

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2025

Rapport sur la situation financière
et la gestion des collectivités territoriales
et de leurs établissements en 2024

Fascicule 1

Juin 2025

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	7
Synthèse	9
Introduction	17
Chapitre I Une situation financière globale des collectivités moins favorable mais toujours solide en 2024	19
I - Une forte progression des dépenses malgré des recettes peu dynamiques	20
A - Une accélération de la progression des charges de fonctionnement en volume	21
B - Une augmentation notable des produits de fonctionnement, mais inférieure à celle des charges	29
C - Une épargne globale des collectivités qui diminue principalement du fait des départements	36
D - Une augmentation des dépenses d'investissement financée par un nouveau prélèvement sur la trésorerie et une hausse de l'endettement	39
II - Une hausse du besoin de financement des collectivités qui a contribué à la dégradation des finances publiques en 2024	48
A - Une loi de programmation des finances publiques sans levier d'action vis-à-vis des collectivités	48
B - Une forte hausse du besoin de financement des collectivités qui pèse sur la situation d'ensemble des finances publiques	50
Chapitre II Une situation financière de plus en plus contrastée entre les différentes catégories de collectivités en 2024	57
I - Une situation toujours favorable du « bloc communal »	58
A - Des produits de fonctionnement orientés à la hausse	59
B - Une hausse des charges de fonctionnement encore plus forte que celle des produits	75
C - Une épargne qui se maintient à un niveau élevé, mais avec des disparités croissantes	79
D - Une très forte augmentation des dépenses d'investissement	84
E - Un recours accru à l'emprunt	87

II - Une dégradation de la situation financière des départements, avec des disparités de plus en plus marquées entre eux	94
A - Des produits de fonctionnement qui restent mal orientés	97
B - Une progression soutenue des charges de fonctionnement	106
C - Une épargne globale en chute, des situations individuelles contrastées.....	113
D - Un recul limité des dépenses d'investissement.....	120
E - Un endettement en forte hausse	121
III - L'érosion de la situation financière des régions.....	126
A - Une légère augmentation des produits de fonctionnement à périmètre constant.....	127
B - Une hausse des charges similaire à celle des produits de fonctionnement et inférieure à l'inflation.....	132
C - Une épargne nette en baisse.....	135
D - Un effort d'investissement soutenu, notamment dans les transports	136
E - Un recours accru à l'endettement.....	138
Chapitre III Éclairages particuliers sur les collectivités d'outre-mer et sur les syndicats de collectivités	145
I - Les spécificités de la situation financière des collectivités d'outre-mer	145
A - Une situation financière stable en 2024.....	146
B - Un déséquilibre persistant des produits et des charges de fonctionnement	148
C - Malgré des progrès, des situations de trésorerie encore fragiles pour un grand nombre d'entités locales	153
II - L'hétérogénéité des situations financières des syndicats	156
A - Une faible progression des produits de fonctionnement	158
B - Des charges de fonctionnement contenues, malgré une hausse de la masse salariale	159
C - Une stabilité de l'épargne nette.....	160
D - Des dépenses d'investissement qui ralentissent.....	162
E - Une hausse de l'endettement financier.....	162
F - Des situations hétérogènes selon l'activité des syndicats	164
Liste des abréviations	169
Annexes	171

Procédures et méthodes

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

En 2025, ce rapport sur les finances publiques locales se présente sous la forme de deux fascicules. Le présent fascicule porte sur la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements en 2024. Il sera complété d'un second fascicule, publié à l'automne, qui analysera les perspectives des finances locales et de la participation des collectivités territoriales au redressement des finances publiques.

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 9 avril par la formation interjuridictions présidée par M. Charpy. Le rapporteur général était M. Viola, conseiller maître, assisté de Mme Derouault-Landriau, conseillère référendaire en service extraordinaire, avec le concours de MM. Tripoz-Ennever, conseiller référendaire en service extraordinaire, M. Arulandarajah et Février, experts de certification et Mme Le-Teuff-Lefrière, vérificatrice.

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

Il a été examiné, le 27 mai 2025, 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, M. Meddah, Mme Mercereau et M. Lejeune, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Glimet, président de section, représentant M. Charpy, président de la quatrième chambre, M. Oserdeczuk, président de section, représentant Mme Thibault, présidente de la cinquième chambre, M. Albertini, M. Strassel, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier, Mme Mouysset et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et 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, a adopté le présent rapport sur *Les finances publiques locales 2025 : Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements - Fascicule 1*.

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

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, MM. Bertucci, Meddah, Rolland, Mme Mercereau, MM. Lejeune, Hayez présidents de chambre, M. Maistre, président de chambre par intérim, Mme Démier, présidente de chambre maintenue, M. Barbé, Mme Engel, M. Aulin, Mmes Périn, Soussia, Latournerie-Willems, MM. Allain, Michaut, Duboscq, Oséredczuck, Mme Pailot-Bonnétat, MM. Spilliaert, Bonnaud, Kesler, Mmes Lignot-Leloup, Oltra-Oro, Caroli, Lajus, conseillers maîtres, M. Saint-Paul, Mmes Rosenwald, Wisnia-Weill, conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Albertini, Strassel, Roux, présidents de chambre régionale des comptes.

Ont été entendus :

- en sa présentation, Mme Renet, présidente suppléante 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 Derouault-Landriau, 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 Bossière, avocate générale.

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

Fait à la Cour, le 24 juin 2025

Synthèse

Une forte contribution de la situation financière des collectivités à la hausse du déficit public, malgré leur part limitée dans ce dernier

Selon les données de la comptabilité nationale publiées fin mai 2025 par l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee), le besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques s'est élevé à 169,6 Md€ en 2024, atteignant 5,8 points de PIB, contre 5,4 % en 2023 et 4,7 % en 2022.

Après deux années d'excédents, les collectivités territoriales et leurs groupements (« les collectivités ») dégagent un besoin de financement depuis 2023. Cette même année, ce besoin s'est élevé à 5,0 Md€, soit 0,2 point de PIB. En 2024, il a plus que doublé pour atteindre 11,4 Md€, soit 0,4 point de PIB.

Les collectivités continuent à représenter une part réduite du besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques par comparaison avec l'État et avec les régimes de base de sécurité sociale.

Toutefois, comme l'anticipait la Cour¹, les collectivités contribuent fortement à la hausse du besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques en 2024, alors que la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 et 2027 prévoyait au contraire de les faire participer à leur redressement.

Entre 2022 et 2024, la dégradation du solde des collectivités exprimée en pourcentage du PIB (- 0,5 point de PIB) représente la moitié de celle du solde des APU (- 1,1 point de PIB). C'est également le cas pour la seule année 2024 (- 0,2 point sur - 0,4 point de PIB). En outre, leur besoin de financement en 2024 est le plus élevé en pourcentage du PIB depuis 2008.

Cette situation a été favorisée par l'absence de dispositif d'encadrement de l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités (à l'instar des « contrats de Cahors », appliqués en 2018-2019, avant la crise sanitaire) ou de leurs recettes, bien que celles-ci résultent pour plus de moitié de transferts de l'État.

¹ Cour des comptes, *Les finances publiques locales : Les perspectives des finances publiques locales en 2024 et la participation des collectivités au redressement des finances publiques – Fascicule 2*, octobre 2024.

La hausse du besoin de financement des collectivités en 2024 traduit un effet de ciseaux croissant entre la dynamique de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement d'une part, et celle de leurs produits de fonctionnement, d'autre part.

Des évolutions divergentes des charges et des produits de fonctionnement qui réduisent l'épargne disponible pour investir

Une croissance notable des produits

En 2024, la progression des produits réels de fonctionnement (258,2 Md€) a connu une décélération (+ 2,7 % en 2024, après + 3,4 % en 2023). Ce ralentissement recouvre toutefois une accélération en volume favorable aux recettes des collectivités (+ 0,7 point après - 1,5 point).

La croissance des produits de fonctionnement a été portée par la hausse des impôts directs sur la détention - taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties - ou sur l'utilisation de biens fonciers - cotisation foncière sur les entreprises, taxe d'habitation sur les résidences secondaires et sur les logements vacants (56,0 Md€, soit + 5,3 % au total en 2024). À titre principal, la dynamique des impôts fonciers s'explique par la revalorisation des bases (valeurs locatives cadastrales) des locaux d'habitation et industriels (+ 3,9 % après + 7,1 % en 2023). Elle résulte aussi des constructions neuves et des hausses de taux d'imposition par les communes et intercommunalités, dans une proportion moindre qu'en 2023.

D'autres recettes fiscales contribuent à la hausse des produits de fonctionnement des collectivités, en particulier un impôt national (taxe spéciale sur les conventions d'assurance) et des impositions instaurées par celles-ci (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, versement mobilité, taxe de séjour, taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations) ou modulées par elles (taxe sur les surfaces commerciales).

Enfin, les concours du budget de l'État ont progressé avec la poursuite de la compensation de la réduction des bases des locaux industriels et une nouvelle augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF), quoique inférieure à l'inflation.

Néanmoins, la croissance des produits a été freinée par la chute des recettes issues des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), principalement affectées aux départements, et par la stabilité de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée aux régions, aux départements et aux intercommunalités. Pour la deuxième année consécutive, les produits de DMTO (13,5 Md€) ont diminué

en raison de la poursuite de la baisse du nombre et, dans une moindre mesure, du prix des transactions immobilières. Ils ont ainsi baissé de 2,2 Md€ en 2024 (- 14,0 %) et de 6,7 Md€ en cumul sur les deux dernières années, soit de près d'un tiers (- 33,1 %) au total.

Avec l'attribution de fractions destinées à compenser la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)², la TVA est devenue la première recette de fonctionnement des départements et des intercommunalités. Elle procure même aux régions plus de la moitié de leurs produits de fonctionnement. En 2024, son montant (52,1 Md€) a été stable, sous l'effet de la dégradation de la conjoncture économique et d'une régularisation négative au titre de l'exercice 2023.

À périmètre constant, les recettes d'un autre impôt national partagé avec l'État (accise sur les énergies, 11,7 Md€) ont, elles aussi, été stables.

Une dynamique encore plus forte des charges de fonctionnement

Comme en 2023, les charges réelles de fonctionnement des collectivités (220,5 Md€, hors syndicats) ont augmenté en 2024 plus fortement (+ 4,1 %, après + 5,9 % en 2023) que leurs produits réels de fonctionnement (+ 2,7 %, après + 3,4 %).

Bien qu'en réduction (il atteignait 2,5 points en 2023), l'écart de progression des charges par rapport aux produits est demeuré élevé en 2024 (à 1,4 point).

Alors que la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 prévoyait leur baisse en volume de 0,5 point, les charges de fonctionnement des collectivités ont crû de 2,1 points en volume, ce qui marque une accélération par rapport à 2023 (où elles avaient déjà augmenté de 0,8 point).

Les charges de fonctionnement du « bloc communal » ont connu la progression la plus forte (+ 4,8 %, soit + 2,8 points en volume). Celles des départements ont été moins dynamiques (+ 3,4 %, soit + 1,4 point en volume, mais + 2,1 points en volume à périmètre constant). Celles des régions n'ont que légèrement augmenté à périmètre constant (+ 0,5 %) et ont ainsi enregistré une diminution significative en volume (- 1,5 point).

² Voir Cour des comptes, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre entreprises et ménages et de la (dé)territorialisation de l'impôt*, janvier 2025.

La hausse des charges de personnel (78,4 Md€, soit + 4,8 %) traduit les effets des mesures de revalorisations indiciaires nationales (effet en année pleine de la revalorisation de 1,5 % du point d'indice et des mesures indiciaires différenciées au 1^{er} juillet 2023, attribution de cinq points d'indice à tous les agents au 1^{er} janvier 2024) et des progressions de carrière à l'ancienneté. Elle s'explique aussi par des décisions des collectivités : promotions et primes des fonctionnaires, salaires des contractuels et hausse des effectifs de contractuels et de fonctionnaires dans toutes les catégories de collectivités.

La croissance des dépenses d'achats de biens et services (51,8 Md€, soit + 6,3 %) montre la persistance des effets de l'inflation, sous l'effet notamment des clauses d'actualisation et de révision des prix, à l'exception de l'énergie, dont la dépense a baissé après deux années de forte hausse.

La hausse des dépenses d'aides à la personne et de frais d'hébergement (40,5 Md€, soit + 5,1 %), pour l'essentiel à la charge des départements, reflète les revalorisations des prestations sociales et des tarifs des intervenants médico-sociaux, ainsi que l'augmentation du nombre de leurs bénéficiaires (aide sociale à l'enfance, prestation de compensation du handicap, allocation personnalisée d'autonomie).

La forte poussée des charges financières (5,1 Md€, soit + 13,5 %) reflète le recours accru des collectivités à l'endettement pour financer leurs investissements, malgré la légère baisse des taux d'intérêt.

Une nouvelle chute de l'épargne

Le solde des produits et des charges de fonctionnement constitue l'épargne brute. Avec d'autres recettes, elle permet de financer le remboursement des emprunts et les dépenses d'investissement.

Compte tenu d'une progression plus forte des charges que des produits de fonctionnement, l'épargne brute des collectivités (37,7 Md€ en 2024) a de nouveau baissé (- 1,8 Md€, soit - 4,5 % par rapport à 2023). Sur les deux années 2023 et 2024, elle a reculé de 5,3 Md€ (soit - 12,3 % par rapport à 2022).

L'épargne nette des remboursements d'emprunts des collectivités (20,7 Md€ en 2024), entièrement consacrée au financement de leurs investissements, s'est, elle aussi, de nouveau contractée sur un an (- 2,0 Md€, soit - 8,9 %). Sur les deux années 2023 et 2024, elle a reculé au total de 5,5 Md€ (- 20,8 % par rapport à 2022).

Malgré la chute de l'épargne, une forte dynamique des dépenses d'investissement, qui débouche sur un besoin de financement accru et couvert par la trésorerie et l'emprunt

La baisse de l'épargne nette n'a été que partiellement compensée par la hausse des recettes d'investissement des collectivités (fonds de compensation de la TVA et subventions de l'État et des fonds européens, soit + 1,3 Md€ ou + 4,6 %).

Malgré cette évolution, les dépenses réelles d'investissement des collectivités (77,4 Md€ en 2024) ont continué à croître, à un rythme comparable à celui de 2023 (+ 4,9 Md€, soit + 6,8 %). La dynamique de leur investissement a trois causes principales : le cycle électoral municipal, qui conduit les porteurs de projets à accélérer leur débouché à deux ans des prochaines élections municipales, les besoins d'investissement liés à la transition écologique et l'implication croissante des régions dans l'exploitation de réseaux de transports, notamment ferroviaires. Sur les cinq années 2020 à 2024, l'effort d'investissement du « bloc communal » dépasse de près d'un quart en euros courants, et de 7,2 % en euros constants, celui des cinq premières années (2014-2018) du précédent mandat municipal.

En raison des évolutions divergentes de leurs ressources et de leurs dépenses d'investissement, les collectivités ont moins autofinancé leurs investissements : 64,0 % en 2024, contre 76,4 % en 2022, ce dernier niveau étant comparable aux années 2018-2019. En continuant à couvrir près des deux-tiers des dépenses d'investissement, l'autofinancement reste néanmoins élevé en 2024.

Afin de couvrir la part non autofinancée de leurs dépenses d'investissement (27,9 Md€, soit + 5,7 Md€ par rapport à 2023), les collectivités ont de nouveau puisé dans leur fonds de roulement (à hauteur de 4,1 Md€, après 4,0 Md€ en 2023), réduisant ainsi leur trésorerie de 5,4 Md€, après 4,6 Md€ en 2023. Avant 2023, celle-ci avait été alimentée par des mises en réserve et des emprunts contractés à très faibles taux d'intérêt.

En outre, les collectivités ont accru leur recours à l'emprunt. Fin 2024, leur endettement financier atteignait 194,5 Md€, soit une hausse de 7,2 Md€ par rapport à 2023 (contre + 1,8 Md€ entre 2022 et 2023).

Une situation financière globale qui demeure saine, mais des disparités croissantes entre collectivités

Des fondamentaux solides pour une majorité de collectivités

Bien qu'en forte hausse, le besoin de financement des collectivités couvert par la trésorerie et l'emprunt reste contenu par les règles d'équilibre de leurs budgets. Contrairement à l'État, les collectivités ne peuvent emprunter pour financer des charges de fonctionnement, lesquelles comprennent la charge en intérêts de leur endettement financier. En outre, elles doivent consacrer leurs emprunts au seul financement de dépenses d'investissement. Contrairement à l'État, elles ne peuvent emprunter pour rembourser des emprunts.

Plusieurs indicateurs-clés attestent de la santé financière des collectivités prises dans leur ensemble.

Ainsi, leur épargne brute représente 14,6 % des produits réels de fonctionnement. S'il a décliné - il atteignait 15,7 % en 2023 et 17,7 % en 2022, le niveau de cette épargne brute reste deux fois plus élevé que le seuil d'alerte de 7 %.

Si l'endettement des collectivités a crû (194,5 Md€ hors syndicats ou 215,4 Md€ syndicats compris fin 2024), il représente toujours l'équivalent d'une faible proportion du PIB (6,6 points ou 7,4 points en 2024). Il a au demeurant pour contrepartie une trésorerie toujours élevée (49,6 Md€ ou 57,8 Md€ fin 2024).

Depuis 2023, le ratio de désendettement, qui mesure le nombre d'années d'épargne brute théoriquement nécessaires pour rembourser intégralement l'endettement financier, s'est dégradé sous l'effet d'un endettement en hausse et d'une épargne en baisse. Fin 2024, il atteint 5,2 années, contre 4,3 années fin 2022, mais reste bien inférieur au seuil critique de neuf à douze années selon les catégories de collectivités.

Des divergences de situations accrues entre collectivités

En raison des disparités d'évolution de leurs paniers de recettes et, dans une moindre mesure, de dépenses, les situations respectives des différentes catégories de collectivités divergent toutefois de plus en plus, comme le montrent les évolutions respectives des ratios qui rapportent l'épargne brute aux produits de fonctionnement.

Des évolutions divergentes sont également constatées au sein de chaque catégorie de collectivités.

Le « bloc communal », qui représente près de 60 % des charges de fonctionnement et les deux-tiers des dépenses d'investissement des collectivités, continue à bénéficier d'une situation financière favorable. Celle-ci repose sur les impôts fonciers et les autres impôts territorialisés, dont les bases augmentent chaque année sous l'effet de revalorisations automatiques ou *ad hoc*, de l'évolution des bases physiques et de hausses de taux ou de tarifs.

Certaines situations locales appellent cependant l'attention. Ainsi, le nombre de communes ayant une épargne nette négative a crû à nouveau en 2024 après avoir baissé au cours des années précédentes. En outre, de plus en plus de communes dépassent le seuil critique des douze années d'épargne brute pour rembourser intégralement leurs dettes financières. Enfin, le nombre de communes exposées à un risque d'insuffisance de trésorerie a lui aussi augmenté.

Les régions connaissent une situation financière moins favorable. Malgré une évolution peu dynamique de leurs charges de fonctionnement, leur situation s'érode sous l'effet d'une divergence croissante entre l'évolution de leurs dépenses d'investissement et celle de leurs recettes. Les régions autofinancent une part déclinante, quoique toujours élevée, de leurs investissements (68,0 % en 2024 contre 82,7 % en 2019). En 2024, elles ont ramené leur trésorerie à un faible niveau, et accru leur endettement. Pour deux régions, il faudrait plus de neuf années d'épargne brute pour rembourser intégralement l'endettement financier.

Enfin, pris globalement, les départements connaissent une situation financière défavorable. Elle résulte de l'effet de ciseaux lié à la chute des recettes de DMTO en 2023-2024, après plusieurs années de hausse accélérée, et à la dynamique de leurs dépenses sociales, sur laquelle les départements ne disposent que de peu de leviers d'action. Il en découle une nouvelle chute de l'épargne, après celle de 2023. Entre 2022 et 2024, l'épargne nette de remboursements d'emprunts des départements a été divisée par près de quatre. De ce fait, les départements ont autofinancé moins de la moitié de leurs dépenses d'investissement en 2024 (43,3 % contre 86,9 % en 2022).

Si la situation financière globale des départements s'est dégradée, une minorité seulement – d'un sur huit à un sur trois selon le critère retenu – connaît une situation défavorable, sinon de grande fragilité. En 2024, 35 départements dégagent une épargne brute inférieure au seuil d'alerte de 7 % des produits de fonctionnement, 12 présentent une épargne nette négative et 15 auraient besoin de plus de dix années d'épargne brute pour rembourser intégralement leurs dettes. Un nombre significatif de départements continue en revanche à jouir d'une situation financière favorable.

Comme la Cour l'a souligné à plusieurs reprises, la composition des recettes des départements est inadaptée à celle de leurs dépenses. Même si les dispositifs de lissage conjoncturel de recettes ont atténué les effets de la baisse

des DMTO, il est peu rationnel que des recettes aussi cycliques et volatiles, assises sur un segment particulier de l'activité économique, contribuent au financement de dépenses aussi rigides et évolutives que les dépenses sociales, lesquelles représentent une part prépondérante des dépenses de fonctionnement des départements. De plus, le dispositif national de péréquation corrige insuffisamment l'inégale répartition, entre départements, des bases des recettes de DMTO.

De manière générale, la dispersion des situations financières des départements souligne la nécessité d'un réexamen d'ensemble de leurs ressources en fonction des besoins de financement liés à l'exercice de leurs compétences obligatoires, notamment dans le domaine social.

Une participation des collectivités au redressement des finances publiques à concrétiser

L'impérieuse nécessité de rétablir la situation des comptes publics et d'inscrire la dette publique sur une trajectoire descendante impose la participation de toutes les administrations publiques, de manière adaptée à leurs facultés contributives respectives.

Comme l'a récemment souligné la Cour, la participation des collectivités au redressement d'ensemble des finances publiques se justifie par la place de leurs dépenses dans l'ensemble des dépenses publiques et par les transferts importants de ressources fiscales nationales dont elles bénéficient³.

La loi de finances pour 2025 prévoit ainsi des mesures visant à faire contribuer les collectivités au redressement des finances publiques : réduction des transferts financiers de l'État (gel de la TVA, réduction importante de dotations historiques relatives à la taxe professionnelle, baisse de crédits budgétaires), mise en œuvre d'un mécanisme pluriannuel de lissage des recettes, hausse des cotisations à la caisse de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

La Cour analysera dans le second fascicule de ce rapport, à paraître à l'automne, la portée de ces mesures sur la situation des collectivités et celle des finances publiques prises dans leur ensemble.

Dès à présent, ce premier fascicule souligne les marges de manoeuvre que conserve une majorité de collectivités pour contribuer au redressement des finances publiques, sans remettre en cause les services publics et les politiques qu'elles mènent en application du principe constitutionnel de libre administration, et l'enjeu d'une répartition équitable de cette contribution entre les différentes catégories de collectivités comme en leur sein.

³ Cour des comptes, *Les finances publiques locales : Les perspectives des finances publiques locales en 2024 et la participation des collectivités au redressement des finances publiques – Fascicule 2*, octobre 2024.

Introduction

L'article L. 132-8 du code des juridictions financières, introduit par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe »), prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Organisé comme les années précédentes en deux fascicules publiés séparément, ce rapport est remis au Parlement et au Gouvernement.

Le présent fascicule est consacré à l'analyse des comptes et de la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements pour l'année 2024.

S'appuyant sur les données de comptabilité publique locale pour l'exercice 2024 (données au 30 avril 2025), il retrace la situation globale des collectivités et de leurs groupements, celle des différentes catégories qui les composent, ainsi que la diversité des situations des entités locales, derrière les moyennes des catégories dont elles relèvent.

Le premier chapitre porte sur la situation financière d'ensemble des collectivités. Le deuxième chapitre analyse la situation financière des différentes catégories de collectivités : communes⁴ et intercommunalités (« bloc communal »), départements⁵ et régions⁶. Enfin, un troisième chapitre apporte des éclairages particuliers sur la situation financière des collectivités des cinq départements et régions d'outre-mer⁷ et sur celle des syndicats gestionnaires de services publics.

⁴ Catégorie à laquelle sont rattachées la Ville de Paris et la métropole de Lyon.

⁵ Catégorie à laquelle reste rattachée la collectivité territoriale unique de Mayotte.

⁶ Catégorie à laquelle sont rattachées la collectivité de Corse et les collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique.

⁷ Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion.

Précisions méthodologiques

Les analyses de ce rapport se fondent sur les comptes de gestion des collectivités territoriales et de leurs groupements, arrêtés au 30 avril 2025 et transmis à la Cour par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

L'analyse des comptes effectuée par la Cour couvre à la fois les budgets principaux et les budgets annexes.

Les données financières ont été agrégées en neutralisant les flux croisés de produits et de charges entre les budgets principaux et les budgets annexes (tous graphiques et tableaux) et entre les entités locales (de toutes les entités locales à l'exception des syndicats pour le chapitre I ; entre les entités relevant de la même catégorie et entre les intercommunalités et les communes qui en sont membres pour l'analyse de la situation financière du « bloc communal » pour le chapitre II).

En l'absence d'annulation des flux croisés de produits et de charges des syndicats avec ceux des autres entités locales, les graphiques et tableaux du chapitre I, consacré à la situation financière d'ensemble des collectivités et de leurs groupements, n'intègrent pas les syndicats.

La situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements est analysée à travers plusieurs ratios :

- Le premier correspond au rapport entre l'épargne brute, c'est-à-dire le solde des produits et des charges réels de fonctionnement, et les produits réels de fonctionnement. Si le niveau d'épargne varie selon la nature des compétences des collectivités et les besoins d'investissement qui en résultent, un seuil d'alerte de 7 % des produits de fonctionnement est communément retenu.
- Le second indicateur est le niveau de l'épargne nette des remboursements d'emprunts, qui permet d'apprécier si le montant de l'épargne brute suffit ou pas à financer le remboursement des annuités d'emprunts.
- Le troisième est le niveau de trésorerie, qui est analysé à travers le nombre de jours de charges réelles de fonctionnement qu'il permet de couvrir. Si le besoin varie selon la taille des collectivités et leur capacité à optimiser leur trésorerie, il est communément admis que le niveau de trésorerie entre en zone d'alerte quand il devient inférieur à un mois.
- Le quatrième indicateur est le ratio de désendettement, qui mesure le nombre d'années d'épargne brute théoriquement nécessaires pour rembourser intégralement l'endettement financier. La loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022 avait fixé des plafonds nationaux de référence : 12 années pour les communes et intercommunalités, dix années pour les départements et neuf années pour les régions.

Chapitre I

Une situation financière globale des collectivités moins favorable mais toujours solide en 2024

En 2024, les dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités ont progressé, en volume (après déduction de l'inflation) plus rapidement que lors des deux exercices précédents. Dans le même temps, la progression de leurs produits s'est ralentie, avec une nouvelle chute des recettes issues des droits de mutation à titre onéreux et une stabilisation des recettes de TVA.

Cette divergence d'évolution n'a pas remis en cause la solidité de leur situation financière, *a fortiori*, quand elle est comparée à celles de l'État et des régimes de base de sécurité sociale. En moyenne, les collectivités conservent en effet des indicateurs financiers favorables.

En raison de la contraction de leur épargne, les collectivités ont puisé de nouveau dans leur fonds de roulement et ont accru leur endettement financier pour financer la hausse de leurs dépenses d'investissement (I). Leur besoin de financement a ainsi doublé par rapport à 2023. Même si elles continuent à représenter une part réduite du déficit global des administrations publiques, les collectivités contribuent fortement à son accroissement en 2024 (II).

I - Une forte progression des dépenses malgré des recettes peu dynamiques

En 2024, les charges de fonctionnement des collectivités ont, comme l'année précédente, davantage progressé (+ 4,1 %) que les produits (+ 2,7 %). Malgré la baisse de leur épargne brute (- 4,5 %), les collectivités ont accru leur effort d'investissement (+ 6,8 %).

Compte tenu de la diminution de l'épargne nette des remboursements d'emprunts et des recettes d'investissement, les collectivités ont financé l'augmentation de leurs dépenses d'investissement en puisant dans leur trésorerie (- 5,4 Md€) et en augmentant leur endettement (+ 7,2 Md€). Leur situation financière reste cependant saine sur un plan global.

Tableau n° 1 : principaux agrégats comptables des collectivités territoriales, à périmètre courant (2019-2024, en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2024-2023	
							En montant	En %
<i>Produits réels de fonctionnement (a)</i>	224,4	220,3	231,6	242,9	251,2	258,2	+ 6,9	+ 2,7 %
<i>Charges réelles de fonctionnement (b)</i>	185,5	185,4	190,3	200,0	211,8	220,5	+ 8,7	+ 4,1 %
<i>Épargne brute (a-b)</i>	38,9	34,9	41,3	42,9	39,4	37,7	- 1,8	- 4,5 %
<i>Épargne nette des remboursements d'emprunts</i>	23,3	19,1	25,6	26,2	22,8	20,7	- 2,0	- 8,9 %
<i>Dépenses réelles d'investissement</i>	64,5	59,9	63,6	67,9	72,5	77,4	+ 4,9	+ 6,8 %
<i>Encours de la dette</i>	175,5	180,7	182,9	185,4	187,3	194,5	+ 7,2	+ 3,9 %
<i>Solde du compte au Trésor</i>	45,5	51,3	58,8	59,6	55,1	49,6	- 5,4	- 9,9 %

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

Les effets différés de la forte inflation sur les dépenses et les recettes des collectivités

En 2024, les prix à la consommation, au sens de l'indice des prix à la consommation, ont augmenté de 2,0 %, après 4,9 % en 2023 et 5,2 % en 2022.

Pour les collectivités, le ralentissement voire la baisse des prix s'observe sur certains postes de dépenses tels que l'électricité, le gaz, l'eau ou les combustibles. Alors que la hausse des prix avait été particulièrement forte pour les principaux indices relatifs aux investissements, les prix ont continué de décélérer en 2024 pour se situer en deçà de l'évolution de l'indice des prix à la consommation : + 0,8 % en 2024 contre + 3 % en 2023 et + 5,8 % en 2022 pour le bâtiment ; + 0,8 % en 2024 contre + 2,5 % et + 7,0 % pour les travaux publics⁸.

Les calendriers d'actualisation ou de révision des prix prévus par les contrats de fourniture de biens et de prestations et de service conduisent toutefois à reporter une part de l'effet des hausses du Smic et des autres salaires sur l'année 2024. En outre, la revalorisation du point d'indice du traitement des agents fonctionnaires et contractuels de 1,5 % et l'attribution de points d'indice différenciés au 1er juillet 2023 ont un effet report en année pleine sur l'année 2024. Par ailleurs, les prestations sociales versées par les départements sont indexées sur l'inflation constatée et leurs interventions sociales revalorisées en fonction du salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic).

Pour autant, l'inflation a aussi un effet favorable sur les recettes des collectivités, à travers principalement la revalorisation automatique des bases des locaux d'habitation et des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises en fonction de l'inflation constatée, ainsi que l'augmentation de la masse salariale sur laquelle s'applique le versement mobilité.

A - Une accélération de la progression des charges de fonctionnement en volume

En 2024, les charges réelles de fonctionnement⁹ des collectivités (220,5 Md€) ont augmenté plus fortement que l'inflation (+ 8,7 Md€, soit + 4,1 %).

En euros courants, la progression des charges décélère après deux années de forte hausse (+ 5,1% en 2022 et + 5,9 % en 2023). Elle dépasse toutefois très nettement l'évolution des prix à la consommation. Hors

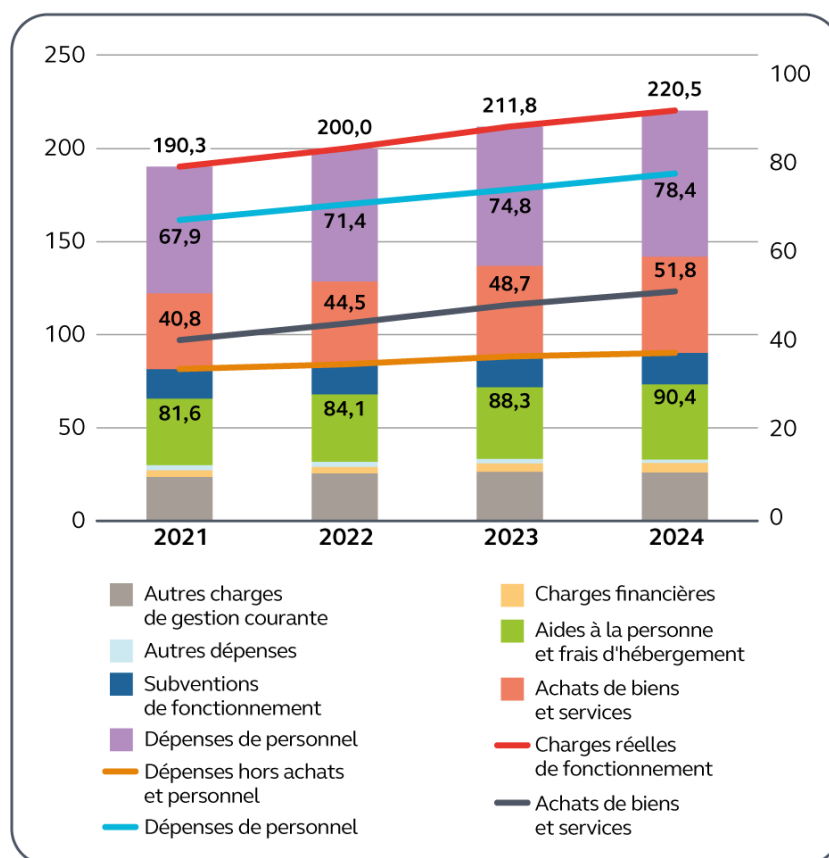
⁸ Insee, index bâtiment (BT01) et index travaux publics et divers de construction (TP01) des mois de décembre des années 2021, 2022, 2023 et 2024, mars 2025.

⁹ Les charges réelles de fonctionnement correspondent aux charges de fonctionnement qui se traduisent par un décaissement effectif. Il s'agit ainsi de l'ensemble des charges, à l'exception des dotations aux amortissements et aux provisions.

inflation, les charges de fonctionnement ont ainsi augmenté en volume de 2,1 points, ce qui marque une accélération par rapport à 2023 (hausse d'un point) et à 2022 (baisse de 0,1 point).

Cette hausse se répartit entre les charges de personnel (41,6 % de l'augmentation du montant total des charges de fonctionnement), les achats de biens et services (35,1 %) et les aides à la personne et frais d'hébergement (22,6 %).

Graphique n° 1 : charges réelles de fonctionnement des collectivités (2021-2024, en Md€)



1 - La hausse des charges de personnel

Les charges de personnel sont le premier poste de dépense des collectivités (78,4 Md€, soit 35,5 % des charges de fonctionnement). Leur progression en 2024 (+ 4,8 %) est similaire à celle de 2023 (+ 4,7 %), mais dans un contexte d'inflation moins élevée. Les collectivités consacrent aux charges de personnel 3,6 Md€ de plus qu'en 2023.

L'évolution des charges de personnel est particulièrement dynamique pour les intercommunalités (+ 6,8 %) et les communes (+ 4,5 %), dans lesquelles ces charges représentent une part plus élevée du total des charges de fonctionnement (respectivement 31,7 % et 52,9 %). Dans les départements et régions, où les charges de personnel ont moins progressé (respectivement + 3,3 % et + 3,6 %), l'impact de leur augmentation est plus limité en raison d'une moindre part relative dans le total des charges de fonctionnement (22,1 % et 19,3 % respectivement).

Tableau n° 2 : évolution des dépenses de personnel par catégorie de collectivités (2019-2024, en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2024-2023	
							En montant	En %
Toutes collectivités	65,3	66,0	67,9	71,4	74,8	78,4	+ 3,6	+ 4,8 %
Communes	38,8	38,9	39,9	41,8	43,3	45,3	+ 2,0	+ 4,5 %
<i>Titulaires</i>	21,3	21,5	21,5	22,3	22,7	23,4	+ 0,7	+ 3,0 %
<i>Non titulaires</i>	4,8	4,9	5,4	6,1	6,5	6,9	+ 0,4	+ 5,4 %
Intercommunalités	11,3	11,7	12,1	12,9	13,7	14,6	+ 0,9	+ 6,8 %
<i>Titulaires</i>	5,8	6,0	6,1	6,4	6,7	6,9	+ 0,2	+ 3,6 %
<i>Non titulaires</i>	1,4	1,5	1,7	1,9	2,1	2,4	+ 0,2	+ 10,9 %
Départements	12,1	12,3	12,6	13,3	14,2	14,7	+ 0,5	+ 3,3 %
<i>Titulaires</i>	6,5	6,6	6,6	6,9	7,2	7,3	+ 0,1	+ 1,8 %
<i>Non titulaires</i>	0,8	0,8	1,0	1,1	1,3	1,5	+ 0,2	+ 12,6 %
Régions	4,1	4,1	4,3	4,4	4,7	4,8	+ 0,2	+ 3,6 %
<i>Titulaires</i>	2,4	2,5	2,5	2,6	2,7	2,8	+ 0,1	+ 2,4 %
<i>Non titulaires</i>	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	+ 0,1	+ 9,3 %

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

Note de lecture : les montants indiqués au titre des lignes « Titulaires » et « Non-titulaires » correspondent aux seules rémunérations brutes alors que les totaux par catégorie de collectivités et toutes collectivités intègrent toutes les dépenses de personnel.

Le dynamisme des charges de personnel s'explique par plusieurs facteurs qui influent de manière hétérogène. Ainsi, les effectifs d'agents titulaires ont moins progressé dans les communes et les intercommunalités que dans les départements et les régions, mais leurs dépenses de rémunération brute ont davantage augmenté. De même, les effectifs d'agents contractuels des départements et des régions ont moins augmenté que ceux du « bloc communal », mais la hausse de leurs dépenses de rémunération brute est plus marquée.

Pour une part, les facteurs d'évolution des charges de personnel ne peuvent être quantifiés finement. En effet, les statistiques précises relatives aux effectifs et à la rémunération des agents des collectivités territoriales font défaut après 2022¹⁰.

a) Le poids des mesures indiciaires et catégorielles nationales

Plusieurs mesures entrées en vigueur en 2023 ont entraîné des effets report en année pleine en 2024 : la revalorisation de 1,5 % du point d'indice au 1^{er} juillet 2023, l'attribution de points d'indice majoré différencié à certains agents de catégorie B et C à compter du 1^{er} juillet 2023 et le relèvement minimum de traitement à l'indice majoré 361 au 1^{er} mai 2023.

En outre, de nouvelles mesures ont pris effet en 2024 : l'attribution de 5 points d'indice majorés à tous les agents publics au 1^{er} janvier 2024 et l'alignement du traitement minimum sur le Smic au 1^{er} janvier 2024¹¹.

Par ailleurs, le taux de cotisation de l'assurance vieillesse de base des salariés, et donc des agents contractuels des collectivités, a été relevé (de 0,12 point). Par contre, la hausse d'un point du taux de cotisation des employeurs territoriaux à la CNRACL elle a été compensée, pour cette seule année, par une réduction à due concurrence du taux de cotisation d'assurance maladie à leur charge. Elle est donc sans effet sur les charges de personnel en 2024.

¹⁰ Les dernières données disponibles sur la rémunération moyenne dans la fonction publique territoriale (FPT) datent de 2022 (Insee, *Les salaires dans la fonction publique territoriale en 2022*, Insee Première n°2014, septembre 2024 et Direction générale de l'administration et la fonction publique, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2024). Selon cette dernière publication, la rémunération moyenne des personnes en place dans la FPT connaît des évolutions différenciées entre 2021 et 2022 : + 5,6 % en euros courants dans les communes, + 4,4 % dans les intercommunalités, + 5,5 % dans les départements et + 4,9 % dans les régions.

¹¹ Le Smic a été revalorisé de 1,13 % au 1^{er} janvier 2024 et + 2,0 % au 1^{er} novembre 2024. Les revalorisations sont inférieures à celles intervenues en 2023 (+ 1,81 % au 1^{er} janvier 2023 et + 2,22 % au 1^{er} mai 2023).

En revanche, la garantie individuelle de pouvoir d'achat (Gipa, 0,06 Md€ en 2023) créée en 2008 et la prime de pouvoir d'achat exceptionnelle que les employeurs publics locaux avaient la faculté de verser en une ou plusieurs fractions, entre le dernier trimestre 2023 et le 30 juin 2024, n'ont pas été reconduites. 60 % des collectivités et établissements publics ayant répondu à l'enquête de la direction générale des collectivités locales (DGCL) ont mis en place la prime de pouvoir d'achat¹².

Pour la fonction publique territoriale dans son ensemble, l'incidence de l'application en année pleine de la revalorisation du point d'indice et des points d'indice différenciés est évaluée à 599 M€¹³ et la hausse de 5 points d'indice à 751 M€, soit 1,4 Md€ au total. Ces mesures salariales représentent près de 40 % de la hausse globale des dépenses de personnel en 2024, soit une proportion moindre qu'en 2023 (plus de la moitié de la hausse globale des dépenses de personnel). Ces dispositions nationales, qui revalorisent davantage les agents de catégorie B et C, ont vraisemblablement un impact plus important pour les communes et les régions, pour lesquelles la proportion de ces agents est plus élevée qu'au sein des départements et des intercommunalités.

b) Une augmentation des effectifs en 2024

L'évolution du nombre total d'agents publics pourrait avoir un effet haussier sur les dépenses de rémunération en 2024. Selon les données communiquées à la Cour par la Caisse des dépôts et consignations, gestionnaire du régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (CNRACL) et du régime complémentaire de retraite des agents contractuels des fonctions publiques (IRCANTEC)¹⁴, le nombre moyen de fonctionnaires territoriaux des collectivités (1,2 million) a augmenté de 3 195 agents (soit + 0,3 %) et les effectifs contractuels présents sur toute l'année (1,1 million) de 21 307 agents (soit + 1,9 %).

¹² Enquête réalisée par la DGCL dont le bilan a été présenté lors du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale du 12 février 2025. 7 725 collectivités et établissements publics relevant de 84 départements ont répondu à l'enquête. 65 % des 5 105 communes répondantes ont mis en place la prime, 49 % des 2 540 établissements publics, 54 % des 69 départements et 91 % des 11 régions.

¹³ Fiche d'impact générale du décret n°2023-519 du 28 juin 2023.

¹⁴ Fichier des effectifs de personnes physiques cotisant respectivement à la CNRACL et à l'IRCANTEC au 31 décembre et en moyenne annuelle.

À plus long terme, la hausse des effectifs d'agents des collectivités (+ 4,2 % entre 2012 et 2022) est principalement due au « bloc communal ». L'augmentation des effectifs des intercommunalités (+ 125 000 agents) n'a en effet pas été compensée par une baisse équivalente au sein des communes (- 23 000 agents)¹⁵.

c) La recomposition des effectifs vers des niveaux plus élevés de rémunération

Dans le contexte de la flexibilité accrue des conditions d'emploi et de rémunération des agents contractuels promue par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, le recours croissant aux contractuels par les collectivités se confirme en 2024. Il s'explique par des difficultés de recrutement sur des emplois en principe exercés par des agents titulaires et par la recherche de compétences spécialisées non ou peu représentées dans la fonction publique.

Sur la période 2019-2024, les contractuels présents sur l'ensemble de l'année, exprimés en personnes physiques, ont crû de 8,7 % en cumul (+ 89 028), tandis que le nombre moyen de fonctionnaires territoriaux a baissé de 2,8 % en cumul (- 34 091), selon les données de la Caisse des dépôts et consignations¹⁶.

L'augmentation de la part des agents contractuels dans le total des effectifs s'accompagne d'une hausse des rémunérations versées aux contractuels supérieure à celle des titulaires. Pour 2024, l'augmentation des dépenses de rémunérations brutes versées aux contractuels est ainsi près de trois fois supérieure à celle des titulaires (+ 7,6 % contre + 2,8 %), malgré des mesures identiques de revalorisation indiciaire. C'est dans les intercommunalités que les effectifs de contractuels ont le plus crû (+ 3,1 %, soit près du double de la moyenne des collectivités).

En outre, les parts croissantes de fonctionnaires et de contractuels de catégorie A et B ont un effet inflationniste sur la masse salariale¹⁷.

¹⁵ Cour des comptes, *Les finances publiques locales : les perspectives des finances publiques locales en 2024 et la participation des collectivités au redressement des finances publiques – Fascicule 2*, octobre 2024.

¹⁶ Fichier des effectifs de personnes physiques cotisant respectivement à la CNRACL et à l'IRCANTEC au 31 décembre et en moyenne annuelle.

¹⁷ En 2022, les agents de catégorie A, fonctionnaires et contractuels, représentaient 13 % des effectifs de la fonction publique territoriale, contre 9 % en 2011. La part de la catégorie B a augmenté de 14 % à 15 % et celle de catégorie C a baissé de 77 % à 72 % (Direction générale de l'administration et la fonction publique, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2024).

d) Les rémunérations indemnitaires versées par les collectivités

Un autre facteur de hausse des dépenses de rémunération réside dans les revalorisations que les collectivités ont pu mettre en œuvre. Un quart du salaire net des agents des collectivités est constitué de « primes et rémunérations annexes » sur lesquelles les collectivités ont une marge de manœuvre importante¹⁸.

Les collectivités utilisent ce levier afin de renforcer l'attractivité de leurs emplois, dans un contexte de concurrence entre elles et, pour certaines fonctions spécialisées, avec le secteur privé.

Elles sont incitées à revaloriser les régimes indemnitaires par des mesures nationales sectorielles, à l'exemple de l'évolution du régime indemnitaire des polices municipales par le décret n° 2024-614 du 26 juin 2024 ou du bonus « attractivité » versé par les caisses d'allocations familiales pour revaloriser les métiers de la petite enfance. À cet égard, 42,4 % des répondants à une enquête relative à l'emploi territorial et aux politiques de ressources humaines des collectivités ont identifié l'augmentation du régime indemnitaire comme un facteur de hausse de leur masse salariale en 2024. Par ailleurs, 65,9 % d'entre eux ont identifié l'évolution du régime indemnitaire comme un axe prioritaire de leur stratégie de ressources humaines¹⁹.

2 - Un ralentissement des dépenses d'achats de biens et services porté par la baisse des dépenses énergétiques

Les achats de biens et services (51,8 Md€, soit 23,5 % des charges réelles de fonctionnement) enregistrent pour la troisième année consécutive une forte hausse (+ 6,3 %, soit + 3,1 Md€), toutefois moindre que celles de 2022 (+ 9,0 %) et 2023 (+ 9,5 %).

¹⁸ Régime indemnitaire lié au cadre d'emploi, au grade et à la manière de servir, la rémunération des heures supplémentaires, le rachat de jours du compte épargne-temps. Cette catégorie définie par l'Insee comprend aussi les indemnités de résidence et le supplément familial de traitement dont les montants sont fixés au niveau national.

¹⁹ Association des maires ruraux de France, Association des petites villes de France, France urbaine, Intercommunalités de France, Villes de France et le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale, *Baromètre HoRHizons 2025, Tendances de l'emploi territorial et politiques RH des collectivités et intercommunalités*, janvier 2025. 1 000 collectivités territoriales ont été interrogées.

Les dépenses qui avaient le plus augmenté diminuent ou ralentissent sous l'effet de la baisse des prix, des mesures de rénovation énergétique et de maîtrise des consommations et de la croissance de l'autoconsommation d'énergie. Les postes d'achats d'eau, énergie et chauffage ainsi que les postes de combustibles et de carburants diminuent ainsi de respectivement 3,5 % et 5,1 %, après deux années de forte hausse, tout en conservant des niveaux nettement supérieurs à ceux de 2019 (+ 50,3 % pour le premier poste et + 23,0 % pour le second)²⁰. En revanche, les achats de denrées alimentaires continuent de progresser (+ 5,4 %).

Les services extérieurs représentent une part prépondérante des achats (26,0 Md€). Leur progression (+ 1,4 Md€, soit + 5,9 % en 2024, après + 8,5 % en 2023 et + 5,8 % en 2022) reste très supérieure à l'inflation. Elle découle pour partie des clauses contractuelles de révision des prix qui engendrent des effets report sur l'année 2024 de la forte inflation des années précédentes.

S'il ne représente qu'une faible proportion des charges réelles de fonctionnement (0,5 %), les dépenses d'assurances (1,1 Md€) connaissent l'une des plus fortes progressions (+ 0,2 Md€, soit + 20,7 %, après + 6,6 % en 2023) dans un contexte de difficulté croissante pour les collectivités à s'assurer²¹.

3 - Des dépenses d'aides à la personne et frais d'hébergement en forte hausse

Les dépenses d'aides à la personne et de frais d'hébergement (40,5 Md€) représentent le troisième poste de dépenses des collectivités (18,4 % des charges réelles de fonctionnement). Elles relèvent pour l'essentiel des départements (36,4 Md€, soit 89,9 % du total) et des collectivités qui en exercent les compétences (Ville de Paris, métropole de Lyon, collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique et de Mayotte et collectivité de Corse).

Leur ralentissement en 2024 (+ 2,0 Md€, soit + 5,1 %, après + 2,3 Md€, soit + 6,4 % en 2023) n'est qu'apparent. Elles progressent ainsi de 3,1 points en volume, contre 1,5 point en 2023.

Les facteurs explicatifs de ces évolutions sont précisés dans le cadre de l'analyse des dépenses des départements (voir chapitre II -, II - *infra*).

²⁰ À titre d'illustration, l'indice des prix de l'électricité vendue aux entreprises consommatrices finales a diminué de 21,4 % entre décembre 2023 et décembre 2024. Sur la même période, le gazole a baissé de 6,2 %.

²¹ Sur ce point, voir chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche Comté, *audit flash sur l'assurabilité des collectivités territoriales*, décembre 2024.

4 - Des évolutions contrastées des subventions de fonctionnement

Après avoir stagné en 2023 (- 0,3 %), les subventions de fonctionnement (16,8 Md€ en 2024) ont fortement augmenté en 2024 (+ 0,8 Md€, soit + 4,9 %).

Les subventions aux organismes publics (8,5 Md€) se sont stabilisées en 2024 (- 0,2 %), après deux années d'augmentation modérée.

Les subventions aux organismes privés (9,6 Md€)²² connaissent une nouvelle accélération (+ 0,5 Md€, soit + 5,9 %, après + 3,7 % en 2023 et + 2,3 % en 2022). Cette évolution, qui contraste avec la baisse intervenue entre 2018 et 2021 (- 3,9 %) semble traduire une prise en compte différée de l'inflation dans les concours versés par les collectivités aux associations. Le montant versé en 2024 dépasse de 1,1 Md€ celui versé en 2021.

B - Une augmentation notable des produits de fonctionnement, mais inférieure à celle des charges

En 2024, les produits réels de fonctionnement se sont élevés à 258,2 Md€. Le ralentissement de leur progression (+ 2,7 % en 2024, après + 3,4 % en 2023) recouvre une accélération en volume (+ 0,7 point après - 1,5 point).

1 - Le dynamisme maintenu des recettes d'impôts locaux

Entre 2020 et 2023, le produit des impôts locaux²³ est passé de 90,0 Md€ à 56,2 Md€ en 2023, sous l'effet des réformes fiscales intervenues entre 2018 et 2023 : suppression par étapes de la taxe d'habitation sur les résidences principales, achevée en 2023 ; réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et la cotisation foncière des entreprises en 2021 ; réduction de moitié en 2021, puis d'un quart supplémentaire en 2023 de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), accompagnée d'une réaffectation de son produit résiduel à l'État depuis cette même année.

En 2024, le produit des impôts locaux a atteint 58,7 Md€, soit + 4,6 % sur un an, dont 56,0 Md€ au titre des impôts ayant une assiette foncière : taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxes d'habitation sur les résidences secondaires et les logements vacants et cotisation foncière des entreprises.

²² Le solde négatif entre le montant total des subventions et les subventions versées aux organismes publics et privés correspond à des écritures comptables négatives.

²³ Donnée issue des comptes des collectivités.

Les facteurs explicatifs de cette forte progression du produit des impôts fonciers (+ 2,8 Md€, soit + 5,3 %) sont détaillés dans l'analyse de la situation financière du « bloc communal », auquel ils sont intégralement affectés (voir chapitre II -, I -, A - *infra*).

2 - La stabilisation des recettes de TVA

En 2024, les collectivités prises dans leur ensemble ont encaissé 52,1 Md€ de recettes de TVA, soit un quart des recettes de TVA (24,7 %) et 20,2 % de leurs produits réels de fonctionnement.

La TVA est la première recette des régions et des départements, dont elle constitue respectivement plus de la moitié (52,6 %) et plus du quart des produits de fonctionnement (28,7 %). Elle atteint près du quart de ceux des intercommunalités (24,2 %).

Les fractions de TVA versées par l'État aux collectivités

Elles ont pour objet de compenser :

- la suppression de la dotation globale de fonctionnement des régions (depuis 2018) ;
- la suppression de la part régionale de la CVAE (depuis 2021) ;
- la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les intercommunalités (depuis 2021) ;
- la réaffectation de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, attribuée aux communes afin de compenser la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (depuis 2021) ;
- la suppression des recettes de CVAE pour les départements, les intercommunalités, les communes et la Ville de Paris (depuis 2023).

Après avoir beaucoup plus augmenté que le PIB en valeur en 2022 (+ 9,4 % contre + 5,8 %), les encaissements de recettes de TVA par les collectivités ont moins augmenté que ce dernier en 2023 (+ 1,9 % contre + 6,5 % pour le PIB) et en 2024 (stabilité contre + 3,3 %). Le décrochage entre l'évolution des recettes de TVA et celle du PIB traduit le ralentissement de la consommation, une part accrue de biens et services taxés au taux réduit et la hausse des demandes de remboursement de crédits de TVA par les entreprises dans le contexte de taux d'intérêt élevés²⁴.

²⁴ Voir Cour des comptes, Le budget de l'État en 2024 : résultats et gestion, avril 2025.

En outre, les recettes de TVA des collectivités ont subi en 2024 l'effet d'une régularisation négative (de - 409,6 M€) des recettes enregistrées en 2023 sur le fondement de prévisions d'évolution qui se sont avérées trop optimistes par rapport aux recettes effectivement encaissées²⁵. En 2023, une régularisation négative avait de même eu lieu au titre de l'année précédente (- 328,3 M€).

Une importante correction de la prévision de recettes de la loi de finances initiale est intervenue lors de l'actualisation de la prévision en octobre 2024 (- 2,1 Md€, soit - 4,6 % par rapport à la prévision initiale). Elle s'est traduite par une forte diminution des encaissements budgétés par les collectivités. Cette notification de moindres recettes au dernier trimestre complique le pilotage de leur budget de l'année en cours par les collectivités. Les encaissements définitifs ayant légèrement dépassé la prévision actualisée, les collectivités bénéficient en 2025 d'une régularisation positive de leurs recettes de TVA de 2024 (+ 130,4 M€).

²⁵ Les fractions de TVA attribuées au titre de la suppression de la DGF des régions et du soutien aux départements fragiles sont versées de façon contemporaine et ne donnent pas lieu à régularisation. Celles qui compensent la taxe foncière sur les propriétés bâties et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises sont déterminées à partir de la prévision de TVA retenue par la loi de finances. Elles sont actualisées en octobre suivant la prévision actualisée dans le projet de loi de finances pour l'année suivante. Une régularisation intervient en mars de l'année suivante au regard du montant définitif de la TVA encaissée.

**Tableau n° 3 : fractions de TVA affectées aux collectivités
(encaissements annuels par les collectivités entre 2018 et 2024, en Md€)²⁶**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Ex-DGF des régions (1)</i>	4,2	4,3	4,0	4,6	5,0	5,1	5,2
<i>Ex-THRP (2)</i>	-	-	-	22,8	25,0	25,5	25,5
<i>Départements</i>	-	-	-	14,5	15,8	16,1	16,1
<i>Régions</i>	-	-	-	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Intercommunalités</i>	-	-	-	7,5	8,2	8,4	8,4
<i>Communes²⁷</i>	-	-	-	0,7	0,7	0,8	0,8
<i>Ex-CVAE (3)</i>	-	-	-	9,8	10,7	21,3	21,2
<i>Régions</i>	-	-	-	9,8	10,7	10,9	10,9
<i>Départements</i>	-	-	-	-	-	4,1	4,1
<i>Intercommunalités</i>	-	-	-	-	-	5,5	5,5
<i>Communes</i>	-	-	-	-	-	0,7	0,7
<i>Forfait départements fragiles (4)</i>	-	-	-	0,25	0,25	0,25	0,3 ²⁸
Total : (1) + (2) + (3) + (4)	4,2	4,3	4,0	37,4	40,9	52,1	52,1
En % des produits de fonctionnement	1,9	1,9	1,8	16,2	16,9	20,8	20,2
<i>Régions</i>	15,0	14,8	15,0	51,2	53,8	54,2	52,6
<i>Départements</i>	-	-	-	21,1	22,4	28,8	28,6
<i>Intercommunalités</i>	-	-	-	15,7	16,1	25,4	24,2
<i>Communes</i>	-	-	-	0,8	0,8	1,5	1,4

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

3 - Une baisse des recettes d'autres impôts transférés : la poursuite de la chute des droits de mutation à titre onéreux

D'autres impôts nationaux que la TVA ont été en tout ou partie transférés aux collectivités afin de compenser des transferts de compétences, ainsi que la suppression de la taxe professionnelle dans le cadre d'un « panier » plus large de recettes.

²⁶ Les fractions de TVA compensant la taxe foncière sur les propriétés bâties et la CVAE perçue en tant que « départements » par la collectivité de Corse et les CTU de Guyane et de Martinique sont comprises dans les fractions « départements ».

²⁷ Il s'agit de la part perçue par la Ville de Paris.

²⁸ La dynamique positive des recettes de TVA propres à ce complément (50,4 M€) a été entièrement libérée en 2024. Voir Chapitre II -, II -, B -.

Les collectivités conservent la dynamique des fractions d'impôts transférées si les recettes dépassent le montant des droits à compensation déterminés lors du transfert de compétence. En revanche, elles bénéficient d'une compensation par l'État si la recette transférée est inférieure au droit à compensation. L'activation de cette garantie au titre du revenu de solidarité active (RSA) occasionne de moindres recettes pour l'État (212 M€ en 2024 après 246 M€ en 2023).

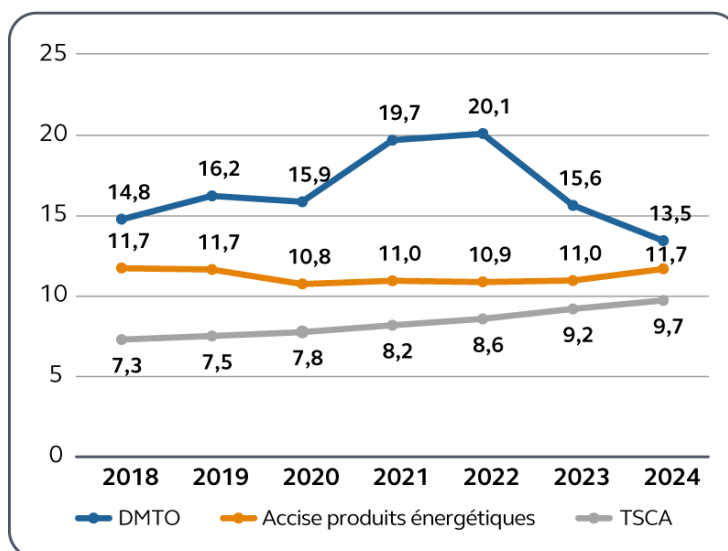
Les recettes des collectivités issues de transferts de fiscalité connaissent des évolutions hétérogènes.

En 2024, les DMTO (13,5 Md€), principalement affectés aux départements et, pour le reste, aux communes, ont reculé de 2,2 Md€, soit 14,0 %, après avoir chuté de 4,5 Md€, soit 22,2 % en 2023. Au total, la baisse des recettes de DMTO atteint 6,7 Md€, soit 33,1 % entre 2022 et 2024. Après des niveaux historiquement élevés en 2021 et en 2022, puis un retour en 2023 à leur niveau de 2020, les recettes de DMTO sont devenues en 2024 inférieures de près d'un dixième (- 8,9 %) à leur montant de 2018. La chute des recettes départementales a été atténuée par des reprises de mises en réserve effectuées les années précédentes. L'évolution des recettes de DMTO et des montants mis en réserve au niveau national et local est analysée lors de l'examen de la situation financière des départements (voir chapitre II -, II -, A - *infra*).

La hausse des recettes de l'accise sur les énergies (11,7 Md€, soit + 0,7 Md€ ou + 6,6 %), stables voire baissières les années précédentes, traduit un effet de périmètre et ne procure pas de recettes supplémentaires aux collectivités en 2024 (voir chapitre II -, III -, A - *infra*).

En revanche, la taxe spéciale sur les conventions d'assurance continue en 2024 à procurer aux départements une ressource dynamique (+ 0,5 Md€, soit + 5,7 %) et à fort rendement (9,7 Md€). Entre 2018 et 2024, elle a augmenté de 2,4 Md€, soit d'un peu plus d'un tiers (+ 33,4 %).

Graphique n° 2 : principaux produits de fiscalité transférée, hors TVA (2018-2024, en Md€)



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

4 - Des dotations et participations en hausse

Les dotations et participations (54,7 Md€, soit + 0,8 Md€ ou + 1,4 %) sont pour les trois-quarts financées par l'État par la voie de prélèvements sur ses recettes (PSR) et de dépenses de son budget.

La diminution des concours de l'État au fonctionnement des collectivités (42,1 Md€, soit - 0,4 Md€ ou - 1,1 %) résulte du remplacement de plusieurs dotations par une part fixe d'accise sur les énergies versée aux régions au titre de leur compétence dans le domaine de la formation professionnelle (- 0,5 Md€, voir *supra*).

En 2024, les collectivités ont bénéficié des mesures nouvelles de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales* (170 M€)²⁹, et de la création de cinq nouveaux prélèvements sur les recettes de l'État (pour près de 110 M€³⁰).

²⁹ Les principales mesures sont l'abondement des crédits alloués à la dotation titres sécurisés (DTS), de la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales et l'abondement de la dotation générale de décentralisation (DGD). Voir Cour des comptes, note d'exécution budgétaire relative à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, avril 2025.

³⁰ Voir Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales*, avril 2025.

En outre, la DGF (27,1 Md€, soit 64,4 % des concours de l'État) a été revalorisée dans le contexte de forte inflation à hauteur de 320 M€ en 2024 (+ 1,2 %), comme en 2023. Après une forte réduction entre 2014 et 2017 (près de 11 Md€) au titre de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques et une stabilisation à périmètre constant entre 2018 et 2022, elle continue néanmoins à diminuer en euros constants.

Par ailleurs, les recettes compensant des exonérations, réductions ou suppressions d'impôts ont crû. Le montant des dotations compensant la suppression de la taxe professionnelle en 2011 (3,5 Md€ en 2024) a été faiblement réduit par la minoration de « variables d'ajustement »³¹ (- 47 M€ en 2024 après - 15 M€ en 2023 et - 50 M€ en 2022). Pour sa part, la compensation de 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 intervenue en 2021 (4,3 Md€ en 2024) a crû (+ 5,8 %) suivant l'évolution physique et la revalorisation des bases d'imposition (voir chapitre II - I - A - *infra*).

Enfin, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), gestionnaire de la branche « Autonomie » de la sécurité sociale, verse aux départements des concours (5,4 Md€) très dynamiques (+ 0,7 Md€, soit + 15,0 % en 2024 et + 2,0 Md€, soit + 56,9 % depuis 2021). Ils sont analysés plus en détail au titre des recettes des départements (voir chapitre II - II - B - *infra*).

5 - La progression des produits de gestion

Les produits de gestion représentent la quasi-totalité des autres recettes des collectivités (33,8 Md€ en 2024) et comprennent principalement les produits des services et du domaine (24,0 Md€, + 6,9 %), perçus à 93 % par les communes et les intercommunalités.

Leur forte progression en 2024 (+ 2,7 Md€, soit + 8,6 % et + 7,7 % hors reprise de réserves de DMTO par certains départements) prolonge celle des années précédentes (+ 5,2 % en 2023 et + 8,1 % en 2022). Leur évolution est analysée au titre des recettes du « bloc communal » (voir chapitre II - I - A - *infra*).

³¹ Qui vise à assurer le respect de la trajectoire d'évolution des concours de l'État aux collectivités fixée par la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027 sur un périmètre étroit de ces concours (prélèvements sur recettes hors fonds de compensation de la TVA et crédits de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*).

C - Une épargne globale des collectivités qui diminue principalement du fait des départements

L'épargne brute des collectivités correspond à l'excédent de leur section de fonctionnement. Elle est affectée au remboursement des emprunts et, pour son solde, au financement des dépenses d'investissement, avec d'autres recettes (fonds de compensation de la TVA et dotations à l'investissement notamment). Elle constitue un indicateur clé de la santé financière des collectivités.

1 - La poursuite de la baisse globale de l'épargne brute

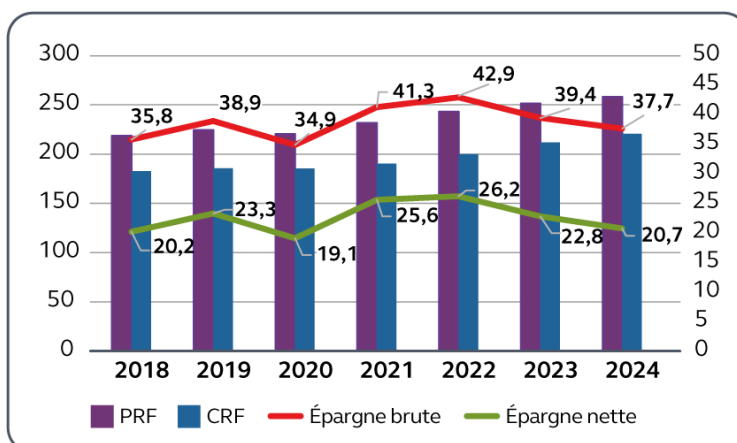
En 2024, l'épargne brute des collectivités a de nouveau baissé (- 1,8 Md€, soit - 4,5 %) pour s'établir à 37,7 Md€. Sur les deux années 2023 et 2024, elle a ainsi reculé de 5,3 Md€ (- 12,3 %).

Cette baisse découle d'une progression des charges (+ 8,7 Md€) supérieure à celle des produits de fonctionnement, pourtant soutenue (+ 6,9 Md€). Bien qu'en réduction (il atteignait 2,5 points en 2023), l'écart de progression des charges par rapport aux produits se maintient à un niveau élevé en 2024 (à hauteur de 1,4 point).

Entre 2023 et 2024, l'épargne nette des remboursements d'emprunts a elle aussi reculé, passant de 22,8 Md€ à 20,7 Md€ (- 2,0 Md€, soit - 8,9 %), soit une baisse de 5,5 Md€ (- 20,8 %). La diminution de l'épargne brute est le principal facteur explicatif de cette évolution. La légère hausse des remboursements d'emprunts (16,9 Md€, + 1,5 % en 2024) n'y contribue qu'à la marge.

L'épargne des collectivités diminue ainsi pour la deuxième année consécutive après les hausses de 2021 et de 2022. En 2024, les montants de l'épargne brute et de l'épargne nette sont légèrement supérieurs à ceux de 2018, en euros courants. En euros constants, après déduction de l'inflation, ils leur sont inférieurs d'environ 11 % et 13 %.

**Graphique n° 3 : épargnes brute et nette des collectivités
(2018-2024, en Md€)**



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP
PRF : produits réels de fonctionnement ; CRF : charges réelles de fonctionnement
Échelle de gauche : PRF et CRF. Échelle de droite : épargne brute et nette

2 - Des niveaux d'épargne qui divergent de plus en plus entre catégories de collectivités

L'épargne brute rapportée aux produits de fonctionnement est un indicateur essentiel d'appréciation de la situation financière des collectivités. Ce ratio permet en effet d'apprécier leur capacité à rembourser les emprunts qu'elles ont contractés et à financer leurs investissements par leurs propres moyens, sans emprunter.

a) L'épargne brute

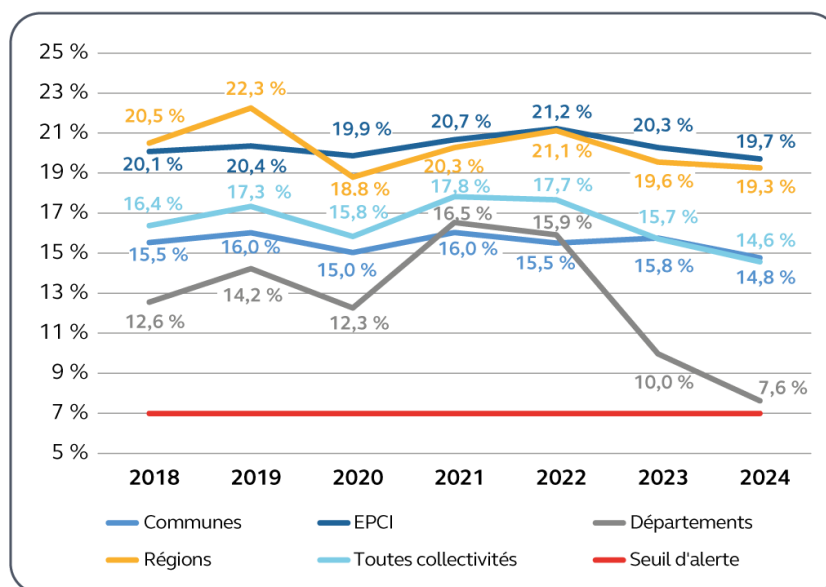
En 2024, l'épargne brute représente 14,6 % des produits de fonctionnement des collectivités, soit une baisse d'un peu plus d'un point par rapport à 2023. Ce ratio est le plus faible depuis 2019, tout en restant comparable à ceux des années 2014 à 2017 (entre 13,8 % et 14,7 %), affectés par la réduction de la DGF.

Sur le moyen terme, le niveau de l'épargne est corrélé à la nature des compétences des différentes catégories d'entités locales. De manière habituelle, les intercommunalités et les régions, qui consacrent une part plus élevée de leurs budgets à l'investissement, ont des niveaux d'épargne brute également plus élevés que les communes et les départements.

En 2024, comme le montre le graphique ci-après, les communes, intercommunalités et régions se situent en moyenne très au-delà du seuil d’alerte de 7 % des produits de fonctionnement communément retenu, malgré la diminution de ce ratio depuis 2023 (intercommunalités et régions) ou 2024 (communes).

En revanche, l’évolution divergente des produits et des charges des départements depuis 2023 les place, en 2024, à un niveau très proche du seuil d’alerte de 7 %. Il aurait été atteint si les départements n’avaient pas bénéficié de ressources exceptionnelles. L’épargne brute de plus d’un tiers des départements est néanmoins inférieure au seuil d’alerte de 7 % en 2024 (voir chapitre II - C - *infra*).

Graphique n° 4 : épargne brute rapportée aux produits réels de fonctionnement (2018-2024, en %)



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

b) L'épargne nette

Le niveau de l'épargne nette des remboursements d'emprunts est un autre paramètre essentiel de la santé financière des collectivités. Une épargne nette négative signifie qu'une collectivité ne peut investir qu'à la condition de réduire sa trésorerie ou d'emprunter à nouveau.

Aucune catégorie de collectivités ne dégage, en moyenne, une épargne nette négative.

Cependant, entre 2022 et 2024, l'épargne nette a baissé de plus d'un sixième pour les régions (- 17,5 % en cumul sur les deux années 2023 et 2024) et de près des trois-quarts pour les départements (- 71,4 %). Douze départements ont une épargne nette négative, contre six en 2023 et deux fin 2022. Pour la première fois, il en va de même d'une région.

L'épargne nette des communes, hors Ville de Paris, augmente légèrement (+ 0,3 %) et reste fortement positive en moyenne en 2024. L'année 2024 marque toutefois un retournement de tendance. Alors qu'il avait continûment diminué au cours des années précédentes, le nombre de communes ayant une épargne nette négative a fortement augmenté (+ 16,4 % par rapport à 2023). Au total, 5 376 communes connaissent cette situation, soit 15,4 % des communes.

D - Une augmentation des dépenses d'investissement financée par un nouveau prélèvement sur la trésorerie et une hausse de l'endettement

1 - Une forte progression des dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement des collectivités (77,4 Md€) sont réalisées, pour près des deux-tiers, par le « bloc communal » (64,6 % en 2024). Toutes collectivités confondues, elles sont pour près des trois quarts composées de dépenses d'équipement (56,8 Md€).

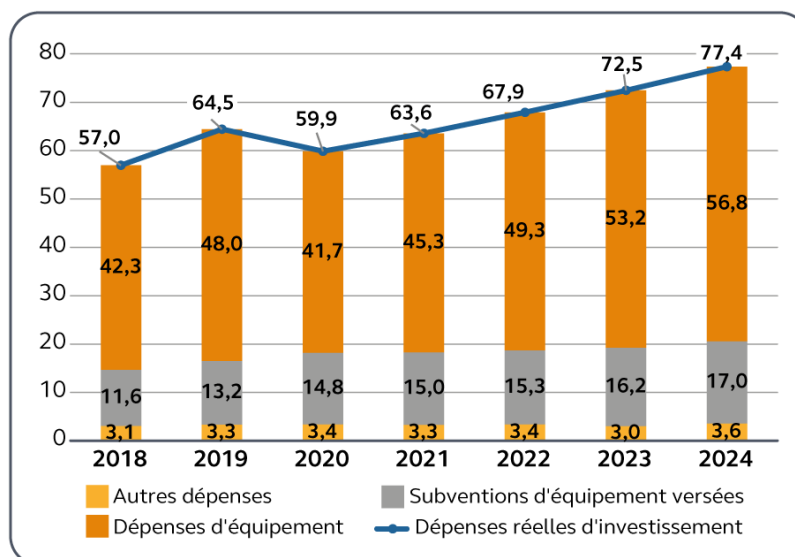
En 2024, les collectivités ont accru leurs dépenses d'investissement dans une même mesure qu'en 2023 (+ 6,8 %, soit + 4,9 Md€ en 2024 après + 6,7 %, soit + 4,5 Md€ en 2023)³².

³² Leur progression reste très dynamique en neutralisant les fonds européens dont les régions sont gestionnaires (+ 7,0 % après + 6,0 % en 2023).

Cette constance masque toutefois une hausse croissante en volume. L'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL)³³ avait estimé que la hausse de l'investissement local reflétait majoritairement un effet prix en 2022. En appliquant la même méthodologie, la Cour avait estimé que l'effet prix expliquait un tiers de la hausse en 2023. En 2024, l'effet prix ne joue qu'à la marge (+ 0,9 % sur + 6,8 %).

Comme le montre le graphique suivant, les dépenses d'équipement, qui représentent les trois quarts des dépenses d'investissement ont de nouveau fortement augmenté en 2024 (+ 3,6 Md€, soit + 6,7 %, après + 4,0 Md€, soit + 8,1 % en 2023).

Graphique n° 5 : dépenses réelles d'investissement des collectivités (2018-2024, en Md€)



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

Les subventions d'équipement versées (17,0 Md€) ont continué à augmenter (+ 5,0 % après + 5,9 % en 2023).

³³ Rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale 2023, juillet 2023 et *L'impact des prix sur l'investissement public local en 2024*, Chrono # 22, OFGL, février 2025. Selon l'OFGL, les dépenses d'équipement des collectivités sont constituées aux trois quarts par des travaux de construction (40 %) et de voirie et réseaux (38 %). Les index « bâtiments » et « travaux publics et divers de construction » sont appliqués à ces dépenses.

La progression des dépenses d'investissement est une nouvelle fois très marquée pour les communes (+ 9,3 %, comme en 2023) et, plus encore, pour les intercommunalités, dont les dépenses d'investissement accélèrent (+ 11,1 % après + 6,0 % en 2023).

Comme à l'accoutumée, l'évolution des dépenses d'investissement suit le cycle électoral municipal : le montant des dépenses augmente à l'approche des élections de 2026 afin de permettre la réalisation des objectifs du mandat sur le point de s'achever. Contribuent aussi à la dynamique des dépenses d'investissement des collectivités les objectifs nationaux et locaux, liés à la transition écologique, de rénovation du parc immobilier et de développement d'offres de transport en commun, ainsi que les dépenses de reconstruction faisant suite à des violences urbaines ou à des catastrophes naturelles.

Au total, les dépenses d'investissement de la période 2020 - 2026 s'annoncent très supérieures à celles du précédent mandat 2014 - 2019 (voir chapitre II - I - D - *infra*).

Alors que les dépenses d'investissement des départements avaient continué à progresser en 2023 (+ 2,6 %) malgré la chute de leur épargne, elles diminuent en 2024 (- 0,5 Md€, soit - 3,7 %). Les départements ont réduit leurs dépenses d'équipement (- 2,8 %, après + 2,4 % en 2023), comme les subventions d'équipement qu'ils attribuent (- 0,2 Md€, soit - 5,0 % après + 3,1 % en 2023).

Contrairement à 2023, la hausse de l'investissement des régions (+ 6,6 %) n'est pas portée par le dynamisme des fonds européens dont elles assurent la gestion (+ 7,7 % hors fonds européens). Les régions privilégient les subventions d'équipement (+ 9,0 %) à leurs dépenses d'équipement (- 5,4 % en 2024, après + 5,6 % en 2023).

2 - Un moindre autofinancement de leurs dépenses d'investissement par les collectivités

Depuis 2023, les collectivités autofinancent une part déclinante, quoique toujours élevée, de leurs dépenses d'investissement : 64,0 % en 2024, après 69,4 % en 2023, contre 76,4 % en 2022.

Tandis que les collectivités ont continué à accroître leurs dépenses d'investissement, le montant des ressources internes qu'elles peuvent consacrer à leur financement (49,5 Md€) a diminué pour la seconde année consécutive (- 0,8 Md€ en 2024, soit - 2,4 Md€ depuis 2022).

Cette évolution est entièrement imputable à la diminution de l'épargne nette (voir C - *supra*). Au contraire, les recettes réelles d'investissement (28,8 Md€), qui constituent l'autre composante de l'autofinancement, ont continué à croître (+ 4,6 %), bien qu'à un rythme ralenti par rapport à 2023 (+ 7,0 %).

En 2024, les subventions d'équipement (16,7 Md€), qui représentent près de 57,9 % des recettes réelles d'investissement, ont continué à augmenter (+ 1,3 Md€, soit + 8,4 %), à un rythme toutefois inférieur à celui des années précédentes, marquées par les dotations exceptionnelles versées dans le cadre du plan de relance au sortir de la crise sanitaire. Le montant des subventions d'équipement dépasse néanmoins de près d'un quart celui de 2022 et de moitié celui de 2019.

Les subventions d'équipement

Les subventions d'équipement perçues par les collectivités comprennent des subventions et dotations versées par l'État dans le cadre de mesures de soutien à l'investissement local. Les crédits exécutés au titre de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales* (1,8 Md€) ont diminué en 2024 (- 6,6 %) après trois années d'augmentation dans le cadre du plan de relance et de l'accélération de la transition écologique. En revanche, ceux du fonds pour l'accélération de la transition écologique ou « fonds vert » ont augmenté (de 0,5 Md€ à 0,6 Md€). Au global, selon la comptabilité des collectivités, l'État leur a versé en 2024 3,8 Md€ de subventions d'équipement (+ 7,0 %, après + 5,3 % en 2022).

Les subventions d'équipement correspondent ensuite, pour moins d'un tiers, à des subventions versées entre catégories de collectivités (4,9 Md€), dont le « bloc communal » est le principal bénéficiaire.

Enfin, elles sont constituées de fonds européens (3,6 Md€, soit 21,8 % des subventions d'équipement). Leur montant, bien qu'en diminution (- 5,8 % par rapport à 2023), reste très supérieur à la moyenne des années 2019 à 2022 (2,4 Md€).

Classé au plan comptable parmi les subventions d'équipement, le produit des amendes de radars automatiques fournit aux collectivités une recette d'appoint (0,6 Md€ en 2024) très dynamique (+ 14,1 %, après + 36,2 % en 2023).

Les collectivités bénéficient en outre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)³⁴. Il s'agit du principal soutien de l'État à l'investissement local. Son montant a atteint 6,5 Md€ en 2024. L'accélération de ce concours (+ 9,4 %, après + 4,4 % en 2023) reflète la progression des dépenses d'équipement des collectivités et, dans une moindre mesure, l'extension du périmètre des dépenses éligibles³⁵. En 2024, son montant dépasse de 1,2 Md€ (soit + 22,9 % ou + 7,5 % en euros constants) celui perçu par les collectivités en 2019.

En revanche, le produit de la taxe d'aménagement (1,0 Md€) a chuté en 2024 (- 25,5 %), en raison, pour partie, de dysfonctionnements affectant la gestion de cet impôt (voir chapitre II - I - B - *infra*).

3 - Une trésorerie qui se réduit et se concentre sur le « bloc communal »

En 2024, la conjonction de la baisse de l'autofinancement et de la hausse des dépenses d'investissement se traduit par une forte augmentation du besoin de financement des dépenses d'investissement pour la deuxième année consécutive (+ 5,7 Md€, soit + 25,7 % en 2024 après + 6,2 Md€, soit + 38,4 % en 2023). Le besoin de financement de l'année 2024 (27,9 Md€) a augmenté de près des deux tiers par rapport à celui de 2019 (17,2 Md€).

En 2023, les collectivités avaient puisé dans leur fonds de roulement, dont le montant avait gonflé sous l'effet des emprunts contractés au cours des années précédentes par anticipation de la remontée des taux d'intérêt, historiquement faibles. Dans ces conditions, leur fonds de roulement avait baissé de 4,0 Md€. En 2024, elles ont à nouveau prélevé leur fonds de roulement, à hauteur de 4,1 Md€³⁶.

Cette nouvelle réduction du fonds de roulement a eu pour corollaire une baisse supplémentaire du solde du compte courant des collectivités au Trésor³⁷. Fin décembre 2024, la trésorerie des collectivités s'élevait ainsi à 49,6 Md€ contre 55,1 Md€ en 2023 (- 5,4 Md€) et 59,6 Md€ en 2022 (- 10,0 Md€ en cumul).

³⁴ Il consiste en une compensation à un taux forfaitaire (16,404 %) de la charge de TVA qu'elles supportent sur leurs dépenses réelles d'investissement versées en année N, N+1 ou N+2 selon le régime de versement et qu'elles ne peuvent récupérer, n'étant pas assujetties à cette imposition.

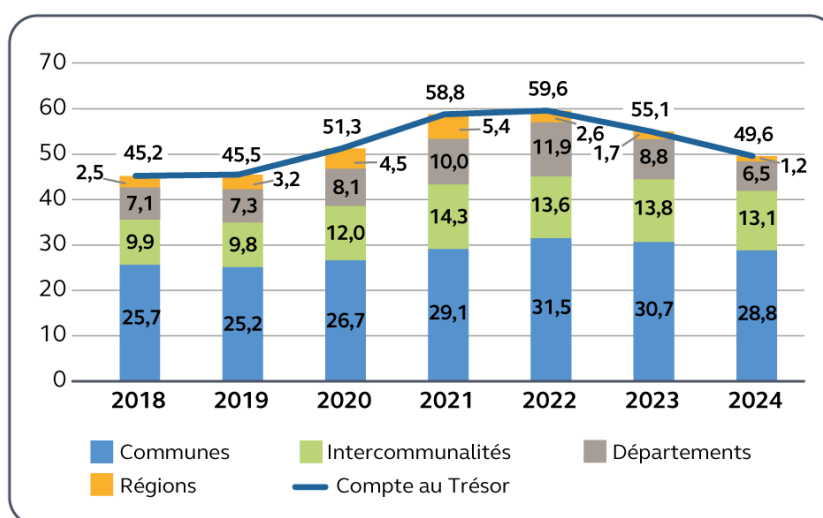
³⁵ Les dépenses d'aménagement des terrains depuis 2024 après les dépenses de fourniture de prestations de solutions relevant de l'informatique en nuage depuis 2021 et les dépenses d'entretien des réseaux depuis 2020.

³⁶ Pour une petite part, ce prélèvement correspond à la reprise par une partie des départements de recettes de DMTO mises en réserve en 2022 ou 2023 (383,8 M€).

³⁷ Les collectivités font partie des « correspondants du Trésor ». Les dépôts de ces derniers procurent à l'État une ressource de trésorerie gratuite.

Exprimé en valeur absolue, le solde du compte courant à fin 2024 continue à dépasser celui des années précédant la crise sanitaire. Il représente l'équivalent de 2,7 mois de charges de fonctionnement, en léger retrait par rapport à l'avant crise (2,9 mois en 2019).

Graphique n° 6 : solde du compte au Trésor des collectivités (2018-2024, en Md€)



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

L'ampleur de la baisse de la trésorerie varie fortement selon les catégories de collectivité. La trésorerie des régions, en forte baisse (- 0,5 Md€, soit - 30,3 %), s'établit à un niveau particulièrement faible (1,2 Md€). Sans être à l'étiage, celle des départements connaît de nouveau une forte contraction (- 2,3 Md€, soit - 26,5 %). La diminution de la trésorerie est plus modérée pour les communes (- 1,9 Md€, soit - 6,2 %) et les intercommunalités (- 0,7 Md€, soit - 5,0 %).

Si le « bloc communal » conserve une trésorerie élevée, certaines communes connaissent une situation tendue. Leur nombre est limité, mais en hausse. À fin décembre 2024, 584 communes avaient une trésorerie négative, après déduction des crédits de trésorerie contractés à très court terme auprès d'établissements financiers, contre 497 fin 2023 ; c'était aussi le cas de 67 intercommunalités contre 54.

4 - Une hausse de l'endettement financier globalement soutenable, mais problématique pour un nombre croissant de collectivités

En 2023, le besoin de financement des dépenses d'investissement n'avait été que partiellement couvert par l'emprunt. Le flux de nouveaux emprunts avait même diminué par rapport aux deux années précédentes.

En effet, en 2021 et 2022, le montant des emprunts souscrits avait dépassé le besoin de financement en raison du retard pris par une partie des projets d'investissement et d'anticipations de remontée des taux d'intérêt.

En 2024, le recours à de nouveaux emprunts a, au contraire, fortement augmenté (+ 5,6 Md€, soit + 30,5 %). Le montant des nouveaux emprunts souscrits (23,8 Md€) dépasse de loin celui des remboursements d'emprunts (16,9 Md€, soit + 1,5 %) et atteint son plus haut niveau depuis 2019.

Dans ces conditions, l'encours de la dette des collectivités, relativement stable en 2023, a progressé de 7,2 Md€ (soit + 3,9 %) pour atteindre 194,5 Md€. L'endettement des régions (+ 2,1 Md€), des départements (+ 2,2 Md€) et des intercommunalités (+ 2,1 Md€) a augmenté deux fois plus que celui des communes (+ 0,8 Md€).

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

Malgré une légère baisse des taux moyens, la hausse de l'endettement concourt à celle des charges d'intérêts, qui constituent une charge de fonctionnement (5,1 Md€). Leur progression ralentit toutefois (+ 0,6 Md€, soit + 13,5 % contre + 1,0 Md€, soit + 28,8 % en 2023).

Des taux d'intérêt en légère diminution³⁸

En 2024, le taux d'intérêt moyen des nouveaux emprunts a légèrement diminué : 3,54 % contre 3,79 % en 2023. Il reste toutefois plus élevé qu'en 2022 (2,07 %) et les années précédentes (moins de 1 % entre 2019 et 2021), malgré la baisse des taux de la Banque centrale européenne.

Les écarts de taux d'emprunt moyen entre catégories de collectivités se sont réduits en 2024 par rapport à 2023 (de 3,49 % à 3,63 % en 2024 contre 3,49 à 3,93 % en 2023).

La durée moyenne des nouveaux emprunts continue à progresser (20,2 années après 19,7 années en 2023) et atteint son plus haut niveau depuis 2014.

Le taux moyen du stock de la dette au 31 décembre 2024 a légèrement diminué, à 2,5 % (soit - 0,05 %), en raison notamment de la diminution du coût de la dette à taux variable (- 0,61 %). La part de la dette à taux fixe s'est stabilisée à 74 % en 2024 (contre 90 % en 2020).

Les montants empruntés ont été souscrits pour moitié auprès des banques, une proportion en légère augmentation en 2024.

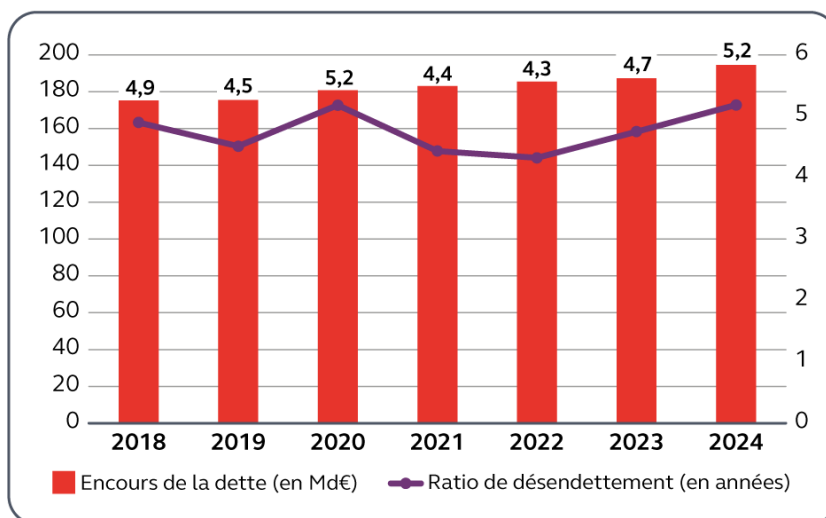
Les émissions d'obligations représentent un peu plus du quart des emprunts, en léger retrait par rapport à 2023.

L'augmentation de l'endettement financier et la diminution de l'épargne brute entraînent la détérioration d'un autre indicateur clé de la santé financière des collectivités : le ratio de désendettement, qui mesure le nombre d'années d'épargne brute théoriquement nécessaire pour rembourser intégralement l'endettement financier. Plus cet indicateur est élevé, plus les marges de manœuvre des collectivités se resserrent.

En 2024, 5,2 années d'épargne brute auraient en théorie été nécessaires aux collectivités pour rembourser la totalité de leurs dettes financières. Ce ratio est sensiblement plus élevé que celui des deux années précédentes (4,7 années en 2023 et 4,3 années en 2022). De fait, il revient au niveau qui était le sien en 2020, l'année de la crise sanitaire.

³⁸ Finance Active, *Observatoire de la dette des collectivités locales*, mars 2025.

Graphique n° 7 : endettement financier (en Md€) et ratio de désendettement (en années) des collectivités entre 2018 et 2024



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

Pour les collectivités prises dans leur ensemble, le ratio de désendettement continue néanmoins à se situer à un niveau favorable. En effet, il demeure bien en-deçà du plafond national de référence fixé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022³⁹.

Toutefois, les entités locales qui dépassent ce plafond sont de plus en plus nombreuses. En 2024, c'est le cas de deux régions, de quinze départements, de 68 intercommunalités et de 3 723 communes. Ce nombre a augmenté pour les communes et les départements depuis 2023.

³⁹ 12 années pour les communes et les intercommunalités, dix années pour les départements et neuf années pour les régions. La LPFP 2023 - 2027 n'a pas reconduit ce plafond, qui prenait place dans le cadre du dispositif dit des « contrats de Cahors » d'encadrement de l'évolution des charges réelles de fonctionnement des collectivités.

II - Une hausse du besoin de financement des collectivités qui a contribué à la dégradation des finances publiques en 2024

Les collectivités sont soumises à une « règle d'or » budgétaire qui leur interdit de financer par l'emprunt leurs dépenses de fonctionnement, charge d'intérêts comprise, et le remboursement de leurs dettes financières.

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

Les collectivités dégagent une capacité de financement lorsque la somme de leur épargne nette des remboursements d'emprunts et des autres recettes d'investissement dépasse leurs dépenses d'investissement. Souvent, les collectivités constituent une épargne préalable à la réalisation de leurs investissements, qui peut se traduire par un solde positif. *A contrario*, elles peuvent dégager un solde négatif lorsqu'elles effectuent des prélèvements sur leur fonds de roulement (mobilisation de la trésorerie accumulée) ou augmentent leur endettement pour financer des investissements. Un solde négatif traduit un besoin de financement des investissements non couvert par l'épargne annuelle et les recettes d'investissement. Au cours des années récentes, le solde des collectivités a été positif en 2021 et 2022, neutre en 2019 et négatif en 2020, 2023 et 2024.

Compte tenu de sa date de promulgation, l'année 2024 était la première année d'application de la loi du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027. Alors que cette loi prévoyait que les collectivités contribuent au redressement des finances publiques en 2024, une augmentation plus forte de leur besoin de financement a au contraire contribué à leur dégradation.

A - Une loi de programmation des finances publiques sans levier d'action vis-à-vis des collectivités

1 - Des objectifs ambitieux de participation des collectivités au redressement des finances publiques

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (LPFP 2023-2027) prévoyait un important excédent de financement des administrations publiques locales (APUL) à l'horizon 2027 (13,5 Md€, soit 0,4 point de PIB). Compte tenu de l'anticipation d'un besoin de

financement des organismes divers d'administration locale (ODAL)⁴⁰, la réalisation de cet excédent devait être assurée par les collectivités : en 2027, elles devaient dégager un excédent inédit de 17,3 Md€, soit 0,5 point de PIB.

Dans cet objectif, les dépenses de fonctionnement des collectivités, en comptabilité budgétaire, devaient baisser en volume de 0,5 point par an au cours des années 2024 à 2027, sur un périmètre excluant celles des dépenses sociales sur lesquelles les départements ont le moins de leviers d'action⁴¹.

Le programme de stabilité transmis à la Commission européenne en avril 2024 a conservé les objectifs de baisse en volume des dépenses de fonctionnement des collectivités et d'excédent de financement des collectivités et des administrations publiques locales à l'horizon 2027.

2 - L'absence de dispositif de mise en œuvre des objectifs

Comme la Cour l'a souligné dans son rapport sur les finances publiques locales de 2024⁴², les objectifs de la loi de programmation des finances publiques ont été définis de manière volontariste sans que les associations d'élus locaux n'y adhèrent.

Contrairement à son projet initial, la LPFP 2023-2027 n'a pas prévu de dispositif à même de garantir la réalisation de ces objectifs⁴³.

Ainsi, elle n'a pas reconduit, selon des modalités adaptées, le dispositif de contractualisation de l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités dépassant une certaine taille financière (« contrats de Cahors »), défini par la LPFP pour les années 2018 à 2022. Abandonné dès mars 2020 dans le contexte de la crise sanitaire, il avait, durant sa courte période de mise en œuvre, favorisé la maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités, sans toutefois démontrer son efficacité pour améliorer leur solde et réduire leur endettement⁴⁴.

⁴⁰ Qui incluent notamment Île-de-France-Mobilités et la Société des grands projets.

⁴¹ Revenu de solidarité active, allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap et aide sociale à l'enfance (28,7 Md€ environ en 2024). En revanche, les autres dépenses sociales par nature, en faveur notamment des personnes âgées et handicapées (environ 8,6 Md€) sont intégrées à l'objectif.

⁴² Cour des comptes, Rapport sur les finances publiques locales, fascicule 2, octobre 2024.

⁴³ Elle se borne à prévoir la présentation par la collectivité, à l'occasion de son débat d'orientation budgétaire, de son objectif concernant l'évolution de ses charges réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de sa section de fonctionnement.

⁴⁴ Voir Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales, fascicule 2*, octobre 2024.

La LPFP pour les années 2023 à 2027 n'a pas non plus renforcé l'encadrement des concours financiers de l'État aux collectivités, alors que leur évolution influence celle de leurs dépenses, comme l'ont montré les effets de la réduction de la DGF entre 2014 et 2017. Ce levier est potentiellement d'autant plus puissant qu'à la suite des réformes récentes de la fiscalité locale, les concours de l'État représentent plus de la moitié des recettes de fonctionnement et d'investissement des collectivités (53,4 % en 2024). Pourtant, le périmètre des concours de l'État pour lesquels la loi de programmation fixe un objectif d'évolution continue à porter sur un ensemble réduit de flux financiers⁴⁵, qui n'a pas évolué malgré la diversification des transferts financiers de l'État. Ainsi, il ne comprend pas les fractions d'impôts nationaux, notamment de TVA, et les dotations à l'investissement.

Par ailleurs, la réalisation des objectifs de solde des collectivités dépend pour partie de celle des prévisions de dépenses d'investissement. La baisse importante en volume anticipée en fin de période au motif du cycle électoral municipal est plausible au regard des situations passées, mais n'a pas un caractère automatique. En particulier, les besoins liés à la transition écologique pourraient perturber les effets habituels du cycle.

Enfin, les objectifs de la loi de programmation n'ont pas été différenciés par catégories de collectivités, alors que leurs situations financières sont hétérogènes. Les collectivités du « bloc communal », prises globalement, disposent de marges d'ajustement plus importantes que les départements ou les régions.

B - Une forte hausse du besoin de financement des collectivités qui pèse sur la situation d'ensemble des finances publiques

Dans son précédent rapport sur les finances publiques locales⁴⁶, la Cour avait fait état de la perspective d'un changement de l'ordre de grandeur du besoin de financement des collectivités en 2024, au vu de l'évolution de leurs recettes et de leurs dépenses au cours des huit premiers mois de l'année. Cette perspective s'est concrétisée, le besoin de financement des collectivités, exprimé en comptabilité nationale, ayant plus que doublé entre 2023 et 2024.

⁴⁵ Les prélèvements sur recettes, hormis le fonds de compensation de la TVA, principal prélèvement à caractère évaluatif, et les crédits de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*.

⁴⁶ Cour des comptes, Rapport sur les finances publiques locales, fascicule 2, octobre 2024.

1 - Une forte dégradation du solde des collectivités

En 2024, le solde des collectivités et de leurs groupements (intercommunalités et syndicats) en comptabilité budgétaire, qui correspond à la différence entre leurs recettes et leurs dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement, s'est fortement dégradé.

Il a atteint - 12,0 Md€, soit un niveau 1,8 fois plus élevé que celui de 2023 (- 6,4 Md€), après deux années de solde positif en 2021 et 2022.

Tableau n° 4 : solde des recettes et des dépenses réelles des collectivités et de leurs groupements (2019-2024, en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Collectivités et groupements (intercommunalités)						
<i>Produits réels de fonctionnement (1)</i>	224,4	220,3	231,6	242,9	251,3	258,2
<i>Charges réelles de fonctionnement (2)</i>	185,5	185,4	190,3	200,0	211,8	220,5
<i>Solde de fonctionnement (3) = (1) – (2)</i>	38,9	34,9	41,3	42,9	39,4	37,7
<i>Recettes réelles d'investissement (4)</i>	24,0	23,6	24,8	27,5	27,5	28,8
<i>Dépenses réelles d'investissement (5)</i>	64,5	59,9	63,6	67,9	72,5	77,4
<i>Solde d'investissement (6) = (4) – (5)</i>	- 40,5	- 36,3	- 38,8	- 42,2	- 45,0	- 48,7
<i>Solde total (7) = (3) + (6)</i>	- 1,5	- 1,4	2,5	0,7	-5,5	- 11,0
Groupements (syndicats)						
<i>Solde total (8)</i>	- 0,4	- 0,1	0,0	- 0,6	- 0,9	- 0,7
Collectivités et groupements						
<i>Solde global (9) = (7) + (8)</i>	- 1,9	- 1,5	2,5	0,1	- 6,4	-11,7

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

En comptabilité nationale, après application par l'Insee des retraitements nécessaires à leurs comptes budgétaires, les collectivités connaissent un besoin de financement du même ordre de grandeur.

En 2024, ce besoin de financement a atteint 11,4 Md€, soit 2,3 fois celui de 2023 (5,0 Md€). Cette dégradation du solde des collectivités de 6,4 Md€ explique, comme celle intervenue en 2023, 90 % de la dégradation du solde des administrations publiques locales prises dans leur ensemble.

**Tableau n° 5 : capacité ou besoin (-) de financement
des administrations publiques locales (2019-2024, en Md€)**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Collectivités (1)</i>	0,0	- 0,1	4,5	2,9	- 5,0	- 11,4
<i>Organismes divers d'administration locale ou ODAL* (2)</i>	- 2,5	- 3,8	- 5,4	- 4,0	- 4,5	- 5,3
<i>Total APUL (3) = (1) – (2)</i>	- 2,5	- 3,9	- 0,9	- 1,1	- 9,5	- 16,7

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

Note : la ligne « Collectivités » comprend aussi les intercommunalités et les syndicats.

* Il s'agit notamment de la société des grands projets et d'Île-de-France mobilités.

Selon l'Insee, l'excédent de financement du « bloc communal », fortement réduit en 2023 (0,6 Md€), a fait place en 2024 à un besoin de financement (- 2,6 Md€). Sa dégradation explique pour près de moitié celle du solde des collectivités dans leur ensemble. Si le besoin de financement des départements (- 5,5 Md€ en 2024) connaît une augmentation de moindre ampleur (- 2,2 Md€) qu'en 2023, où il est apparu, il représente toutefois la moitié du besoin de financement total des collectivités. Le besoin de financement des régions (- 3,0 Md€ en 2024), en hausse pour la deuxième année consécutive, augmente de plus de moitié. *A contrario*, le solde des syndicats s'améliore tout en restant légèrement négatif (de - 0,5 Md€ en 2023 à - 0,3 Md€ en 2024).

**Tableau n° 6 : capacité ou besoin (-) de financement
des collectivités (2019-2024, en Md€)**

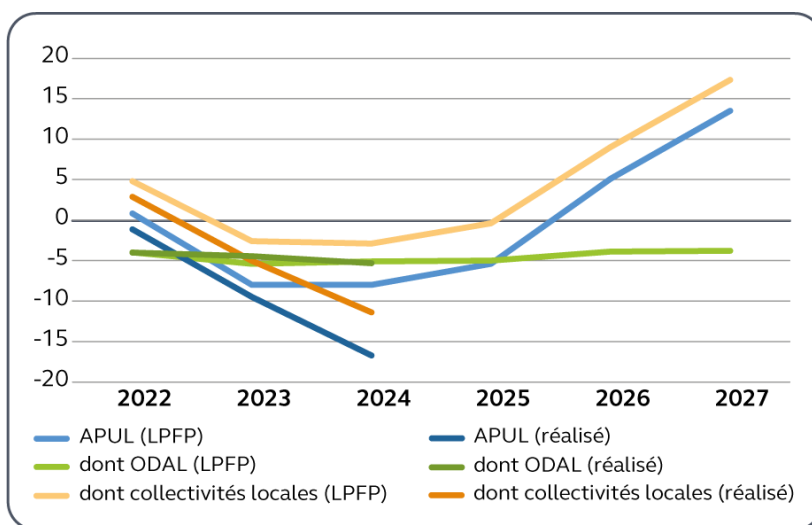
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Communes et intercommunalités (1)</i>	- 0,7	2,9	4,8	2,7	0,6	- 2,6
<i>Départements (2)</i>	0,5	- 1,2	1,5	1,5	- 3,3	- 5,5
<i>Régions (3)</i>	0,3	- 1,7	- 1,9	- 1,4	- 1,8	- 3,0
<i>Syndicats (4)</i>	- 0,1	0,0	0,1	0,1	- 0,5	- 0,3
<i>Total collectivités et groupements (1) + (2) + (3) + (4)</i>	0,0	- 0,1	4,5	2,9	- 5,0	- 11,4

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

En 2024, le solde des collectivités est plus dégradé au total de 8,5 Md€ que ne le prévoyait la LPFP 2023 - 2027. Cet écart s'est fortement accru par rapport à l'année 2023 (où il atteignait 2,4 Md€, dont un effet base défavorable de 1,9 Md€ datant de l'année 2022)⁴⁷. Le solde des ODAL est quant à lui presque conforme à sa prévision.

⁴⁷ En raison du changement de base de référence de l'Insee, les résultats 2023 (en base 2020) ne peuvent être directement comparés aux objectifs de la loi de programmation (exprimés en base 2014).

Graphique n° 8 : objectifs de solde de la loi de programmation des finances publiques et soldes réalisés des administrations publiques locales et des collectivités en comptabilité nationale entre 2022 et 2027 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction générale du Trésor, de l'Insee et de la loi de programmation des finances publiques
 APUL : administrations publiques locales
 ODAL : organismes divers d'administration locale
 LPFP : loi de programmation des finances publiques

2 - Un besoin de financement des collectivités faible en proportion de celui des administrations publiques, mais qui contribue pour moitié à la dégradation de ce dernier en 2024

En 2024, le solde de l'ensemble des administrations publiques (APU) s'est établi à - 5,8 % du PIB, soit une dégradation de 0,4 point par rapport à 2023 et de 1,1 point en cumul par rapport à 2022.

Celui des collectivités s'est élevé à - 0,4 % du PIB, soit une dégradation de 0,2 point par rapport à 2023 et de 0,5 point en cumul par rapport à 2022.

Entre 2022 et 2024, la dégradation du solde des collectivités exprimée en pourcentage du PIB (- 0,5 point de PIB) représente la moitié de celle du solde des APU (- 1,1 point de PIB). C'est également le cas pour la seule année 2024 (- 0,2 point sur - 0,4 point de PIB), sachant cependant que le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) s'est plus dégradé (- 0,4 point de PIB) que celui des collectivités (- 0,2 point), tandis que celui des administrations publiques centrales s'est légèrement redressé (+ 0,1 point de PIB).

Tableau n° 7 : solde des administrations publiques, global et par secteur (2019-2024)

	2019		2020		2021		2022		2023		2024	
	Md€	Pt PIB	Md€	Pt PIB	Md€	Pt PIB	Md€	Pt PIB	Md€	Pt PIB	Md€	Pt PIB
APU (1+2+3)	-58,2	-2,4	-207,1	-8,9	-165,1	-6,6	-125,9	-4,7	-151,7	-5,4	-169,6	-5,8
APUC (1)	-67,8	-2,8	-154,9	-6,7	-144,5	-5,8	-133,2	-5,0	-153,7	-5,4	-154,1	-5,3
Dont État	-65,9	-2,7	-177,0	-7,6	-144,1	-5,7	-148,1	-5,6	-151,9	-5,4	-152,3	-5,2
ASSO (2)	12,1	0,5	-48,3	-2,1	-19,7	0,0	8,5	0,3	11,5	0,4	1,3	0,0
APUL (3)	-2,5	-0,1	-3,9	-0,2	-0,9	0,0	-1,1	0,0	-9,5	-0,3	-16,7	-0,6
Dont collectivités	0,0	0,0	-0,1	0,0	4,5	0,2	2,9	0,1	-5,0	-0,2	-11,4	-0,4

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

Compte tenu de son évolution récente, le solde des collectivités représente ainsi une part croissante, bien que minoritaire, du solde négatif des administrations publiques (6,7 % en 2024, après 3,6 % en 2023).

3 - Un solde des collectivités plus dégradé que l'objectif en raison de la dynamique des dépenses de fonctionnement

En 2023, le solde des collectivités s'était élevé à - 5,0 Md€, contre - 2,6 Md€ dans la LPFP 2023-2027. Comme la Cour l'a montré⁴⁸, ce dépassement était imputable à une hausse des dépenses de fonctionnement et d'investissement plus forte que la trajectoire anticipée.

Le programme de stabilité d'avril 2024 a pris acte de ce dépassement et relevé à - 7,0 Md€ la prévision de solde des collectivités pour 2024.

⁴⁸ Rapport sur les finances publiques locales, fascicule 1, juillet 2024.

Le dépassement de ce solde, à hauteur de - 4,4 Md€, est entièrement attribuable à la dynamique des dépenses de fonctionnement, les dépenses réelles d'investissement des collectivités (en hausse de + 6,8 %) ayant moins progressé que la prévision des dépenses d'investissement des APUL hors Société des Grands Projets dans le programme de stabilité comme dans la loi de programmation des finances publiques (soit respectivement + 7,5 % et + 8,5 %).

Les charges réelles de fonctionnement des collectivités en comptabilité budgétaire ont plus augmenté en volume en 2024 (+ 2,1 points) qu'en 2023 (+ 1 point). Cette progression en volume est près de deux fois plus élevée que celle du PIB (la croissance économique s'est élevée à 1,1 % en 2024).

Cette hausse dépasse largement les prévisions inscrites dans le programme de stabilité (- 0,6 point en volume), et dans la LPFP 2023-2027 (- 0,5 point). L'écart de 2,7 points de pourcentage avec la prévision du programme de stabilité représente un surcroît de charges de fonctionnement pouvant être estimé à 6,0 Md€.

La prise en compte des dépenses sociales soustraites par la loi de programmation à l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement diminue l'écart, sans changer l'ordre de grandeur (+ 1,8 % en volume, soit un écart de 2,4 points de pourcentage)⁴⁹.

Seule une catégorie de collectivités a atteint en 2024 les objectifs fixés par le programme de stabilité ou par la LPFP 2023-2027. Les charges de fonctionnement des régions ont été stables en volume (+ 0,1 point) et diminué de 1,6 point en volume à périmètre constant⁵⁰. En revanche, ont augmenté en volume celles des départements (+ 2 points en neutralisant l'incidence sur les dépenses 2023 des mises en réserve de DMTO), celles des communes (+ 2,2 points) et celles des intercommunalités (+ 3,6 points).

⁴⁹ La LPFP pour les années 2023 à 2027 prévoit la neutralisation de certaines dépenses sociales (voir *supra*). La Cour a neutralisé les comptes qui retracent précisément les dépenses de prestations de RSA, d'APA, de PCH et d'ASE. Faute d'information disponible sur leur montant, elle n'a en revanche pas neutralisé les dépenses indirectes de gestion administrative.

⁵⁰ Après neutralisation de l'effet d'une évolution du mode de gestion des trains express régionaux dans deux régions (voir Chapitre II – III - A - 2 - *infra*). Ce retraitement n'est pas prévu par la LPFP pour les années 2023 à 2027.

CONCLUSION

En 2024, le solde déficitaire des collectivités territoriales et de leurs groupements (intercommunalités et syndicats) a plus que doublé par rapport à 2023 (de - 5,0 Md€ à - 11,4 Md€), alors que celles-ci avaient dégagé un excédent de financement en 2022 (de 2,9 Md€). Dans ces conditions, les objectifs de contribution des collectivités au redressement des finances publiques fixés par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 sont d'emblée devenus hors d'atteinte.

Au lieu de diminuer, la progression en volume de leurs charges de fonctionnement s'est accélérée par rapport à 2023 (+ 2,1 points contre + 1 point en 2023). Leur hausse en volume a ainsi dépassé celle des produits de fonctionnement, pourtant notable (+ 0,7 point en volume après - 1,5 point en 2023).

Les charges de personnel ont-elles aussi augmenté, sous l'effet de mesures indiciaires, de la hausse des effectifs et de la revalorisation des régimes indemnitaires. Les dépenses d'achats et de biens et services ont ralenti, mais leur progression est restée très supérieure à l'inflation annuelle.

Malgré le dynamisme des taxes foncières, l'évolution des produits a été freinée par la poursuite de la chute des recettes de droits de mutation à titre onéreux, pour la deuxième année consécutive, et par la stabilité des recettes de TVA.

Dans ces conditions, l'épargne des collectivités a baissé avant et après remboursement des emprunts. Pour autant, les collectivités ont fortement accru leurs dépenses d'investissement (+ 6,8 %).

Afin de financer ces investissements, les collectivités ont puisé dans leur trésorerie et accru leur endettement. Néanmoins, la durée théorique de remboursement de l'endettement reste soutenable (5,2 années, contre 4,7 années en 2023 et 4,3 années en 2022). Les situations des différentes catégories de collectivités divergent cependant de plus en plus et chaque catégorie de collectivités connaît également des disparités croissantes en son sein.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 n'a pas prévu de dispositif de nature à permettre la réalisation de ses objectifs. La loi de finances pour 2025 a prévu une contribution des collectivités au redressement des finances publiques, dont la Cour examinera la portée dans le second fascicule de son rapport sur les finances publiques locales, qui sera publié à l'automne prochain.

Chapitre II

Une situation financière de plus en plus contrastée entre les différentes catégories de collectivités en 2024

Les situations financières des trois catégories de collectivités sont de plus en plus dissemblables. Le « bloc communal » présente une situation toujours favorable, du fait de la forte dynamique de ses recettes (I). La situation financière des départements connaît en revanche une forte dégradation, notamment sous l'effet de la chute des produits issus des droits de mutation à titre onéreux (II). Celle des régions s'érode désormais (III).

Chacune de ces trois catégories recouvre toutefois des situations hétérogènes, notamment parmi les départements.

I - Une situation toujours favorable du « bloc communal »

Précisions méthodologiques

Les collectivités du « bloc communal » regroupent les communes (au nombre de 34 935 au 1^{er} janvier 2024, dont 90,8 % ont une population inférieure à 3 500 habitants) et 1 254 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ou intercommunalités (990 communautés de communes, 229 communautés d'agglomération, 14 communautés urbaines et 21 métropoles), la métropole de Lyon et les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris.

Sauf exception⁵¹, toutes les communes sont membres d'une intercommunalité.

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

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

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

En 2024, la situation des collectivités du « bloc communal » est restée globalement favorable grâce à des produits de fonctionnement orientés à la hausse. Elles ont poursuivi leur effort d'investissement, en s'appuyant sur une épargne élevée et stable, une réduction de leur trésorerie et, pour le solde, un recours accru à l'emprunt. Cependant, les situations financières des communes et des intercommunalités et celles internes à chacune de ces catégories présentent des évolutions différenciées.

⁵¹ Il s'agit des îles mono-communales d'Yeu, de Bréhat, de Sein et d'Ouessant.

Tableau n° 8 : principaux agrégats comptables du « bloc communal » consolidé (2019-2024, en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2024-2023	
							En montant	En %
<i>Produits réels de fonctionnement (a)</i>	129,7	128,0	133,5	141,5	149,7	155,4	+ 5,7	+ 3,8 %
<i>Charges réelles de fonctionnement (b)</i>	106,6	106,2	109,5	116,3	123,3	129,2	+ 6,0	+ 4,8 %
<i>Épargne brute (a-b)</i>	23,1	21,8	24,0	25,2	26,5	26,2	- 0,3	- 1,2 %
<i>Épargne nette des remboursements d'emprunts</i>	12,6	11,5	13,2	14,0	15,4	15,0	- 0,3	- 2,3 %
<i>Dépenses réelles d'investissement</i>	42,9	36,5	38,6	42,2	45,6	50,0	+ 4,5	+ 9,8 %
<i>Encours de la dette</i>	115,7	117,3	117,7	119,7	120,5	123,4	+ 2,8	+ 2,3 %
<i>Solde du compte au Trésor</i>	35,0	38,6	43,4	45,2	44,5	42,0	- 2,6	- 5,8 %

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

A - Des produits de fonctionnement orientés à la hausse

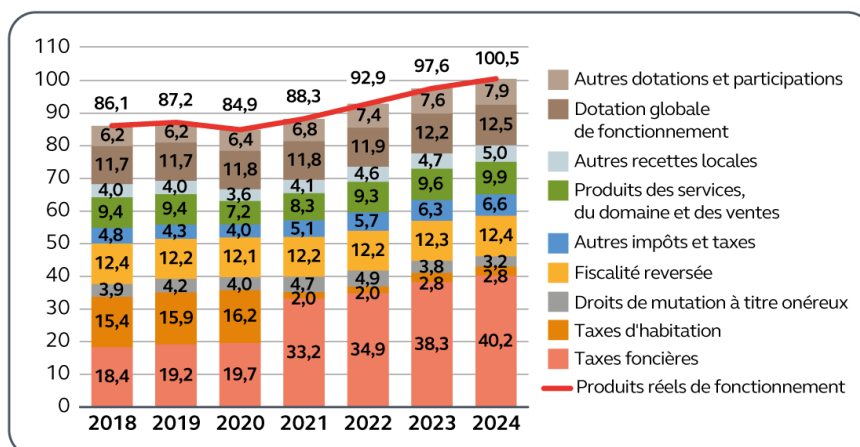
En 2024, les produits de fonctionnement du « bloc communal » (155,4 Md€) ont poursuivi leur progression (+ 5,7 Md€, soit + 3,8 %). Le ralentissement intervenu (après + 5,8 % en 2023 et + 6,0 % en 2022) masque une accélération en euros constants : après déduction de l'inflation, ces produits ont ainsi augmenté de 1,8 % en 2024, contre 0,9 % en 2023 et 0,8 % en 2022. Par rapport à 2019, année précédant la crise sanitaire, ils ont crû de 25,4 Md€ (soit + 19,8 % ou + 4,3 % en euros constants).

Comme cela a également été le cas au cours des années précédentes, les recettes des intercommunalités ont augmenté de manière plus soutenue que celles des communes (+ 4,8 %, contre + 3,0 % globalement ou + 3,2 % hors Ville de Paris en 2024).

Les suppressions de la taxe d'habitation sur les résidences principales⁵² et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)⁵³ ont eu pour effet de bouleverser la composition des produits de fonctionnement du « bloc communal » au profit de ceux qui ont compensé ces anciennes recettes : taxe foncière sur les propriétés bâties pour les communes ayant perdu la taxe d'habitation sur les résidences principales à partir de 2021 (la part départementale de cet impôt leur a été réaffectée) ; TVA pour les intercommunalités ayant perdu la taxe d'habitation sur les résidences principales à compter de 2021 et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises à compter de 2023.

Le graphique ci-après illustre la place déterminante des taxes foncières dans les produits de fonctionnement des communes.

Graphique n° 9 : produits de fonctionnement des communes (2018-2024, en Md€)⁵⁴



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

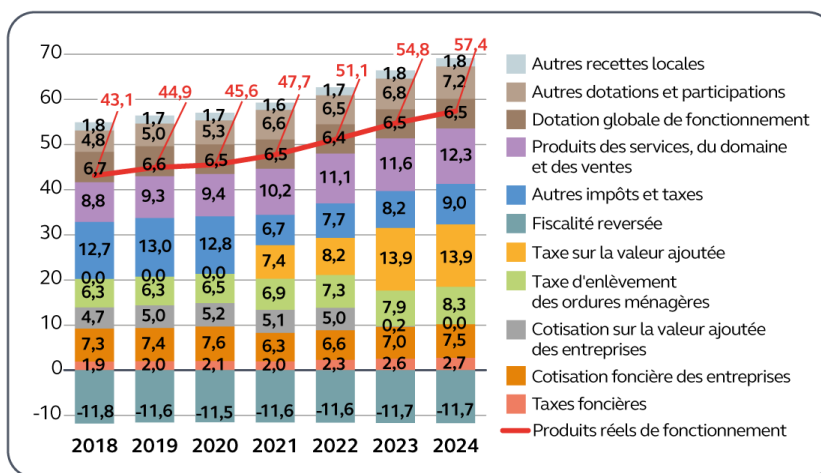
⁵² Cette suppression a été achevée en 2023. En 2021, le produit résiduel de la taxe d'habitation sur les résidences principales a été réaffecté à l'État.

⁵³ Le produit résiduel de la CVAE a été réaffecté à l'État en 2023.

⁵⁴ Les données sont issues des comptes de gestion, hormis pour les taxes foncières, les taxes d'habitation et la cotisation foncière des entreprises dont les données proviennent des fichiers de recensement des éléments d'imposition (REI). L'utilisation des données du REI est rendue nécessaire par le fait que l'ensemble des impôts fonciers sont enregistrés dans un compte unique dans la comptabilité des collectivités. Elle a pour inconvénient de retracer les impôts émis en 2024 au titre du seul rôle général, à l'exclusion des rôles supplémentaires, ce qui minore à la marge les montants de produits d'impôts ici analysés.

Le graphique suivant fait apparaître une structure de financement moins polarisée des intercommunalités, dans laquelle la TVA et les impôts ayant une assiette foncière (CFE, taxes foncières, TEOM) tiennent une place importante.

Graphique n° 10 : produits de fonctionnement des intercommunalités (2018-2024, en Md€)⁵⁵



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP
Les montants de TVA ne sont pas issus des comptes de gestion mais des notifications de la DGFIP.

1 - La dynamique des impôts fonciers

En 2024, les produits des impôts fonciers (taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxes d'habitation sur les résidences secondaires et les logements vacants, cotisation foncière des entreprises) se sont élevés à 56,0 Md€, soit + 5,3 %. Pour des raisons pratiques⁵⁶, les analyses ci-après portent sur un champ un peu plus étroit de 54,9 Md€ de produits, soit + 4,9 %, correspondant aux données issues des fichiers de recensement des éléments d'imposition (REI).

⁵⁵ Voir note de bas de page *supra*.

⁵⁶ Voir note de bas de page 56 *supra*.

Tableau n° 9 : produit des taxes ayant une assiette foncière perçues par le « bloc communal »⁵⁷ (2018-2024, en Md€)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2024 - 2023	
<i>TH</i>	22,6	23,4	23,8	2,8	2,9	3,9	3,9	0,0	- 0,6 %
<i>TFPB</i>	19,3	20,2	20,7	34,2	36,1	39,7	41,8	+ 2,1	+ 5,4 %
<i>TFPNB</i>	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	+ 0,1	+ 4,5 %
<i>CFE</i>	8,0	8,0	8,3	6,9	7,1	7,6	8,0	+ 0,4	+ 5,6 %
<i>Total</i>	50,8	52,6	53,8	44,8	47,2	52,3	54,9	+ 2,6	+ 4,9 %

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

Les données sont issues des REI. Les montants de TH incluent les majorations de THRS.

L'évolution des recettes de ces produits résulte principalement de la revalorisation des bases, de leur évolution physique et dans une moindre mesure des hausses de taux.

a) La taxe foncière sur les propriétés bâties

La taxe foncière sur les propriétés bâties est le principal impôt local. En 2024, son produit a atteint 41,8 Md€, dont 39,2 Md€ pour les communes et 2,6 Md€ pour les intercommunalités à fiscalité propre. Sa progression a décéléré en euros courants (+ 5,4 %, après + 9,9 % en 2023). Les locaux d'habitation et leurs dépendances ont été à l'origine de 73,7 % du produit de l'impôt, contre 20,3 % pour les locaux professionnels et 6,0 % pour les locaux industriels.

La hausse du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties se décompose entre un « effet bases » et un « effet taux d'imposition ».

La progression des bases (+ 4,5 % en 2024, après + 6,8 % en 2023) traduit leur évolution physique (+ 1,2 %, après + 1,0 %) et, plus encore, l'incidence de leur revalorisation annuelle (+ 3,3 %, après + 5,7 %). Celle-ci est tirée par la revalorisation automatique des bases des locaux d'habitation et des locaux industriels en fonction de l'inflation constatée entre novembre de l'année N - 1 et novembre de l'année N (+ 3,9 % en 2024, après + 7,1 % en 2023) et ralentie par celle des locaux professionnels (+ 1,1 %, après + 0,9 %). Depuis 2017, ces derniers sont réévalués chaque année par département en fonction de leur nature et de leur localisation, et non plus d'un coefficient national.

⁵⁷ Communes et groupements à fiscalité propre.

Le taux moyen d'imposition a de nouveau augmenté, mais dans une moindre mesure qu'en 2023 (+ 0,8 % en moyenne en 2024 contre + 2,9 % en 2023). Au total, 17,2 % des intercommunalités (215), regroupant près de 10 % de la population, ont augmenté leur taux d'imposition, contre 18,3 % en 2023. Cela a été également le cas de 16,7 % des communes (5 832), regroupant 14,1 % de la population, contre 14,0 % en 2023.

b) La taxe foncière sur les propriétés non bâties

Le produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties s'est élevé à 1,2 Md€ (+ 4,5 %), dont 1,0 Md€ pour les communes et 0,2 Md€ pour les intercommunalités à fiscalité propre. Les bases ont progressé de 3,9 %, contre 7,0 % en 2023.

14,9 % des communes (5 217), regroupant 11,4 % de la population, ont relevé leur taux d'imposition, contre 12,3 % en 2023. La hausse moyenne des taux d'imposition communaux a été plus faible en 2024 qu'en 2023 (+ 0,3 % contre + 0,5 %). Par ailleurs, 12,8 % des intercommunalités (161) ont augmenté leur taux, contre 12,4 % en 2023. La hausse moyenne des taux a été moindre en 2024 qu'en 2023 (+ 1,5 % contre + 2,3 %).

c) La cotisation foncière des entreprises

Le produit de la cotisation foncière des entreprises a atteint 8,0 Md€, dont 7,5 Md€ pour les intercommunalités et 0,5 Md€ pour les communes.

Sa progression a décéléré en euros courants (+ 5,6 %, contre + 7,1 % en 2023). Comme les années précédentes, elle a principalement reposé sur celle des bases d'imposition (+ 5,2 %), principalement tirée par l'évolution physique des bases (+ 3,2 %). L'effet de la revalorisation des bases est plus limité (+ 2,1 %), les locaux professionnels tenant une place prépondérante dans l'ensemble des bases et faisant l'objet de revalorisations *ad hoc*, et non d'une revalorisation automatique en fonction de l'inflation constatée, comme c'est le cas des locaux industriels.

En outre, le taux moyen d'imposition a augmenté, quoique dans une moindre mesure qu'en 2023 (+ 0,5 % en moyenne contre + 0,7 %). 12,6 % des EPCI ont augmenté leur taux d'imposition, contre 14,4 % en 2023. Par ailleurs, 10,5 % des communes toujours bénéficiaires de la CFE ont augmenté leur taux, contre 8,5 % en 2023.

d) La situation particulière de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires : une ressource à fort potentiel, une collecte perturbée

Si la taxe d'habitation sur les résidences principales a été supprimée, les collectivités du « bloc communal » continuent à percevoir les recettes de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et, sous réserve d'avoir instauré cet impôt⁵⁸, de la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV).

En 2024, le produit de la THRS s'est élevé à 3,7 Md€⁵⁹ (dont 2,7 Md€ pour les communes et 1,0 Md€ pour les intercommunalités à fiscalité propre), contre 3,8 Md€ en 2023. Malgré leur revalorisation automatique en fonction de l'inflation constatée, les bases de THRS ont baissé en 2024 (- 5,9 %), après avoir augmenté de manière anormale en 2023 (+ 24,4 %).

Les dysfonctionnements de la collecte de la taxe d'habitation sur les résidences principales et sur les logements vacants

En 2023, la taxation de la THRS et de la THLV a été établie pour la première fois à partir des données déclarées par les contribuables dans l'application GMBI « Gérer Mes Biens Immobiliers ».

Certains contribuables ont été assujettis à tort en raison des règles de gestion appliquées par la DGFIP aux informations déclarées ou omises.

Comme l'a souligné la Cour⁶⁰, ces assujettissements à tort ont un coût considérable pour l'État. En application de l'article 1641 du code général des impôts, l'État verse en effet aux communes et intercommunalités le produit voté de la taxe d'habitation et prend à sa charge les frais de dégrèvement et de non-valeur de cette imposition⁶¹.

Au 30 mai 2025, l'État a dégrèvé au total 1 069,4 M€ au titre de la THRS et 62,6 M€ au titre de la THLV exigibles en 2023, à la suite de l'introduction d'1,1 million de recours par des contribuables.

⁵⁸ Cette faculté existe pour les communes dans lesquelles ne s'applique pas la taxe sur les logements vacants, impôt obligatoire affecté à l'État.

⁵⁹ Montant issu du fichier de recensement des éléments d'imposition (REI), incluant les majorations.

⁶⁰ Voir Cour des comptes, rapport public thématique *Gérer mes biens immobiliers*, janvier 2025.

⁶¹ En dehors des dégrèvements de la majoration de la THRS résultant de l'application du II de l'article 1407 ter du code général des impôts.

Malgré les modifications apportées aux règles de gestion des impôts, les dégrèvements pris en charge par l'État au titre de la THRS et la THLV exigibles en 2024 s'inscrivent d'ores et déjà à un niveau très élevé. À la suite de l'introduction de 0,6 million de recours, leur montant s'élève à 650,1 M€ pour la THRS et à 104,6 M€ pour la THLV au 30 mai 2025. Il va continuer à s'accroître au cours des mois suivants.

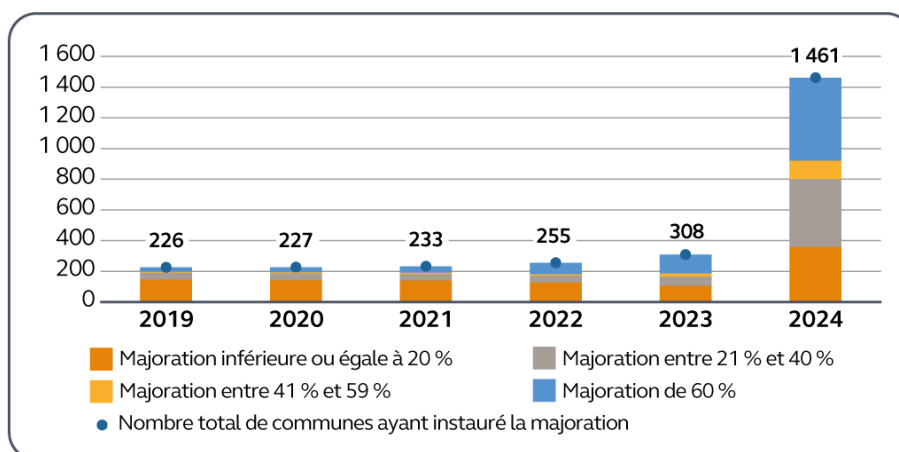
Le taux moyen de la THRS a légèrement baissé en 2024 (- 0,2 %), sous l'effet des corrections apportées aux bases. Néanmoins, 6 289 communes, soit 18,0 % des communes, représentant 12,9 % de la population, ont augmenté leur taux d'imposition en 2024, contre 4 440 en 2023. Pour une part, l'augmentation du nombre de communes qui relèvent leur taux d'imposition s'explique par le nouveau dispositif⁶² de majoration spéciale du taux de la THRS qui permet d'augmenter ce dernier sans augmenter corrélativement celui de la TFPB, sous certaines conditions⁶³. Ce dispositif a été activé par 1 700 communes. Par ailleurs, 196 intercommunalités, soit 15,6 % du total, ont relevé leur taux de THRS en 2024, contre 178 en 2023.

Outre la majoration du taux, certaines collectivités peuvent majorer le montant de la THRS lui-même. Il s'agit des communes faisant face à des tensions immobilières où s'applique la taxe sur les logements vacants, perçue par l'État. La majoration est comprise entre 5 % et 60 %. Au 1^{er} janvier 2024, 3 697 communes avaient cette possibilité, contre 1 136 en 2023. La moitié de ces communes sont situées en Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur ou Île-de-France. En 2024, 1 461 communes ont institué la majoration, soit 39,5 % des communes éligibles, contre 308 en 2023. 539 communes ont opté pour le taux maximal de 60 %, soit 36,9 % des communes ayant institué la majoration, contre 39 % en 2023.

⁶² Article 151 de la loi de finances pour 2024.

⁶³ Les communes dont le taux de THRS est inférieur à 75 % de la moyenne constatée pour l'ensemble des communes du département, peuvent majorer leur taux à une double condition : leur nouveau taux ne doit pas dépasser 75 % du taux moyen des communes du département et l'évolution ne doit pas être supérieure à 5 % du taux moyen des communes du département. Des conditions identiques s'appliquent aux EPCI.

Graphique n° 11 : nombre de communes ayant institué la majoration du montant de la THRS (2019-2024)



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

Le produit des majorations de THRS s'est élevé à 436 M€ en 2024, contre 286 M€ en 2023 (+ 52,4 %). Les communes situées dans deux régions concentrent plus de la moitié du produit : Île-de-France (124 M€) et Provence-Alpes-Côte-d'Azur (107 M€). La Ville de Paris a perçu à elle seule 21,8 % du produit des majorations de THRS (95 M€). Le montant médian du produit des majorations de THRS s'élève à 40 482 €.

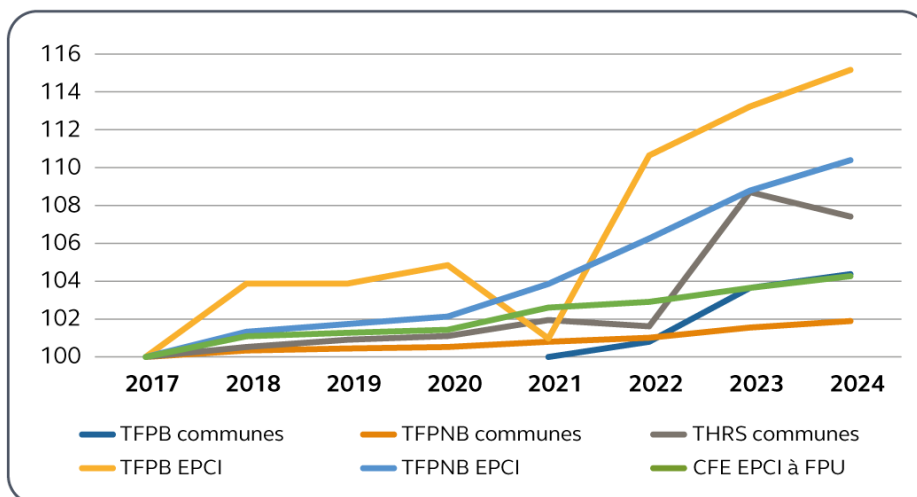
Le produit de la taxe d'habitation sur les logements vacants a quant à lui atteint 177 M€. Son augmentation considérable (+ 27,2 %) reflète celle des bases de cet impôt (+ 27,7 %). Malgré les corrections qui leur ont été apportées, les bases ont augmenté sous l'effet de l'assujettissement de contribuables à tort (voir encadré *supra*), de la revalorisation automatique en fonction de l'inflation constatée et de l'augmentation du nombre de communes qui ont instauré cette imposition facultative : en 2024, 6 417 communes ont levé la THLV, contre 5 447 en 2023 (+ 17,8 %). Le taux moyen de l'impôt a légèrement baissé (- 0,3 %).

*

**

Le taux moyen des impôts fonciers augmente de manière continue, quoique peu perceptible quand on apprécie une année prise isolément. À l'exception de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, dont les bases d'imposition ont été partiellement corrigées, c'est également le cas en 2024.

Graphique n° 12 : évolution des taux moyens des impôts directs locaux affectés au « bloc communal » entre 2017 et 2024 (base 100 en 2017⁶⁴)



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

2 - Une croissance encore plus forte des autres impôts locaux

Les principaux autres impôts locaux sont généralement affectés au financement de services publics déterminés.

Instaurée à l'initiative des intercommunalités ou, plus rarement, des communes, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est assise sur la moitié de la valeur locative cadastrale des propriétés bâties. Ses bases sont indexées sur l'évolution des valeurs locatives cadastrales. En 2024, son produit a atteint 8,9 Md€ (dont 8,3 Md€ pour les intercommunalités). Sa forte croissance (+ 5,4 %) traduit les incidences de l'augmentation des bases d'imposition (+ 4,1 %) et de l'évolution du taux moyen d'imposition (+ 1,1 % pour les intercommunalités, contre + 1,6 % en 2023). Les intercommunalités peuvent instaurer une part incitative de TEOM, dans des conditions assouplies par la loi de finances pour 2024⁶⁵.

⁶⁴ Pour la TFPB des communes, la base 100 correspond à l'année 2021, en raison de la réaffectation cette même année aux communes de la part départementale de cet impôt, en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

⁶⁵ Les intercommunalités compétentes en matière de collecte et de traitement des ordures ménagères ne peuvent instituer la part incitative de la taxe que dans les communes où moins de 20 % des logements sont situés dans des immeubles collectifs.

La TEOM incitative reste cependant peu répandue : en 2024, elle a été perçue par 66 intercommunalités, pour 52 M€ (contre 59 intercommunalités pour 44 M€ en 2023).

La hausse du produit du versement mobilité levé à leur initiative par les intercommunalités ayant la qualité d'autorités organisatrices de la mobilité (4,4 Md€) a décéléré en 2024 (+ 6,1 % contre + 9,2 % en 2023). Son évolution est tirée par celle de la masse salariale assujettie qui en constitue l'assiette (+ 5,6 % en 2024). Le taux moyen d'imposition a augmenté de 0,1 %.

La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM, soit 1,0 Md€ affectés pour l'essentiel aux intercommunalités) est un impôt obligatoire assis sur la surface de vente des magasins de commerce de détail. En 2024, il a connu une forte progression (+ 10,8 %), similaire à celle de 2023 (+ 10,9 %). Si les taux de TASCOM sont homogènes au niveau national car fixés par la loi, les intercommunalités ont la possibilité de moduler le montant de l'impôt, en appliquant un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2, voire 1,3 dans certaines conditions⁶⁶. En 2024, une centaine d'intercommunalités ont relevé leur coefficient et seize intercommunalités ont atteint le coefficient maximal (contre sept en 2023).

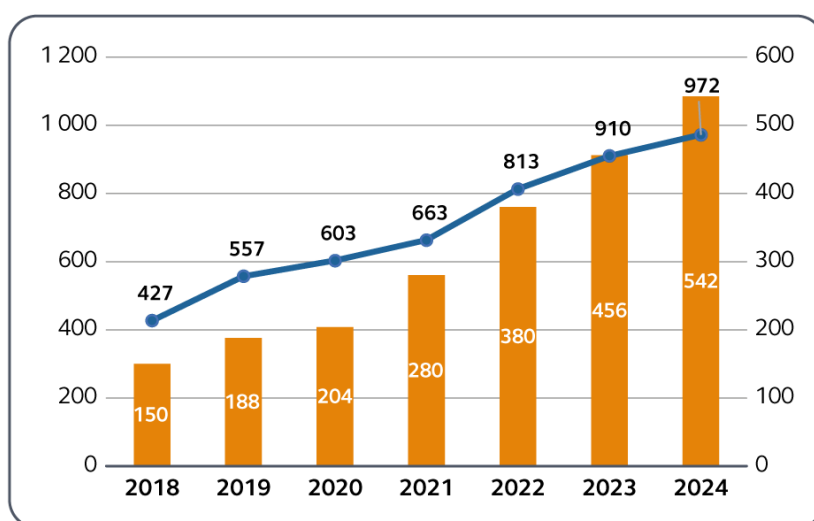
Les produits de la taxe de séjour (1,0 Md€, répartis à égalité entre les communes et les intercommunalités) ont considérablement augmenté en 2024 (+ 30,0 %, après + 16,2 %). Cette taxe facultative est perçue par moins de 1 400 communes, alors que les trois quarts des intercommunalités la perçoivent. La Ville de Paris concentre la moitié des produits des communes (270 M€, contre 134 M€ en 2023).

La taxe pour la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI est une taxe additionnelle aux impôts ayant une assiette foncière que les intercommunalités ont la faculté d'instaurer. La hausse continue de son produit (542 M€, soit + 19,0 %) s'explique par le nombre croissant d'intercommunalités concernées (972 en 2024, regroupant près de 57 millions d'habitants) et par l'augmentation du

⁶⁶ Pour les entités locales ayant instauré des abattements à la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en application de l'article 1388 quinquièmes C du code général des impôts (CGI). Cela concerne les magasins et boutiques, au sens de l'article 1498 du CGI, dont la surface principale est inférieure à 400 mètres carrés et qui ne sont pas intégrés à un ensemble commercial.

produit voté⁶⁷. Son montant est plafonné à 40 euros par habitant et au montant des charges annuelles prévisionnelles de fonctionnement et d'investissement relatives à la compétence GEMAPI. Il reste insuffisant face aux enjeux de prévention des inondations⁶⁸.

Graphique n° 13 : évolution du nombre d'intercommunalités ayant instauré la taxe GEMAPI et du montant de son produit en M€ entre 2018 et 2024



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP
Échelle de gauche : nombre d'intercommunalités ayant instauré la taxe Gemapi
Échelle de droite : produit de la taxe Gemapi en millions d'euros

3 - Une évolution défavorable de la fiscalité transférée par l'État : les droits de mutation à titre onéreux et la TVA

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

⁶⁷ L'EPCI ne vote pas de taux, mais un produit, qui est réparti entre les bases des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, des taxes d'habitation sur les résidences secondaires et les locaux vacants et de la cotisation foncière des entreprises.

⁶⁸ Rapport d'information du Sénat n° 775 (2023-2024), « Le défi de l'adaptation des territoires face aux inondations : simplifier l'action, renforcer la solidarité », déposé le 25 septembre 2024.

a) La chute continue des recettes de droits de mutation

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

Après une chute de 23,5 % en 2023, les entités du « bloc communal » ont subi une nouvelle baisse de 15,2 % des recettes de DMTO en 2024, sous l'effet de la chute du nombre de transactions immobilières et, dans une moindre mesure, de leur prix. En 2024, le montant des recettes de DMTO a ainsi été ramené à 3,4 Md€ (dont 1,2 Md€ pour Paris), contre 5,3 Md€ en 2022 (dont 1,7 Md€ pour Paris). Il s'agit du montant le plus faible depuis 2010.

b) Une stabilisation des recettes de TVA

En 2024, les recettes de TVA (15,3 Md€, dont 13,9 Md€ pour les intercommunalités) ont représenté 9,8 % des produits réels de fonctionnement des collectivités du « bloc communal », dont 24,2 % pour les seules intercommunalités. À la suite de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises dans leurs recettes, la TVA est devenue la première ressource des intercommunalités. S'agissant des communes autres que la Ville de Paris, dont elle représente une part minime des produits réels de fonctionnement (0,1 % au total), elle est versée uniquement à celles qui sont membres d'une intercommunalité à fiscalité additionnelle, et non à fiscalité professionnelle unique.

Les recettes de TVA ont baissé par rapport à 2023 (- 0,4 %) du fait du ralentissement des rentrées de TVA et d'une régularisation négative au titre de l'exercice 2023 (- 134 M€).

Comme il a été indiqué, une fraction de TVA compense depuis 2021 la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les intercommunalités et la Ville de Paris (9,1 Md€ en 2024).

Depuis 2023, une autre fraction de TVA compense la suppression de la CVAE aux intercommunalités et aux communes (6,2 Md€ en 2024). Au titre de 2024, la part de son montant affectée au fonds national de l'attractivité économique (FNAET) n'augmente que faiblement.

Une portée limitée du fonds national de l'attractivité économique des territoires (FNAET)

La fraction de TVA affectée aux intercommunalités, aux communes et à la métropole de Lyon pour compenser la suppression de la CVAE dans leurs recettes comprend deux parts :

- une part 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 part 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 économiques, malgré la suppression de la CVAE. Le FNAET est réparti⁶⁹ selon deux critères déjà utilisés pour la CVAE : les valeurs locatives des immobilisations imposables à la CFE, pour un tiers, et les effectifs salariés employés l'année précédant celle de répartition, pour deux tiers.

La part variable affectée au FNAET correspond à l'évolution positive des recettes de TVA et a ainsi un caractère dynamique. Elle reste cependant marginale, ce qui rend incertain son caractère incitatif⁷⁰. Au titre de 2024, elle s'élève à 208,5 M€, soit 3,8 % des recettes de la fraction de TVA qui compense la CVAE, après 147,4 M€ au titre de 2023 (+61,1 M€). Elle bénéficie principalement aux intercommunalités (204,8 M€). La métropole du Grand Paris en a perçu plus du quart (58,1 M€), loin devant celles de Lyon (6,8 M€) et d'Aix-Marseille-Provence (6,0 M€). Seize communautés de communes n'ont perçu aucun montant.

En raison du gel du montant de la TVA affectée aux collectivités décidé par la loi de finances pour 2025⁷¹, le montant du FNAET en 2025 sera identique à celui de 2024.

⁶⁹ Pour 2024, les modalités de répartition sont définies par le décret n° 2023-1101 du 27 novembre 2023 pris en application de l'article 55 de la loi de finances pour 2023.

⁷⁰ 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.

⁷¹ Article 109 de la loi de finances pour 2025.

En revanche, la répartition du FNAET au sein du « bloc communal » évolue en 2025, sous l'effet de l'utilisation de données plus fiables d'effectifs de salariés. Au lieu des effectifs déclarés par les entreprises dans une déclaration fiscale spécifique (n° 1330), souvent avec des erreurs, le FNAET est désormais réparti à partir des données d'effectifs figurant dans leurs déclarations sociales nominatives mensuelles (DSN)⁷². La part du FNAET attribuée aux intercommunalités de grande taille, qui accueillent des sièges d'entreprises multi-établissements, pourrait de ce fait diminuer⁷³.

4 - Une augmentation des dotations et participations

Les dotations et participations (33,0 Md€) comprennent la dotation globale de fonctionnement (DGF), ainsi que diverses participations et compensations d'allègements d'impôts locaux en vigueur (réduction des bases des locaux industriels) ou supprimés (taxe professionnelle). En 2024, elles ont progressé à un rythme comparable à celui de 2023 (+ 1,0 Md€, soit + 3,0 %), mais désormais supérieur à l'inflation.

La DGF (19,0 Md€, soit + 1,7 %) est la principale dotation perçue par les collectivités du « bloc communal ». Toutefois, elle ne représente plus que 12,2 % de leurs produits réels de fonctionnement, contre 14,5 % en 2018. En 2024, elle a augmenté pour la deuxième année consécutive (+ 320 M€ à périmètre constant, comme en 2023), après quatre années de stabilité (2018 à 2022) qui faisaient elles-mêmes à la suite de quatre années de forte réduction (2014 à 2017)⁷⁴. Malgré les hausses intervenues en 2023 et 2024, dans le contexte de forte inflation, la DGF a continué à diminuer en euros constants. Comme en 2023, l'augmentation de la DGF du « bloc communal » a été fléchée sur les dotations de péréquation versées aux communes (dotation de solidarité rurale et dotation de solidarité urbaine) et aux intercommunalités (dotation d'intercommunalité)⁷⁵.

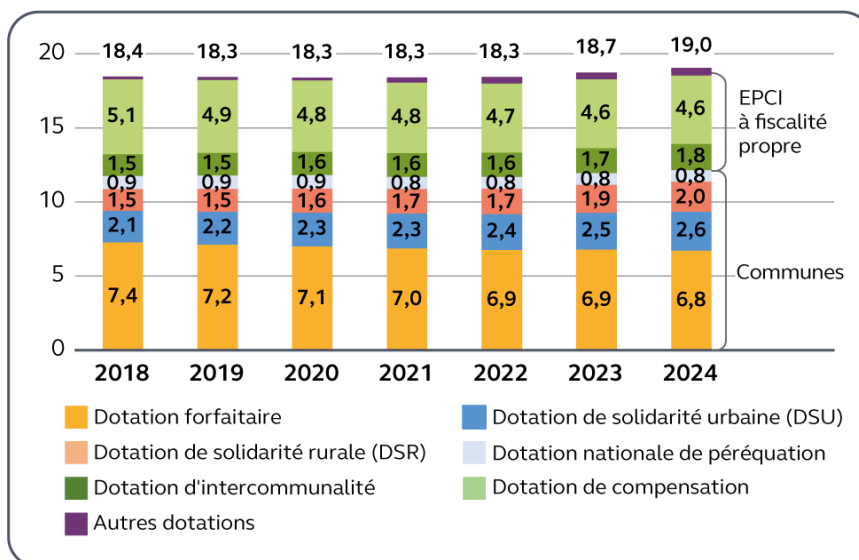
⁷² Décret n° 2023-1101 du 27 novembre 2023 pris en application de l'article 55 de la loi de finances pour 2023 complété par l'arrêté du 24 février 2025 précisant les notions d'emplois salariés et de valeurs locatives foncières pour la mise en œuvre du fonds national de l'attractivité économique des territoires visé au B du point XXIV de l'article 55 de la loi de finances pour 2023.

⁷³ Rapport commun Inspection générale de l'administration (IGA) – Inspection générale des Finances (IGF), *Territorialisation de la compensation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)*, mai 2023.

⁷⁴ Voir Cour des comptes, *La dotation globale de fonctionnement*, octobre 2024.

⁷⁵ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2024, Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales*, avril 2025.

**Graphique n° 14 : composantes de la DGF du « bloc communal »
(2018-2024, en Md€)**



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

De plus, les compensations d'allègements d'impôts locaux ont été dynamiques en 2024. La principale compensation est le prélèvement sur les recettes de l'État qui compense la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises (4,3 Md€ en 2024, soit + 0,2 Md€). La compensation évolue au même rythme que les bases. Afin de prévenir des effets d'aubaine, l'incidence des hausses de taux d'imposition décidées par les intercommunalités ou les communes n'est pas compensée par l'État⁷⁶. La ressource qui leur est affectée au titre des locaux industriels est dynamique (+ 0,8 Md€ ou + 29,9 % en cumul depuis 2021).

En outre, la loi de finances pour 2024 a créé de nouveaux prélèvements sur recettes en faveur des collectivités (avec un impact total de près de 0,1 Md€) : compensation de la perte du produit de la taxe d'habitation sur les logements vacants pour les communes auxquelles s'applique à compter de 2024 la taxe sur les logements vacants affectée à l'État ; compensation de pertes de recettes de taxe foncière pour les collectivités confrontées à des fermetures d'entreprises sur leur territoire ;

⁷⁶ Ce qui entraîne une érosion du taux de compensation des collectivités (95,1 % en 2024 contre 99,2 % en 2021).

compensation de l'exonération facultative de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les nouvelles constructions de logements sociaux ; incitation au regroupement des communes au sein de communes nouvelles.

De surcroît, deux dotations de l'État ont été majorées en 2024 : la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales⁷⁷ (99,5 M€ en 2024 contre 41,6 M€ en 2023) et la dotation pour les titres sécurisés (100,9 M€ en 2024 contre 86,5 M€ en 2023).

Enfin, les entités du « bloc communal » ont bénéficié, sous certaines conditions, de mesures d'aide face à l'inflation, dites « filets de sécurité ». Un premier dispositif, instauré en 2022⁷⁸, a bénéficié à 2 019 communes et à 104 intercommunalités, pour 387 M€ au total versés en 2022 et 2023. Un second dispositif, instauré en 2023⁷⁹, était susceptible de bénéficier à toute collectivité, quelle qu'en soit la catégorie⁸⁰. Si des acomptes ont été versés en 2023, la dotation définitive a été attribuée en 2024 à 4 337 communes pour 77 M€ au total (dont 7 M€ pour Strasbourg) et à 67 intercommunalités pour 9 M€ (dont 4 M€ pour la métropole de Lyon)⁸¹.

Contrairement au premier filet de sécurité (la loi de finances avait prévu un concours de l'État de 430 M€ au total), la prévision relative au second filet de sécurité était nettement surévaluée (1,5 Md€ avaient été prévus en loi de finances).

5 - Une hausse continue des recettes des services et du domaine

Les produits des services, du domaine et ventes diverses augmentent de manière continue, sauf en 2020, année de la crise sanitaire.

⁷⁷ Dotation destinée aux communes rurales dont une partie significative du territoire comprend une aire protégée ou jouxte une aire marine protégée. Les aménités rurales peuvent être définies comme « les attributs physiques, géophysiques et biologiques caractéristiques des communes rurales qui rendent des services écosystémiques générant des valeurs économiques et environnementales. Le maintien et le développement de ces aménités sont des services environnementaux rendus par les territoires ruraux au bénéfice des collectivités locales et nationale » (DGCL).

⁷⁸ Article 14 de la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

⁷⁹ Article 113 de la loi de finances pour 2023.

⁸⁰ Étaient éligibles les communes, intercommunalités, départements et régions dont le potentiel fiscal et financier est inférieur à deux fois la moyenne de la strate démographique et dont l'épargne brute a baissé d'au moins 15 %.

⁸¹ Arrêté du 8 novembre 2024 pris en application de l'article 113 de la loi de finances pour 2023, portant attribution définitive de la dotation mentionnée au I de l'article 113 de la loi de finances pour 2023, et pris en application de l'article 14 de la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, portant attribution définitive de la dotation mentionnée au I de l'article 14 de la loi précitée.

En 2024, ils ont atteint 22,3 Md€ (+ 5,0 %, après + 3,9 % en 2023). Ils ont représenté 14,3 % des produits réels de fonctionnement des collectivités du « bloc communal » et, en son sein, 9,9 % pour les communes et 21,4 % pour les intercommunalités. Leur part des produits de fonctionnement est la plus élevée pour les communes de moins de 3 500 habitants (12,3 %) et les communautés d'agglomération (23,9 %).

Les redevances et recettes d'utilisation du domaine (2,3 Md€) ont progressé à un rythme plus rapide (+ 9,4 %) que celui des prestations de services (11,5 Md€, soit + 5,3 %). Les prestations de services comprennent notamment les redevances d'enlèvement d'ordures ménagères (REOM), l'un des vecteurs du financement des services publics d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères (363 M€ pour les collectivités du « bloc communal », soit + 4,5 % par rapport à 2023). La REOM et la TEOM sont des prélèvements alternatifs sur le territoire d'une même commune.

B - Une hausse des charges de fonctionnement encore plus forte que celle des produits

En 2024, les charges de fonctionnement du « bloc communal » se sont élevées à 129,2 Md€, en hausse de 4,8 % par rapport à 2023.

La présentation fonctionnelle des dépenses permet d'appréhender les domaines auxquels elles sont consacrées⁸². Outre des services généraux (34,2 %), les charges de fonctionnement des communes sont avant tout destinées aux domaines « culture, sport et jeunesse » (17,2 %) et « enseignement » (16,1 %). Le principal domaine d'intervention des intercommunalités est l'« environnement » (26,9 %), principalement les déchets et la propreté urbaine, suivi des services généraux (25,8 %) et du secteur « culture, sport et jeunesse » (12,5 %).

En 2024, les charges réelles de fonctionnement ont encore plus augmenté que les produits, en montant (+ 6,0 Md€) comme en rythme d'évolution (+ 4,8 %, après + 6,0 % en 2023). De ce fait, leur progression a encore plus nettement dépassé l'inflation (de 2,8 points) qu'elle ne l'avait fait en 2023 (de 0,8 point). Les effets différés dans le temps de la forte inflation de l'année 2023 fournissent une explication partielle à la poussée des charges de fonctionnement en 2024.

⁸² Cf. annexe n° 9.

La hausse des charges de fonctionnement s'est élevée à 4,2 % pour les communes (+ 3,8 % hors Ville de Paris). Les communes de plus de 100 000 ont connu la progression la plus forte (+ 5,7 %). Hors Paris, l'augmentation la plus importante concerne les communes de 50 000 à 100 000 habitants (+ 4,4 %). De manière paradoxale, les charges de fonctionnement ont moins augmenté dans les communes qui jouent un rôle de centre d'équipements et de services pour la population (+ 4,1 %)⁸³ que dans les autres (+ 4,5 %).

Tableau n° 10 : charges réelles de fonctionnement des communes en fonction de la taille de la population (2022-2024, en M€)

<i>Nombre d'habitants</i>	2022	2023	2024	2024/2023	
<i>0 – 3 499</i>	16,3	17,1	17,8	+ 0,7	+ 4,2 %
<i>3 500 – 9 999</i>	12,8	13,4	13,9	+ 0,5	+ 3,9 %
<i>10 000 – 19 999</i>	8,9	9,3	9,6	+ 0,3	+ 3,5 %
<i>20 000 – 49 999</i>	14,5	15,3	15,8	+ 0,4	+ 2,9 %
<i>50 000 – 99 999</i>	8,7	9,1	9,5	+ 0,4	+ 4,4 %
<i>100 000 et plus</i>	17,2	17,9	18,9	+ 1,0	+ 5,7 %
<i>Non défini</i>	0,2	0,2	0,2	+ 0,0	+ 6,5 %
Total	78,5	82,3	85,7	3,5	+ 4,2 %

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

Les charges de fonctionnement des intercommunalités ont davantage augmenté que celles des communes (+ 5,6 %). Les évolutions sont très hétérogènes selon les strates démographiques. La progression la plus forte concerne les intercommunalités de 50 000 à 100 000 habitants. Par ailleurs, les charges ont plus augmenté pour les communautés de communes (+ 6,6 %), les communautés d'agglomération (+ 5,9 %) et les métropoles (+ 5,9 %) que pour les communautés urbaines (+ 2,0 %).

⁸³ Étude de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), *Les fonctions de centralité d'équipements et de services dans les dynamiques territoriales*, novembre 2020. 31 % des communes de France métropolitaine, représentant 87 % de la population, jouent un rôle de centre d'équipements et de services pour la population. Il s'agit de communes disposant d'une offre de services permettant de couvrir les besoins quotidiens des habitants vivant dans la commune ou à proximité.

**Tableau n° 11 : charges réelles de fonctionnement des EPCI
en fonction de la taille de la population (2022-2024, en Md€)**

Nombre d'habitants	2022	2023	2024	2024/2023	
0 – 9 999	0,8	0,9	0,9	+ 0,1	+ 6,1 %
10 000 – 19 999	2,2	2,4	2,6	+ 0,2	+ 7,9 %
20 000 – 49 999	6,3	6,8	7,0	+ 0,2	+ 2,8 %
50 000 – 99 999	5,9	6,3	6,8	+ 0,6	+ 8,9 %
100 000 – 299 999	11,4	12,5	13,1	+ 0,6	+ 4,7 %
300 000 et plus	12,3	13,3	14,1	+ 0,9	+ 6,5 %
Non défini ⁸⁴	1,3	1,5	1,5	+ 0,0	+ 0,7 %
Total	40,3	43,7	46,1	+ 2,5	+ 5,6 %

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

1 - Le ralentissement des dépenses d'achats de biens et services, dans le sillage du reflux de l'inflation

Les achats de biens et services (40,7 Md€ en 2024) représentent un peu moins d'un tiers des charges de fonctionnement du « bloc communal ». Leur progression a nettement ralenti en 2024 (+ 4,3 % contre + 8,9 % en 2023).

Les achats d'eau, d'énergie et de chauffage avaient fortement augmenté en 2022 et 2023 (+ 53,1 % entre 2021 et 2023), dans le contexte de forte inflation. En 2024, ces charges diminuent pour les collectivités du « bloc communal » (- 4,2 %) ; elles sont néanmoins bien plus élevées qu'avant la crise de l'énergie (5,4 Md€ en 2024 contre 3,7 Md€ en 2021, niveau identique à 2019).

Les communes et intercommunalités ont pu bénéficier de trois dispositifs de soutien face à l'inflation énergétique, mis en place en 2022 et reconduits jusqu'en 2024 : le dispositif « garantie 280 »⁸⁵ pour les plus petites collectivités⁸⁶ plafonnant le prix de l'électricité à 280€/MWh ; le bouclier tarifaire de l'électricité pour les communes de petite taille éligibles au tarif réglementé de vente⁸⁷ (entre 28 000 et 30 000 communes) ; l'amortisseur électricité⁸⁸ assumé par l'État⁸⁹.

⁸⁴ EPT de la métropole du Grand Paris et EPCI de Mayotte.

⁸⁵ Décret n° 2023-1422 du 30 décembre 2023 sur l'aide en faveur des TPE pour 2024.

⁸⁶ Pour être éligibles, les collectivités doivent avoir signé un contrat avant le 30 juin 2023, encore en vigueur en 2024, et compter moins de 2 M€ de recettes de fonctionnement.

⁸⁷ Les collectivités éligibles sont celles qui comptent moins de dix agents salariés et ont des recettes de fonctionnement inférieures à 2 M€, pour leurs sites souscrivant une puissance inférieure ou égale à 36 kVA.

⁸⁸ Toutes les collectivités non éligibles à la « garantie 280 » et qui ont signé un contrat avant le 30 juin 2023 encore en vigueur en 2024 peuvent en bénéficier.

⁸⁹ Prise en charge de 75 % du surcoût au-delà de 250 €/MWh.

Après une croissance continue à partir de 2021, les achats de combustibles et carburants (1,0 Md€) ont eux aussi diminué (- 5,7 %).

Les achats d'alimentation (1,0 Md€) ont continué à progresser, mais à un rythme (+ 4,3 %) trois fois moins élevé qu'en 2023 (+ 12,2 % en 2023). Depuis 2019, ces charges, majoritairement portées par les communes, ont augmenté de près d'un quart (+ 24,1 %).

Si elles représentent une part réduite des charges de fonctionnement (0,7 % pour l'ensemble du « bloc communal »), les assurances (0,9 Md€) font partie des dépenses les plus dynamiques (+ 21,2 % après + 11,5 % en 2023), dans le contexte d'une crise du marché de l'assurance destinée aux collectivités⁹⁰. Pour 10 % des communes, les hausses dépassent 40 %.

2 - L'accélération de la hausse des charges de personnel

Les charges de personnel du « bloc communal » (58,9 Md€ en 2024) représentent un peu moins de la moitié de leurs charges de fonctionnement (45,6 %). Cette part est plus élevée pour les communes (52,9 %) que pour les intercommunalités (31,7 %). En 2024, elles ont plus augmenté qu'en 2023 (+ 5,3 % contre + 4,2 %).

Comme cela a été constaté au cours des dernières années, les charges de personnel sont plus dynamiques pour les intercommunalités (+ 6,8 %) que pour les communes (+ 4,5 %). Selon des données communiquées par la Caisse des dépôts et consignations, les effectifs du « bloc communal » ont plus augmenté dans les intercommunalités que dans les communes en 2024 (+ 1,8 % contre + 0,8 %). S'agissant des intercommunalités, la hausse des charges de personnel a été particulièrement marquée dans les communautés de communes (+ 8,5 %), et moindre dans les communautés urbaines et les métropoles (+ 5,3 %). Pour les communes, la hausse la plus importante concerne celles de plus de 100 000 habitants (+ 5,4 %).

Les principaux facteurs d'évolution des charges de personnel sont analysés au chapitre I (voir I - A - *supra*).

Même si elles représentent un volume trois fois moindre, les dépenses de rémunérations brutes des personnels non titulaires (+ 6,8 %) ont augmenté plus de deux fois plus que celles des personnels titulaires (+ 3,1 %) du « bloc communal ». Cette disparité d'évolution est encore plus marquée pour les intercommunalités (hausse de 10,9 % des dépenses de rémunérations des personnels non titulaires). Selon les données de la Caisse des dépôts et consignations, pour le « bloc communal » pris dans

⁹⁰ Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté, *Audit flash Assurabilité des collectivités territoriales*, décembre 2024.

son ensemble, les effectifs de non titulaires ont augmenté de 2,1 % (946 097 en moyenne annuelle), tandis que ceux des titulaires sont restés stables (910 979 en moyenne annuelle). Le rapprochement des évolutions respectives des effectifs et des dépenses indique que la rémunération moyenne des non titulaires a plus augmenté que celle des titulaires.

3 - Des progressions toujours fortes pour les autres dépenses

Les subventions versées (10,2 Md€ en 2024, soit 7,9 % des charges de fonctionnement du « bloc communal ») ont accéléré (+ 6,8 % contre + 4,8 % en 2023). Elles ont plus augmenté dans les intercommunalités (+ 9,6 %) que dans les communes (+ 5,2 %). Au sein des intercommunalités, ce sont les communautés de communes qui ont effectué les augmentations les plus fortes (+ 13,9 %). Parmi les communes, celles de plus de 100 000 habitants ont enregistré la hausse la plus élevée (+ 8,8 %). La hausse des subventions a principalement bénéficié au secteur « culture, sport et jeunesse ».

Les dotations de fonctionnement aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS – 2,5 Md€) ont décéléré en 2024 (+ 4,5 % contre + 5,6 % en 2023). Hormis la Ville de Paris et les communes de sa petite couronne⁹¹, les contributions du « bloc communal » ne peuvent progresser au-delà de l'indice des prix à la consommation depuis 2002⁹². Les dotations versées par les intercommunalités (1,6 Md€) sont près de deux fois plus élevées que celles versées par les communes (0,9 Md€). Cela résulte de la possibilité pour les communes de transférer la charge de leurs contributions aux budgets des SDIS à l'intercommunalité⁹³.

C - Une épargne qui se maintient à un niveau élevé, mais avec des disparités croissantes

1 - La permanence de niveaux élevés d'épargne

a) Un montant stable d'épargne brute, qui représente une moindre part des produits de fonctionnement

En 2024, l'épargne brute du « bloc communal » s'est établie à 26,2 Md€. Alors qu'elle avait continûment augmenté depuis 2021, elle a légèrement baissé par rapport à 2023 (- 0,3 Md€, soit - 1,2 %). Néanmoins,

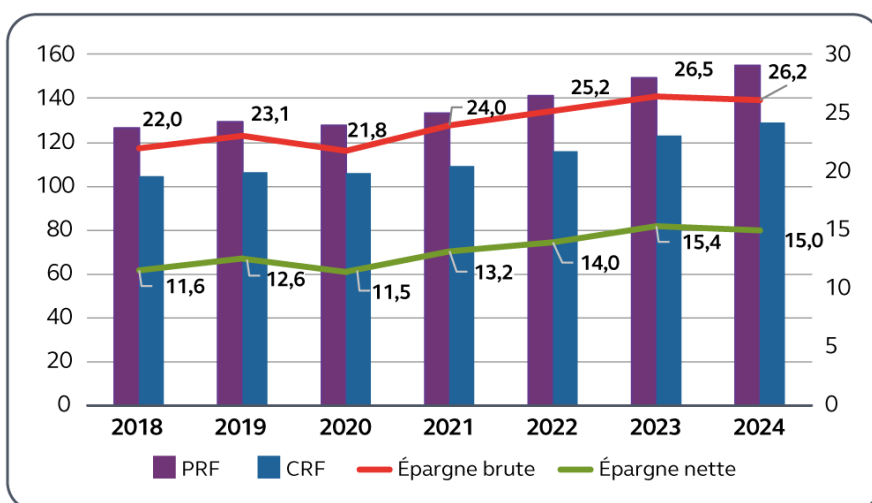
⁹¹ Article L. 2522-2 du code général des collectivités territoriales.

⁹² Article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales.

⁹³ *Idem.*

elle s'établit à un niveau plus élevé qu'en 2021, au sortir de la crise sanitaire (à hauteur de 2,2 Md€, soit 9,0 %). Exprimé en euros constants, son montant est stable par rapport à 2018.

**Graphique n° 15 : épargnes brute et nette du « bloc communal »
(2018-2024, en Md€)**



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

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

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

La diminution de l'épargne brute du « bloc communal » en 2024 est exclusivement le fait des communes, dont l'épargne s'élève à 14,9 Md€ (- 0,5 Md€, soit - 3,3 %), Hors Ville de Paris, l'épargne brute des communes est stable.

Contrairement à celle des communes, l'épargne brute des intercommunalités a continué à croître (+ 0,2 Md€, soit + 1,8 %), quoique dans une moindre mesure qu'en 2023 (+ 2,3 %), pour atteindre 11,3 Md€.

En 2024, l'épargne brute a représenté 14,8 % des produits de fonctionnement des communes en moyenne. Ce niveau marque un recul par rapport à l'année précédente (15,8 % en 2023) et l'avant « Covid » (16,0 % en 2019).

S'agissant des intercommunalités, l'épargne brute rapportée à leurs produits réels de fonctionnement s'est élevée à 19,7 % en moyenne, contre 20,3 % en 2023.

La diminution de ce ratio ne remet toutefois pas en cause le constat d'une solidité globale des finances du « bloc communal » pris dans son ensemble. En effet, pour les communes, le ratio de l'épargne brute rapportée aux produits de fonctionnement est deux fois plus élevé que le seuil d'alerte de 7 % des produits réels de fonctionnement. S'agissant des intercommunalités, il lui est près de trois fois plus élevé.

b) Une légère diminution de l'épargne nette

En 2024, l'épargne nette des remboursements d'emprunts du « bloc communal » s'est établie à 15,0 Md€ (soit - 0,3 Md€ ou - 2,3 % par rapport à 2023).

L'épargne nette des communes a baissé (- 0,5 Md€, soit - 5,7 %) et s'élève à 8,0 Md€. Néanmoins, elle augmente légèrement hors Ville de Paris (+ 0,3 %).

S'agissant des intercommunalités, l'épargne nette a continué à augmenter, à un rythme ralenti (+ 0,1 Md€, soit + 2,0 %, contre + 7,2 % en 2023), pour atteindre 7,0 Md€.

**Une évolution plus favorable de l'épargne
pour les intercommunalités que pour les communes :
quelles explications ?**

Le constat d'une évolution plus favorable de l'épargne brute et nette pour les intercommunalités que pour les communes peut apparaître paradoxal. En effet, les charges de fonctionnement des intercommunalités ont plus progressé que celles des communes (+ 5,6 % contre + 4,2 %). En outre, la TVA, première ressource des intercommunalités stagne, tandis que la taxe foncière sur les propriétés bâties, principalement affectée aux communes, est, elle, très dynamique.

Cependant, les produits de fonctionnement des intercommunalités ont plus augmenté que leurs charges de fonctionnement (+ 2,7 Md€ contre + 2,5 Md€), tandis que les communes ont connu un phénomène de sens opposé (+ 3,0 Md€ contre + 3,5 Md€).

De surcroît, les produits de fonctionnement des intercommunalités ont été plus dynamiques que ceux des communes (+ 4,8 % contre + 3,0 %). En 2024, les communes sont pénalisées par la poursuite de la chute des recettes de droits de mutation à titre onéreux, tandis que les intercommunalités bénéficient de la dynamique de la CFE, d'impôts ayant une assiette foncière (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations) et d'autres impositions (taxe sur les surfaces commerciales, versement mobilité).

2 - Des disparités accrues parmi les communes et les intercommunalités

a) Une évolution variable de l'épargne brute selon la typologie des communes et des intercommunalités

En 2024, l'épargne brute de plus de la moitié des communes (56,5 %) a diminué, alors qu'elle avait augmenté pour plus de la moitié des communes l'année précédente. Elle a le plus diminué pour les communes de moins de 3 500 habitants (- 1,5 %) et pour celles de plus de 100 000 habitants (- 22,8 % ou - 5,0 % hors Ville de Paris).

Par rapport à 2019, l'épargne brute a augmenté de plus de 20 % pour un tiers des communes de plus de 100 000 habitants, 41 % des communes de 50 000 à 100 000 habitants, 39 % de celles de 10 000 à 50 000 habitants, 44 % de celles de 3 500 à 10 000 habitants et la moitié de celles de moins de 500 habitants.

S'agissant des intercommunalités, l'épargne brute des plus grands ensembles (plus de 300 000 habitants) a baissé (- 4,3 %). Par types d'intercommunalités, elle a diminué dans les seules métropoles (- 2,1 %).

b) Un ratio d'épargne brute hétérogène et inférieur au seuil d'alerte pour un nombre croissant d'entités

L'épargne brute rapportée aux produits de fonctionnement a un niveau variable en fonction de la population des communes. Les communes de moins de 3 500 habitants conservent le taux d'épargne brute le plus élevé (20,8 %), bien qu'en baisse par rapport à 2023 (21,7 %). Les communes de plus de 100 000 habitants ont le taux d'épargne brute le plus faible (9,5 %), mais cela n'est plus le cas hors Ville de Paris (il s'élève alors à 13,6 %). Ce sont alors les communes de 20 à 50 000 habitants dont l'épargne brute est la plus faible rapportée à leurs produits de fonctionnement (12,8 %).

En 2024, le nombre de communes dont le taux d'épargne brute est inférieur au seuil d'alerte de 7 % a augmenté de plus d'un quart : il s'élève à 4 306, contre 3 368 en 2023 (+ 27,9 %).

Les intercommunalités de 10 à 20 000 habitants ont enregistré le plus faible taux d'épargne (16,5 % des produits réels de fonctionnement). Le taux le plus élevé concerne les intercommunalités de 100 à 300 000 habitants (21,5 %). Par types d'intercommunalités, ce sont les communautés de communes qui ont le taux d'épargne le plus faible (17,9 %).

Le nombre d'intercommunalités dont l'épargne brute rapportée aux produits réels de fonctionnement est inférieure au seuil d'alerte de 7 % est stable en 2024 : 91 soit 7,2 % des intercommunalités, contre 92 en 2023. Il s'agit principalement de communautés de communes.

c) Un nombre accru de communes dont l'épargne est négative après remboursement des emprunts

Alors qu'il avait continûment diminué entre 2020 et 2023, le nombre de communes présentant une épargne nette des remboursements d'emprunts négative a fortement augmenté en 2024. Il s'élève à 5 376 communes, contre 4 617 en 2023 (+ 16,4 %). Ainsi, 15,4 % de communes regroupant 13,0 % de la population française ont une épargne nette négative en 2024.

Le nombre de communes dont l'épargne nette est négative fluctue de façon importante au fil des années. Sur les 5 376 communes en épargne nette négative en 2024, seules 1 671 l'étaient déjà en 2023 (31,1 %) et 722 sur les deux années 2022 et 2023 (13,4 %). Ces 722 communes accueillent 2,2 % de la population française.

Les communes en épargne nette négative : des traits communs

Les communes les moins peuplées ont le plus souvent une épargne nette négative. 94,9 % des communes en épargne nette négative en 2024 ont moins de 3 500 habitants, 3,3 % d'entre elles ont entre 3 500 et 9 999 habitants et 1,7 % plus de 10 000 habitants. Les proportions de communes de moins de 3 500 habitants et de 50 000 à 99 999 habitants en épargne nette négative (soit 16,1 %) représentent environ le double de celles des strates de 3 500 à 49 000 habitants (8,2 %).

Les communes en épargne nette négative ont en moyenne un potentiel fiscal par habitant inférieur à celui des communes en épargne nette positive. Il est inférieur de 9,1 % pour les communes en épargne nette négative en 2024 et 7,7 % pour celles sur les années 2022, 2023 et 2024.

De même, les communes en épargne nette négative ont des recettes réelles de fonctionnement par habitant inférieures à celles en épargne nette positive : l'écart correspondant atteint 12,5 % pour les communes en épargne nette négative en 2024 et 10,9 % pour celles en épargne nette négative sur 2022, 2023 et 2024.

En revanche, les situations d'épargne nette négative sont moins corrélées à la faiblesse du revenu par habitant. Ainsi, le revenu par habitant des communes dont l'épargne nette est négative n'est que légèrement inférieur à celui des communes dont l'épargne nette est positive (- 1,8 % en 2024 et - 1,4 % pour les communes en épargne nette négative sur 2022, 2023 et 2024).

Toutefois, les écarts sont plus sensibles pour les communes de 3 500 à 9 999 habitants (- 13,4 % pour les communes en épargne nette négative sur la période 2022-2024) et celles de 10 000 à 19 999 habitants (- 9,9 % pour les communes en épargne nette négative sur la période 2022-2024).

Les situations récurrentes d'épargne nette négative de communes de moins de 3 500 habitants (671 sur les 722 communes à épargne nette négative sur les trois années 2022, 2023 et 2024) pourraient traduire un soutien insuffisant par les dotations de péréquation de la DGF. De fait, une minorité de communes en question (168 sur 671) ont perçu en 2024 la fraction « cible » de la dotation de solidarité rurale, la plus péréquatrice. La Cour⁹⁴ a souligné le niveau insuffisant de la péréquation financière en faveur des collectivités défavorisées et le caractère insuffisamment péréquateur de la dotation de solidarité rurale.

En revanche, le nombre d'intercommunalités ayant une épargne négative s'est réduit de 100 en 2023 à 89 en 2024, soit 7,1 % des intercommunalités et 2,8 % de la population française. Peu d'intercommunalités connaissent une situation d'épargne nette négative plusieurs années consécutives : 32 intercommunalités ont eu une épargne nette négative en 2023 et 2024 et 11 seulement en 2022, 2023 et 2024.

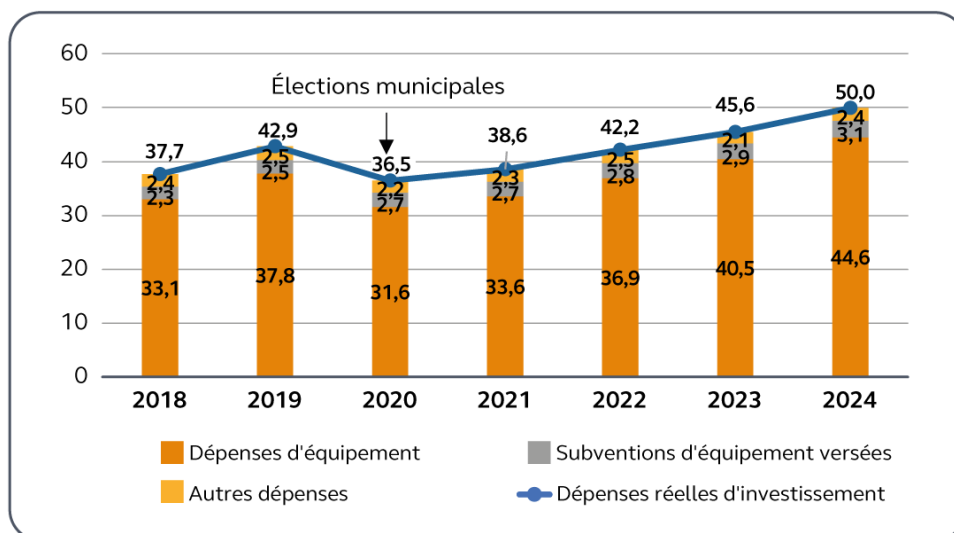
Comme les communes, ce sont généralement les intercommunalités les moins peuplées dont l'épargne nette est plus souvent négative. Les intercommunalités comptant moins de 50 000 habitants représentent 94,4 % de celles en épargne nette négative. En 2024 comme en 2023, les intercommunalités de moins de 10 000 habitants sont les plus susceptibles de présenter une épargne négative (10,9 %).

D - Une très forte augmentation des dépenses d'investissement

Au cours de cette deuxième partie du mandat municipal 2020-2026, la dynamique de l'investissement du « bloc communal » s'accélère. En 2024, les dépenses d'investissement, pour l'essentiel constituées de dépenses d'équipement, atteignent 50,0 Md€ (+ 4,5 Md€, soit + 9,8 %, après + 7,9 % en 2023).

⁹⁴ Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales*, fascicule 2, octobre 2023 et *Observations définitives, la dotation globale de fonctionnement*, octobre 2024.

**Graphique n° 16 : dépenses réelles d'investissement
du « bloc communal » (2018-2024, en Md€)**



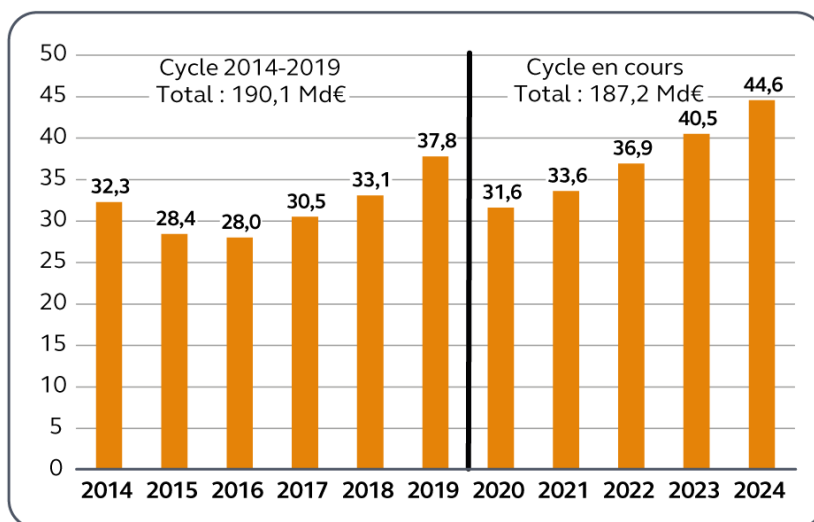
Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Au cours du mandat actuel, les dépenses d'équipement ont augmenté dès la deuxième année et leur croissance n'a pas faibli depuis lors. Cette particularité s'explique par le rattrapage de chantiers à la suite de la crise sanitaire, la relance des investissements engagée par l'ensemble des acteurs publics et l'incidence de l'inflation sur le coût des investissements.

Alors que le mandat actuel n'est pas achevé, les dépenses d'équipement du « bloc communal » ont presque atteint celles de la période 2014-2019. Sur les cinq années 2020 à 2024, elles ont progressé de 22,9 % (+ 7,2 % en euros constants⁹⁵) par rapport aux cinq premières années du mandat précédent, marquées par la baisse du montant de la DGF.

⁹⁵ Taux calculé à partir de l'indice des prix des dépenses d'équipement des collectivités locales, défini par l'OFGL.

**Graphique n° 17 : dépenses d'équipement du « bloc communal »
(2014-2024, en Md€)**



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

Contrairement à 2023, la dynamique des dépenses est plus soutenue pour les intercommunalités (+ 11,1 %) que pour les communes (+ 9,3 %). En 2023, les communes portent un peu moins des deux-tiers (61,1 %) de l'investissement du « bloc communal ». S'agissant des communes, près d'un tiers des dépenses ont été réalisées par celles de moins de 3 500 habitants (9,6 Md€). Pour ce qui concerne les intercommunalités, les dépenses d'investissement des métropoles (7,1 Md€) représentent plus d'un tiers du total.

La comptabilité fonctionnelle permet d'identifier les secteurs d'intervention du « bloc communal »⁹⁶. Le premier poste de dépenses d'investissement des communes est le secteur « aménagement du territoire et habitat » (plus d'un cinquième des dépenses), en particulier les aménagements et services urbains. Il est suivi par les secteurs « culture, sport et jeunesse » (19,9 %), « services généraux » (18,5 %) et « enseignement » (16,0 %).

Les dépenses des intercommunalités sont orientées prioritairement vers le secteur des « transports » (un quart des dépenses), en hausse de 20,2 % par rapport à 2023. Au sein de ce secteur, les trois quarts des dépenses concernent la voirie. Comme pour les communes, le secteur « aménagement du territoire et habitat » concentre plus d'un cinquième des dépenses. Le secteur « environnement » est le quatrième poste de dépenses (12,9 %), après les « services généraux » (15,1 %).

⁹⁶ Cf. annexe n° 9.

E - Un recours accru à l'emprunt

1 - Un autofinancement toujours élevé des investissements

Le « bloc communal » finance une part prépondérante (67,8 % en 2024) de ses dépenses d'investissement par l'autofinancement constitué par l'épargne nette des remboursements d'emprunts (15,0 Md€, voir C - *supra*) et les recettes réelles d'investissement (18,9 Md€).

Les recettes réelles d'investissement ont été plus dynamiques en 2024 (+ 0,9 Md€, soit + 4,8 %) que les années précédentes (+ 2,7 % en 2023, après + 3,8 % en 2023). L'augmentation du FCTVA (4,6 Md€, soit + 0,5 Md€ ou + 11,9 %, comme en 2023) reflète celle des dépenses d'investissement qu'il prend en charge au titre des trois années 2022, 2023 et 2024. Les subventions d'équipement reçues (9,7 Md€) ont de même connu une forte progression (+ 1,0 Md€, soit + 11,3 %, après + 8,8 % en 2023), notamment les fonds européens (+ 0,3 Md€, soit + 75,4 %) et les concours de l'État (+ 0,2 Md€, soit + 9,3 %).

En revanche, les autres recettes d'investissement ont chuté (4,5 Md€, soit - 0,6 Md€ ou - 12,0 % par rapport à 2023). En particulier, le produit de la taxe d'aménagement n'atteint plus que 0,9 Md€ en 2024, contre 1,2 Md€ en 2023 (- 25,4 %).

La chute du produit de la taxe d'aménagement

La chute du produit de la taxe d'aménagement versé aux entités du « bloc communal » s'explique par trois facteurs.

Tout d'abord, le nombre d'autorisations d'urbanisme a diminué au cours des derniers exercices (205 015 en 2024, contre 249 467 en 2023, 313 957 en 2022 et 351 858 en 2021, soit une baisse de 41,7 % en cumul au cours de cette période).

En outre, l'exigibilité du paiement de la taxe a été reportée pour les travaux autorisés à compter du 1^{er} septembre 2022 : la taxe est réclamée à la fin des travaux et non plus à la délivrance de l'autorisation et est calculée à l'appui d'une déclaration que doit déposer le propriétaire dans les 90 jours suivant l'achèvement de son projet. Les projets dont la superficie dépasse 5 000 m² donnent pendant lieu à versement d'acomptes.

L'alignement de la taxation sur la réalité des constructions achevées évite d'émettre l'impôt pour des projets abandonnés, ce qui entraînait le reversement d'un quart environ du produit appelé de la taxe. Ce remboursement était à la charge des communes.

Enfin, la liquidation des taxes d'urbanisme a été transférée des directions départementales des territoires et de la mer aux services fonciers départementaux de la DGFIP pour les autorisations d'urbanisme dont la demande a été déposée à compter du 1^{er} septembre 2022.

Ce transfert s'est accompagné de la mise en place par la DGFIP d'un parcours déclaratif en ligne qui a suscité des incompréhensions de la part des propriétaires. La DGFIP a récemment déployé un parcours rénové (février 2025). Au cours de cette période intermédiaire, elle a détecté un grand nombre d'erreurs déclaratives (136 500 dossiers au 31 décembre 2024), dont la correction préalable retarde la liquidation de l'impôt ; selon la DGFIP, celle-ci interviendrait d'ici fin 2025. En outre, la liquidation automatisée de la taxe a été suspendue jusqu'à récemment en raison de calculs erronés. Enfin, c'est seulement en février 2025 qu'ont été déployés un parcours déclaratif et un calcul automatisés des acomptes.

L'incidence des retards de liquidation de la DGFIP sur le produit de la taxe versé aux collectivités a été masquée en 2022 et 2023 par l'apurement de leurs propres retards de liquidation par les services du ministère du logement. À ce stade, l'activité de liquidation de la taxe par la DGFIP reste modeste (775 titres d'imposition en 2023 pour 0,4 M€ ; 39 396 titres en 2024 pour 23,9 M€, auxquels s'ajoutent 90 titres d'acomptes établis manuellement pour 12,6 M€).

Grâce à la croissance des recettes réelles d'investissement, l'autofinancement du « bloc communal » augmente légèrement en 2024 pour atteindre 33,9 Md€ (+ 0,5 Md€, soit + 1,5 %, après + 5,9 % en 2023).

Compte tenu de la dynamique des dépenses, l'autofinancement couvre une part déclinante des dépenses d'investissement du « bloc communal ». Ainsi, le « bloc communal » a autofinancé 67,8 % de ses dépenses d'investissement en 2024, contre 73,4 % en 2023. Cette évolution marque une accélération de la tendance à la baisse de ce ratio depuis 2022 (année pour laquelle il s'était élevé à 74,7 %, contre 78,1 % en 2021). L'autofinancement des dépenses continue cependant à s'inscrire à un niveau élevé.

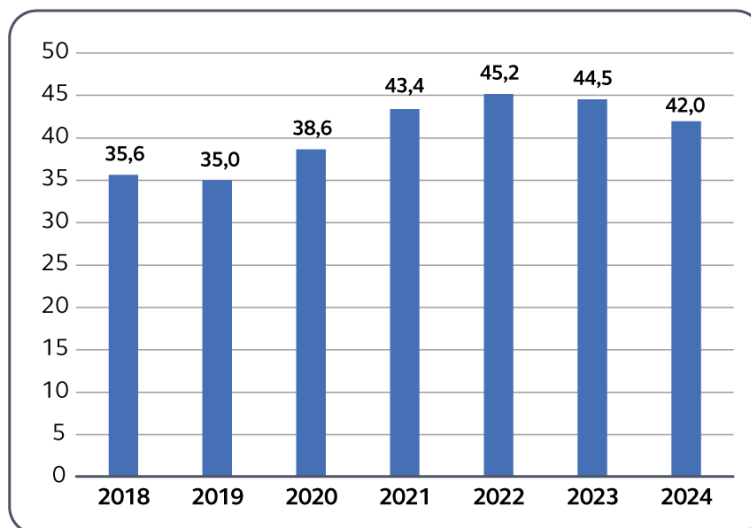
2 - Une réduction du solde de trésorerie

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

Fin 2024, le solde du compte courant au Trésor des collectivités du « bloc communal » s'élève à 42,0 Md€ (soit - 2,6 Md€, ou - 5,8 % par rapport à 2023, et - 3,2 Md€ depuis fin 2022). Selon les positions mensuelles de leurs comptes au Trésor, la trésorerie nette moyenne des collectivités du « bloc communal »⁹⁷ s'est élevée à 36,6 Md€ en 2024, soit - 7,0 % par rapport à 2023.

⁹⁷ Hors métropole de Lyon.

**Graphique n° 18 : solde du compte au Trésor du « bloc communal »
(2018-2024, en Md€)**



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

Le niveau du solde du compte au Trésor doit être appréhendé avec prudence car il peut traduire non seulement des disparités de situation financière, mais aussi des différences de pratiques de gestion liées à la taille de la collectivité. Fin 2024, les communes de moins de 3 500 habitants détiennent ainsi une trésorerie de 15,1 Md€ au total, soit plus de la moitié de la trésorerie globale des communes. Elles thésaurisent pendant plusieurs années afin de financer un nombre réduit de projets d'investissement au cours du mandat municipal. À l'inverse, les entités de grande taille sont moins enclines à thésauriser pour financer leurs investissements alors que l'État ne rémunère pas leurs dépôts ; elles pratiquent souvent une gestion active de leur trésorerie.

Le niveau du solde de trésorerie fin 2024 ne fait pas apparaître de risque financier global. Il reste bien supérieur à son niveau de l'avant crise sanitaire (35,0 Md€ en 2019) et représente en moyenne 3,9 mois de charges de fonctionnement (contre 4,3 mois fin 2023 et quatre mois fin 2019).

Il est cependant inférieur à un mois de dépenses de fonctionnement pour 2,6 % des communes et 6,9 % des intercommunalités. Ces proportions se sont légèrement détériorées par rapport à 2023 (1,9 % et 5,2 % respectivement).

Par ailleurs, les entités du « bloc communal » ont davantage eu recours aux crédits de trésorerie à court terme en 2024 (2,1 Md€, soit + 0,6 Md€ ou + 36,3 % par rapport à 2023).

Fin décembre 2024, 584 communes et 67 intercommunalités présentaient un risque de trésorerie à court terme, le niveau de leur trésorerie ne leur permettant pas de régler leurs dettes à court terme et de rembourser leurs crédits de trésorerie. Pour ces entités, l'insuffisance potentielle de trésorerie s'élevait à 1,0 Md€, ou 0,4 Md€ hors ville de Paris. Ce risque s'est étendu : fin décembre 2023, il concernait 497 communes et 54 intercommunalités pour un montant de 0,6 Md€, ou 0,2 Md€ hors Paris.

3 - Un endettement financier en augmentation

En 2024, les collectivités du « bloc communal » ont emprunté 13,6 Md€ (soit + 15,9 % par rapport à 2023, année où le flux des nouveaux emprunts avait au contraire baissé de 8,2 %).

Ce recours à l'emprunt est plus marqué pour les intercommunalités (+ 18,4 %) que pour les communes (+ 14,1 %). La hausse des emprunts concerne plus particulièrement les entités de grande taille : les communes de plus de 100 000 habitants (+ 32,8 %, dont + 22,6 % hors Ville de Paris) et les métropoles (+ 33,1 %, dont + 22,9 % hors métropole de Lyon).

Des conditions d'emprunt qui s'améliorent⁹⁸

En 2023, les entités du « bloc communal » avaient contracté des prêts à des taux moyens compris entre 3,79 et 3,99 %, selon la strate démographique dont elles relèvent. En 2024, les conditions d'emprunt se sont améliorées : les taux moyens s'échelonnent de 3,49 à 3,57 % tout en restant plus dégradées qu'en 2022 (entre 2,07 % et 2,42 %).

Le type de taux varie fortement selon la strate de population des entités. Celles de moins de 10 000 habitants ont davantage opté pour des emprunts à taux fixe (à hauteur de 71 % des montants empruntés) tandis que les entités entre 50 000 et 99 999 habitants sont celles qui y ont eu le moins recours (55 %). La proportion de taux fixe s'élève entre 61 % et 64 % des montants pour les autres strates.

Si les taux moyens diminuent, la durée moyenne des nouveaux financements s'allonge en revanche. Elle dépasse 20 années pour presque toutes les strates démographiques. Elle atteint même 21,8 années pour les communes et intercommunalités de moins de 10 000 habitants et ceux entre 50 et 100 000 habitants.

⁹⁸ Finance Active, *Observatoire de la dette des collectivités locales*, mars 2025.

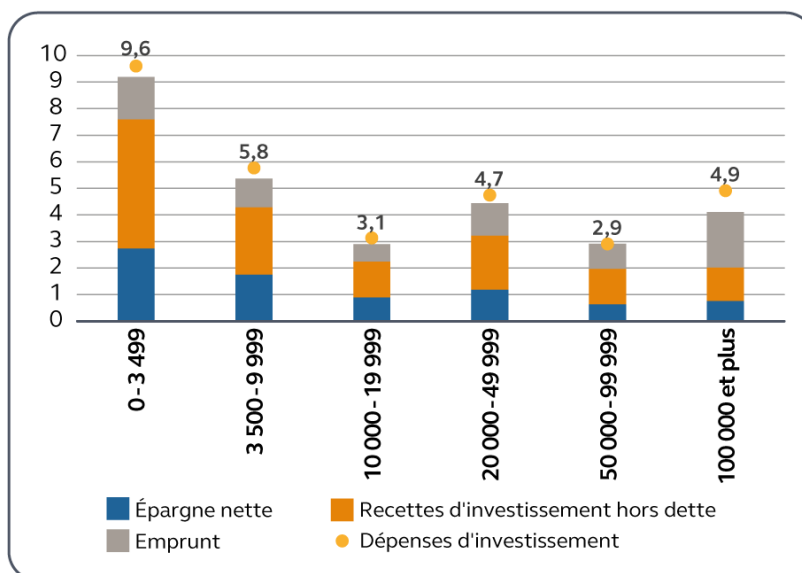
La hausse des charges financières du « bloc communal » (3,2 Md€, soit + 9,4 %) traduit l'incidence de la hausse de l'endettement financier et, plus encore, des taux d'intérêt. L'amélioration des conditions d'emprunt en 2024 contribue à expliquer leur décélération par rapport à 2023, année pour laquelle elles avaient augmenté de plus d'un cinquième (+ 22,5 %).

L'encours de l'endettement financier du « bloc communal », soit 123,4 Md€, a augmenté de 2,8 Md€ (+ 2,3 %) en 2024 (contre 0,8 Md€ en 2023). Il a augmenté plus fortement pour les intercommunalités (+ 4,2 %) que pour les communes (+ 1,1 %). Les progressions les plus fortes concernent les entités de grande taille : les communes de plus de 100 000 habitants (+ 5,6 %, dont + 2,7 % hors Ville de Paris) et les métropoles (+ 7,3 %, dont + 6,9 % hors métropole de Lyon).

La part de l'emprunt dans le financement des investissements progresse (27,3 % contre 25,8 % en 2023), du fait de la baisse de l'épargne nette.

Comme le montre le graphique ci-après, les communes recourent de manière inégale à l'emprunt pour financer leurs investissements. C'est seulement pour les communes de grande taille qu'il constitue la principale source de financement.

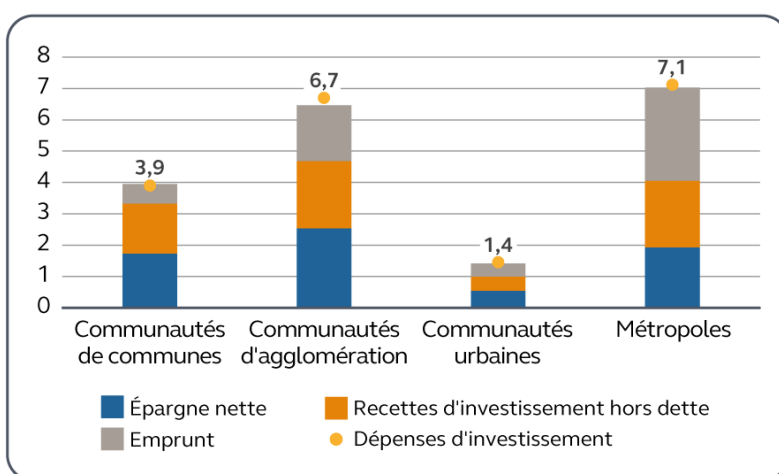
Graphique n° 19 : financement des investissements des communes en fonction de leur population en 2024 (en Md€ et en %)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP
Lecture : lorsque le montant total des financements (épargne nette, recettes d'investissement et emprunt) est inférieur à celui des dépenses d'investissement (carré vert), les collectivités puisent dans leur fonds de roulement. Dans le cas inverse, elles l'abondent.

Cette même disparité se retrouve entre les différentes catégories d'intercommunalités. L'emprunt est la première source de financement des investissements réalisés par les métropoles.

Graphique n° 20 : financement des investissements des intercommunalités en fonction de leur catégorie en 2024 (en Md€ et en %)



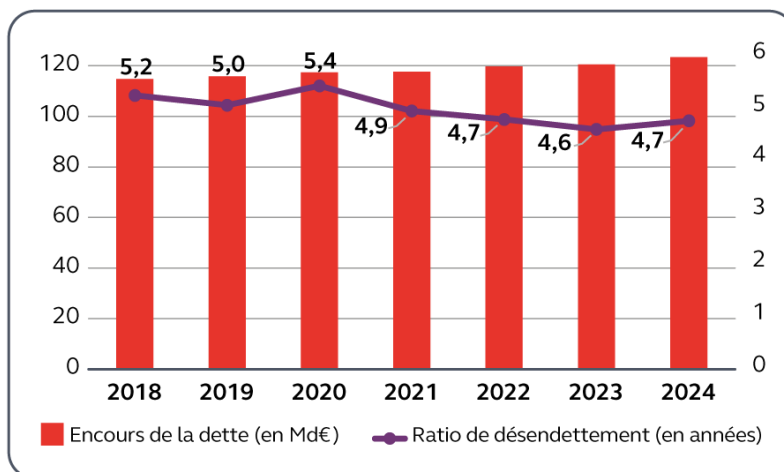
Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Lecture : lorsque le montant total des financements (épargne nette, recettes d'investissement et emprunt) est inférieur à celui des dépenses d'investissement (carré vert), les collectivités puisent dans leur fonds de roulement. Dans le cas inverse, elles l'abondent.

La progression de l'encours de la dette conjuguée à une baisse de l'épargne brute entraîne une légère détérioration de la capacité de désendettement des collectivités du « bloc communal ». Ainsi, 4,7 années d'épargne brute auraient été en théorie nécessaires en 2024 pour rembourser l'intégralité des emprunts, contre 4,6 années en 2023. À un peu plus d'un an des élections municipales de 2026, le ratio de désendettement reste cependant plus favorable que celui qui pouvait être constaté en 2018, soit 5,2 années, un peu plus d'un an avant les élections de 2020.

Le ratio est plus élevé pour les communes (4,8 années ou 4,2 années hors Ville de Paris) que pour les intercommunalités (4,6 années ou 4,5 années hors métropole de Lyon). Il atteint même 10,1 années pour les communes de plus de 100 000 habitants (5,5 années hors Ville de Paris). Pour les intercommunalités, le ratio de désendettement est le plus élevé pour les métropoles (6,0 années).

**Graphique n° 21 : endettement financier (en Md€)
et ratio de désendettement (en années) du « bloc communal »
(2018-2024)**



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

Le nombre d'entités présentant un ratio de désendettement de excessivement élevé a augmenté. Ainsi, fin 2024, 3 723 communes (contre 3 077 fin 2023), soit 10,6 % d'entre elles, et 68 intercommunalités (contre 71 en 2023), soit 5,4 %, dépassaient le seuil d'alerte de 12 années (plafond national de référence), défini par la loi de programmation des finances publiques 2018 – 2022⁹⁹.

*

**

En 2024, les collectivités du « bloc communal » ont conservé une situation financière favorable.

Les charges de fonctionnement ont connu une forte augmentation (+ 4,8 %) et les dépenses d'investissement ont accéléré à un peu plus d'un an de la fin du mandat municipal (+ 9,8 %). À ce stade du cycle municipal traditionnel, le montant des dépenses d'investissement dépasse sensiblement celui qui pouvait être constaté avant les élections de 2020.

Malgré la hausse des charges, le dynamisme des produits de fonctionnement (+ 3,6 %), permis notamment par les impôts fonciers et par les impôts que les entités du « bloc communal » ont la faculté d'instaurer, leur assure une épargne toujours élevée. En 2024, l'épargne brute a ainsi représenté 14,8 % des produits de fonctionnement des communes et 19,7 % de ceux des intercommunalités.

⁹⁹ La LPPF 2023 – 2027 n'a pas reconduit ce plafond.

Après remboursement des emprunts, cette épargne, agrégée à des recettes d'investissement elles aussi favorablement orientées, permet aux entités du « bloc communal » de continuer à autofinancer une part toujours prépondérante de leurs dépenses d'investissement (plus des deux-tiers).

Le bouclage du financement de l'investissement des entités du « bloc communal » est assuré par une nouvelle réduction de la trésorerie et un recours accru à l'endettement financier. Sous l'effet de la progression de l'endettement, 4,7 années d'épargne brute auraient été en théorie nécessaires au « bloc communal » pour rembourser intégralement son endettement financier, contre 4,6 années en 2023. Quasi-stable par rapport à 2023, ce ratio est moins élevé que celui qui pouvait être constaté fin 2018 (5,2 années), un peu plus d'un an avant les élections municipales de 2020.

Une partie des entités du « bloc communal » connaissent à des degrés divers une situation moins favorable. Dans un nombre accru de communes, l'épargne brute est inférieure au seuil d'alerte de 7 % des produits de fonctionnement. Un nombre plus élevé de communes, notamment de petite taille, dégage une épargne nette négative après remboursement des emprunts, ce qui marque une inversion de tendance par rapport aux années précédentes. S'il est globalement favorable, le ratio de désendettement dépasse le seuil d'alerte de 12 années dans un nombre plus élevé de communes qu'en 2023.

II - Une dégradation de la situation financière des départements, avec des disparités de plus en plus marquées entre eux

Précisions méthodologiques

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

Dans ses rapports analysant la situation financière des collectivités en 2022 et en 2023, la Cour a retraité les mises en réserve et les reprises de mises en réserve de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) effectuées par les départements à leur initiative. Suivant une instruction nationale, les départements ont en effet comptabilisé leurs mises en réserve en charges

de fonctionnement. Or, elles s'assimilaient à de l'épargne sur un plan économique. La Cour a donc neutralisé les charges de fonctionnement relatives à des mises en réserve. Elle a de même neutralisé les produits correspondant à des reprises de mises en réserve afin de ne pas dupliquer de mêmes produits de DMTO sur deux années.

Dans le cadre de ce rapport, la Cour examine la situation financière des départements sans plus effectuer de retraitements de leurs comptes des années 2022 et 2023, ni 2024. Comme c'est le cas dans la comptabilité des départements, les reprises de mises en réserve de DMTO sont ainsi intégrées aux produits de fonctionnement de l'année 2024. Cette nouvelle présentation permet de faire apparaître l'impact des reprises de mises en réserve de DMTO sur l'évolution des produits de fonctionnement et de l'épargne des départements en 2024. Lorsque cela est utile à la compréhension de l'évolution de la situation financière des départements, des données neutralisant l'incidence des mises en réserve et des reprises de mises en réserve sont rappelées pour les années 2022 et 2023.

Pris dans leur ensemble, les départements présentent en 2024 une situation financière dégradée, qui contraste avec celle du « bloc communal » ou même avec celle des régions.

En 2024, les produits réels de fonctionnement des départements ont légèrement augmenté (+ 0,6 Md€, soit + 0,8 %), tandis que leurs charges réelles de fonctionnement ont progressé à un rythme plus rapide (+ 2,2 Md€, soit 3,4 %).

L'augmentation des produits tient toutefois uniquement à des produits non récurrents. En effet, les recettes de DMTO ont continué à chuter et celles de TVA ont été stables.

L'accentuation en 2024 des divergences d'évolution des produits et des charges de fonctionnement entraîne une nouvelle baisse de l'épargne brute (-22,7 %) et de l'épargne nette des remboursements d'emprunts (- 39,2 %). Elles se situent toutes deux à des niveaux bien inférieurs à ceux de 2022.

Afin de poursuivre leur effort d'investissement, les départements avaient puisé dans leur trésorerie en 2023. En 2024, ils réduisent à la marge leurs dépenses d'investissement (- 0,5 Md€, soit - 3,7 %), diminuent à nouveau leur trésorerie et, pour la première fois depuis 2020, accroissent leur endettement (+ 2,2 Md€, soit + 7,2 %).

**Tableau n° 12 : principaux agrégats comptables des départements¹⁰⁰
(2019-2024, en Md€)**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2024-2023	
							En montant	En %
<i>Produits réels de fonctionnement (a)</i>	65,7	65,3	69,7	71,9	71,2	71,7	+ 0,6	+ 0,8 %
<i>Charges réelles de fonctionnement (b)</i>	56,4	57,3	58,1	60,5	64,1	66,2	+ 2,2	+ 3,4 %
<i>Épargne brute (a-b)</i>	9,4	8,0	11,5	11,4	7,1	5,5	- 1,6	- 22,7 %
<i>Épargne nette des remboursements d'emprunts</i>	6,1	4,9	8,3	8,1	3,8	2,3	- 1,5	- 39,2 %
<i>Dépenses réelles d'investissement</i>	10,4	10,5	11,6	12,4	12,8	12,3	- 0,5	- 3,7 %
<i>Encours de la dette</i>	31,7	32,8	32,3	31,5	31,2	33,5	+ 2,2	+ 7,2 %
<i>Solde du compte au Trésor¹⁰¹</i>	7,3	8,1	10,0	11,9	8,8	6,5	- 2,3	- 26,5 %

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

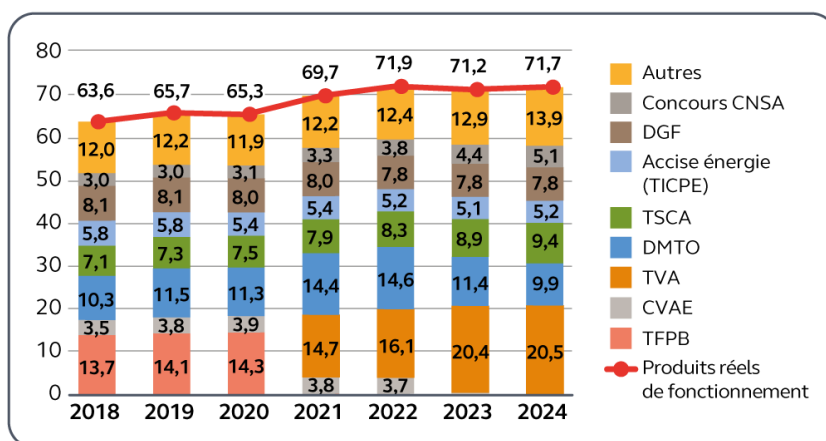
¹⁰⁰ Hors départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse, dont les compétences sont exercées par la collectivité de Corse et hors départements de Guyane et de Martinique, dont les compétences sont exercées par les collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique, qui sont regroupés avec les régions ; hors métropole de Lyon et Ville de Paris, intégrées au « bloc communal ».

¹⁰¹ Au 31 décembre de chaque année.

A - Des produits de fonctionnement qui restent mal orientés

En 2024, les produits réels de fonctionnement (71,7 Md€) ont légèrement augmenté (+ 0,6 Md€, soit + 0,8 % par rapport à 2023).

Graphique n° 22 : produits réels de fonctionnement des départements (2018-2024, en Md€)



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

Cette légère progression est intervenue en dépit d'une nouvelle chute des recettes de DMTO (- 1,5 Md€, soit - 13,5 % par rapport à 2023), après celle intervenue en 2022 (- 4,7 Md€, soit - 32,5 % par rapport à 2022).

Elle s'explique par l'intervention de trois produits non récurrents d'un montant total de 0,7 Md€ : la reprise par certains départements de recettes de DMTO qu'ils avaient mises en réserve en 2022 ou 2023 (383,8 M€) ; la libération par le comité des finances locales (CFL) de recettes de DMTO de 2021 et 2022 qu'il avait décidé de mettre en réserve au niveau national (237,2 M€¹⁰²) ; le versement par l'État du fonds de sauvegarde des départements, constitué de recettes de TVA, dont il a doublé le montant par un prélèvement sur ses recettes (100,8 M€).

Si ces produits non récurrents n'étaient pas intervenus, les produits de fonctionnement des départements auraient légèrement reculé de 0,2 Md€ (soit - 0,3 %) en 2024.

¹⁰² Hors reversements à la Corse, à la métropole de Lyon, à la Martinique et à la Guyane. Le montant total des sommes libérées par le CFL s'élève à 248,7 M€.

1 - La poursuite de la chute des recettes de DMTO

a) Une contraction d'un tiers des recettes de DMTO depuis 2022

Par ordre d'importance financière, les DMTO (9,9 Md€ en 2024) sont la deuxième recette fiscale des départements. L'année 2024 est marquée par la poursuite de la chute des recettes de DMTO (- 1,5 Md€, soit - 13,5 % par rapport à 2023 et - 6,3 Md€ en cumul par rapport à 2022, soit - 32,5 %). Après les « pics » de recettes atteints en 2021 (14,4 Md€) et en 2022 (14,6 Md€), les recettes de DMTO ont retrouvé un niveau équivalent à celui de 2017 (9,9 Md€).

La chute des recettes de DMTO résulte principalement de celle des transactions immobilières. En effet, le nombre de ventes immobilières taxées au taux de droit de mutation de droit commun cumulé sur 12 mois a baissé de 15,5 % à fin décembre 2024¹⁰³, après une baisse de 19,2 % à fin décembre 2023. L'assiette cumulée sur 12 mois des droits de mutation (taux de droit commun) a baissé de 13,4 %, après une diminution de 23,0 % en 2023¹⁰⁴, sous le double effet de la baisse du nombre de ventes immobilières et, dans une moindre mesure, d'un tassement du prix moyen de cession.

Le taux de droit commun des DMTO est fixé à 3,8 %. Depuis 2014, les départements peuvent le majorer sans dépasser un plafond de 4,5 %. En 2024, tous les départements sauf trois¹⁰⁵ ont appliqué le taux maximal, comme c'est le cas depuis 2022.

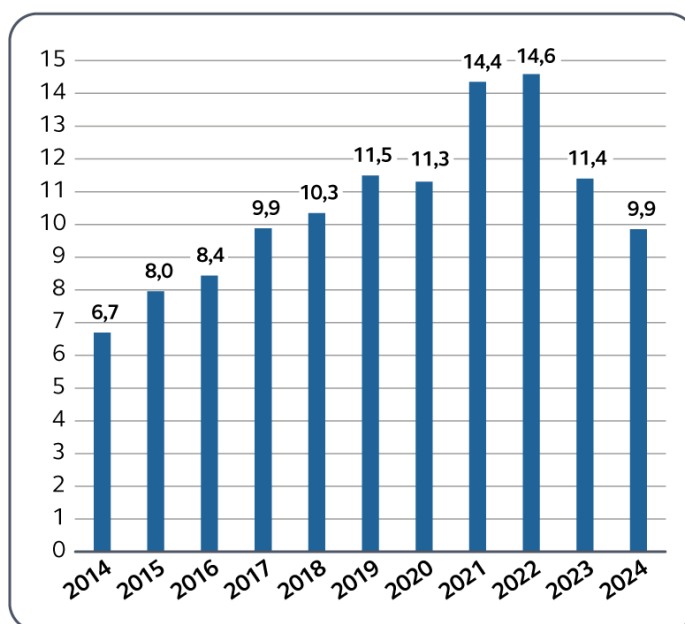
Afin de permettre aux départements qui le souhaitent de mobiliser des recettes supplémentaires, la loi de finances pour 2025 a relevé le plafond d'imposition à 5 % pour les actes passés et les conventions conclues entre le 1^{er} avril 2025 et le 31 mars 2028, à l'exception des primo-acquisitions à l'usage d'une résidence principale.

¹⁰³ Inspection générale de l'environnement et du développement durable, *Évolution du prix de l'immobilier à long terme* — version mars 2025.

¹⁰⁴ *Idem*.

¹⁰⁵ Indre, Morbihan et Mayotte.

**Graphique n° 23 : DMTO perçus par les départements¹⁰⁶
(2014-2024, en M€)**



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

Malgré leur chute en 2024, les recettes de DMTO des départements ont progressé de 47,2 % entre 2014 et 2024, soit 22,9 % en euros constants.

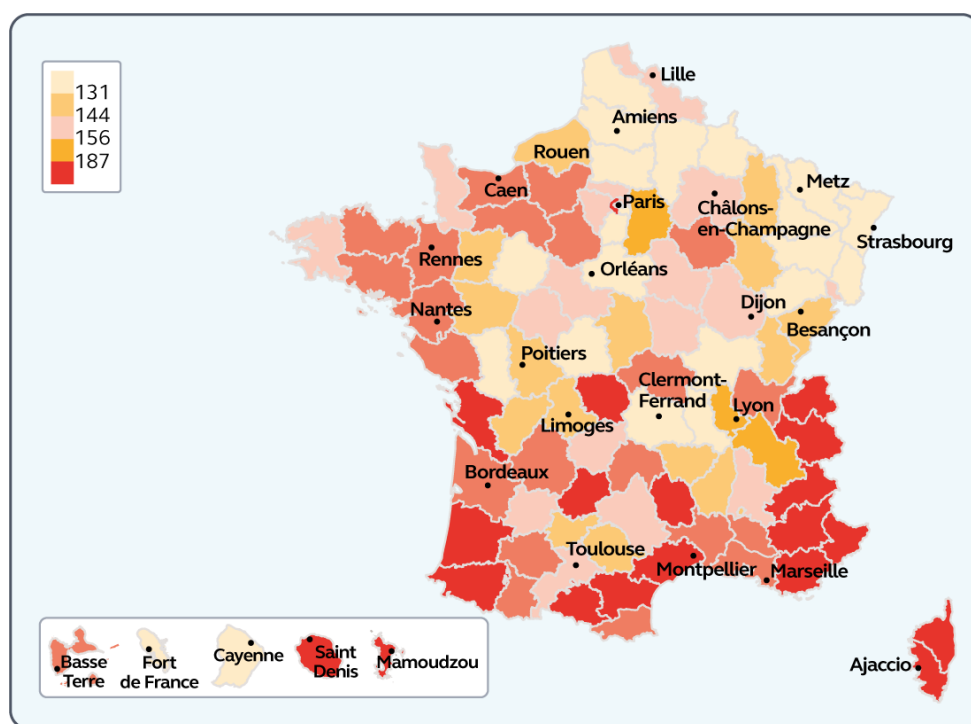
Les produits de DMTO sont répartis de manière très hétérogène entre les départements. Dans les départements métropolitains, leur montant va de 1 à 67 ou, de manière plus pertinente, de 1 à 6 à en prenant pour référence le montant moyen par habitant. L'intervention du fonds national de péréquation des DMTO (FNP DMTO)¹⁰⁷, créé à l'initiative des départements, assure une redistribution horizontale du produit et réduit les écarts précités de 1 à 23 ou de 1 à 3 pour le montant moyen par habitant.

¹⁰⁶ Hormis le département du Rhône afin de retenir un périmètre constant sur la période.

¹⁰⁷ Cf. annexe n° 10.

Malgré l'intervention du fonds national de péréquation, les disparités de bases de DMTO entre les départements demeurent importantes. C'est d'autant plus le cas qu'elles ne sont pas corrélées, voire s'éloignent des facteurs objectifs de dépenses à leur charge, tels que la part de la population couverte par le RSA, la proportion de personnes âgées ou handicapées dans la population globale ou le nombre de collèges et la population de collégiens. Au demeurant, la fragilisation de la situation financière des départements ne résulte pas seulement de cette seule circonstance et est plus généralement liée à un écart croissant entre les évolutions respectives de leurs recettes et de leurs dépenses.

Carte n° 1 : montant des DMTO par habitant en 2024 après péréquation nationale (en €)¹⁰⁸



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

¹⁰⁸ Hors métropole de Lyon. Les montants sont indiqués hors reprises individuelles de DMTO par les départements qui en avaient effectué et hors versement, sur décision du CFL, de recettes de DMTO mises en réserve au niveau national.

Les budgets des départements dépendent, dans une mesure variable, des recettes de DMTO. En 2024¹⁰⁹, dans l'Hexagone, leur produit représentait moins de 10 % des produits réels de fonctionnement pour neuf départements, tandis que cette proportion dépassait 17,0 % pour douze d'entre eux (la médiane se situant à 12,6 %).

b) Une chute des recettes de DMTO atténuée par des mécanismes de lissage des recettes

L'année 2024, en ce qu'elle confirme une tendance déjà constatée en 2023, souligne la volatilité des recettes de DMTO. Le législateur a instauré des dispositifs visant à lisser les effets des cycles du marché immobilier sur les finances des départements. Ces mécanismes sont de deux natures.

Depuis 2012, un mécanisme national de lissage des recettes de DMTO est adossé au fonds national de péréquation (FNP) des DMTO : le fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles. Si les prélèvements alimentant le FNP DMTO dépassent 1,6 Md€, le comité des finances locales (CFL) peut décider de mettre en réserve tout ou partie du montant excédant ce niveau. En 2024, le montant prélevé s'étant élevé à 1,64 Md€, 0,04 Md€ auraient pu être mis en réserve. Compte tenu de la chute des recettes de DMTO, le CFL a décidé de ne pas abonder la réserve et de mettre en répartition cet excédent dans le cadre du FNP DMTO. En revanche, le CFL a décidé de libérer intégralement les sommes mises en réserve au titre des années 2021 et 2022 dans le fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles, soit 237,2 M€¹¹⁰ ou 2,4 % des recettes de DMTO des départements en 2024.

Depuis 2022, les départements ont la faculté de procéder à des mises en réserve à leur propre initiative. En 2022, trente-trois départements avaient mis en réserve 715,5 M€ au total. En 2023, compte tenu de la chute des DMTO, seuls dix-neuf départements ont effectué des mises en réserve pour un montant total de 401,6 M€ ; parmi ces départements, quinze avaient déjà opéré une mise en réserve. Cinq départements seulement ont procédé à une reprise en 2023, pour 94,1 M€ au total. En 2024, aucun département n'a effectué de mise en réserve. En revanche, vingt-quatre

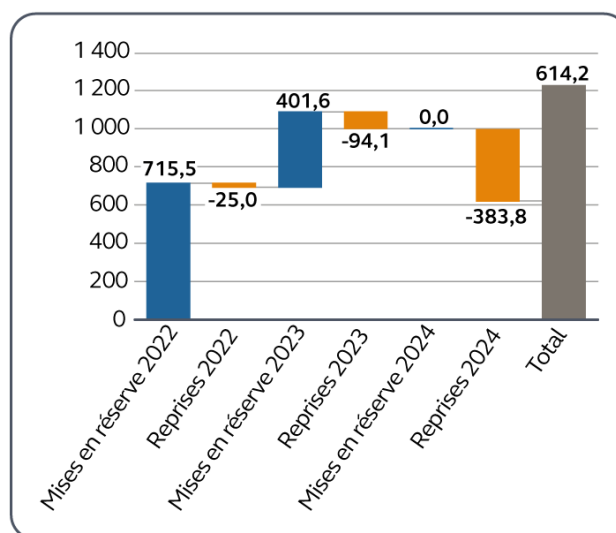
¹⁰⁹ En 2022, soit l'année pour laquelle les produits de DMTO perçus par les départements ont atteint leur niveau le plus élevé, la part des DMTO dans les produits de fonctionnement était inférieure à 7 % pour deux départements de l'Hexagone, tandis que cette proportion dépassait 20 % pour trente et un d'entre eux.

¹¹⁰ Hors versements à la Corse, à la métropole de Lyon, à la Martinique et à la Guyane (248,7 M€ au total).

départements ont opéré une reprise pour un montant agrégé de 383,8 M€, correspondant à 3,9 % des recettes de DMTO des départements en 2024 et à 10,4 % en moyenne des recettes de DMTO des seuls départements concernés. Pour les trois quarts des départements ayant procédé à des reprises, la part des DMTO dans leurs recettes de fonctionnement dépasse la médiane des départements.

Fin 2024, 27 départements conservent encore un stock de 614,2 M€ de DMTO mis en réserve, soit 6,2 % du montant total des recettes de DMTO perçues par l'ensemble des départements en 2024 et 21,1 % de celles des départements concernés en moyenne.

Graphique n° 24 : mises en réserve et reprises de DMTO effectuées à titre individuel par les départements en 2022, 2023 et 2024 (en M€)



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

La chute des produits de DMTO soulève la question de la pérennité du fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles adossé au FNP DMTO. En 2024, après une baisse de plus d'un cinquième de l'assiette des recettes de DMTO en 2023, qui a servi de base au premier prélèvement pour 2024 au titre du FNP DMTO, les montants prélevés n'ont excédé que de 0,04 Md€ le seuil de 1,6 Md€ à partir duquel le comité des finances locales a la faculté de mettre en réserve des recettes au niveau national. Selon toute vraisemblance, la baisse de l'assiette des recettes de DMTO constatée en 2024 (- 13,5 %) viendra placer le montant des sommes prélevées au titre du FNP DMTO à un niveau inférieur au seuil de 1,6 Md€.

Le second prélèvement opéré au titre du FNP DMTO, d'un montant fixe de 750 M€, est réparti entre les départements dont le montant par habitant de l'assiette est supérieur à 0,75 fois la moyenne nationale. Compte tenu de la baisse globale de l'assiette et afin de rendre plus soutenable la répartition des contributions au fonds, la loi de finances pour 2024 a relevé de 12 % à 15 % des recettes de DMTO le plafonnement du second prélèvement qui alimente le fonds. Ce rehaussement a eu pour effet d'accroître de 55,7 M€ le prélèvement global supporté par trois départements (Paris, les Alpes-Maritimes et le Var) et de réduire d'autant la contribution des 45 autres départements prélevés.

2 - Une stabilisation des recettes de TVA

À la suite des récentes réformes de la fiscalité locale et des impôts de production, la TVA (20,5 Md€ en 2024) est devenue la première ressource des départements (28,6 % de leurs produits réels de fonctionnement).

Depuis 2021, les départements perçoivent une fraction de TVA qui compense la réaffectation du produit de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (16,1 Md€ en 2024) aux communes en compensation pour celles-ci de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

En outre, un complément forfaitaire de TVA (250,0 M€)¹¹¹ est attribué depuis 2021 aux deux-tiers des départements (63 en 2024) en fonction de critères de ressources et de charges. La dynamique positive des recettes de TVA propres à ce complément (21,4 M€ en 2022 et 29,0 M€ en 2023) est affectée à un « fonds de sauvegarde des départements »¹¹². En 2024, les sommes ainsi mises en réserve ont été libérées et versées à quatorze départements, pour un montant de 50,4 M€¹¹³. La loi de finances pour 2024 a doublé le montant du « fonds de sauvegarde des départements », en le portant à 100,8 M€, par une contribution de l'État de même montant (qui prend la forme d'un prélèvement sur ses recettes).

Enfin, les départements perçoivent depuis 2023 une fraction de TVA au titre de la suppression de la CVAE (4,1 Md€ en 2024).

¹¹¹ Dans le cadre de cette partie consacrée aux départements, ce montant s'élève à 241 M€ en 2024, hors CTU de Guyane et de Martinique.

¹¹² Cf. annexe n° 11.

¹¹³ À périmètre constant, le montant retenu est de 40,6 M€, une fois retraité du versement à la CTU de Martinique.

En 2024, les recettes de TVA encaissées par les départements ont été stables, malgré la progression limitée du produit de la TVA au niveau national (+ 1,1 %). Leur montant intègre l'incidence d'une régularisation négative, au titre de l'année 2023, pour les fractions « taxe foncière » et « CVAE » (- 177,7 M€), qui fait elle-même suite à une régularisation négative en 2023 au titre de l'année 2022 pour la fraction « taxe foncière » (- 145,6 M€). En 2025, une régularisation positive sera effectuée au titre de la sous-évaluation des deux fractions précitées en 2024 (avec un effet attendu de + 57,0 M€). Les facteurs explicatifs de l'évolution des recettes de TVA sont détaillés *supra* (chapitre I -, I - B -).

3 - Des évolutions contrastées des autres impôts nationaux transférés

La taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) est la troisième recette fiscale des départements. En 2024, son produit (9,4 Md€) a représenté 13,1 % de leurs produits réels de fonctionnement. La TSCA a un rendement très dynamique : entre 2018 et 2024, elle a progressé de 2,4 Md€ (+ 33,5 %), dont 0,5 Md€ (+ 5,8 %) pour la seule année 2024.

Si les recettes de l'accise sur les produits énergétiques (5,2 Md€), quatrième recette fiscale, ont légèrement augmenté par rapport à 2023 (+ 0,8 %), elles s'inscrivent dans une dynamique de baisse à plus long terme (- 11,1 % par rapport à 2018), principalement liée à un effet de périmètre (compensation de la recentralisation du financement du RSA dans certains départements).

4 - Une hausse des dotations et participations tirée par les concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

En 2024, les dotations et participations ont représenté 24,5 % des produits réels de fonctionnement (contre 23,7 % en 2023).

Leur dynamisme (+ 0,7 Md€, soit + 4,3 % après + 4,7 % en 2023) résulte essentiellement de celui des concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), gestionnaire de la cinquième branche de la sécurité sociale consacrée à l'autonomie. En 2024, ils ont atteint 5,1 Md€ (+ 0,6 M€, soit + 13,8 %, après + 16,4 % en 2023).

Les concours de la CNSA aux départements

La hausse des concours de la CNSA aux départements au cours des années récentes (+ 70,2 % entre 2018 et 2024, soit + 46,4 % en euros constants) reflète un double phénomène : la dynamique des recettes de la CNSA et la diversification de la nature de ses concours.

En 2024, comme au cours des années précédentes, le montant des concours traditionnels de la CNSA aux départements au titre de la couverture d'une partie des dépenses de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH) progresse sous l'effet du rendement des principales recettes de la CNSA qui en constituent l'assiette (contribution sociale généralisée, contribution solidarité autonomie et contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie).

Au cours de ces dernières années, neuf autres concours se sont ajoutés à ceux relatifs à l'APA et à la PCH (par ordre décroissant de montants effectivement exécutés en 2023¹¹⁴) : compensation du surcoût pour l'APA et la PCH de la revalorisation du tarif plancher des intervenants des services d'aide et d'accompagnement à domicile ou SAAD (depuis 2022) ; dotation complémentaire pour financer des actions visant à améliorer la qualité du service rendu par les SAAD (depuis 2022) ; compensation de revalorisations salariales dans les SAAD (dit concours « article 47 », depuis 2021) ; concours aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ; compensation de revalorisations salariales dans les établissements et services médico-sociaux tarifés par les conseils départementaux (dit concours « article 43 », depuis 2022) ; dotations aux MDPH ; concours « autres actions de prévention » ; forfait versé à des établissements prévenant la perte d'autonomie des personnes et concours « aide à la vie partagée » (depuis 2021).

En 2024, plusieurs mesures contribuent à la hausse des concours de la CNSA, comme le relèvement du tarif plancher horaire applicable par les services à domicile (à 23,5 €), l'inscription dans les plans d'aides des bénéficiaires de l'APA d'heures consacrées à la préservation du lien social¹¹⁵ ou encore le « geste 24 », soit le versement aux départements d'un concours complémentaire de 150 M€ au titre de l'APA, sous réserve qu'ils n'atteignent pas un seuil minimal de couverture de leurs dépenses par les ressources qu'ils perçoivent à cette fin (45 départements bénéficiaires¹¹⁶).

¹¹⁴ Les données d'exécution 2024 seront disponibles à compter du mois de mai.

¹¹⁵ Décret n°2023-1431 du 30 décembre 2023 relatif au temps consacré au lien social concourant à prévenir la perte d'autonomie

¹¹⁶ Ce dispositif a une dimension péréquatrice. Pour les départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,8 fois la moyenne nationale, le taux de couverture minimale à atteindre est fixé à 43,31 %. Pour ceux dont le potentiel dépasse 1,8 fois la moyenne nationale, le taux à atteindre s'élève à 23,5 %.

Comme c'est le cas depuis 2018, après quatre années de forte réduction, le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements (7,8 Md€) est stable à périmètre constant. L'augmentation de la DGF des départements liée à la dynamique de la population et à l'augmentation des dotations de péréquation décidées par le Parlement (+ 32 M€ en 2024) est financée par un écrêtement de la dotation forfaitaire. La DGF tient une place variable dans les produits de fonctionnement des départements (de 1,6 % à 29,5 %, avec une médiane nationale de 12,1 %).

B - Une progression soutenue des charges de fonctionnement

En 2024, les charges de fonctionnement des départements ont atteint 66,2 Md€ (+ 3,4 %, soit + 1,4 point en volume). Après neutralisation, dans les charges, des mises en réserve de DMTO effectuées par les départements en 2023¹¹⁷, elles ont augmenté de 2,6 Md€, soit de 4,1 % ou de 2,1 points en volume par rapport à 2023.

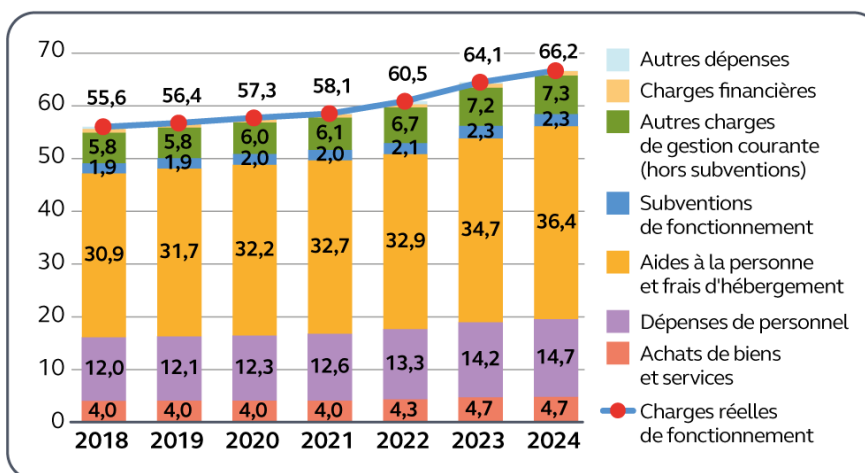
La répartition des dépenses par domaine de compétence n'a pas connu d'évolution significative : les dépenses sociales par nature (prestations sociales) ou par destination (notamment les frais de personnel et d'achats concourant à l'exercice des compétences des départements dans le domaine social) continuent à représenter plus des deux-tiers (69 %) du total des charges de fonctionnement des départements¹¹⁸.

À l'exception des subventions de fonctionnement versées, restées stables, toutes les natures de dépenses ont augmenté en 2024. Comme en 2023, la hausse la plus forte, en montant, concerne les dépenses d'aides à la personne et de frais d'hébergement (+ 1,7 Md€), suivies des charges de personnel (+ 0,5 Md€).

¹¹⁷ Les départements n'ont procédé à aucune mise en réserve individuelle en 2024.

¹¹⁸ Cf. annexe n° 12.

Graphique n° 25 : charges réelles de fonctionnement des départements par nature (2018-2024, en Md€)



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

1 - Des dépenses sociales très dynamiques

Les dépenses d'aides à la personne et de frais d'hébergement (36,4 Md€ en 2024), exprimées par nature, représentent plus de la moitié des charges réelles de fonctionnement des départements (54,7 % en 2024). Cette proportion, qui atteignait 56,2 % entre 2019 et 2021, recouvre de fortes disparités. En 2024, les aides à la personne et frais d'hébergement allaient de 38,1 %¹¹⁹ à 63,6 % des charges de fonctionnement des départements (avec une médiane de 55,3 %).

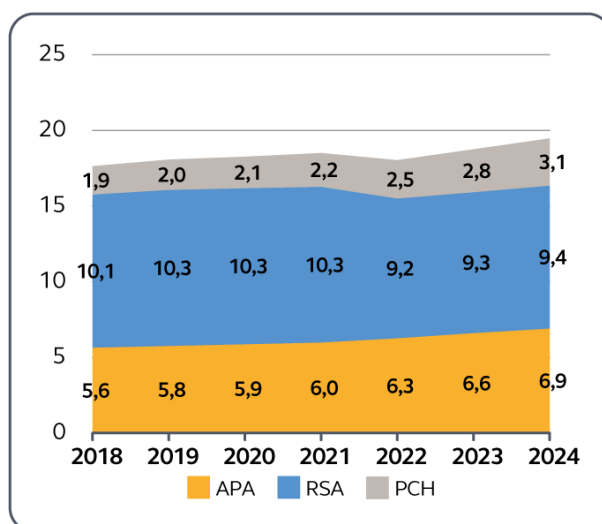
a) Des évolutions différenciées des dépenses de prestations sociales

En 2024, les allocations individuelles de solidarité – AIS (19,5 Md€¹²⁰) ont représenté 29,4 % des charges réelles de fonctionnement et 53,6 % des dépenses d'aides à la personne et frais d'hébergement. Leur augmentation globale (+ 0,7 Md€, soit + 3,9 %) recouvre des évolutions différenciées selon les prestations.

¹¹⁹ Hors départements pour lesquels le financement du RSA a été recentralisé.

¹²⁰ En 2024, les dépenses totales d'AIS se sont élevées à 20,9 Md€ (+ 4,1 % par rapport à 2023), en prenant en compte les départements et les collectivités exerçant des compétences similaires à ces derniers dans le domaine social (Ville de Paris, métropole de Lyon, CTU de Martinique et Guyane, ainsi que la collectivité de Corse). Elles se décomposent de la manière suivante : 10,2 Md€ pour le RSA, 7,3 Md€ pour l'APA et 3,4 Md€ pour la PCH.

Graphique n° 26 : dépenses d'allocations individuelles de solidarité financées par les départements (2018-2024, en Md€)



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

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

*Les dépenses de revenu de solidarité active (RSA) :
une légère progression pour le deuxième exercice consécutif
du fait de l'indexation des prestations*

En 2024, les dépenses relatives au RSA se sont élevées à 9,4 Md€¹²¹, en légère hausse par rapport à 2023 (+ 0,1 Md€, soit + 1,4 %, après + 5,7 % en 2023).

Leur évolution est contrastée selon les départements (de - 6,3 % à + 12,4 %¹²²). Vingt départements ont enregistré une baisse de leurs dépenses de RSA en 2024 ; quinze d'entre eux étaient concernés

¹²¹ 10,2 Md€ (soit + 1,3 %) toutes catégories de collectivités confondues.

¹²² En dehors de la Corrèze, ce département affichant une hausse de 185,9 % imputable à la régularisation des impayés dus à la caisse d'allocations familiales (CAF) et à la mutualité sociale agricole ou MSA (Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, Département de la Corrèze, rapport d'observations définitives, 2024).

par l'expérimentation de l'accompagnement rénové des allocataires du RSA prévoyant notamment l'introduction de quinze heures d'activité obligatoire¹²³.

L'augmentation des dépenses de RSA s'explique par la revalorisation de cette prestation intervenue au 1^{er} avril 2024¹²⁴ (4,6 %, soit une contribution de 3,45 % à la progression des dépenses en 2024) qui résulte pour l'essentiel (10 mois sur 12) de l'inflation constatée en 2023 (soit 4,9 %) ¹²⁵. La hausse des dépenses reste contenue du fait de la faible augmentation du nombre de foyers allocataires : fin 2024, 1,85 million de foyers percevaient le RSA, dont 1,64 million dans les départements qui financent cette prestation, en hausse de + 0,2 % en moyenne annuelle 2024 après une diminution de - 2,5 % en moyenne annuelle 2023¹²⁶).

En 2024, les dépenses de RSA par habitant s'échelonnent de 59 € à 678 €, selon les départements, soit un rapport de 1 à 11, pour un montant médian de 151 € par habitant¹²⁷.

*Les dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie:
une progression continue*

Fin 2023, l'APA comptait 1,36 million de bénéficiaires¹²⁸. En 2024, les dépenses au titre de l'APA à domicile et en établissement, soit 6,9 Md€¹²⁹, ont continué à augmenter (+ 0,3 Md€, soit + 4,5 %). Depuis 2018, elles sont en hausse (+ 1,3 Md€), sur un rythme légèrement supérieur à l'inflation (+ 18,4 % en cumul). La progression des dépenses en 2024 s'explique notamment par la revalorisation du tarif plancher dans les services d'aide à domicile.

¹²³ Sur ces quinze départements, cinq faisaient partie des départements pilotes depuis le printemps 2023 (sur dix-huit). Les dix autres ont été intégrés à l'expérimentation à compter du printemps 2024 (sur vingt-neuf).

¹²⁴ En application des dispositions de l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles.

¹²⁵ En application de l'article L. 161-25 du CASF.

¹²⁶ Données mensuelles sur les prestations de solidarité – *Data.drees.solidarites-sante.gouv.fr* – version février 2025.

¹²⁷ Cf. annexe n° 13.

¹²⁸ Les caractéristiques des bénéficiaires de l'aide sociale départementale aux personnes âgées et handicapées – *Data.drees.solidarites-sante.gouv.fr* – version décembre 2024.

¹²⁹ 7,3 Md€ (soit + 4,8 %) toutes catégories de collectivités confondues.

En 2024, la dépense d'APA par habitant s'échelonnait de 41 € à 272 € selon les départements, soit un rapport d'un à sept, pour un montant médian de 120 €¹³⁰.

*Les dépenses de la prestation de compensation du handicap :
une hausse toujours soutenue*

Fin 2023, le nombre de bénéficiaires s'élevait à environ 407 000, soit plus de 100 000 bénéficiaires supplémentaires par rapport à 2018¹³¹. En 2024, les dépenses relatives à la PCH¹³², soit 3,1 Md€¹³³, ont de nouveau fortement augmenté (+ 0,3 Md€, soit + 10,7 %).

Depuis 2018, elles ont suivi une tendance particulièrement dynamique en valeur (+ 66,9 %) comme en volume (+ 43,6 %) en raison de l'élargissement de son champ : depuis 2021, aide à la parentalité ; depuis 2023, forfait surdi-cécité et soutien à l'autonomie pour les personnes ayant des difficultés mentales, de compréhension, de concentration, psychiques ou d'autisme ; depuis 2024, prise en charge des lames de course. En outre, la revalorisation du tarif plancher dans les services prestataires d'aide à domicile concourt à la hausse des dépenses.

En 2024, la dépense de PCH par habitant s'échelonnait, pour les départements de l'Hexagone, de 23 € à 85 €, soit un rapport d'un à quatre, pour un montant médian de 43 €.

La croissance tendancielle des dépenses d'APA et de PCH soulève la question de la soutenabilité des modalités de financement des dépenses sociales des départements¹³⁴.

*b) Une progression significative des dépenses
de frais de séjour et d'hébergement*

En 2024, les dépenses de frais d'hébergement en établissements médico-sociaux et en famille d'accueil (15,7 Md€¹³⁵) ont crû plus rapidement (+ 1,0 Md€, soit + 6,6 %) que l'inflation. Parmi les déterminants communs de la hausse des frais d'hébergement, tous établissements confondus, figure l'arrêté ministériel du 25 juin 2024

¹³⁰ Cf. annexe n° 14.

¹³¹ Les caractéristiques des bénéficiaires de l'aide sociale départementale aux personnes âgées et handicapées – *Data.drees.solidarites-sante.gouv.fr* – version décembre 2024.

¹³² La PCH, créée au 1^{er} janvier 2006, a succédé à l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP).

¹³³ 3,4 Md€ (+ 11,8 %) toutes catégories de collectivités confondues.

¹³⁴ Cour des comptes, *Les politiques sociales décentralisées : une coordination à conforter, des financements à réformer*, in *Rapport public annuel 2023*, mars 2023.

¹³⁵ 16,5 Md€ (+ 6,5 %), toutes catégories de collectivités confondues.

portant agrément des accords de branche permettant l'extension des revalorisations du « Ségur » à l'ensemble des personnels, y compris administratif et technique, des établissements sociaux et médico-sociaux privés à but non lucratif.

Les dépenses d'hébergement versées au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE, 6,2 Md€ en 2024), représentent 41,6 % des frais d'hébergement en établissements médico-sociaux¹³⁶. Leur forte progression (+ 0,5 Md€, soit + 9,5 %) résulte du nombre croissant d'enfants confiés pour placement à l'ASE, soit plus de 220 000 en 2023 (+ 18,3 % depuis 2018)¹³⁷. Parmi les enfants confiés à l'ASE, le nombre de mineurs non accompagnés (MNA) confiés par décision judiciaire, a toutefois diminué (13 554 fin 2024, contre 19 370 fin 2023, soit - 30,0 %)¹³⁸.

Les frais de séjour des personnes handicapées¹³⁹ se sont élevés à 6,0 Md€ (+ 0,3 Md€ soit + 4,6 %). Ils représentent 40,2 % des dépenses d'hébergement en établissements médico-sociaux. En 2023, le nombre de personnes handicapées bénéficiaires d'aides à l'hébergement en établissements est proche de 135 000, en augmentation de 6,5 % par rapport au niveau constaté en 2018¹⁴⁰, soit une progression de plus d'un point par an en moyenne annuelle.

Les dépenses versées au titre de l'aide sociale à l'hébergement (ASH)¹⁴¹ des personnes âgées en établissement, qui représentent une moindre part des dépenses totales d'hébergement en établissement médico-social dont s'acquittent les départements (13,7 %), se sont établies à 2,1 Md€ en 2024 (+ 0,1 Md€, soit + 3,9 %).

¹³⁶ Selon l'étude sur l'aide sociale à l'enfance réalisée par la Drees (2024), les départements ont consacré 9,9 Md€ au total à la protection de l'enfance en 2022, dont 80 % au titre de mesures d'accueil. Ce montant comprend la rémunération des assistants familiaux, qui relèvent des charges de personnel dans la comptabilité des départements.

¹³⁷ *Les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance - Data.drees.solidarites-sante.gouv.fr* – version décembre 2024.

Le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance (avril 2025) fait état de 396 900 mesures d'aide sociale à l'enfance au 31 décembre 2023, dont 56 % de mesures d'accueil (placements) et 44 % de mesures éducatives.

¹³⁸ Tableau de suivi annuel des mineurs non accompagnés – *Mission annuelle MNA, ministère de la justice*.

¹³⁹ En application des dispositions de l'article L. 344-5 du CASF, ces dépenses peuvent être prises en charge, pour les adultes et sous conditions de ressources, par l'aide sociale départementale.

¹⁴⁰ Les caractéristiques des bénéficiaires de l'aide sociale départementale aux personnes âgées et handicapées – *Data.drees.solidarites-sante.gouv.fr* – version décembre 2024.

¹⁴¹ Les dépenses versées au titre de l'ASH sont récupérables auprès des obligés alimentaires des personnes bénéficiaires et par recours sur succession. Le montant cité correspond à la dépense brute.

2 - Une décélération des charges de personnel

En 2024, les charges de personnel (14,7 Md€) ont représenté 22,1 % des charges réelles de fonctionnement des départements. Leur hausse (+ 0,5 Md€, soit + 3,3 %) a ralenti par rapport à 2023 et recouvre des évolutions contrastées entre les départements (de - 3,0 % à + 8,7 %).

Les facteurs explicatifs de l'évolution des charges de personnel, notamment indiciaires, sont détaillés *supra* (voir chapitre I - I - A -).

Malgré un montant cinq fois moins élevé, les dépenses de rémunérations brutes des personnels non titulaires ont beaucoup plus augmenté que celles des personnels titulaires (+ 0,2 Md€, soit + 12,6 %, contre + 0,1 Md€, soit + 1,8 %). Selon les données de la Caisse des dépôts et consignations, les effectifs de titulaires (un peu moins de 201 000 en moyenne annuelle) et non titulaires (environ 141 000 présents sur l'ensemble de l'année) ont crû en 2024, dans un rythme similaire (+ 1,1 % et + 1,0 % respectivement). Le rapprochement des évolutions respectives des effectifs et des dépenses indique que la rémunération moyenne des non titulaires a plus augmenté que celle des titulaires.

Après une forte augmentation en 2023 (+ 9,8 %) sous l'effet des dispositions de la loi Taquet¹⁴², les dépenses de rémunération des assistantes familiales se stabilisent à 1,5 Md€ (+ 0,1 %).

3 - Une évolution ralentie des autres charges de fonctionnement, à l'exception des charges financières

Les dépenses d'achats de biens et services (4,7 Md€) ont moins progressé que l'inflation moyenne (+ 0,1 Md€, soit + 1,6 %, après + 9,1 % en 2023). Les plus fortes hausses concernent les achats alimentaires (+ 23,0 %) et les frais d'assurance (+ 19,1 %). Après une croissance accélérée en 2023 (+ 51,2 %), les dépenses d'achats d'eau, d'énergie et de chauffage ont en revanche diminué (- 4,5 %) sous l'effet du recul des prix de l'électricité.

Dans un contexte budgétaire tendu, les subventions de fonctionnement versées par les départements sont stables (2,3 Md€) de même que les contributions obligatoires, telles que les dotations de fonctionnement des collèges et des SDIS (4,7 Md€).

Les charges financières (0,9 Md€) ont connu une forte progression (+ 0,1 Md€, soit + 12,0 % par rapport à 2023 et + 47,4 % par rapport à 2022). Les facteurs explicatifs de leur évolution sont détaillés en E - *infra*.

¹⁴² Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants et décret n° 2022-1198 du 31 août 2022 relatif à la rémunération des assistants familiaux et à certaines indemnités.

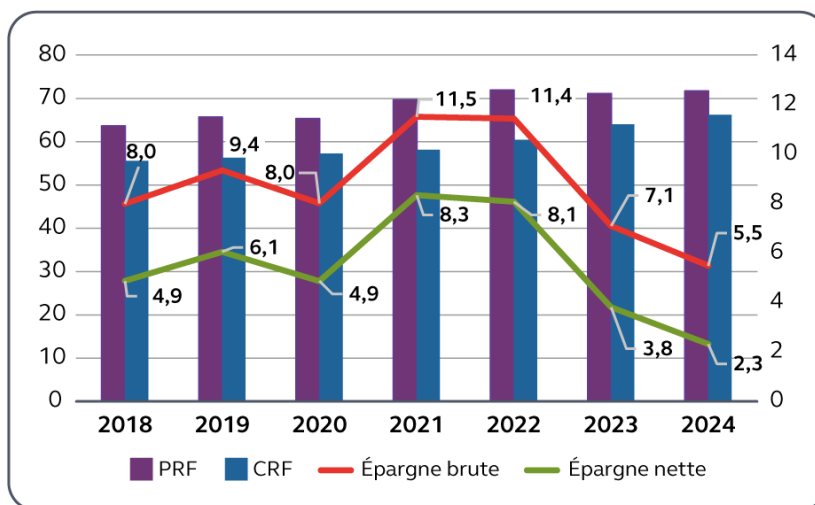
C - Une épargne globale en chute, des situations individuelles contrastées

1 - Une chute de l'épargne brute qui rapproche les départements du seuil d'alerte

Comme en 2023, la conjonction d'une faible progression des produits et de la hausse marquée des charges de fonctionnement fait chuter l'épargne brute des départements.

En 2024, celle-ci ne s'élève plus qu'à 5,5 Md€, contre 7,1 Md€ en 2023 et 11,4 Md€ en 2022, soit - 6,0 Md€ en cumul sur les deux années 2023 et 2024. Le montant de l'épargne brute a ainsi été divisé par plus de deux entre 2022 et 2024. La chute de l'épargne brute par rapport à 2022 est encore plus prononcée en neutralisant¹⁴³ les reprises et mises en réserve de DMTO effectuées par une partie des départements cette même année (selon cette convention différente, l'épargne brute atteignait 12,1 Md€ en 2022).

**Graphique n° 27 : épargne brute et épargne nette des départements
(2018-2024, en Md€)**



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP
PRF : produits réels de fonctionnement ; CRF : charges réelles de fonctionnement
Échelle de gauche : PRF et CRF. Échelle de droite : épargne brute et nette

¹⁴³ La neutralisation opérée conduit, d'une part, à minorer les charges réelles de fonctionnement des 0,4 Md€ de mises en réserve, comptabilisées en dépenses et, d'autre part, à minorer les produits réels de fonctionnement des 0,1 Md€ de reprises.

Le taux d'épargne brute, qui rapporte l'épargne brute aux produits réels de fonctionnement, s'élève en moyenne à 7,6 %, contre 15,9 % en 2022 ou, pour cette même année, 16,9 % en neutralisant les reprises et mises en réserve de DMTO effectuées par certains départements.

En 2024, le ratio d'épargne brute a ainsi chuté à un niveau voisin du seuil d'alerte communément retenu de 7 % des produits de fonctionnement. Si les trois produits non récurrents précités¹⁴⁴ n'étaient pas intervenus, le ratio d'épargne brute serait même tombé en deçà du seuil d'alerte, à 6,7 %.

2 - Une chute encore plus marquée de l'épargne nette

Après déduction des remboursements d'emprunts (3,2 Md€, soit - 3,7 % par rapport à 2023), l'épargne nette ne s'établit plus qu'à 2,3 Md€, contre 3,8 Md€ en 2023 et 8,1 Md€ en 2022, soit - 5,8 Md€ en cumul sur les deux années 2023 et 2024. Elle a ainsi été divisé par trois et demi entre 2022 et 2024. Cette chute est encore plus marquée (division par près de quatre) en neutralisant les reprises et mises en réserve de DMTO effectuées par une partie des départements cette même année (l'épargne nette atteignait alors 8,8 Md€ en 2022).

L'épargne nette ne permet plus que de financer que 18,8 % des dépenses d'investissement, contre près des deux tiers en 2022 (64,9 %) et plus de la moitié en 2019, avant la crise sanitaire (58,3 %).

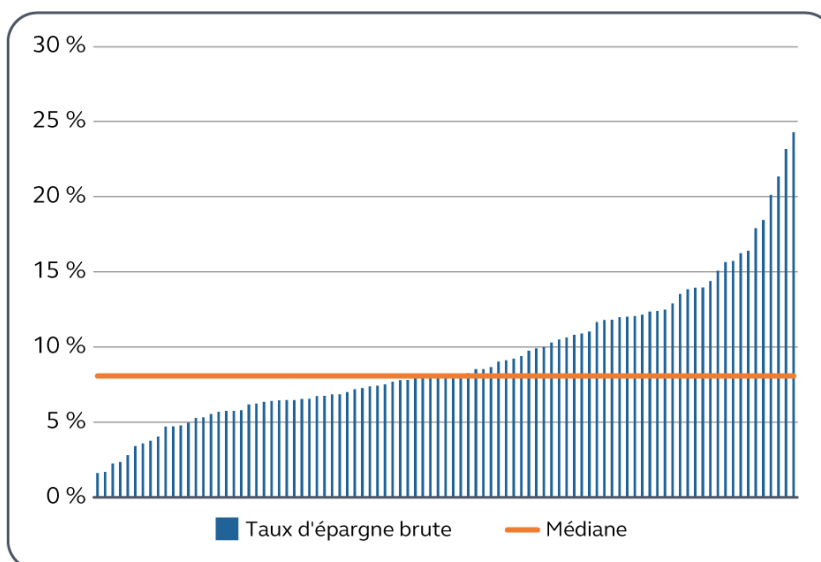
3 - Des niveaux d'épargne très contrastés selon les départements

La dégradation d'ensemble de la situation financière des départements masque une grande hétérogénéité. Pour une majorité de départements, l'épargne brute ou même l'épargne nette continuent à s'inscrire à un niveau élevé par rapport aux produits de fonctionnement.

À l'inverse, trente-cinq départements, soit plus d'un tiers, se situent sous le seuil d'alerte de 7 %, contre onze en 2023 et un seul en 2022. Pour dix de ces départements, le ratio d'épargne brute est même inférieur à 4 %.

¹⁴⁴ Reprise par certains départements de recettes de DMTO qu'ils avaient mises en réserve en 2022 ou 2023, libération par le CFL de recettes de DMTO de 2021 et 2022 qu'il avait mises en réserve au niveau national et versement par l'État du fonds de sauvegarde des départements.

**Graphique n° 28 : taux d'épargne brute par département en 2024
(en % des produits réels de fonctionnement)**



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

Pour douze départements, l'épargne nette est négative en 2024, contre six en 2023 et deux en 2022. Sans les trois produits exceptionnels¹⁴⁵, vingt-deux départements auraient été concernés.

L'analyse comparée des quinze départements présentant les taux d'épargne nette les plus dégradés par rapport à leurs produits de fonctionnement et de ceux affichant les niveaux les plus favorables fait apparaître de forts clivages¹⁴⁶.

Parmi les quinze départements caractérisés par un ratio d'épargne nette par habitant particulièrement dégradé par rapport aux produits de fonctionnement, douze présentent un ratio négatif (de - 7,0 % à - 0,2 %).

¹⁴⁵ Reprise de recettes de DMTO mises en réserve par des départements, libération par le CFL de recettes de DMTO qu'il avait mises en réserve au niveau national et versement par l'État du fonds de sauvegarde des départements.

¹⁴⁶ Les départements pour lesquels le financement du RSA a été recentralisé ne sont pas intégrés à l'analyse afin de raisonner sur des périmètres de charges comparables.

Le niveau des produits de fonctionnement, affecté par la chute des recettes de DMTO, explique partiellement cette situation. Ainsi, les produits bruts de DMTO¹⁴⁷ ont plus fortement baissé en 2024 dans neuf des quinze départements que pour la médiane nationale.

Pour onze des quinze départements précités (soit près des trois-quarts), le montant des charges de fonctionnement par habitant est plus élevé que la médiane nationale. Les charges de fonctionnement sont portées par le niveau élevé des dépenses sociales par habitant, elles aussi supérieures à la médiane nationale. Pour neuf des onze départements précités, la part des dépenses sociales par nature dans l'ensemble des charges de fonctionnement est d'ailleurs plus élevée que la médiane nationale ; c'est aussi le cas pour trois autres départements, soit douze départements au total. Un département (Hauts-de-Seine) se singularise des quatorze autres départements par de faibles montant et proportion de dépenses sociales dans le total de ses charges de fonctionnement.

Pour deux des quatre autres départements pour lesquels le montant des charges de fonctionnement par habitant est inférieur à la médiane nationale (la Loire-Atlantique et l'Ille-et-Vilaine), leurs produits de fonctionnement par habitant sont eux aussi bien inférieurs à la médiane nationale.

Seuls deux des quinze départements dont l'épargne nette est la plus faible cumulent des produits de fonctionnement par habitant inférieurs à la médiane nationale et des charges de fonctionnement par habitant supérieures à la médiane nationale (Gironde et Haute-Garonne). L'un d'eux a le niveau d'épargne nette le plus dégradé (Gironde).

Plusieurs des quinze départements (Gironde, Haute-Garonne, Hérault, Ille-et-Vilaine et Loire-Atlantique) connaissent une forte croissance démographique, qui pèse sur le ratio des produits réels de fonctionnement par habitant.

¹⁴⁷ Hors reprises individuelles de mises en réserve et fonds national de péréquation.

**Tableau n° 13 : paramètres essentiels des quinze départements
dont le taux d'épargne nette est le plus faible (2024)**

	Épargne nette / PRF	PRF / habitant	Évolution produit brut DMTO 2024/2023	CRF / habitant	Dépenses sociales / CRF	Dépenses sociales / habitant
<i>Gironde</i>	- 7,0 %	1 042	- 16,7 %	1 075	58,1 %	625
<i>Pas-de-Calais</i>	- 3,2 %	1 215	- 13,7 %	1 195	58,8 %	702
<i>Aisne</i>	- 2,6 %	1 228	- 9,1 %	1 199	56,1 %	673
<i>Nord</i>	- 2,3 %	1 191	- 4,5 %	1 165	63,2 %	737
<i>Loire-Atlantique</i>	- 1,6 %	911	- 14,2 %	885	60,5 %	536
<i>Hérault</i>	- 1,5 %	1 231	- 16,0 %	1 213	61,1 %	741
<i>Gard</i>	- 1,1 %	1 227	- 15,2 %	1 183	59,2 %	701
<i>Yonne</i>	- 0,7 %	1 263	- 10,3 %	1 191	62,6 %	746
<i>Cher</i>	- 0,4 %	1 295	- 11,2 %	1 211	53,1 %	643
<i>Ille-et-Vilaine</i>	- 0,3 %	998	- 11,6 %	949	59,0 %	560
<i>Dordogne</i>	- 0,3 %	1 362	- 16,4 %	1 275	54,4 %	693
<i>Loire</i>	- 0,2 %	1 076	- 10,1 %	1 033	61,3 %	633
<i>Haute-Garonne</i>	0,05 %	1 156	- 19,4 %	1 116	56,6 %	632
<i>Hauts-de-Seine</i>	0,1 %	1 022	- 15,9 %	1 006	45,7 %	459
<i>Bouches-du-Rhône</i>	0,2 %	1 232	- 13,5 %	1 174	57,4 %	674
Médiane nationale	3,2 %	1 192	- 13,0 %	1 069	55,3 %	591

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

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

Les dépenses sociales ici représentées correspondent aux dépenses sociales par nature (aides à la personne et frais d'hébergement).

Parmi les quinze départements qui présentent à l'inverse le taux d'épargne nette rapporté aux produits de fonctionnement le plus élevé, dix d'entre eux, soit les deux tiers, ont un niveau de produits réels de fonctionnement par habitant supérieur ou égal à la médiane nationale. Dix départements ont, par ailleurs, connu en 2024 une baisse de leurs produits de DMTO inférieure à la médiane nationale des départements.

Huit départements (soit un peu plus de la moitié) ont un montant de charges réelles de fonctionnement par habitant inférieur à la médiane. La majorité d'entre eux ont également un montant de dépenses sociales par habitant inférieur à la médiane (onze départements au total).

Pour les sept autres départements, l'impact de charges de fonctionnement par habitant supérieures à la médiane nationale est plus que compensé par un montant de produits de fonctionnement par habitant bien plus élevé que la médiane nationale. Pour six de ces sept départements, les dépenses sociales ont de surcroît un poids limité dans leurs budgets : leur part des charges de fonctionnement est inférieure à la médiane nationale.

Tableau n° 14 : paramètres essentiels des quinze départements dont le taux d'épargne nette est le plus élevé (2024)

	Épargne nette / PRF	PRF / habitant	Évolution produit brut DMTO 2024/2023	CRF / habitant	Dépenses sociales / CRF	Dépenses sociales / habitant
<i>Vaucluse</i>	9,3 %	1 198	- 12,1 %	1 049	55,3 %	580
<i>Isère</i>	9,6 %	1 088	- 15,8 %	959	54,8 %	526
<i>Haute-Marne</i>	10,3 %	1 396	- 25,4 %	1 226	51,8 %	636
<i>Morbihan</i>	10,3 %	971	- 10,1 %	845	55,9 %	472
<i>Hauts-Pyrénées</i>	10,7 %	1 551	- 8,0 %	1 317	51,9 %	684
<i>Aveyron</i>	11,1 %	1 488	- 10,2 %	1 255	49,4 %	620
<i>Calvados</i>	11,7 %	1 115	- 12,5 %	961	57,9 %	556
<i>Jura</i>	12,0 %	1 261	- 15,7 %	1 055	50,8 %	536
<i>Hauts-Alpes</i>	12,6 %	1 625	- 8,1 %	1 279	44,7 %	571
<i>Ain</i>	12,6 %	975	- 12,8 %	796	52,9 %	421
<i>Drôme</i>	12,6 %	1 293	- 13,5 %	1 107	56,5 %	625
<i>Haute-Savoie</i>	12,6 %	1 103	- 12,5 %	881	52,9 %	466
<i>Lozère</i>	14,1 %	1 932	- 7,1 %	1 586	38,1 %	605
<i>Savoie</i>	14,4 %	1 341	- 10,0 %	1 124	46,0 %	517
<i>Indre</i>	15,4 %	1 192	- 15,7 %	1 005	56,5 %	568
Médiane nationale	3,2 %	1 192	- 13,0 %	1 069	55,3 %	591

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

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

Les dépenses sociales ici représentées correspondent aux dépenses sociales par nature (aides à la personne et frais d'hébergement).

Les mesures prises par les départements face à la baisse des recettes de DMTO et à la hausse des dépenses¹⁴⁸

En moyenne, au stade de leur budget primitif 2025, les départements avaient prévu la poursuite de la dégradation de leur épargne brute du fait de la dynamique de progression de leurs dépenses de fonctionnement (+ 4,1 %). Ils avaient toutefois anticipé une reprise du niveau de recettes (+ 2,2 %) malgré une poursuite de la chute des DMTO (- 14,3 %)¹⁴⁹. Un quart seulement des départements prévoyaient, au stade du budget primitif, une progression de leurs dépenses de fonctionnement comprise entre 1 % et 3 %.

Certains départements ont pu mobiliser leurs résultats excédentaires des années 2021 et 2022. Par ailleurs, vingt-quatre départements, contre cinq en 2023, ont repris partiellement ou en totalité¹⁵⁰ leurs réserves de DMTO. Sur les trente-sept départements ayant effectué des mises en réserve, vingt-sept conservent des réserves de DMTO à hauteur de 0,6 Md€.

Plusieurs départements ont par ailleurs eu recours à des lignes de trésorerie, pratique peu utilisée ces dernières années.

Plus de la moitié des départements ayant répondu à la Cour ont pris des mesures de réduction de leurs dépenses en 2024. Il s'agit généralement de mesures ponctuelles de réduction des subventions de fonctionnement versées au tissu associatif.

Certains départements, en particulier ceux dont la valeur du point de GIR (Groupe Iso Ressources)¹⁵¹ départemental est supérieure à la moyenne nationale, font état d'un gel en 2024 afin de limiter le coût des dépenses d'APA versées aux établissements médico-sociaux. Il ressort des réponses transmises qu'une minorité de départements font état d'efforts menés en vue de contenir plus strictement l'évolution de la masse salariale.

En matière d'investissement, une minorité de départements souligne avoir réduit le volume de travaux réalisés ou décalé certaines opérations. Les réponses apportées font apparaître un maintien du niveau des dépenses d'équipement, assuré par un recours accru à l'emprunt ou une réduction des subventions d'équipement versées au « bloc communal ».

¹⁴⁸ Éléments fondés sur une enquête de la Cour auprès des départements (28 réponses au 26 mai 2025).

¹⁴⁹ Source : DGCL. Six départements avaient, au stade du budget primitif, anticipé une reprise des DMTO pour 2024.

¹⁵⁰ Ain, Alpes-Maritimes, Ardèche, Doubs, Gironde, Hérault, Indre-et-Loire ont intégralement repris leurs réserves de DMTO en 2024, Corrèze et Gers dès 2023.

¹⁵¹ Indice permettant de mesurer la perte d'autonomie d'une personne âgée.

D - Un recul limité des dépenses d'investissement

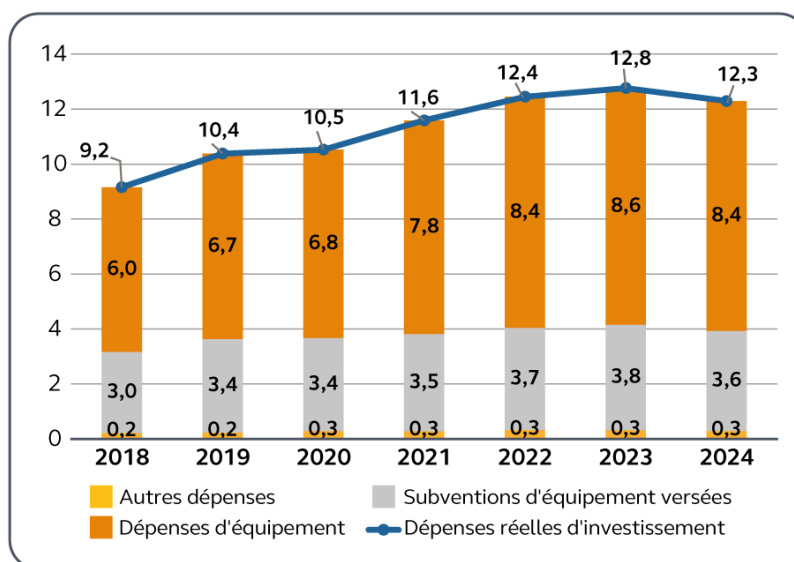
L'évolution des recettes réelles d'investissement n'a pas compensé, même partiellement, la chute de l'épargne nette. Contrairement à l'année 2023, la poursuite de la chute de l'épargne nette s'est accompagnée, en 2024, d'une baisse des recettes réelles d'investissement des départements (3,0 Md€, soit - 0,1 Md€ ou - 4,3 %). Si les recettes de FCTVA (1,2 Md€) ont continué à augmenter (+ 2,2 %), les départements ont perçu de moindres financements externes. Ainsi, les subventions d'équipement reçues ont décliné (- 0,1 Md€ soit - 8,8 %).

Dans ces conditions, l'autofinancement disponible pour couvrir les dépenses d'investissement a lui aussi continué à chuter. Entre 2022 et 2024, il a été divisé par deux : en 2024, il ne s'élève plus qu'à 5,3 Md€, contre 10,8 Md€ en 2022 (- 51,0 %). En 2024, les départements ont autofinancé 43,1 % de leurs dépenses d'investissement, contre 86,9 % en 2022 et 80,6 % en 2019, avant la crise sanitaire.

Devant la chute des ressources d'autofinancement, les départements ont réduit leurs dépenses d'investissement en 2024. Leur montant s'est ainsi élevé à 12,3 Md€, en baisse de 0,5 Md€, soit 3,7 %, par rapport à 2023. Cette évolution marque un retournement par rapport à la hausse continue des dépenses d'investissement entre 2019 et 2023. Elle reste modeste au regard de l'ampleur de la chute de l'épargne nette intervenue entre 2022 et 2024 et ne réduit qu'à la marge la hausse des dépenses d'investissement intervenue depuis 2019 : entre 2018 et 2024, les dépenses d'investissement des départements ont progressé de 3,9 Md€, soit une hausse de + 34,3 % ou + 15,6 % en euros constants.

La baisse des dépenses d'investissement en 2024 concerne les deux principaux postes. En 2024, les départements ont réduit leurs dépenses d'équipement de 0,2 Md€, soit - 2,8 %, alors qu'elles avaient augmenté en 2023 (+ 2,4 %). Ils ont également réduit de 0,2 Md€, soit - 5,0 %, les subventions d'équipement qu'ils versent à des tiers, notamment aux communes et aux intercommunalités, dont le montant avait également crû en 2023 (+ 3,1 %).

Graphique n° 29 : dépenses réelles d'investissement des départements (2018-2024, en Md€)



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

Selon les départements, les dépenses d'investissement vont d'une diminution de 33,7 % à une hausse de 38,0 %. En moyenne, les départements de plus d'un million d'habitants, qui portent près de la moitié des dépenses d'investissement, sont ceux qui ont le plus réduit leurs dépenses (- 5,3 %).

Les dépenses d'investissement des départements ont des destinations analogues à celles des années passées¹⁵². En 2024, elles sont principalement consacrées à des projets en matière de voirie (29 %), d'enseignement (22 %) et d'aménagement/environnement (22 %).

E - Un endettement en forte hausse

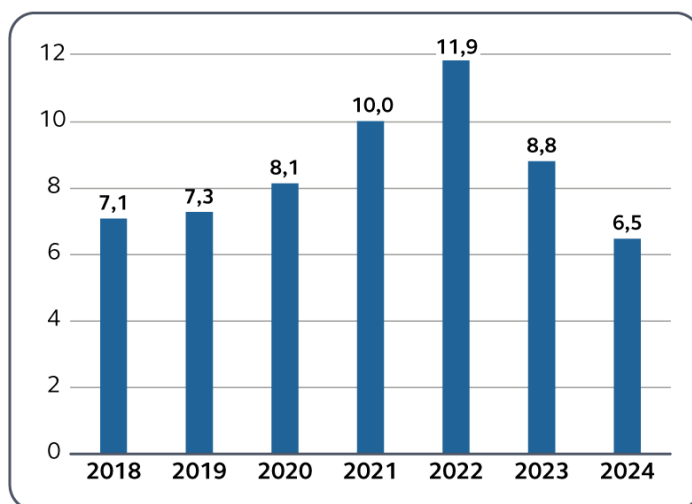
Compte tenu de la chute de l'autofinancement et de la réduction limitée des dépenses d'investissement, le besoin de financement des départements a continué de progresser en 2024, pour atteindre 7,0 Md€ (+ 1,2 Md€ par rapport à 2023 et + 5,4 Md€ par rapport à 2022).

¹⁵² Cf. annexe n° 12.

Afin de le couvrir, les départements ont continué à réduire leur fonds de roulement en puisant dans la trésorerie déposée sur leur compte au Trésor. Fin 2024, son montant n'atteint plus que 6,5 Md€ contre 8,8 Md€ en 2023 (- 2,3 Md€) et 11,9 Md€ fin 2022 (- 5,4 Md€). Selon les positions mensuelles de leurs comptes au Trésor, la trésorerie nette moyenne des départements suit le même mouvement : elle est de 5,6 Md€ en 2024 contre 9,2 Md€ en 2023 et 12,1 Md€ en 2022.

Le solde agrégé de la trésorerie des départements reste important. Cependant, plus de 40 % des départements présentent un solde individuel inférieur à un mois de dépenses de fonctionnement (contre un quart en 2023), ce qui peut les conduire à avoir besoin de mobiliser des crédits de trésorerie à court terme.

Graphique n° 30 : solde du compte au Trésor des départements (2018-2024, en Md€)



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

En 2023, les départements avaient fait face à leur besoin de financement uniquement en ponctionnant leur trésorerie. Le montant de l'endettement financier avait même légèrement baissé (- 0,2 Md€).

En 2024, la préservation de leurs dépenses d'équipement malgré la poursuite de la chute des ressources d'autofinancement a rendu nécessaire un recours accru à l'emprunt.

Ainsi, les départements ont souscrit 5,4 Md€ de nouveaux emprunts (+ 80,8 % par rapport à 2023). Seuls douze départements n'ont pas eu recours à l'endettement (contre vingt-trois en 2023 et vingt-deux en 2022).

Le montant des nouveaux emprunts excédant celui du remboursement des emprunts déjà souscrits, l'encours de dette des départements s'est accru en 2024 (+ 2,2 Md€, soit + 7,2 %), après trois années consécutives de baisse, pour s'établir à 33,5 Md€.

La part de l'emprunt dans le financement des dépenses d'investissement reste néanmoins minoritaire (44,3 %), tout en progressant significativement (23,6 % en 2023).

Des conditions d'emprunt qui s'améliorent¹⁵³

Le taux moyen des nouveaux emprunts s'est établi à 3,53 % en 2024 contre 3,91 % en 2023 et 2,17 % en 2022.

Les départements ont majoritairement opté pour des produits à taux variable (60 % des nouveaux emprunts souscrits en 2024).

La durée moyenne des nouveaux emprunts progresse fortement (de 17,7 à 20,4 années) pour s'inscrire dans la moyenne des collectivités.

Le taux moyen de la dette des départements s'établit à 3,53 % en 2024, en hausse par rapport à 2023 (2,80 %), 2022 (2,17 %) et 2021 (1,74 %).

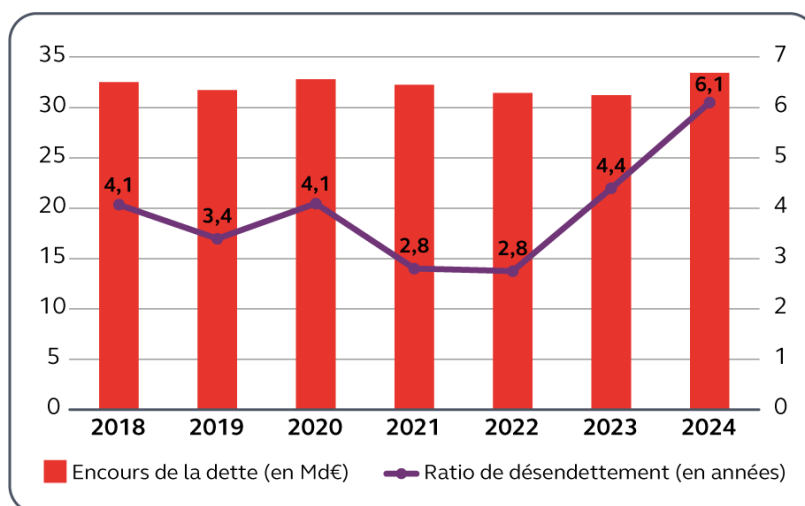
L'année 2024 est la deuxième année consécutive de hausse des charges financières des départements. En 2024, leur montant (0,9 Md€) a progressé de + 0,1 Md€, soit + 11,9 %, dans un contexte de recours accru à l'emprunt par les départements. Leur évolution est contrastée : les charges financières de trente-deux départements ont baissé, tandis que pour vingt-sept autres départements elles ont progressé de plus de 20 %.

Compte tenu de la chute de l'épargne brute et de l'augmentation de l'encours de dette, le ratio de désendettement s'est dégradé. En 2024, un peu plus de six années d'épargne brute auraient été en théorie nécessaires pour que les départements remboursent en totalité leurs dettes financières, contre 4,4 années en 2023 et 2,8 années en 2022, niveau certes particulièrement faible.

¹⁵³ *Finance Active, Observatoire de la dette des collectivités locales*, mars 2025.

Le ratio observable pour 2024 fait apparaître que l'endettement reste soutenable pour la moyenne des départements. Néanmoins, quinze départements dépassent le seuil d'alerte de dix années (plafond national de référence) défini par la loi de programmation des finances publiques 2018 - 2022¹⁵⁴, contre sept départements en 2023 et un seul en 2022. À l'inverse, trente-cinq départements ont un ratio de désendettement inférieur à quatre années et quinze départements ont même un ratio inférieur à deux années.

**Graphique n° 31 : endettement financier (en Md€)
et ratio de désendettement (en années)
des départements entre 2018 et 2024**



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

*

**

En 2024, la situation financière des départements pris dans leur ensemble s'est de nouveau fortement dégradée.

Les produits de fonctionnement n'ont quasiment pas augmenté, en raison de la poursuite de la chute des produits de DMTO et de la stabilisation de ceux de TVA, première recette des départements. Si les produits n'ont pas baissé en 2024, c'est grâce à trois recettes non récurrentes : reprises de mises en réserve de DMTO effectuées par une partie des départements en 2022 et 2023, versement de recettes de DMTO mises en réserve au niveau national en 2021 et 2022 et versement du « fonds de sauvegarde des départements » constitué à partir de 2021.

¹⁵⁴ La LPFP 2023 - 2027 n'a pas reconduit ce seuil.

En revanche, les charges réelles de fonctionnement ont augmenté de manière soutenue (+ 3,4 %, soit + 1,4 point en volume ou + 2,1 points en volume à périmètre constant), sous l'effet de la dynamique des dépenses de frais d'hébergement en établissements médico sociaux et en famille d'accueil, des charges relatives à deux allocations de solidarité (APA et PCH) et des charges de personnel.

Dans ces conditions, l'épargne des départements a continué à chuter. Entre 2022 et 2024, l'épargne brute a été divisée par plus de deux pour ne plus représenter en 2024 que 7,6 % des produits de fonctionnement, niveau à peine plus élevé que le seuil d'alerte de 7 %. L'épargne nette a quant à elle été divisée par près de quatre. En 2024, elle n'atteint plus que 2,3 Md€.

Compte tenu d'un niveau toujours élevé de dépenses d'investissement, l'autofinancement de leurs investissements par les départements a été divisé de moitié (43,3 %, contre 86,9 % en 2022).

Pour couvrir leur besoin de financement, les départements avaient puisé dans leur trésorerie en 2023. En 2024, ils la réduisent à nouveau et ils accroissent aussi leur endettement. Compte tenu des évolutions de sens opposé de l'épargne et de l'endettement, le ratio de désendettement se dégrade à nouveau à un peu plus de six années. Ce niveau, qui reste soutenable, correspond à une moyenne qui recouvre de grandes disparités.

De fait, la situation financière des départements pris individuellement est très hétérogène. Une minorité d'entre eux (d'un sur huit à un sur trois selon le critère retenu) connaît une situation défavorable, sinon de grande fragilité. Un nombre significatif de départements conserve en revanche une bonne santé financière.

En définitive, l'année 2024 souligne un peu plus encore le caractère inadapté du financement par les recettes cycliques et volatiles que constituent les DMTO des dépenses des départements, principalement constituées de dépenses sociales rigides et dynamiques. Elle dénote aussi la très grande disparité des situations financières des départements, qui ne peut être principalement attribuée à des choix de gestion de ces derniers.

En 2025, la situation des départements pourrait continuer à se dégrader, sous l'effet des dynamiques comparées de leurs dépenses sociales et de leurs recettes fiscales, marquée par la remontée attendue des recettes de DMTO (reprise du marché immobilier, relèvement à 5 % du taux maximal d'imposition), mais aussi par la reconduction des recettes de TVA à leur niveau de 2024.

III - L'érosion de la situation financière des régions

Précisions méthodologiques et sémantiques

Le périmètre couvert par cette analyse comprend les 14 régions, soit les 12 régions métropolitaines, la Guadeloupe et La Réunion, la collectivité de Corse et les deux collectivités territoriales uniques (CTU) de Guyane et de Martinique.

Les CTU de Guyane, de Martinique et la collectivité de Corse exercent les compétences attribuées à un département et à une région ainsi que toutes les compétences qui leur sont dévolues par la loi. L'analyse de la situation financière des régions intègre, pour ces trois entités, les dépenses et recettes de l'échelon départemental ainsi que celles qui leur sont spécifiques, qui ne peuvent être isolées. Ces trois collectivités représentent au total environ 9,0 % des produits et charges de fonctionnement de l'ensemble ici examiné.

Par simplicité, le terme « régions » est utilisé dans les développements qui suivent pour désigner l'ensemble de ces collectivités.

L'année 2024 est marquée par une augmentation limitée des produits de fonctionnement des régions (+ 0,7 Md€, soit + 2,1 %, après + 2,9 % en 2023). Leur croissance effective est toutefois plus limitée (+ 0,2 Md€, soit + 0,7 %), en neutralisant l'effet du changement de mode de gestion des trains express régionaux dans deux régions (voir A - 2 - *infra*).

Compte tenu d'une augmentation plus limitée des charges de fonctionnement (+ 0,5 Md€, soit + 2,1 %, mais + 0,1 Md€, soit + 0,4 %, après neutralisation de l'effet de périmètre précité), l'épargne brute a légèrement augmenté (+ 2,2 %), mais l'épargne nette des remboursements d'emprunts a diminué (- 5,4 %). Pour autant, les régions ont poursuivi leur effort d'investissement en augmentant leur endettement financier et en puisant dans leur trésorerie, qui atteint son plus bas niveau depuis 2018.

**Tableau n° 15 : principaux agrégats comptables des régions¹⁵⁵
(2019-2024, en Md€)**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2024-2023	
							En montant	En %
<i>Produits réels de fonctionnement (a)</i>	29,0	26,9	28,4	29,5	30,4	31,0	+ 0,7	+ 2,1 %
<i>Charges réelles de fonctionnement (b)</i>	22,6	21,9	22,6	23,3	24,5	25,0	+ 0,5	+ 2,1 %
<i>Épargne brute (a-b)</i>	6,5	5,1	5,8	6,2	5,9	6,0	+ 0,1	+ 2,2 %
<i>Épargne nette des remboursements d'emprunts</i>	4,6	2,7	4,0	4,1	3,6	3,4	- 0,2	- 5,4 %
<i>Dépenses réelles d'investissement</i>	11,2	12,9	13,4	13,3	14,2	15,1	+ 0,9	+ 6,6 %
<i>Encours de la dette</i>	28,0	30,6	33,0	34,3	35,5	37,7	+ 2,1	+ 6,0 %
<i>Solde du compte au Trésor</i>	3,2	4,5	5,4	2,6	1,7	1,2	- 0,5	- 30,3 %

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

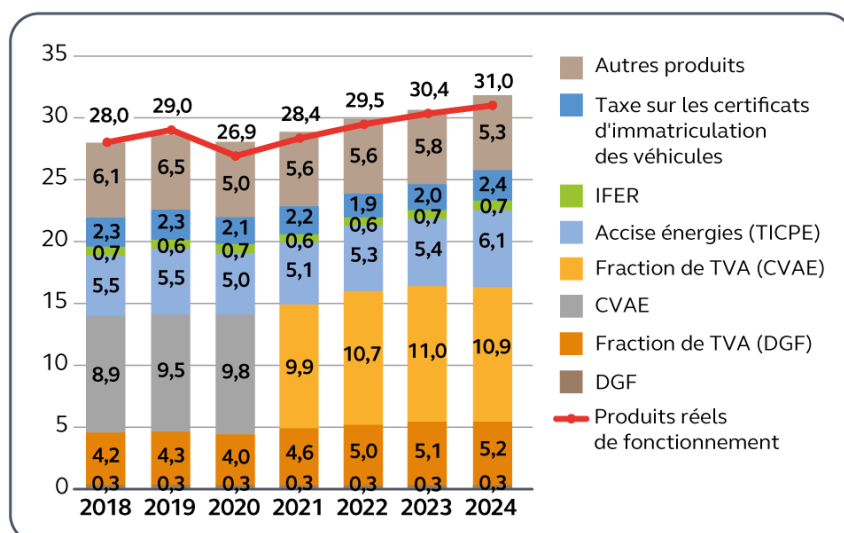
A - Une légère augmentation des produits de fonctionnement à périmètre constant

En 2024, les produits réels de fonctionnement des régions (31,0 Md€) ont augmenté de 0,7 Md€ (soit + 2,1 %), et de 0,2 Md€ (+ 0,7 %), après neutralisation de l'effet d'un changement de périmètre lié à une évolution du mode de gestion des trains express régionaux (TER) dans deux régions. Ils ont diminué dans cinq régions (entre - 1,5 % et - 11,3 %), stagné dans quatre d'entre elles et augmenté dans les huit autres (de + 3,2 % à + 13,5 %).

Les produits réels de fonctionnement des régions comprennent pour l'essentiel des recettes fiscales (81,8 % en 2024).

¹⁵⁵ Y compris la collectivité de Corse et les collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique, qui exercent les compétences des départements et des régions.

Graphique n° 32 : produits réels de fonctionnement des régions (2018-2024, en Md€)¹⁵⁶



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

1 - Une stabilisation des recettes de TVA

Les régions perçoivent des fractions de TVA qui compensent la suppression en 2018 de la dotation globale de fonctionnement (5,2 Md€ en 2024, soit + 1,2 % par rapport à 2023) et la suppression en 2021 de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (10,9 Md€).

En outre, la collectivité de Corse et les CTU de Guyane et de Martinique perçoivent une fraction de TVA au titre de la compensation du transfert aux communes depuis 2021 de la taxe foncière sur les propriétés bâties qu'elles percevaient en leur qualité de département (0,2 Md€).

Les deux premières fractions de TVA procurent aux régions la majorité de leurs produits réels de fonctionnement (51,9 % en 2024).

¹⁵⁶ La dotation globale de fonctionnement des régions (DGF) a été remplacée en 2018 par une fraction de TVA. Le reliquat de DGF figurant dans le graphique correspond à la part de DGF départementale de la collectivité de Corse et des collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique.

Après avoir été particulièrement dynamique en 2022 (+ 1,3 Md€, soit + 9,3 %), la hausse des recettes de TVA avait ralenti en 2023 (+ 0,4 Md€, soit + 2,4 %). Pour une part, ce ralentissement était imputable à une régularisation négative au titre de l'année 2022 (de - 0,1 Md€).

En 2024, les recettes de TVA sont pratiquement stables (+ 0,1 Md€, soit + 0,4 %)¹⁵⁷. Le montant des recettes intègre l'incidence d'une régularisation négative des deux fractions précitées au titre de l'année 2023 (à nouveau de - 0,1 Md€).

En 2025, les régions bénéficieront d'une régularisation positive de TVA au titre de l'année 2024 (pour un montant de 30,1 M€).

Les facteurs explicatifs de l'évolution des recettes de TVA sont détaillés *supra* (chapitre I - I - B -).

2 - Des évolutions contrastées des recettes fiscales « brunes »

a) Une stabilité de l'accise sur les énergies à périmètre constant

L'accise sur les énergies (anciennement taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques) affectée aux régions (6,1 Md€, soit 19,8 % des produits de fonctionnement en 2024) comprend deux parts (78,6 % du total) qui sont liées à la consommation des carburants.

La première est relative aux transferts de compétences intervenus en application de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004. La seconde, la « part Grenelle », bénéficie uniquement aux régions métropolitaines, qui doivent l'affecter au financement de grands projets d'infrastructure de transport durable.

Malgré la poursuite de la baisse des livraisons de carburants, le produit de la part de l'accise liée à la consommation de carburant est stable en 2024 (+ 0,2 %), en raison d'effets de composition de la consommation des carburants (place accrue des supercarburants au détriment du gazole et produits similaires)¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Dont + 1,2 % pour la fraction de TVA remplaçant la DGF, qui fait l'objet de régularisations au fil de l'eau en fonction des recettes encaissées et un montant stable pour celle compensant la suppression de la CVAE, qui donne lieu l'année suivante à des régularisations négatives ou positives, en fonction des recettes encaissées.

¹⁵⁸ La livraison de carburants routiers a diminué de 2,6 % en 2023 et de 0,4 % en 2024. Elle est encore en retrait de 4,5 % par rapport à 2019. Cette évolution globale recouvre cependant des évolutions différenciées entre les supercarburants (+ 7,1 % par rapport à 2023) et les autres carburants dont le gazole (- 3,4 %). Or les droits d'accise sur les supercarburants sont plus élevés que ceux des autres carburants (*La consommation française de produits énergétiques en 2024*, communiqué de presse, Ufip Énergies et Mobilités, 14 janvier 2025).

Si le total de l'accise sur les énergies augmente sur l'année (+ 0,7 Md€, soit + 12,6 %), c'est essentiellement en raison de la création d'une nouvelle part fixe sur les produits énergétiques qui fait suite à la réforme¹⁵⁹ du mode de financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage (1,1 Md€ reçu en 2024 contre 0,4 Md€ en 2023, soit + 0,6 Md€). Au total, ces produits ont varié dans une mesure importante selon les régions métropolitaines (de - 2,6 % à + 20,5 %¹⁶⁰) ; ils ont augmenté pour la totalité d'entre elles, sauf une.

Les régions disposent de facultés limitées pour lever des recettes supplémentaires d'accise sur les énergies. Elles portent sur 4 % de son produit total. En 2024, seules deux régions¹⁶¹ continuaient à ne pas fixer de majoration de l'accise ou à la fixer à un niveau inférieur à son plafond légal. Les autres régions l'atteignent toutes.

b) Le dynamisme conjoncturel de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles

Le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles a de nouveau fortement augmenté en 2024 (+ 16,1 %, après + 7,6 % en 2023). Son montant (2,4 Md€) est équivalent à celui des années 2018 à 2019. Il a évolué de manière disparate selon les régions (de - 23,0 % à + 46,2 %) et crû pour les deux tiers d'entre elles.

La croissance globale du produit de la « taxe sur les cartes grises » n'a pas pour origine, même partielle, une augmentation du nombre de ventes de véhicules neufs, contrairement à 2023. Au contraire, ces ventes ont diminué, en s'éloignant ainsi de plus en plus de leur niveau de l'avant crise sanitaire¹⁶². L'augmentation du produit de l'impôt résulte

¹⁵⁹ L'article 133 de la loi de finances pour 2024 a remplacé cinq mécanismes de compensation (fractions d'accise et dotations budgétaires) par un transfert unique d'une part de l'accise sur les énergies.

¹⁶⁰ Les collectivités d'outre-mer perçoivent une accise spécifique sur les produits énergétiques autres que les gaz naturels et les charbons, anciennement taxe spéciale de consommation.

¹⁶¹ Auvergne-Rhône-Alpes et Corse.

¹⁶² En 2024, les ventes de voitures neuves ont diminué de 3,4 % par rapport à 2023, après une hausse de 15,2 % l'année précédente. Elles sont inférieures de 22,3 % par rapport à celles de 2019. La motorisation électrique a représenté 16,8 % des ventes, comme en 2023, et les voitures hybrides rechargeables 8,4 % (*Immatriculations des voitures particulières en 2024*, données et études statistiques, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, 24 février 2025).

principalement du relèvement, par cinq régions, du tarif de la taxe en 2024 et de la suppression, par trois régions, de l'exonération totale ou partielle des véhicules « dits propres »¹⁶³.

Les possibilités qu'ont les régions de mobiliser des recettes supplémentaires de taxe sur les certificats d'immatriculation se réduisent au fil de leurs décisions. Année après année, la plupart d'entre elles relèvent le tarif du cheval fiscal, tandis que le plafond de ce dernier reste fixé à 60 €. En 2024, huit régions avaient un tarif supérieur à 50 €, contre cinq en 2019.

*

**

En raison de la transition écologique, l'accise sur les produits énergétiques et la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, deuxième et troisième recettes fiscales des régions, sont appelées à connaître, au regard des règles de taxation en vigueur, un déclin progressif. La Cour a préconisé de réaffecter ces recettes à l'État et de compenser leur disparition, dans les recettes des régions, par l'affectation à ces dernières d'une fraction d'un impôt national dynamique (qui pourrait être l'impôt sur les sociétés)¹⁶⁴.

3 - Les autres produits de fonctionnement

La chute (- 0,9 Md€, soit - 18,0 %) des dotations et participations reçues (4,2 Md€ en 2024, soit 13,5 % des recettes de fonctionnement) rompt avec les hausses des quatre dernières années. Elle est liée à la réforme du mode de financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage (- 0,3 Md€ en 2024, voir 1 - *supra*) et à la saisonnalité du versement des fonds européens (- 0,2 Md€ en 2024).

La fiscalité reversée par les régions aux départements (1,9 Md€), qui compense le transfert de la compétence relative au transport scolaire des départements aux régions¹⁶⁵, a légèrement diminué (- 2,2 %). Cet effet est essentiellement imputable à une seule région.

¹⁶³ En 2024, les véhicules « propres » dont la source d'énergie est exclusivement l'électricité, l'hydrogène ou une combinaison des deux sont exonérés de droit (en application de la loi de finances initiale pour 2020). Les régions peuvent exonérer de moitié ou totalement les véhicules « dits propres », dont la source d'énergie comprend l'électricité ou l'hydrogène. Seules deux régions appliquent des exonérations (totale pour l'une, partielle à 50 % pour l'autre) en 2024, contre cinq en 2023.

¹⁶⁴ Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat, « *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution* », octobre 2022.

¹⁶⁵ À compter du 1^{er} septembre 2017 en application de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe »). Les régions qui ont perçu un surcroît de recettes de CVAE par rapport au coût effectif des charges qui leur ont été transférées versent une attribution de compensation aux départements.

Les produits des services (0,8 Md€) ont plus que doublé en 2024 (+ 0,4 Md€, soit + 134,3 %), en raison d'une évolution du mode de gestion des trains express régionaux dans certaines régions.

Depuis 2024, trois régions, contre une seule en 2023, intègrent dans leurs comptes l'ensemble des recettes et des dépenses liées au service de transport ferroviaire de voyageurs. Cette reprise en régie des recettes de billetterie est prévue par de nouvelles conventions de service contractées avec la SNCF. SNCF Voyageurs assure toutefois la collecte de ces recettes pour le compte des régions, en plus d'exploiter les lignes de transport. Ce nouveau mode de gestion s'étend à de nouvelles régions en 2025.

L'augmentation de même montant des charges et des produits (+ 0,4 Md€ en 2024, après + 0,1 Md€ en 2023) qui en résulte modifie la comparabilité des comptes d'une année à l'autre. Sans cette évolution, les produits de services auraient été stables par rapport à 2023.

B - Une hausse des charges similaire à celle des produits de fonctionnement et inférieure à l'inflation

En 2024, la hausse des charges réelles de fonctionnement des régions (+ 0,5 Md€, soit + 2,1 %) a fortement ralenti par rapport à l'année précédente (+ 1,2 Md€, soit + 5,3 % en 2023).

Hors effet de périmètre relatif au mode d'exploitation des TER dans deux régions, l'évolution des charges de fonctionnement (+ 0,1 Md€, soit + 0,5 %) est inférieure à l'inflation¹⁶⁶. Elle traduit ainsi une diminution significative en volume (- 1,5 point).

Sur un plan fonctionnel¹⁶⁷, les charges de fonctionnement des régions (25,0 Md€ en 2024) sont principalement consacrées au domaine des transports publics (transports ferroviaires, interurbains et scolaires) et à celui de l'enseignement secondaire (fonctionnement des lycées), de la formation professionnelle et de l'apprentissage (35 % pour chacun de ces deux domaines). La compétence des régions dans le domaine économique est à l'origine d'une part réduite de leurs charges (3,8 %).

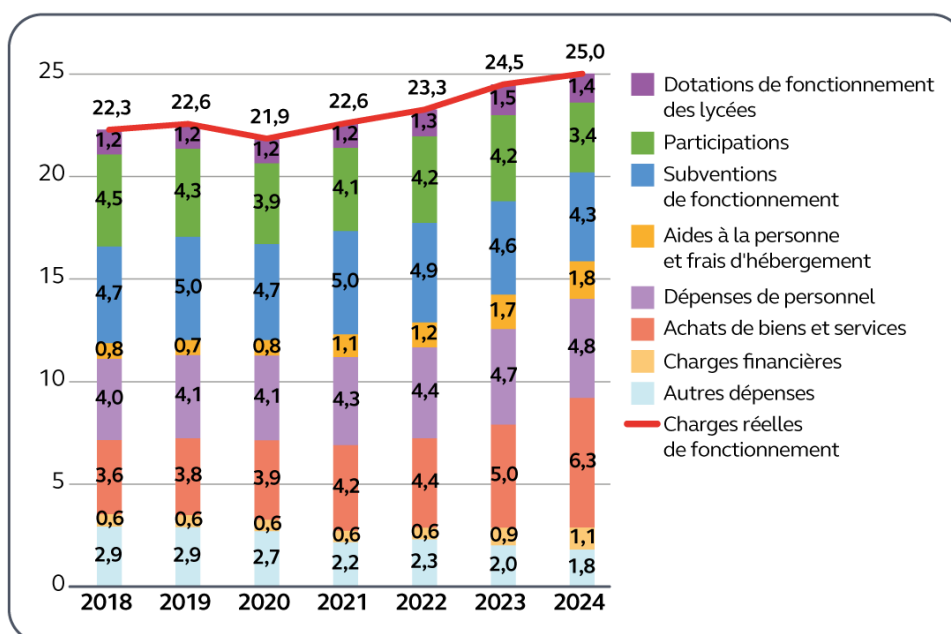
En 2024, la hausse des charges de fonctionnement est portée par les transports (+ 0,8 Md€, soit + 9,4 %). Elle est plus mesurée (+ 0,4 Md€) quand on neutralise l'effet du changement du mode de gestion des TER dans deux régions. Les dépenses des services généraux augmentent également fortement (+ 0,2 Md€, soit + 6,1 %).

¹⁶⁶ L'inflation s'est élevée à 2,0 % en 2024, après 4,9 % en 2023.

¹⁶⁷ Cf. annexe n° 15.

Les charges de fonctionnement ont connu des évolutions hétérogènes selon les régions. Elles ont diminué dans deux régions (- 15,6 % et - 1,3 % respectivement), dont l'une¹⁶⁸ présente probablement des données incomplètes. Elles sont restées stables dans trois régions. Elles ont augmenté dans douze autres régions (de 1,0 % à 9,1 % à périmètre constant), avec des hausses supérieures à l'inflation pour neuf d'entre elles.

Graphique n° 33 : évolution des charges réelles de fonctionnement des régions (2018-2024, en Md€)



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

1 - Une forte augmentation des achats de biens et services

Les achats de biens et services (6,3 Md€ en 2024) ont connu une forte progression (+ 1,3 Md€, soit + 26 %), bien supérieure à l'inflation. Ils représentent une part croissante des charges de fonctionnement des régions (25,3 % en 2024, soit + 9 points depuis 2019).

¹⁶⁸ La collectivité territoriale unique de Martinique.

Après neutralisation de l'effet de périmètre liés à l'évolution du mode d'exploitation des TER, la hausse des charges d'achats de biens et de services marque une accélération (+ 16,5 %) par rapport à 2023 (+ 13,1 %) et 2022 (+ 4,4 %).

En dehors des deux régions pour lesquelles le mode d'exploitation des TER a évolué, les achats de biens et services ont moins augmenté que l'inflation en 2024 (+ 0,1 Md€, soit + 1,4 %). Leur hausse est concentrée sur la fonction transports.

2 - La progression des charges de personnel

En 2024, la croissance des charges de personnel (4,8 Md€) s'est ralentie (+ 3,6 %, contre + 4,8 % en 2023).

Compte tenu d'une évolution plus rapide que celle des autres charges, leur part des charges réelles de fonctionnement a continué à augmenter pour atteindre 19,2 % (+ 1 point depuis 2019). Les hausses ont été concentrées sur deux fonctions : les services généraux ; l'enseignement, la formation professionnelle et l'apprentissage. Les charges de personnel ont crû dans toutes les régions (de + 1,3 % à + 5,9 %).

Les facteurs explicatifs de l'évolution des charges de personnel, notamment indiciaires, sont précisés *supra* (voir chapitre I - I - A -).

Selon les données de la Caisse des dépôts et consignations, les effectifs de personnels titulaires (un peu plus de 79 000 en moyenne annuelle en 2024) ont légèrement diminué (- 0,8 %), tandis que ceux de personnels non titulaires (un peu plus de 30 400 en moyenne annuelle) ont fortement augmenté (+ 16,4 %) entre 2018 et 2024.

L'année 2024 fait exception à cette tendance, avec des augmentations comparables des effectifs de titulaires (+ 1,6 %) et de non titulaires (+ 1,7 %) en moyenne annuelle. Toutefois, les dépenses de rémunérations brutes des non titulaires, dont le montant global est cinq fois inférieur à celui des titulaires, ont augmenté quatre fois plus que ces dernières (+ 9,3 %, contre + 2,4 %).

3 - L'évolution des participations et des subventions

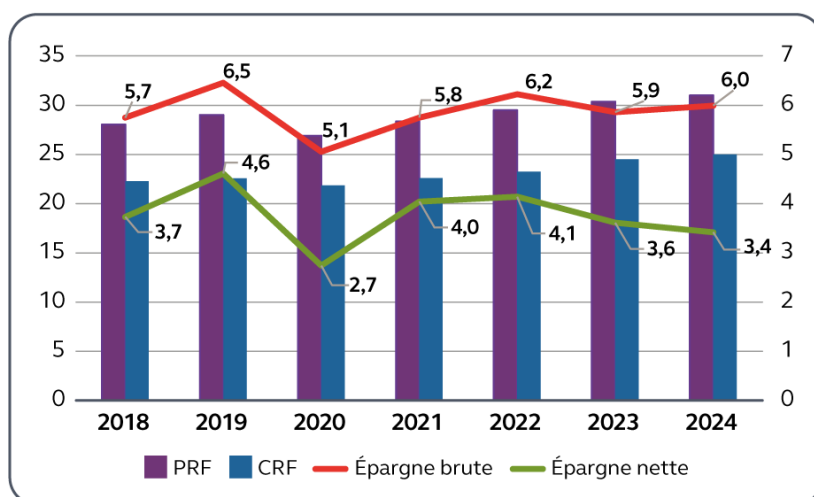
En 2024, les participations versées par les régions à divers organismes (SNCF, universités, centres de formation... soit 3,4 Md€) ont représenté 13,6 % de leurs charges de fonctionnement. Elles ont chuté (- 0,8 Md€, soit - 18,7 %) en raison principalement de l'évolution du mode d'exploitation des TER dans deux régions. De fait, ces deux régions concentrent l'essentiel des baisses constatées.

La diminution des subventions de fonctionnement à des organismes publics et privés (4,3 Md€, soit 17,3 % des charges de fonctionnement) résulte principalement de cette évolution de périmètre (- 0,2 Md€, soit - 4,8 %).

C - Une épargne nette en baisse

L'épargne brute des régions (6,0 Md€) a légèrement augmenté en 2024 (+ 0,1 Md€, soit + 2,2 %) après une baisse en 2023 (- 0,3 Md€, soit - 4,9 %). Elle est proche de la moyenne des années 2018 à 2023 (5,8 Md€), mais inférieure à son niveau de 2019, avant la crise sanitaire (6,5 Md€).

Graphique n° 34 : épargne brute et nette des régions (2018-2024, en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP
PRF : produits réels de fonctionnement ; CRF : charges réelles de fonctionnement
Échelle de gauche : PRF et CRF. Échelle de droite : épargne brute et nette

Le taux d'épargne brute, qui rapporte l'épargne brute aux produits réels de fonctionnement, s'élève en moyenne à 19,3 %. Il enregistre ainsi un nouveau recul (il s'élevait à 19,6 % en 2023 et à 21,1 % en 2022), qui touche deux régions sur trois. Néanmoins, le ratio le moins élevé constaté pour l'ensemble des régions (10,2 %) s'est amélioré par rapport à 2023. Surtout, toutes les régions continuent à dépasser le seuil d'alerte communément reconnu de 7,0 %.

Au sortir de la crise sanitaire, l'épargne nette des remboursements d'emprunts des régions avait connu un mouvement de reconstitution, pour atteindre 4,1 Md€ en 2022. Compte tenu de la poursuite de l'augmentation des remboursements d'emprunts en 2024 (2,6 Md€, soit + 0,3 Md€

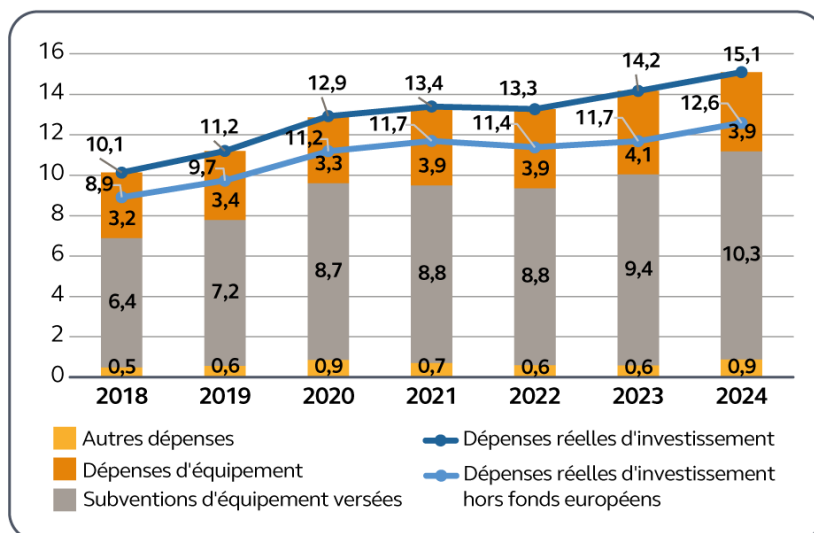
ou + 14,4 %), l'épargne nette, soit 3,4 Md€ fin 2024, a continué à s'éroder (- 0,2 Md€, soit - 5,4 %), quoique dans une moindre mesure qu'en 2023 (- 0,5 Md€, soit - 12,8 %). Elle est moins élevée que la moyenne des années 2018 à 2023 (3,8 Md€, soit un écart de - 10,8 %) et, *a fortiori*, que son niveau d'avant la crise sanitaire (4,6 Md€ en 2019).

Contrairement aux années précédentes, l'épargne nette d'une majorité de régions (douze) a baissé en 2024. Pour la première fois, une région, en l'espèce une collectivité territoriale unique exerçant les compétences des régions et des départements (la Guadeloupe), présente une épargne nette négative.

D - Un effort d'investissement soutenu, notamment dans les transports

Les dépenses réelles d'investissement des régions (15,1 Md€) ont continué à croître en 2024 (+ 0,9 Md€, soit + 6,6 %, après + 0,9 Md€, soit + 6,3 % en 2023). Elles ont atteint leur niveau le plus élevé depuis 2018.

Graphique n° 35 : dépenses réelles d'investissement des régions (2018-2024, en Md€)



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

Note de lecture : la ligne intermédiaire correspond aux dépenses réelles d'investissement hors fonds européens

La progression des dépenses d'investissement est relativement comparable (+ 7,7 %) hors gestion des fonds européens. Les participations reçues (2,9 Md€) ont baissé (- 0,5 Md€), contrairement à 2023 (+ 1,0 Md€). L'effet positif sur l'autofinancement des régions des décalages entre les calendriers respectifs d'encaissement des recettes d'investissement des fonds européens et de versement des subventions s'est renforcé (+ 0,4 Md€, après + 0,2 Md€ en 2023).

Les dépenses d'investissement des régions sont majoritairement composées de subventions d'équipement (10,3 Md€, soit 68,2 % des dépenses d'investissement et 61,8 % hors fonds européens en 2024). En 2024, ces subventions ont progressé de 0,9 Md€ (+ 9,0 %).

En revanche, les dépenses d'équipement (3,9 Md€) ont diminué en 2024 (- 0,2 Md€, soit - 5,4 %).

L'évolution globale des dépenses d'investissement des régions en 2024 recouvre, comme les années précédentes, des situations contrastées. Ainsi, les dépenses ont baissé dans huit régions (de - 0,9 % à - 14,4 %), contre cinq en 2023 et les hausses sont dispersées (de + 5,0 % à + 40,1 %).

S'il est moindre qu'en 2021 et 2022, années marquées par l'effort de relance faisant suite à la crise sanitaire (il atteignait alors 40,0 % en moyenne), le ratio des produits réels de fonctionnement consacrés par les régions aux dépenses réelles d'investissement, hors gestion des fonds européens (31,4 % en 2024) s'inscrit à un niveau proche de celui de la période 2017-2019 (33,4 % en moyenne).

Sur un plan fonctionnel¹⁶⁹, les transports sont, de loin, le premier poste d'investissement des régions (4,6 Md€, soit 37,4 % du total hors fonds européens). Leur intervention croissante a pour traduction un quasi doublement des dépenses qu'elles consacrent à cette fonction depuis 2018 et une hausse de plus d'un quart depuis 2022 (+ 26,7 %).

Cette forte implication des régions dans les mobilités du quotidien fait suite au « *New deal* ferroviaire » lancé depuis le 22 octobre 2022 par les régions afin d'investir massivement dans la rénovation du système de transport ferroviaire de voyageurs. L'engagement financier direct de l'État dans ce domaine est plus limité (0,3 Md€ en 2024) ; trois contrats de plan État-Régions 2021-2027 sont dotés d'un volet « mobilité ».

Le deuxième poste, l'enseignement du second degré et la formation professionnelle (3,4 Md€, soit 27,9 % du total hors fonds européens) est stable depuis 2021. Les régions ont continué à financer en 2024 la rénovation des établissements d'enseignement sous leur responsabilité.

¹⁶⁹ Cf. annexe n° 15.

Les dépenses consacrées à l'action économique (1,7 Md€, soit 10,9 %) et à l'aménagement des territoires (1,2 Md€, soit 7,7 %), sont stables par rapport à l'an dernier. Le niveau des dépenses relevant de l'action économique est voisin de celui de l'avant la crise sanitaire.

E - Un recours accru à l'endettement

1 - Un besoin de financement en hausse

Malgré la baisse de l'épargne nette, l'autofinancement disponible pour financer les dépenses d'investissement (10,3 Md€) a continué à croître en 2024 (+ 3,5 %, après + 4,1 % en 2023), sous l'effet de l'évolution de son autre composante : les recettes réelles d'investissement (+ 0,5 Md€, soit + 8,6 %), composées du FCTVA et de subventions d'équipement reçues.

La hausse de l'autofinancement est toutefois le fait principalement de trois régions, au titre des subventions d'équipement reçues (+ 1,0 Md€). Elle résulte, pour deux d'entre elles, de versements de droits d'entrée par des sociétés publiques locales, détenues par ces régions, en contrepartie de l'acquisition de trains par ces dernières¹⁷⁰. Ce mécanisme a pour effet de limiter l'endettement des régions, les emprunts destinés à acquérir le matériel roulant étant contractés par les sociétés publiques locales.

L'augmentation globale de l'autofinancement a cependant été inférieure à celle des dépenses d'investissement (+ 3,5 % contre + 6,6 %).

Dans ces conditions, la part des dépenses d'investissement autofinancées par les régions a diminué (68,0 % en 2024 contre 70,0 % en 2023, 71,8 % en 2022 et 82,7 % en 2019), tandis que le besoin de financement des régions s'est fortement accru (+ 0,6 Md€, soit + 13,8 %), pour s'établir à 4,8 Md€. Plus précisément, il a augmenté dans onze régions sur dix-sept et a baissé dans les six autres (contre neuf et huit régions en 2023).

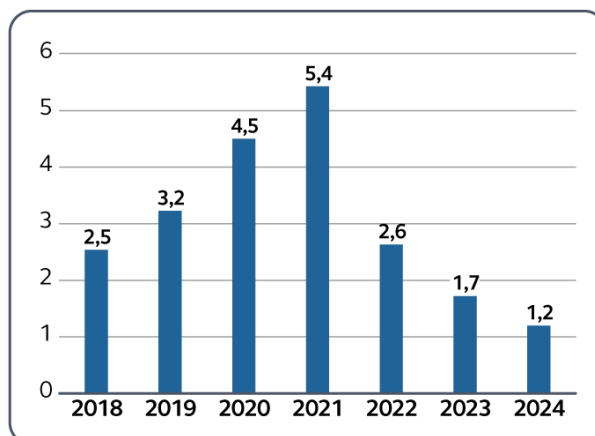
2 - Une trésorerie à l'étiage

Afin de couvrir le besoin de financement, les régions ont, pour la troisième année consécutive, puisé dans leur fonds de roulement en réduisant leur trésorerie (- 0,5 Md€ en 2024, après - 0,9 Md€ en 2023 et - 2,8 Md€ en 2022).

¹⁷⁰ Cf. rapports d'orientations budgétaires 2024 des deux régions précitées, en section investissement.

De ce fait, le solde de leur compte au Trésor à fin 2024 (1,2 Md€) a diminué de plus d'un tiers par rapport à fin 2023 et de plus de la moitié depuis fin 2022. Il est désormais à l'étiage. Ainsi, il représente moins d'un mois de charges réelles de fonctionnement dans douze des dix-sept régions, contre six en 2021 ; une seule région dépasse 90 jours de charges de fonctionnement. Selon les positions mensuelles de leurs comptes au Trésor¹⁷¹, la trésorerie nette moyenne des régions est même devenue négative en 2024 (- 0,03 Md€), contre 1,1 Md€ en moyenne en 2023 et 2,0 Md€ en 2022.

**Graphique n° 36 : solde du compte au Trésor des régions
(2018-2024, en Md€)**



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

3 - Une hausse de l'endettement financier

En raison des prélèvements successifs dont elle a fait l'objet depuis 2022, la trésorerie des régions est de moins en moins à même de financer leurs dépenses d'investissement.

Dans ces conditions, les régions recourent de manière croissante à l'emprunt. Alors que le montant des nouveaux emprunts était stable en 2023 (3,5 Md€) par rapport à 2022 (3,4 Md€), il a fortement crû en 2024 (4,7 Md€, soit + 35,9 %). Seules deux régions ont moins émis d'emprunts (contre huit en 2023).

¹⁷¹ La direction générale des finances publiques publie une situation mensuelle des collectivités locales.

Des conditions d'emprunt en légère amélioration¹⁷²

En 2024, le taux moyen des nouveaux financements s'est établi à 3,63 %, contre 3,96 % en 2023 et 1,92 % en 2022. Alors que les régions étaient l'échelon territorial qui bénéficiait du plus faible taux moyen en 2022, elles représentent désormais le taux le plus élevé des collectivités.

Près de la moitié des régions ont souscrit des emprunts à taux fixe (47,0 %).

La durée moyenne d'emprunt progresse fortement (de 16,0 à 19,0 années entre 2023 et 2024), tout en restant la plus faible de toutes les catégories de collectivités.

La hausse des taux d'intérêt, conjuguée à celle de l'endettement financier (voir *infra*), se traduit par une augmentation de 74 % des charges financières (1,1 Md€ en 2024 contre 0,6 Md€ en moyenne entre 2018 et 2023). Les charges financières ont augmenté dans toutes les régions, sauf une, dans une mesure supérieure à 20 % pour onze d'entre elles.

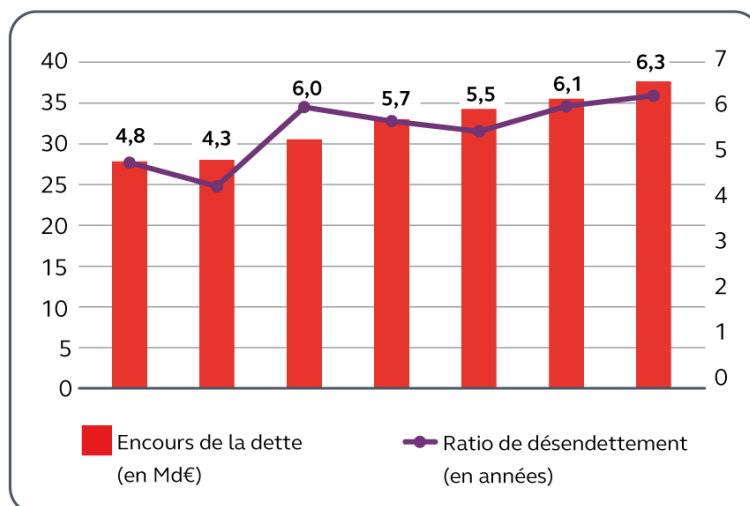
En 2024, l'encours de la dette des régions a augmenté de 2,1 Md€ (soit + 6,0 %) pour s'établir à 37,7 Md€. La croissance de l'endettement concerne toutes les régions (avec des hausses allant de + 1,7 % à + 41,0 %, soit + 9,0 % en moyenne), à l'exception d'une seule (pour laquelle il a baissé de - 7,0 %).

Entre 2019 et 2024, la progression de l'endettement des régions atteint 9,6 Md€ en cumul.

Le ratio de désendettement moyen a continué à se détériorer en 2024. Ainsi, 6,3 années d'épargne brute auraient été nécessaires pour que les régions remboursent intégralement leurs dettes financières, contre 6,1 années en 2023, 5,5 en 2022 et 4,3 en 2019.

¹⁷² Finance Active, *Observatoire de la dette des collectivités territoriales*, mars 2025.

**Graphique n° 37 : endettement financier (en Md€)
et ratio de désendettement des régions (en années)
entre 2018 et 2024**



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

Le ratio va de 2,3 à 12,9 années selon les régions. Deux régions (les Hauts-de-France et les Pays de la Loire¹⁷³) dépassent le seuil d'alerte de neuf années (plafond national de référence) défini par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022¹⁷⁴, comme en 2023 (Hauts-de-France et Martinique), contre une seule en 2022 (Hauts-de-France¹⁷⁵).

*
**

En 2024, la situation financière des régions a continué à s'éroder, malgré des évolutions parallèles et modérées de leurs produits et de leurs charges de fonctionnement.

Les produits de fonctionnement ont ralenti en raison de la stabilisation des transferts de TVA, qui en représentent plus de la moitié. À titre principal, la progression des produits a reposé sur la taxe sur les certificats d'immatriculation de véhicules automobiles, sous l'effet de la remise en cause d'exonérations et de hausses de tarifs par une partie des régions.

¹⁷³ Avec des ratios respectifs de 12,9 et 9,2 années.

¹⁷⁴ La LPFP 2023 - 2027 ne l'a pas reconduit.

¹⁷⁵ Avec un ratio de 9,1 années.

Les charges réelles de fonctionnement ont elles aussi ralenti. Leur légère augmentation, à périmètre constant, correspond à une baisse significative en volume (- 1,5 point). L'évolution des dépenses a été tirée par l'effort consacré par les régions au renforcement de l'offre de transport collectif de voyageurs, tout particulièrement ferroviaire, les charges de personnel et les charges financières liées aux emprunts.

L'épargne brute des régions est en légère progression. En revanche, leur épargne nette a baissé sous l'effet d'une hausse des remboursements d'emprunts.

Pour autant, les régions ont continué à accroître leur effort d'investissement (+ 6,6 % ou + 7,7 % hors fonds européens dont elles assurent la gestion), notamment en matière de transports.

Afin de financer leurs investissements, les régions ont, pour la troisième année consécutive, continué à puiser dans leur trésorerie, qui atteint désormais son étiage, et à emprunter. Compte tenu de la stagnation de leur épargne brute, leur ratio de désendettement s'est dégradé : en 2024, il atteint 6,3 années, contre 5,5 années en 2022 et 4,3 années en 2019. Deux régions, comme l'an dernier, dépassent le seuil d'alerte de neuf années d'épargne brute pour rembourser l'intégralité de leur endettement financier.

La loi de finances pour 2025 a gelé les recettes de TVA affectées aux collectivités à leur niveau de 2024. Dans ces conditions, l'évolution des dépenses d'investissement des régions et l'exercice par celles-ci de leurs pouvoirs fiscaux traditionnels (tarif du cheval automobile dans la limite d'un plafond inchangé) et des nouveaux pouvoirs fiscaux qui leur ont été accordés par la loi de finances pour 2025 (instauration d'un versement mobilité régional et remise en cause partielle de l'exonération totale des véhicules électriques à la taxe sur les certificats d'immatriculation de véhicules automobiles) auront une portée déterminante sur leur situation financière en 2025.

CONCLUSION

Les différentes catégories de collectivités connaissent des situations financières de plus en plus hétérogènes, sous l'effet des dynamiques différenciées de leurs « paniers » de ressources et, dans une moindre mesure, de dépenses.

Le « bloc communal » conserve une situation favorable en 2024, comme l'attestent un ratio d'épargne brute rapporté aux produits de fonctionnement deux à trois fois plus élevé (14,8 % pour les communes et 19,7 % pour les intercommunalités) que le seuil d'alerte de 7 %, et un ratio de désendettement de 4,7 années, quasi-stable par rapport à 2023 et plus faible que celui de 2018, deux ans avant les élections de 2020. La santé financière du « bloc communal » repose sur des ressources diversifiées et généralement dynamiques. En outre, communes et intercommunalités mobilisent activement des ressources fiscales supplémentaires.

La situation des régions est moins favorable et continue à s'éroder. En 2024, leur principale recette, la TVA (plus de la moitié de leurs produits de fonctionnement) a été stable. L'épargne nette des remboursements d'emprunts a baissé. Avec un recours accru à l'emprunt pour soutenir la poursuite de leur effort d'investissement, le ratio de désendettement s'est dégradé pour atteindre 6,3 années en 2024, contre 5,5 années en 2022 et 4,3 années en 2019.

Les départements connaissent une situation de plus en plus défavorable. Ils subissent un effet de ciseaux entre la dynamique des dépenses sociales et la stagnation des produits de fonctionnement, sous l'effet d'une nouvelle chute de leurs recettes de droits de mutation à titre onéreux et de la stabilité de la TVA en 2024. En 2024, l'épargne brute des départements a à peine dépassé le seuil d'alerte de 7 % des produits de fonctionnement. L'épargne nette des remboursements d'emprunts a été divisée par près de quatre depuis 2022 et n'atteint plus que 2,3 Md€. Le ratio de désendettement atteint 6,1 années, contre 2,8 années en 2022.

Les situations financières au sein de chacune de ces catégories de collectivités sont également très hétérogènes. Ainsi, un nombre accru de communes dégage une épargne nette négative. Deux régions dépassent le seuil d'alerte de neuf années d'épargne brute pour se désendetter. Selon le critère retenu, entre un département sur huit et un département sur trois connaît une situation de grande fragilité, tandis qu'un nombre significatif d'autres départements jouissent toujours d'une bonne santé financière.

Chapitre III

Éclairages particuliers

sur les collectivités d’outre-mer

et sur les syndicats de collectivités

Dans ce troisième chapitre, la Cour fournit des éclairages particuliers sur la situation financière de deux ensembles d’entités locales : les collectivités territoriales d’outre-mer, qui présentent des spécificités par rapport à celle de leurs homologues de la métropole (I) et les syndicats de collectivités territoriales, notamment de communes, qui gèrent des services publics locaux pour leur compte (II).

I - Les spécificités de la situation financière des collectivités d’outre-mer

Les collectivités territoriales d’outre-mer regroupent deux catégories : les départements et régions d’outre-mer (DROM), qui relèvent de l’article 73 de la Constitution, et les collectivités d’outre-mer (COM), qui relèvent de l’article 74 de la Constitution. La Nouvelle-Calédonie, quant à elle, est une collectivité *sui generis*.

Les analyses suivantes portent sur les collectivités de l’article 73 de la Constitution, c’est-à-dire deux régions (Guadeloupe, La Réunion), trois collectivités territoriales uniques (CTU de Guyane, de Martinique et de Mayotte), deux départements (Guadeloupe et La Réunion), 129 communes et 63 établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Tableau n° 16 : principaux agrégats comptables des collectivités des départements et régions d'outre-mer (2019-2024, en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2024-2023	
							En montant	En %
<i>Produits réels de fonctionnement (a)</i>	9,0	8,2	8,7	9,2	9,8	10,0	+ 0,2	+ 2,2 %
<i>Charges réelles de fonctionnement (b)</i>	8,0	7,5	7,6	8,0	8,5	8,7	+ 0,2	+ 1,9 %
<i>Épargne brute (a-b)</i>	1,0	0,8	1,1	1,2	1,3	1,3	+ 0,1	+ 4,3 %
<i>Épargne nette des remboursements d'emprunts</i>	0,6	0,3	0,7	0,8	0,8	0,8	-	- 4,8 %
<i>Dépenses réelles d'investissement</i>	2,2	2,3	2,5	2,5	3,4	3,4	-	- 0,7 %
<i>Encours de la dette</i>	5,6	5,9	6,2	6,1	6,2	6,2	-	- 0,4 %
<i>Solde du compte au Trésor</i>	1,6	1,8	1,7	1,8	1,7	1,7	-	+ 2,5 %

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

A - Une situation financière stable en 2024

En 2024, les produits réels de fonctionnement des collectivités des départements et régions d'outre-mer, prises globalement (10,0 Md€), ont connu une progression modérée (+ 2,2 %). Leur évolution a été freinée par la poursuite de la chute des recettes de DMTO (- 14,2 % en 2024, soit un niveau similaire à celui des collectivités métropolitaines et - 21,9 % sur les deux années 2023 et 2024, contre - 33,2 %).

Les charges réelles de fonctionnement (8,7 Md€) ont moins progressé que les produits (+ 1,9 %).

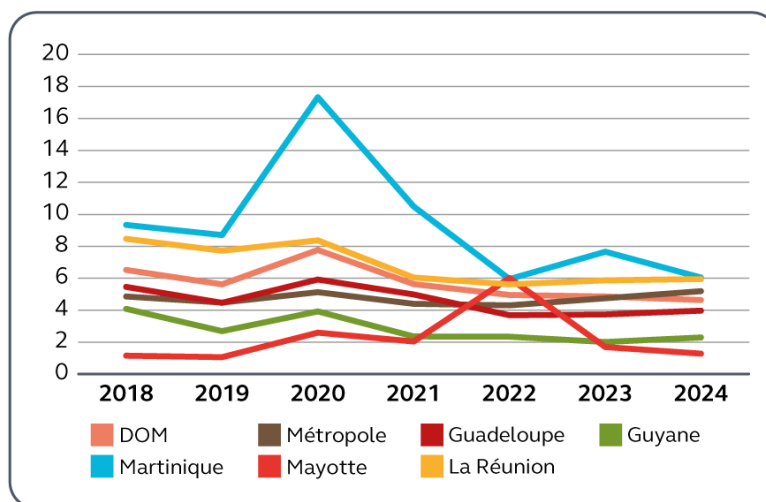
Dans ces conditions, l'épargne brute (1,3 Md€) a augmenté (+ 4,3 %). L'épargne nette des remboursements d'emprunts (0,8 Md€) a en revanche diminué (- 4,8 %).

Les dépenses réelles d'investissement (3,4 Md€) ont légèrement diminué (- 0,7 %). Compte tenu de la forte progression des recettes réelles d'investissement (+ 22,7 %), tirée par les fonds européens (+ 60,1 %) et le FCTVA (+ 26,2 %), l'autofinancement des investissements a nettement crû (+ 14,7 %). En 2024, les fonds européens ont représenté la moitié des recettes réelles d'investissement (1,2 Md€ sur 2,4 Md€).

L'encours de l'endettement financier (6,2 Md€) a un peu diminué (- 0,4 %), tandis que la trésorerie (1,7 Md€) a un peu augmenté (+ 2,5 %). Fin 2024, elle représente en moyenne 2,3 mois de charges de fonctionnement.

Le ratio de désendettement des collectivités des départements et régions d'outre-mer prises ensemble s'est amélioré au cours de la période récente : en 2024, 4,6 années d'épargne brute leur auraient été théoriquement nécessaires pour rembourser intégralement leurs dettes financières, contre 4,9 années en 2023, 5,0 années en 2022 et 6,5 années en 2018. En 2024, ce ratio est plus favorable que celui des collectivités métropolitaines prises dans leur ensemble. Les collectivités de Martinique et de La Réunion conservent cependant un ratio plus élevé que leurs homologues métropolitaines.

Graphique n° 38 : ratios de désendettement des collectivités ultramarines et des collectivités métropolitaines prises globalement entre 2018 et 2024 (en nombre d'années)



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

L'impact de la chute des recettes de DMTO sur la situation financière des collectivités ultra-marines est moindre que sur celle de leurs homologues métropolitaines : en 2022, les DMTO représentaient 2,2 % de leurs produits de fonctionnement, contre 8,5 % pour la métropole.

Compte tenu de la date de sa survenance (15 décembre), le cyclone *Chido* n'a pas d'incidence notable sur la situation financière des collectivités mahoraises en 2024.

Les données qui précèdent fournissent cependant une image plus favorable que la réalité. En effet, certaines collectivités n'enregistrent leurs charges de fonctionnement qu'à partir du moment où elles disposent d'une trésorerie suffisante pour les régler, et non dès leur exigibilité. Ces pratiques ont pour effet de minorer le montant de leurs charges de fonctionnement et de majorer celui de leur épargne.

B - Un déséquilibre persistant des produits et des charges de fonctionnement

1 - Des recettes spécifiques pour les collectivités d'outre-mer

Les collectivités d'outre-mer bénéficient de recettes fiscales sans équivalent pour celles de la France métropolitaine : l'octroi de mer¹⁷⁶ (1,6 Md€ en 2024, soit + 3,8 % par rapport à 2023) et une accise sur les essences, les supercarburants, le gazole et les émulsions du gazole sur les carburants (0,6 Md€, soit + 2,2 %). En 2024, ces recettes ont représenté un cinquième (21,8 %) de leurs produits de fonctionnement.

La portée de ces prélèvements locaux pour les consommateurs est atténuée par des allègements de la fiscalité nationale : absence d'application de l'accise sur les énergies dans les cinq départements d'outre-mer ; absence d'application de la TVA en Guyane et à Mayotte ; application de taux réduits de TVA¹⁷⁷ par rapport à la métropole en Guadeloupe, à la Martinique et à La Réunion. L'octroi de mer contribue cependant à renchérir les prix et pèse par ailleurs sur les coûts de production des entreprises, même si les conseils régionaux et les collectivités territoriales uniques adoptent des exonérations et des différentiels de taux visant à soutenir les productions locales par rapport aux importations en provenance de métropole ou de pays tiers à la France.

En outre, les communes, départements et collectivités territoriales uniques bénéficient de dotations de péréquation majorées dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui leur est versée :

- pour les communes : versement de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) financée par un prélèvement sur les dotations de péréquation des communes métropolitaines, dont le montant est calculé en majorant le rapport entre la population des

¹⁷⁶ Sur l'octroi de mer, voir Cour des comptes, *L'octroi de mer, une taxe à la croisée des chemins*, mars 2024.

¹⁷⁷ 8,5 % pour le taux normal (contre 20 %) et 2,1 % pour le taux réduit (10 % ou 5 %).

