctionnement de l'ensemble des collectivités, mais apparaît justifié par la dégradation de leur situation financière.

[93] Cour des comptes, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et de la (dé)territorialisation de l'impôt*, janvier 2025, En 2023, les 50 % d'habitants résidant dans des intercommunalités ayant les bases brutes de taxe foncière sur les propriétés bâties par habitant les plus faibles étaient dotés de 36 % des bases brutes par habitant de CFE, de 35,9 % des bases de taxe foncière sur les propriétés bâties et de 29,8 % des bases de taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

Proportionnellement, ce sont les régions, dont la situation financière s'érode, qui sont le plus mises à contribution : elles supportent 21,2 % de l'effort, alors qu'elles ne représentent que 12 % des produits et 11,3 % des charges de fonctionnement. Le gel de la TVA, qui représente plus de la moitié de leurs produits de fonctionnement, contribue à expliquer cette situation.

Tableau n° 17 : répartition de la contribution entre les trois catégories de collectivités en 2025 (en M€ et en %)

	« Bloc communal »	Départements	Régions	Total
Hausse du taux de cotisation CNRACL 2025	850	166	61	**1 077**
Fin de la compensation de la hausse du taux de cotisation CNRACL 2024	283	55	20	**359**
Gel des fractions de TVA	350	500	388	**1 238**
Minorations des « variables d'ajustement »	259	39	189	**487**
« Fonds vert »	451	51	10	**512**
Crédits de la mission RCT	155	0	0	**155**
Crédits des autres missions budgétaires	200	200	200	**600**
Dilico	500	220	280	**1 000**
Total (M€)	**3 048**	**1 231**	**1 148**	**5 428**
Répartition de la contribution	**56,2 %**	**22,7 %**	**21,2 %**	**100,0 %**
Produits réels de fonctionnement (Md€)	155,4	71,7	31	258,2
Charges réelles de fonctionnement (Md€)	129,3	66,2	25	220,5
Part de chaque catégorie dans le total des PRF	**60,2 %**	**27,8 %**	**12,0 %**	**100,0 %**
Part de chaque catégorie dans le total des CRF	**58,6 %**	**30,0 %**	**11,3 %**	**100,0 %**

Source : Cour des comptes – La réduction des crédits du « fonds vert » a été répartie au prorata des montants engagés en 2023 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 trois catégories de collectivités.

2 - Différencier la norme d'évolution des transferts financiers de l'État par catégorie de collectivités

La fixation d'une norme globale d'évolution des transferts financiers de l'État aux collectivités, comme proposé *supra*, ne suffirait pas à déterminer une contribution pleinement transparente et efficace de ces dernières au redressement des finances publiques.

En effet, les transferts financiers de l'État représentent une part hétérogène des recettes des différentes catégories de collectivités. En 2024, cette part s'est élevée à 32 % du total des recettes réelles de fonctionnement et d'investissement du « bloc communal », à 77,3 % de celles des départements et à 79,2 % de celles des régions.

Afin d'influencer de manière plus précise le comportement de dépenses de chacune de ces trois catégories de collectivités, il conviendrait de compléter la norme globale d'évolution des transferts financiers de l'État par des normes détaillées par catégorie de collectivités.

Ces normes devraient tenir compte des dynamiques respectives de leurs autres ressources. Comme la Cour l'a montré[94], les communes et les intercommunalités, malgré la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, conservent d'importants pouvoirs fiscaux qu'elles exercent activement afin de mobiliser des recettes supplémentaires, au-delà de celles procurées par l'évolution des bases des impôts locaux.

La modulation de l'évolution des transferts de l'État par catégorie de collectivités devrait aussi tenir compte de leur plus ou moins grande capacité à piloter leurs dépenses. À cet égard, la rigidité des dépenses sociales des départements inviterait à fixer une norme d'évolution des transferts plus favorable que celles du « bloc communal » ou des régions.

Enfin, les normes d'évolution des transferts de l'État par catégorie de collectivités auraient vocation à tenir compte non seulement du degré de contrainte qui s'exerce sur leurs finances, mais aussi du degré de priorité des politiques qu'elles mettent en œuvre pour les objectifs de développement économique, de solidarité et de transition écologique de l'État. Les normes devraient ainsi tenir compte des enjeux particuliers qui s'attachent aux compétences des départements dans le domaine social et à celles des régions en matière d'organisation des transports collectifs de voyageurs, notamment par le rail.

Fixer des normes d'évolution du montant total des transferts de l'État différenciées par catégorie de collectivités et en tirer seulement ensuite les conséquences sur le montant de chaque transfert permettrait d'éviter que le choix du transfert auquel imputer la contribution prenne le pas sur la détermination de la répartition souhaitable de celle-ci entre catégories de collectivités, comme cela est pour partie le cas en 2025.

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

3 - Moduler la contribution individuelle des collectivités en fonction de leur richesse relative

Une fois réparti le montant global de la contribution entre les différentes catégories de collectivités, un second enjeu porte sur la répartition interne à chacune de ces catégories.

Cette répartition a vocation à prendre en compte la richesse relative des collectivités, appréciée par des indicateurs de ressources et de charges. C'est ainsi qu'a été réparti le prélèvement du Dilico en 2025. En revanche, les autres mesures constitutives de la contribution de 2025 ne tiennent aucunement compte[95] de la richesse relative des communes, intercommunalités, départements ou régions, voire ont une portée contre-péréquatrice[96].

La prise en compte d'indicateurs objectifs de ressources et de charges pour répartir la contribution entre les collectivités prises individuellement permettrait de prévenir une répartition qui « récompenserait » des gestions insuffisamment rigoureuses, ce qui pourrait être le cas si la contribution était répartie en fonction de critères relatifs à la situation financière des collectivités.

Devraient être modulés en priorité les transferts financiers de l'État sans caractère péréquateur : fractions de TVA attribuées aux intercommunalités afin de compenser la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, aux départements pour compenser la réaffectation de la taxe foncière sur les propriétés bâties aux communes et aux départements et aux régions pour compenser celle de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ; dotations forfaitaires des communes et des départements et dotation de compensation des intercommunalités dans le cadre de la DGF ; « variables d'ajustement ».

Toutefois, certaines communes sont susceptibles de n'être affectataires ni d'une dotation forfaitaire de la DGF, ni d'une fraction de TVA, ni d'une « variable d'ajustement ». En 2025, un peu plus de 2 000 communes n'ont ainsi pas perçu de dotation forfaitaire de la DGF.

Elles 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.

---

[95] Cette observation ne s'applique pas aux hausses de cotisations CNRACL, par nature proportionnelles aux dépenses de rémunération des fonctionnaires territoriaux.

[96] Réduction du montant du prélèvement sur les recettes de l'État relatif aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, dont la répartition entre communes et intercommunalités est certes figée en fonction de données anciennes.

Cette mise à contribution pourrait être opérée en révisant le régime juridique 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. En 2024, 26,5 M€ ont été prélevés à ce titre sur 439 communes. En application du II de l'article 250 de la loi de finances initiale pour 2019, un dispositif de même nature s'applique à certaines intercommunalités pour 32,1 M€ au total en 2024.

B - Améliorer l'efficacité de la péréquation des ressources financières entre les collectivités

Si la répartition des ressources à l'intérieur de chaque catégorie de collectivités n'évolue pas, l'augmentation du montant cumulatif de sa contribution au redressement des finances publiques risque de conduire un nombre croissant de collectivités relevant de cette catégorie à connaître des difficultés financières ou à devoir réduire ou renoncer à des actions essentielles. Afin d'atténuer ces risques, la réduction de la DGF à hauteur de 11,5 Md€ entre 2014 et 2017 avait été accompagnée d'une augmentation des dotations de péréquation (+ 1,1 Md€).

La mise en place d'une contribution pérenne des collectivités au redressement des finances publiques rend ainsi d'autant plus indispensable un renforcement de la péréquation financière entre les collectivités, plus de vingt années après sa reconnaissance dans la Constitution[97].

1 - Accroître le volume de la péréquation financière

La péréquation des ressources financières entre les collectivités prend deux formes distinctes : la péréquation verticale, qui consiste à moduler des transferts financiers de l'État ; la péréquation horizontale, qui prélève des recettes de certaines collectivités pour les redistribuer à d'autres.

Au total, les ressources de péréquation peuvent être estimées à 14,2 Md€ en 2024, soit 5,5 % du total des produits de fonctionnement des collectivités : 10,2 Md€ pour la péréquation verticale, dont 9,2 Md€ au titre de la seule dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux communes, aux intercommunalités et aux départements ; 4 Md€ pour la péréquation horizontale, principalement assurée par le fonds national de péréquation des

[97] Selon l'article 72-2 de la Constitution, créé par la révision du 28 mars 2003, « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

DMTO (1,6 Md€), les fonds de péréquation départementaux des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement (0,9 Md€)[98] et par le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC, 1 Md€).

a) Une portée globalement limitée de la péréquation financière

Les concours actifs de péréquation verticale et horizontale représentent une part réduite des recettes de fonctionnement des collectivités. Pour 2024, elle s'élève en moyenne à 6,3 % pour les communes et les intercommunalités, à 4,9 % pour les départements et à 0,1 % pour les régions.

Ces moyennes recouvrent toutefois des parts élevées pour certaines collectivités. La péréquation financière dans le cadre de la DGF représente ainsi plus de 20 % des recettes réelles de fonctionnement pour 1 696 communes en 2024, soit près de 5 % des communes ; le niveau le plus élevé atteint 66,4 %. Elle a une portée moins marquée pour les intercommunalités (22,5 %[99] pour l'intercommunalité ayant la part de recettes de péréquation la plus élevée dans le cadre de la DGF).

S'agissant des régions, seul existe[100] un dispositif de péréquation horizontale : le fonds de solidarité régional. Les critères d'attribution de ce fonds sont définis de façon à ce que seules en bénéficient la collectivité de Corse et les régions et collectivités territoriales uniques d'outre-mer.

Année après année, les lois de finances augmentent les dotations de péréquation de la DGF, en leur consacrant la totalité de sa hausse globale ou en réduisant les dotations n'ayant pas un caractère péréquateur. Les dotations de péréquation représentent ainsi une part croissante de la DGF versée aux communes (47,8 % en 2025 contre 36,7 % en 2017). Malgré leur augmentation régulière, ces dotations de péréquation restent en revanche très

[98] Les taxes additionnelles aux droits d'enregistrement (DMTO) ne sont pas affectées directement aux communes de moins de 5 000 habitants, mais réparties entre elles par les conseils départementaux en fonction de critères de péréquation financière. Le montant des fonds départementaux ici indiqué pour 2024 est estimé par l'OFGL.

[99] Hors Métropole du Grand Paris et intercommunalités d'outre-mer.

[100] D'anciens concours de péréquation (dotation de péréquation de la DGF des régions et fonds national de péréquation des ressources perçues par les régions) ont été intégrés à la TVA versée aux régions pour compenser la suppression des parts régionales de la DGF et de la CVAE. Ils en constituent une part minime (0,4 Md€ sur 16,0 Md€ en 2024). Gelés en fonction de données historiques, ils n'ont plus de rôle péréquateur actif.

minoritaires au sein de la DGF des intercommunalités (29,5 % en 2025) et des départements (27,8 % en 2025[101]).

Avant l'intervention du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), les recettes de droits de mutation à titre onéreux, exprimées en euros par habitant, sont comprises entre un et six selon les départements ; après intervention du fonds de péréquation, cet écart se réduit entre un et trois (en 2024). Il reste néanmoins considérable.

Après avoir augmenté à la suite de sa création en 2012, le montant du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) plafonne à 1 Md€ depuis 2016. Les montants des dispositifs de péréquation internes à la région francilienne sont également gelés (350 M€ depuis 2020 pour le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France et 60 M€ depuis sa création en 2014 pour le fonds de solidarité pour les départements de la région Île-de-France).

b) Des perspectives insuffisantes de progression de la péréquation

Malgré sa réduction, la dotation forfaitaire de la DGF des communes s'élève encore à 6,7 Md€ en 2025. La poursuite souhaitable de sa diminution, en contrepartie d'une hausse des dotations de péréquation, se heurte à une difficulté relative à la détermination des communes mises à contribution. Pour financer la hausse des dotations de péréquation[102], la dotation forfaitaire des communes dont le potentiel fiscal est supérieur ou égal à 85 % du potentiel fiscal par habitant pour l'ensemble des communes est écrêtée (75 % avant 2022). Cette règle, qui vise à préserver la situation de communes dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne nationale, limite les possibilités de minoration de la dotation forfaitaire.

En 2025, la dotation de compensation des intercommunalités[103] s'élève encore à 4,4 Md€, malgré les réductions dont elle fait régulièrement l'objet afin de financer la hausse de la dotation d'intercommunalité, à caractère péréquateur. En prenant pour hypothèse une hausse constante de la dotation de péréquation des intercommunalités à hauteur de celle intervenue en 2025 (+ 90 M€), entièrement financée par réduction de la

[101] Le dénominateur de ce ratio ne comprend pas la dotation de compensation, dont le montant ne peut être réduit car il répond à une obligation constitutionnelle de compensation de transferts de compétences.
[102] Lorsque la loi de finances n'augmente pas le montant global de la DGF pour financer la hausse des dotations de péréquation qu'elle prévoit par ailleurs (2018-2022) ou lorsque la loi de finances prévoit une augmentation des dotations de péréquation plus élevée que la hausse du montant global de la DGF (2025).
[103] Elle compense la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle intervenue en 2000.

dotation de compensation, le montant de la dotation d'intercommunalité ne dépasserait celui de la dotation de compensation qu'en 2040.

La perspective d'un début de basculement est encore plus lointaine pour les départements. Alors que leur dotation forfaitaire s'élève à 4,1 Md€ en 2025, les dotations de péréquation augmentent dans une mesure très limitée (+ 10 M€). En prenant pour hypothèse une prolongation de cette tendance, c'est seulement vers l'an 2150 que les dotations de péréquation dépasseraient la dotation forfaitaire.

Si les représentants des départements estiment que la réforme du fonds national de péréquation des DMTO, intervenue en 2020, a eu pour effet de porter l'effort de péréquation financière à un niveau suffisant, la remontée des recettes de DMTO à compter de 2025 conduira selon toute vraisemblance à accroître les disparités de ressources par habitant entre départements.

Une augmentation éventuelle des montants du FPIC et des dispositifs de péréquation internes à la région Île-de-France se heurte à l'opposition des collectivités contributrices.

Comme la Cour l'a recommandé[104], il conviendrait d'accroître fortement le montant des ressources de la péréquation financière, horizontale, comme verticale dans le cadre de la DGF.

2 - Rendre la péréquation financière plus redistributive

La faiblesse globale des ressources redistribuées aux collectivités à travers les mécanismes de péréquation financière n'est pas la seule limite à leur efficacité. Les imperfections, sinon les biais des dispositifs de péréquation eux-mêmes, y contribuent également.

a) Une construction problématique des dotations de péréquation

Comme l'a souligné la Cour[105], les dotations de péréquation de la DGF sont non seulement nombreuses (six pour les communes métropolitaines, deux pour les communes des départements d'outre-mer, deux pour les intercommunalités et deux pour les départements) et complexes, mais aussi insuffisamment péréquatrices dans le cas général.

[104] Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales, fascicule 2*, chapitre III La péréquation financière, un effort à amplifier et à mieux cibler, octobre 2023.
[105] Cour des comptes, Observations définitives, *La dotation globale de fonctionnement (DGF)*, octobre 2024.

Afin d'atténuer leur caractère insuffisamment péréquateur, plusieurs dotations de péréquation se dédoublent en une première dotation peu sélective et un complément plus ciblé ou majoré pour les collectivités défavorisées[106]. La première dotation est attribuée à la quasi-totalité des collectivités : en particulier, la fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale est attribuée à près de 98 % des communes de moins de 10 000 habitants.

Les dotations de péréquation attribuées aux départements, non dédoublées, bénéficient à la totalité d'entre eux, à l'exception de Paris et des Hauts-de-Seine.

Enfin, à l'exception de la dotation de solidarité urbaine (DSU), les dotations de péréquation sont réparties en deux temps : une première série de critères permet de déterminer si les collectivités sont éligibles à la dotation de péréquation ; une seconde série de critères, pour partie identiques, pour partie différents, la répartit entre les collectivités éligibles. Contrairement à la DSU, le montant de la péréquation n'est ainsi pas gradué en fonction de la richesse relative des collectivités qui la perçoivent, au détriment d'un effort de solidarité plus affirmé en faveur des collectivités défavorisées.

b) Des critères de répartition comportant des biais

Les critères utilisés pour déterminer l'éligibilité des collectivités à la péréquation, ou répartir son montant entre les collectivités éligibles, prennent incomplètement en compte leurs ressources. Ainsi, le potentiel financier des communes omet la taxe de séjour ; celui des départements ne tient pas compte des fractions d'impôts nationaux (droit d'accise sur les énergies et taxe spéciale sur les conventions d'assurance) qui compensent des transferts de compétences.

Pour certaines dotations, les critères de charges prennent en compte insuffisamment (fraction « cible » de la dotation de solidarité rurale) ou pas du tout (fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation, dotations de péréquation des départements) le revenu disponible par habitant, alors que ce dernier a une forte incidence sur les besoins en services publics et sur la capacité des collectivités à lever des recettes tarifaires sans en restreindre l'accès.

[106] C'est le cas de la « fraction cible » pour la « fraction péréquation » de la dotation de solidarité rurale, de la « part majoration » pour la « part principale » de la dotation nationale de péréquation, de la « dotation de péréquation outre-mer » pour la « dotation socle » de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer et de la « dotation de péréquation » pour la « dotation de base » de la dotation d'intercommunalité.

Les critères de répartition des dotations de péréquation des départements ignorent presque totalement[107] leurs compétences dans le domaine social, alors que leurs dépenses sociales sont peu pilotables et représentent en moyenne plus de la moitié de leurs charges réelles de fonctionnement par nature (54,9 % en 2024) et plus des deux tiers (69 %) de ces charges exprimées par destination[108], avec de fortes disparités entre les départements.

Pour déterminer leur éligibilité aux dotations de péréquation et le montant qu'elles peuvent obtenir à ce titre, les situations individuelles des collectivités sont comparées à des moyennes et non à des médianes nationales, ce qui avantage les collectivités pour lesquelles les valeurs des paramètres de ressources et de charges pris en compte sont plus favorables que celles de la moitié de leurs homologues.

À juste titre, il est tenu compte de l'effort fiscal des communes, c'est-à-dire du degré de mobilisation par celles-ci de leurs bases fiscales par les taux d'imposition qu'elles ont fixés par rapport à la moyenne nationale, pour répartir les dotations de péréquation qui leur sont versées. En revanche, il n'est pas tenu compte de l'effort fiscal pour répartir la dotation d'intercommunalité.

Des garanties de non-diminution de leur montant en valeur absolue s'appliquent à certaines dotations de péréquation (dotation de solidarité urbaine et dotations de péréquation des départements), ce qui a pour effet d'ignorer les divergences d'évolutions démographiques et d'amoindrir les augmentations accordées aux collectivités dont le niveau relatif de richesse se dégrade par rapport à celui de leurs homologues.

C - Répartir les ressources entre collectivités en fonction de données contemporaines

L'augmentation du montant cumulatif de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques au cours des années à venir rend indispensable une réduction des inégalités de ressources dont

[107] La répartition de la dotation de péréquation urbaine tient compte, à hauteur de 10 %, de la proportion de bénéficiaires du revenu de solidarité active dans l'ensemble de la population. La répartition de l'autre dotation de péréquation, la dotation de fonctionnement minimale attribuée aux départements considérés comme non urbains, ne prend en compte aucun critère relatif aux dépenses sociales.
[108] En leur rattachant les dépenses indirectes, notamment des charges de personnel.

elles sont dotées, afin de permettre aux collectivités peu favorisées ou défavorisées de l'assumer.

Cette nécessité se heurte à l'inertie de la répartition d'une grande partie des recettes des collectivités, effectuée en fonction de données historiques, souvent révolues de longue date. Au-delà d'une amélioration souhaitable de l'efficacité de la péréquation financière, une remise à plat de la répartition de ces recettes devient incontournable. Elle devrait avoir pour seule limite le respect de l'obligation, fixée par l'article 72-2 de la Constitution depuis la révision constitutionnelle de 2003, d'une compensation aux collectivités des transferts de compétences à leur coût historique.

1 - Une masse considérable de recettes des collectivités répartie en fonction de données historiques

En 2023[109], les recettes des collectivités réparties en fonction de données historiques représentaient 77,8 % des produits réels de fonctionnement des régions (dont 57,4 % pour le remplacement d'impôts supprimés), 62 % de celles des départements (40,1 %), 39 % de celles des intercommunalités (38,2 %) et 22 % de celles des communes (9,9 %).

Elles concernent au premier chef la DGF et les fractions d'impôts nationaux transférées afin de compenser la suppression d'impôts locaux.

Un renforcement du montant des dotations de péréquation et de leur caractère redistributif pourrait certes réduire les inégalités de répartition de la DGF entre collectivités. Toutefois, il ne pourrait faire disparaître les inégalités historiques de répartition entre des collectivités ayant un niveau de richesse comparable. En effet, ces inégalités sont consubstantielles à la juxtaposition, au sein de la DGF, de dotations de péréquation réparties en fonction de données contemporaines (de population, de ressources et de charges) et de dotations réparties en fonction de données historiques : dotations totalement figées (dotation de compensation des départements[110]) et dotations semi-figées (dotations forfaitaires des communes et des départements et dotation de compensation des intercommunalités, qui évoluent en fonction de l'évolution de la distribution géographique de la population). Sur le long terme, les dotations semi-figées (15,2 Md€ en 2024) consolident ainsi les recettes de la taxe locale sur les ventes instaurée

[109] Cour des comptes, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et de la (dé)territorialisation de l'impôt*, janvier 2025.
[110] En application de l'article 72-2 de la Constitution, les transferts de compétences sont compensés par l'État à leur coût historique pour chaque collectivité concernée.

en 1941, remplacée en 1966 par un versement représentatif de la taxe sur les salaires, puis par la DGF en 1979, et la suppression en 2000 de la « part salaires » de la taxe professionnelle[111], entièrement supprimée en 2010.

Cette inadaptation de la répartition des transferts financiers de l'État entre les collectivités à leur situation contemporaine concerne plus généralement tous les transferts visant à compenser aux collectivités des pertes de recettes liées à la suppression d'impôts locaux. Elle affecte ainsi la fraction de TVA affectée aux régions pour compenser la suppression de la part régionale de la DGF (5,3 Md€), qui consolidait d'anciennes recettes fiscales des régions[112] et, hormis deux exceptions limitées[113], l'ensemble des fractions de TVA attribuées aux collectivités pour compenser la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et de la taxe d'habitation sur les résidences principales (soit 46,7 Md€ au total).

Ces compensations de pertes de recettes fiscales intervenues depuis 2010 (taxe professionnelle, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et taxe d'habitation sur les résidences principales) ou assimilées (DGF des régions), soit 56,4 Md€ au total ou 23,5 % des produits réels de fonctionnement des collectivités en 2024, sont réparties pour l'essentiel de manière proportionnelle aux pertes en question.

Cette répartition proportionnelle aux pertes de recettes fiscales a deux conséquences problématiques. D'une part, elle consolide des inégalités de bases fiscales entre collectivités, quand bien même les impositions qui en étaient à l'origine ont disparu entièrement (taxe professionnelle) ou pour l'essentiel (CVAE[114]). D'autre part, elle ignore la démographie des collectivités, alors que les divergences d'évolution de cette dernière suscitent des divergences d'évolution des ressources et des charges des collectivités appréciées par habitant. Ces divergences démographiques ont pourtant une grande portée, y compris sur une courte période, comme le montre l'observation des années 2022 à 2025.

---

[111] Ainsi qu'une compensation des baisses de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) intervenues entre 1998 et 2001.

[112] Il s'agit de la suppression de la compensation de la « part salaires » des bases de la taxe professionnelle (2000) et des parts régionales de DMTO (1999) et de taxe d'habitation (2000).

[113] Il s'agit d'une part du forfait de 250 M€ et de la dynamique positive de celui-ci (fonds de sauvegarde des départements) attribué à une partie des départements en fonction de critères péréquateurs et, d'autre part, de la dynamique positive de la fraction de TVA affectée aux intercommunalités et aux communes en compensation de la suppression de la CVAE (voir I - C - 1 - *supra* pour ce dernier dispositif).

[114] Le barème progressif de la CVAE applicable en 2025 traduit une réduction de 87,3 % de la charge pour les entreprises liée à cet impôt par rapport à 2020, avant la suppression de sa part régionale. Le produit résiduel de la CVAE a été réaffecté à l'État en 2023.

Des évolutions démographiques ignorées par les compensations de pertes de recettes fiscales mises en place depuis 2010[115]

Entre 2022 et 2025, la population française est passée de 68,1 millions à 68,6 millions d'habitants (+ 0,8 %).

Au cours de cette même période, la population a augmenté dans douze régions, stagné dans une autre région et baissé dans cinq autres régions. L'écart d'évolution atteint entre 2,3 % et 2,9 % entre les régions métropolitaines dont la population est la plus dynamique (+ 2,5 % pour la Corse et + 2 % pour l'Occitanie) et celles en déclin démographique (- 0,3 % pour Grand-Est et - 0,4 % pour Bourgogne Franche-Comté et les Hauts-de-France).

Les divergences d'évolution de la population sont encore plus marquées au niveau des départements : entre 2022 et 2025, la population a augmenté dans 56 départements, stagné dans six et baissé dans 39 autres départements. En dehors de Paris (- 3,1 %) et des DOM (de - 1,5 % pour la Martinique à + 9,9 % pour Mayotte), les évolutions vont de - 2,1 % pour la Meuse à + 3,4 % pour la Haute-Garonne et à + 4,0 % pour la Corse du Sud, soit des écarts d'évolution de 5,5 % à 6,1 %.

2 - Une répartition entre collectivités des recettes de DGF et de TVA à fonder sur des données entièrement contemporaines

En raison notamment de l'existence de coûts fixes de production des services publics, l'évolution spontanée des charges des collectivités n'est pas strictement proportionnelle à celle de leur population. En revanche, une méconnaissance absolue de l'évolution de la population des collectivités pour répartir une grande partie de leurs recettes ne peut que déboucher sur la juxtaposition inéquitable de situations de sur et sous-financement des compétences qu'elles exercent.

Pour ce motif, la Cour[116] recommande de mettre fin à la répartition des principaux transferts financiers de l'État aux collectivités constitués par la DGF et par la TVA en fonction de données historiques et de les répartir intégralement d'après un nombre réduit de paramètres de ressources et de charges dotés de valeurs contemporaines.

[115] Insee, Population de 1999 à 2025, comparaisons régionales et départementales, mars 2025.

[116] Cour des comptes, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et de la (dé)territorialisation de l'impôt*, janvier 2025 et Observations définitives, *La dotation globale de fonctionnement (DGF)*, octobre 2024.

De surcroît, la mise à la charge des collectivités d'une contribution au redressement des finances publiques, dont le montant est appelé à croître en cumul année après année, pourrait devenir insupportable pour les collectivités peu favorisées ou défavorisées si elle n'était pas assortie d'un rééquilibrage de la répartition des ressources entre collectivités en fonction de données contemporaines.

Les critères de charges devraient tenir compte des charges de centralité supportées par les collectivités dont l'offre de services publics bénéficient aux habitants d'autres collectivités dans le cadre des intercommunalités ou au-delà de leur ressort géographique (comme une école, une piscine ou un théâtre).

Répartir l'ensemble des transferts financiers de l'État en fonction de données contemporaines occasionnerait nécessairement des transferts de recettes entre collectivités. Certaines collectivités y gagneraient, tandis que d'autres y perdraient. Afin de la rendre acceptable, il conviendrait d'en étaler les effets dans un temps potentiellement long. Ce lissage serait toutefois préférable au *statu quo* actuel, qui ne peut qu'accroître les inégalités de situations entre collectivités et favoriser des demandes reconventionnelles de collectivités en difficulté auprès de l'État, à mesure du renforcement de la contrainte financière qui s'exerce sur elles.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La situation d'ensemble des finances publiques rend nécessaire la reconduction, au-delà de la seule année 2025, d'une contribution des collectivités à leur redressement. Il importe toutefois que cette contribution pluriannuelle soit prévisible, transparente et équitable.

À cette fin, il conviendrait d'identifier clairement une trajectoire financière pluriannuelle propre aux collectivités (dépenses, recettes, solde et endettement) dans le projet de loi de programmation des finances publiques, le rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au projet de loi de finances annuel, le plan budgétaire et structurel à moyen terme et le rapport d'avancement annuel de ce dernier.

Cette trajectoire et les moyens d'en assurer la réalisation seraient soumis à l'approbation du Parlement dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques et actualisés chaque année dans le rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au projet de loi de finances annuel, qui peut donner lieu à débat en application de l'article 52 de la loi organique relative aux lois de finances.

La contribution des collectivités au redressement des finances publiques serait mise en œuvre par une modulation de l'évolution globale des transferts financiers de l'État aux collectivités sur un champ élargi à la totalité d'entre eux. Cette norme d'évolution globale des transferts de l'État aux collectivités, exprimée en montant et en pourcentage, serait soumise au vote du Parlement dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques et actualisée dans le cadre du projet de loi de finances annuel. Afin de tenir compte de l'hétérogénéité de leurs situations respectives, elle serait complétée par des normes propres aux trois catégories de collectivités (« bloc communal », départements et régions). Au sein de chaque catégorie, la contribution serait répartie entre collectivités en fonction de critères objectifs de ressources et de charges.

Cette préoccupation d'équité devrait concerner non seulement la répartition de la contribution mais, plus largement, celle des ressources entre les collectivités. En effet, si les inégalités – fortes et durables - de répartition des ressources ne se réduisent pas, l'augmentation du montant cumulatif de la contribution pendant plusieurs années risque de placer un nombre croissant de collectivités en difficulté financière ou de les contraindre à réduire ou à renoncer à des actions essentielles.

Afin de maîtriser ce risque, il importe d'améliorer l'efficacité de la péréquation financière entre collectivités en en augmentant le volume, mais aussi en rendant la péréquation plus redistributive.

Au-delà, il convient de cesser de répartir plusieurs dizaines de milliards d'euros entre les collectivités en fonction de données historiques au profit d'une répartition entièrement fondée sur des données contemporaines de ressources et de charges par habitant. Cet enjeu d'équité et de soutenabilité des finances publiques locales concerne au premier chef une grande partie de la DGF et les recettes de TVA qui compensent des pertes de recettes liées à la suppression d'impôts locaux.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

1. *inscrire des montants prévisionnels de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement propres aux collectivités et à leurs groupements dans les prochains projets de loi de programmation des finances publiques, plans budgétaire et structurel à moyen terme et rapports d'avancement annuels sur ces derniers (ministères chargés du budget et des collectivités territoriales) ;*
2. *intégrer au rapport sur la situation des finances publiques locales annexé aux projets de loi de finances des années 2026 et suivantes une description de la trajectoire de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement des collectivités et de leurs groupements pour l'année à venir et les années suivantes, ainsi que des moyens prévus pour en assurer la réalisation (ministères chargés du budget et des collectivités territoriales) ;*
3. *à compter de 2026, faire contribuer les collectivités au redressement des finances publiques en fixant une norme d'évolution du montant exhaustif des transferts financiers de l'État en leur faveur, compensations de suppressions d'impôts comprises, en modulant cette évolution par catégorie de collectivités en fonction de leur situation financière et en l'appliquant à chaque collectivité prise individuellement selon le niveau relatif de sa richesse (ministères chargés du budget et des collectivités territoriales).*

En outre, la Cour réitère les deux recommandations suivantes, dont la mise en œuvre devrait nécessairement être étalée sur plusieurs années :

4. *répartir les ressources de TVA transférées par l'État aux collectivités et à leurs groupements en compensation de la suppression d'impôts locaux en fonction de la richesse relative par habitant de ces entités, appréciée au regard d'un petit nombre de critères de ressources et de charges (ministères chargés du budget et des collectivités territoriales) ;*
5. *répartir entièrement la dotation globale de fonctionnement entre les communes, les intercommunalités et les départements en fonction de données contemporaines de population, de ressources et de charges (ministères chargés du budget et des collectivités territoriales).*

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
CADES ..... Caisse d'amortissement de la dette 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
CVAE..... Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DCRTP ..... Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
DCT..... Dotation de continuité territoriale
DETR ..... Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGF..... Dotation globale de fonctionnement
Dilico ..... Dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités
DMTO..... Droits de mutation à titre onéreux
DPV..... Dotation politique de la ville
DRESS ..... Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSID ..... Dotation de soutien à l'investissement des départements
DSIL..... Dotation de soutien à l'investissement local
DSR..... Dotation de solidarité rurale
DSU..... Dotation de solidarité urbaine
DTCE ..... Dotation pour transferts de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale
DUCSTP ..... Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle

EHPAD ..... Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPCI ..... Établissements publics de coopération intercommunale
FCTVA ..... Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FEAC ..... Fonds de soutien exceptionnel pour l'accompagnement des collectivités
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
INSEE ..... Institut national de la statistique et des études économiques
IPCH ..... Indice des prix à la consommation harmonisé
LFI ..... Loi de finances initiale
LFSS ..... Loi de financement de la sécurité sociale
LPFP ..... Loi de programmation des finances publiques
MTP ..... Majoration pour tierce personne
ODAL ..... Organismes divers d'administration locale
PCH..... Prestation de compensation du handicap
PLF..... Projet de loi de finances
PLFSS ..... Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PIB ..... Produit intérieur brut
PSMT ..... Plan budgétaire et structurel à moyen terme
PRF ..... Produits réels de fonctionnement
PSR ..... Prélèvements sur recettes
RAA ..... Rapport d'avancement annuel sur le PSMT
RSA..... Revenu de solidarité active
SAD..... Service autonomie à domicile
TEOM ..... Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFPB ..... Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB ..... Taxe foncière sur les propriétés non bâties
THLV ..... Taxe d'habitation sur les logements vacants
THRP ..... Taxe d'habitation sur les résidences principales
THRS ..... Taxe d'habitation sur les résidences secondaires
TSCA ..... Taxe spéciale sur les conventions d'assurances
TVA ..... Taxe sur la valeur ajoutée

Annexes

Annexe n° 1 : les critères péréquateurs de calcul des contributions individuelles des collectivités au Dilico 120
Annexe n° 2 : un gage inopérant à lever au titre du Dilico.....122

Annexe n° 1 : les critères péréquateurs de calcul des contributions individuelles des collectivités au Dilico

Communes et intercommunalités

Pour chaque commune et intercommunalité, un indice synthétique de ressources et de charges est calculé en additionnant deux rapports :

- pour 75 %, le rapport entre le potentiel financier (fiscal pour les EPCI) par habitant de la commune (ou de l'EPCI) et le potentiel financier (fiscal pour les EPCI) moyen par habitant de l'ensemble des communes (ou des EPCI) ;
- pour 25 %, le rapport entre le revenu moyen par habitant de la commune (ou de l'EPCI) et le revenu moyen par habitant de l'ensemble des communes (ou des EPCI).

Contribuent les communes (et EPCI) dont l'indice synthétique dépasse 110 % de l'indice moyen de l'ensemble des communes (ou des EPCI). La contribution de chaque commune (ou EPCI) contributrice est égale au produit de de sa population et de l'écart relatif entre son indice et 110 % de l'indice moyen des communes (ou des EPCI).

Départements

La contribution des départements est répartie en fonction de leur population multipliée par l'écart relatif entre l'indice de fragilité sociale médian de l'ensemble des départements et l'indice de fragilité sociale propre à chacun d'entre eux, utilisé pour répartir le fonds de sauvegarde des départements.

L'indice de fragilité sociale est égal à la somme de quatre rapports :

- le rapport entre le revenu par habitant moyen des départements et le revenu par habitant du département.
- les rapports entre les proportions respectives de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation personnalisée pour l'autonomie et de la prestation de compensation du handicap dans la population du département et ces mêmes proportions pour l'ensemble des départements.

L'indice est majoré de 20 % pour les départements dont le taux de pauvreté dépasse 17 % et de 10 % pour les départements dont le taux d'épargne brute rapporté aux produits réels de fonctionnement était inférieur à 10 % en 2022.

Régions

La contribution des régions est répartie en fonction de leur population et de l'indice de ressources utilisé pour répartir le fonds de solidarité régional, fonds de péréquation horizontale entre les régions. Il prend en compte la fraction de TVA qui compense la suppression de la CVAE, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, le produit des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux et le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation automobile. Il omet deux ressources importantes des régions : la fraction de TVA qui compense la suppression de l'ex-DGF et les fractions de l'accise sur les énergies.

Seules contribuent les régions dont l'indice de ressource rapporté à la population est supérieur à 0,8 fois l'indice par habitant moyen. Le montant du prélèvement est réparti entre elles au *prorata* de leur population.

Annexe n° 2 : un gage inopérant à lever au titre du Dilico

En sa rédaction en vigueur, l'article 186 de la loi de finances initiale pour 2025 prévoit que la perte de recettes résultant pour les collectivités territoriales des prélèvements effectués au titre du Dilico est compensée, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Ce gage procède d'une rédaction nécessaire et habituelle qui vise à rendre un amendement parlementaire recevable au regard de l'article 40 de la Constitution, qui prévoit que « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

En effet, le prélèvement prévu au titre du dispositif constitue une diminution de ressources pour les collectivités et doit donc être compensé.

Parallèlement, la perte de recettes que représente pour l'État une hausse à due concurrence de la DGF (qui est un prélèvement sur recettes) est compensée par la création d'une taxe additionnelle sur les tabacs.

En l'absence d'augmentation effective de la DGF, ce gage est sans effet sur l'application du Dilico.

Pour autant, il conviendrait que le Gouvernement lève ce gage et son pendant sur la perte de recette de l'État, opération à laquelle il aurait dû procéder au stade de la commission mixte paritaire.

Afin d'assurer l'information du Parlement et du Gouvernement, la Cour des comptes présente son rapport annuel sur les finances publiques locales en deux temps.

Dans un premier fascicule, publié en juin 2025, la Cour a détaillé la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements en 2024.

Dans ce second fascicule, la Cour analyse dans un premier chapitre la contribution des collectivités au redressement des finances publiques en 2025.

Dans un second chapitre, elle examine les perspectives financières des collectivités en 2025.

Dans un troisième chapitre, elle appelle à organiser dans la durée la participation des collectivités au redressement des finances publiques, en veillant à ce que celle-ci soit prévisible, transparente et équitable.

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr