

SITUATION FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

BILAN 2024

La récente publication des opérations comptables des collectivités territoriales pour l'année passée (source DGFIP) permet de faire un premier bilan de leurs finances fin 2024. On constate une dégradation de leurs indicateurs financiers qui restent cependant largement positifs mais cette évolution n'est pas uniforme selon les strates de collectivités avec une hétérogénéité marquée entre les régions, les départements et le bloc communal.

En Md€	2017 (Exécution)	2023 (Exécution)	2024 ¹ (28 février 2024) ²	2024 vs 2023	2024 vs 2017
Recettes réelles de fonctionnement	202,9	234,6	239,6	+2,1%	+18,1%
Dépenses réelles de fonctionnement	173,1	199,6	207,1	+3,7%	+19,6%
Capacité d'autofinancement brute	29,7	35	32,6	-7%	+9,8%
Dépenses réelles d'investissement	62,4	80,6	85,2	+5,7%	+36,1%
Trésorerie	41,5	52,5	46,9	-10,7%	+13%

SYNTHÈSE

1° S'établissant à 32,6 Md€, la capacité d'autofinancement (CAF) des collectivités territoriales baisse en 2024 de 7% mais reste largement positive.

2° L'augmentation des dépenses des #CollTerr (fonctionnement + investissement) n'a pas été maîtrisée en 2024, contrairement à celles de l'État. Elle devrait être de 4,5% pour l'année 2024 soit 2,5 points au-dessus de l'inflation et 3,3 points au-dessus de celle de l'État.

3° L'exercice 2024 est marqué par une très forte hétérogénéité entre les trois strates de collectivités territoriales. Alors que la situation financière du bloc communal est toujours favorable et que celle des régions s'érode légèrement, les départements connaissent une période de grande difficulté liée à la chute des DMTO et une hausse de leurs dépenses sociales.

4° Les dépenses d'investissement atteignent un nouveau niveau historique à 85,2 Md€.

5° Le déficit des administrations publiques locales s'est dégradé à environ -15 Md€ en 2024 (après -9,9 Md€ en 2023).

¹ **MÉTHODOLOGIE** : Les données présentées dans cette note sont les chiffres de l'année 2024 arrêtés au 28 février 2025. Les comptes à cette date donnent ainsi un aperçu quasi définitif de l'exercice 2024. Les chiffres des années 2017-2023 sont ceux de l'exécution de l'année concernée.

² **NB** : Les niveaux de dépenses et de recettes définitifs devraient être supérieurs à ceux présentés ici d'environ 0,3%. En 2024, les RRF augmenteraient alors de 2,4%, les DRF de 4% et les dépenses totales de 4,8%.

SOMMAIRE

I.	LES PRINCIPAUX INDICATEURS DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES SE DÉGRADENT LÉGÈREMENT	3
	A. LES CAPACITÉS D'AUTOFINANCEMENT BRUTE ET NETTE DES COLLECTIVITÉS BAISSENT MAIS RESTENT TRÈS ÉLEVÉES	3
	B. LES RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT EN HAUSSE À L'EXCEPTION DES DMTO	4
	C. UNE ACCÉLÉRATION INCONTRÔLÉE DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	5
	1. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ONT FORTEMENT AUGMENTÉ	6
	2. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ONT ATTEINT UN NOUVEAU NIVEAU RECORD	7
II.	DES FINANCES LOCALES HISTORIQUEMENT HÉTÉROGÈNES EN FONCTION DE CHAQUE NIVEAU DE COLLECTIVITÉ	8
	A. BLOC COMMUNAL : UNE SITUATION QUI TEND À SE STABILISER	9
	B. DÉPARTEMENTS : UNE SITUATION CRITIQUE EXPLIQUE EN PARTIE PAR LA BAISSSE DES DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX	10
	C. RÉGIONS : DES RECETTES ET DES DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT EN HAUSSE	13
III.	LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES EN 2025	14
	A. PERSPECTIVES POUR 2025 : DES EFFORTS LARGEMENT COMPENSÉ PAR DES RESSOURCES NOUVELLES	14
	B. RECOMMANDATIONS POUR 2025	16
	ANNEXE 1 : PRINCIPALES MESURES ET RÉFORMES PRISES EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE CADRE DE LA LOI DE FINANCES POUR 2024	17
	ANNEXE 2 : MESURES DE LA LOI DE FINANCES POUR 2025 EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	18

I. Les principaux indicateurs des finances publiques locales se dégradent légèrement

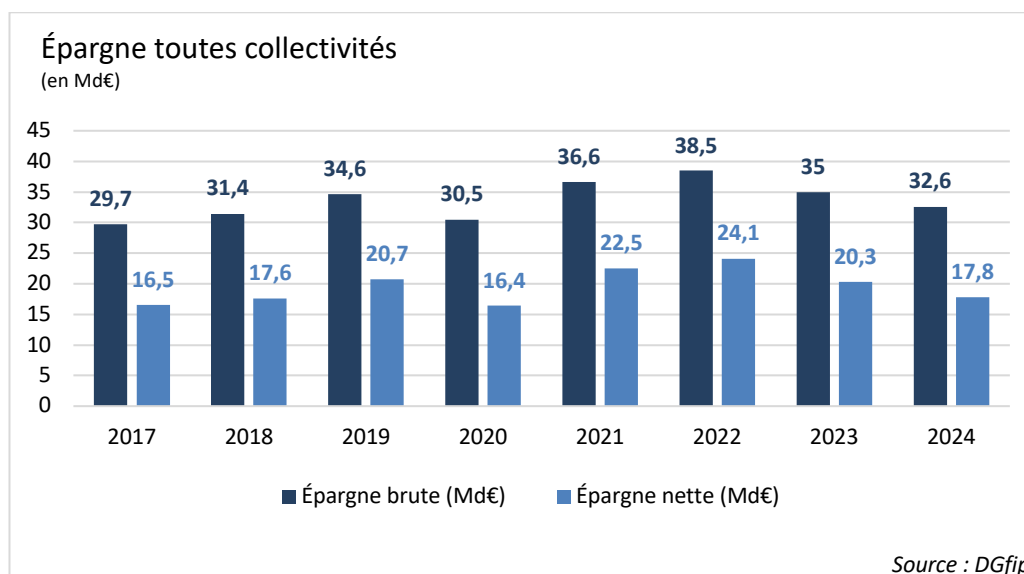
L'année 2024 marque **une détérioration des finances locales**, avec cependant un **niveau record des dépenses d'investissements** sans précédent. L'augmentation des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) excède la croissance des recettes, entraînant ainsi une réduction des marges de manœuvre financières des collectivités. La capacité d'autofinancement poursuit sa baisse amorcée en 2023.

I.A. Les capacités d'autofinancement brute et nette des collectivités baissent mais restent très élevées

Capacité d'autofinancement (en Md€)	2017	2023	2024	Évolution 2023/2024
Épargne brute	29,7	35	32,6	-7%
Épargne nette	16,5	20,3	17,9	-12,3%

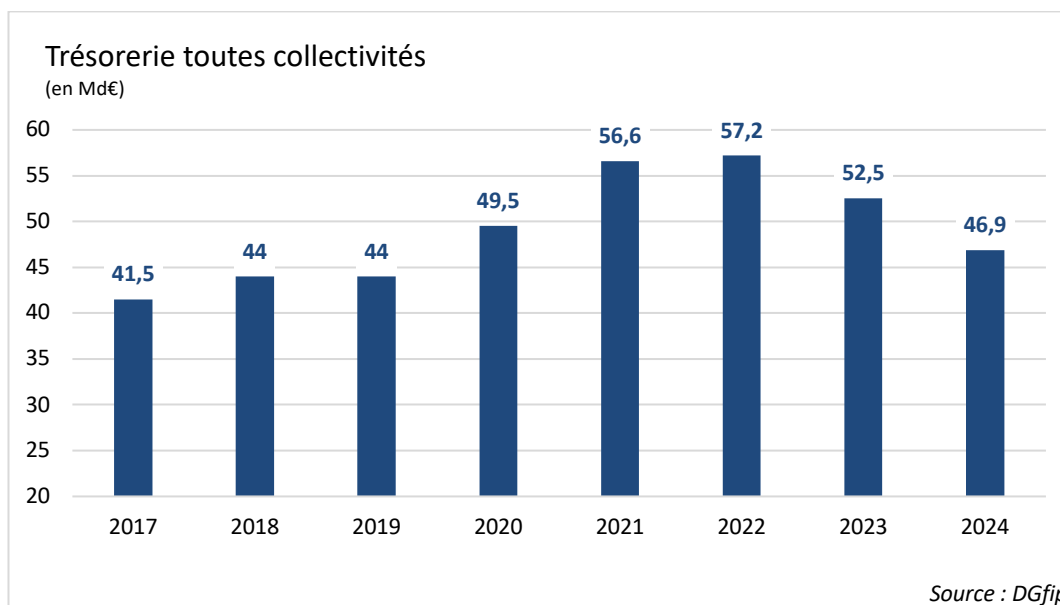
Source : DGfip

- Toutes collectivités confondues, les capacités d'autofinancement (CAF) brute comme net sont **en recul en 2024** mais reste à des niveaux élevés :
 - **L'épargne brute en 2024 (32,6Md€) baisse de 7%**. Après un début d'année où la CAF cumulée était en croissance, une dégradation brutale s'est amorcée, atteignant **-19 %** fin juin, laissant entrevoir une projection de déficit annuel particulièrement préoccupante. Finalement, avec une baisse contenue à **-7 %**, ce redressement au second semestre illustre la capacité des exécutifs locaux à ajuster leur gestion pour préserver leur épargne.
 - **L'épargne nette** à savoir l'épargne brute après déduction des remboursements de dette, (**17,9Md€**) diminue de 12,3%.
- Depuis 2017, on observe une **quasi stabilité de l'épargne**, malgré la crise du Covid et le phénomène inflationniste, qui démontre la force de résilience des collectivités locales.
 - **L'épargne brute, entre 2017 et 2024**, est en progression de 9,1%.
 - **L'épargne nette, sur la même période**, a augmenté quant à elle de 7,3%.



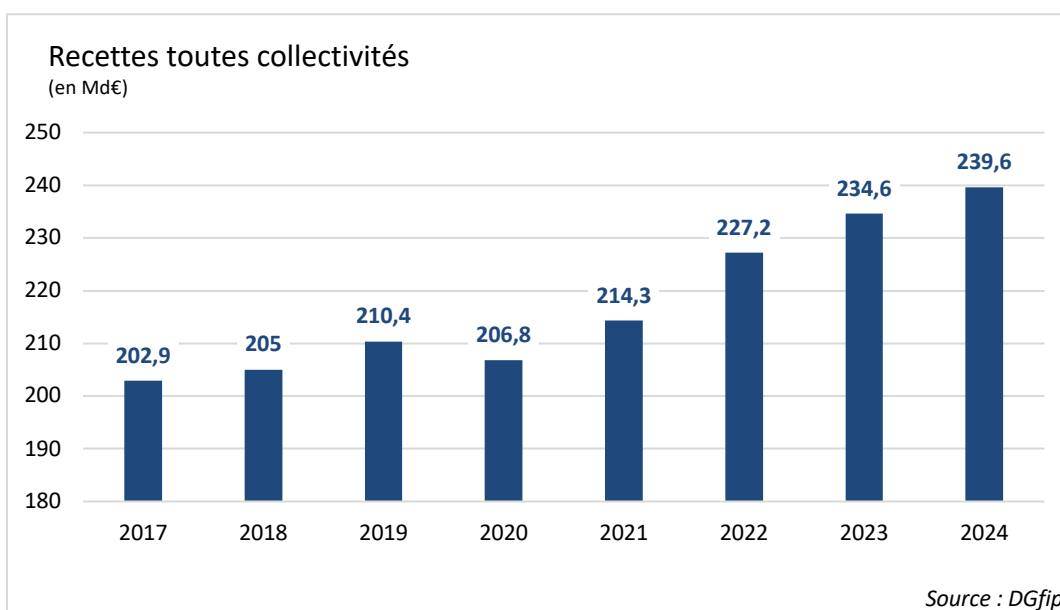
- **La trésorerie des collectivités** (solde positif du compte du Trésor) connaît une baisse de près de 10,7% en 2024 (**46,9 Md€**) après plusieurs années de hausse.

- Elle représente près de 3 mois de dépenses de fonctionnement ou 6 mois d'investissement.



I.B. Des recettes réelles de fonctionnement en hausse à l'exception des DMTO

- En 2024, les RRF de l'ensemble des collectivités s'établissent à **239,6 Md€** et augmentent de 2,1% (+ 5Md€, avec projection finale à +2,4%), plus que le niveau de l'inflation (2% en 2024).
- Les **impôts locaux** ont fortement augmenté de **4,6% en 2024**. Cette hausse est composée de l'augmentation des bases locatives qui a été de **3,9% en 2024** et des hausses d'impôts votées par les **exécutifs locaux**. Pour rappel, les impôts locaux représentent environ 1/4 des recettes des collectivités.
- La DGF des collectivités a augmenté de **320 M€ en 2024**.
- Toutefois, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) enregistrent une **chute de 13,2%**, traduisant un net ralentissement du marché immobilier. Cette baisse fragilise particulièrement les finances des départements, qui dépendent fortement de cette ressource.

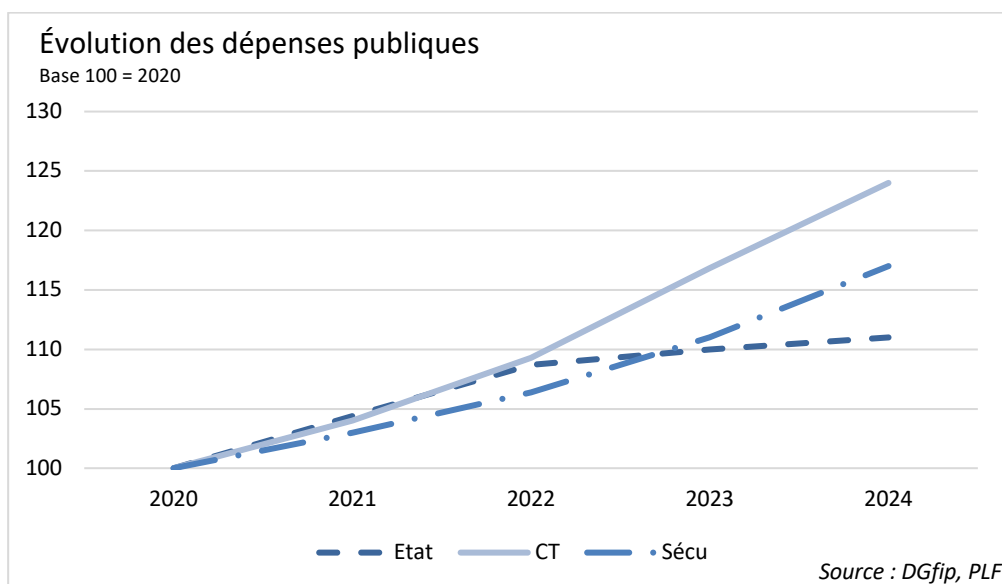


I.C. Une forte augmentation des dépenses des collectivités territoriales

En **2024**, les dépenses (fonctionnement + investissement) des #CollTerr augmentent de 4,5% (projection finale à +4,8%). La Cour des Comptes, de son côté, voit « *un emballement des dépenses locales* » et estime que : « *Le montant de dépenses des administrations publiques locales atteindrait 327 Md€ en 2024, en progression de 5,8 % en valeur (après 7,3 % en 2023) et de 3,6 % en volume. Ces dépenses progresseraient ainsi de manière nettement plus marquée que l'activité économique et contribueraient de manière significative au creusement du déficit public.* »³

Alors que l'État a stabilisé ses dépenses, illustrant un effort clair de maîtrise budgétaire, les collectivités territoriales gardent une trajectoire nettement plus dynamique.

Sur **cinq ans**, les dépenses des collectivités ont grimpé de **près de 25 %**, alors que celles de l'État **n'ont progressé que de 11 %** sur la même période. **Autrement dit, les collectivités ont vu leurs dépenses croître deux fois plus vite que celles de l'État**, et ce **sans qu'aucun transfert significatif de compétences n'explique un tel écart**. Tandis que l'État a pris des mesures strictes pour contenir ses dépenses, les collectivités n'ont pu produire le même effort.



Pour l'année 2024, la Cour des comptes estime que les dépenses des administrations publiques locales excéderaient de **10,7 Md€** l'objectif fixé par la **LPFP et le PLF 2024**, en prenant en compte le dérapage déjà observé en 2023. Cet objectif, qui prévoyait une **baisse de à 0,5 % en volume**, était jugé **ambitieux mais atteignable** par la Cour, d'autant qu'une réduction des dépenses d'au moins **0,5 point en volume** avait déjà été réalisée à plusieurs reprises au cours des quinze dernières années.

Le solde des administrations publiques locales, qui était quasiment à l'équilibre entre 2015 et 2022, continuerait de se détériorer avec un creusement estimé entre **0,4 et 0,6 point de PIB en 2024, soit -15 Md€,** supérieur à l'objectif de -0,2 inscrit dans la LFI et aux -9 Md€ de 2023.

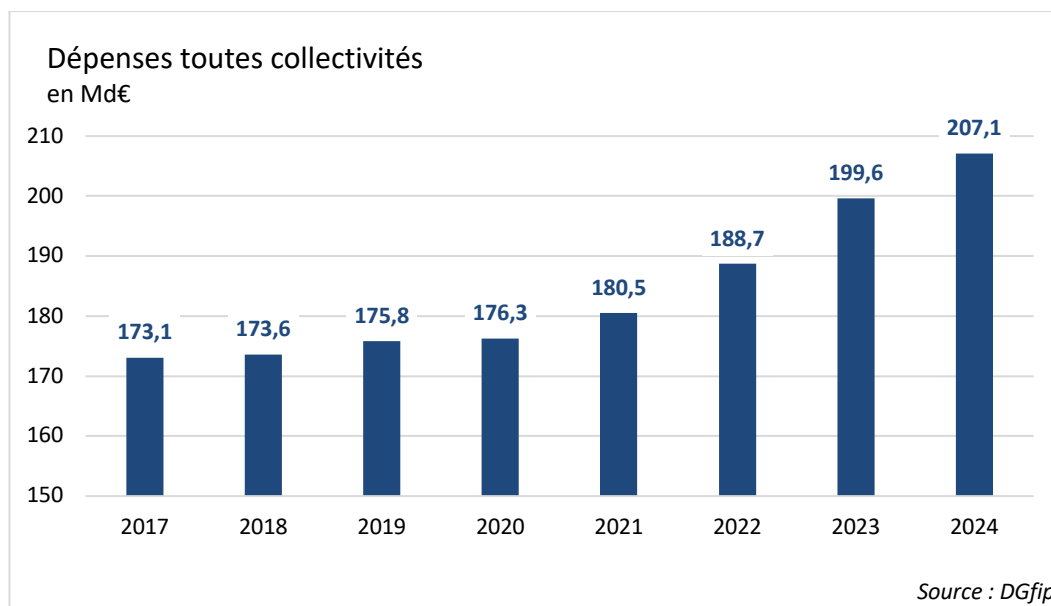
³ Rapport sur la situation des finances publiques début 2025 – février 2025 – Cour des Comptes

I.C.1. Les dépenses de fonctionnement ont augmenté plus rapidement que l'inflation

Dépenses réelles de fonctionnement (en Md€)	2023	2024	Évolution 2023/2024
Charges de personnel	73,2	76,4	+4,4%
Achats et charges externes	38,6	41,1	+6,5%
Charges financières	3,9	4,4	+13,4%
Total	199,6	207,1	+3,7%

Source : DGfip

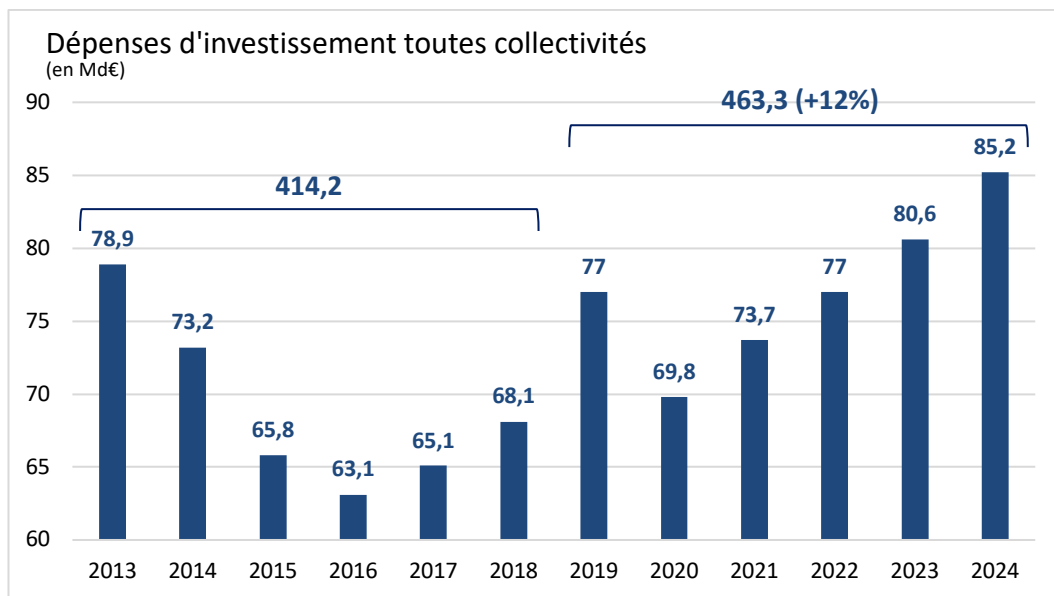
Toutes collectivités confondues, la **croissance des dépenses réelles de fonctionnement** est supérieure à l'inflation puisqu'elle dépassera **3,7%** (projection à +4%) sur un an pour atteindre **207,1Md€**.



- Cette croissance est d'abord marquée par la **hausse des frais de personnel** de **4,4%**. Cette hausse avait déjà été de 4,8% en 2023 soit plus de 9% en deux ans. Si la hausse des frais de personnel en 2023 s'expliquait grandement par les mesures gouvernementales, notamment **l'augmentation du point d'indice** pour soutenir le pouvoir d'achat, **l'impact direct de ces mesures en 2024 se limite désormais à 1,3 Md€,** représentant moins de la moitié de la hausse prévue cette année (**+3,2Md€**). L'exercice 2024 enregistrant l'effet « année pleine » de l'augmentation de +1,5 point d'indice actée en 2023 (475 M€ pour 2024) et l'attribution de 5 points d'indice à tous les agents à compter de 2024 (751 M€). Il est donc probable que la masse salariale ait également été tirée par une **augmentation des effectifs** des collectivités territoriales en 2024.
- Cette hausse s'explique encore en 2024 par une augmentation significative des **charges financières** de **13,4% (+0,5Md€)** pour les collectivités territoriales. Cette hausse montre les conséquences de l'augmentation des taux sur l'ensemble des administrations et pas seulement sur l'État.

I.C.2. Les dépenses d'investissement atteignent un nouveau niveau record

- Les collectivités territoriales ont maintenu un **effort d'investissement soutenu en 2024**, atteignant un **niveau inédit de 85,2 Md€** soit une **hausse de 5,7% (+4,6Md€)**.
- **La perspective des prochaines élections municipales de 2026** contribue à expliquer le dynamisme de l'investissement en 2024, qui se prolongera en 2025. **L'augmentation du coût du financement**, en raison des taux d'intérêt élevés et du coût des travaux, constitue un défi majeur pour le maintien de ce niveau d'investissement en volume dans le futur, en particulier dans le financement de la transition écologique.
- La progression des dépenses d'investissement, en particulier au sein du bloc communal, est largement **conditionnée par les transferts de l'État**. Ainsi, l'augmentation des soutiens étatiques à l'investissement public local depuis 2023 a contribué à la hausse des dépenses d'équipement. **En 2024, le fonds de compensation de la TVA, s'élevant à 7,1 Md€, a enregistré une augmentation automatique de 0,4 Md€**. Par ailleurs, **les crédits alloués au fonds vert, fixés à 2 Md€ en 2023, ont été reconduits**, y compris après la levée de la réserve de précaution au premier trimestre 2024.
- Sur deux cycles électoraux glissant successifs, on observe une évolution marquée de l'investissement des collectivités : **Entre 2013 et 2018, la somme des investissements s'élève à 414,2 Md€, tandis que sur la période 2019-2024, elle atteint 463,3 Md€, soit une augmentation de 12%**. Entre 2018 et 2024, (deux années comparables du cycle électoral), c'est une augmentation de 25% illustrant la dynamique des investissements malgré le Covid.

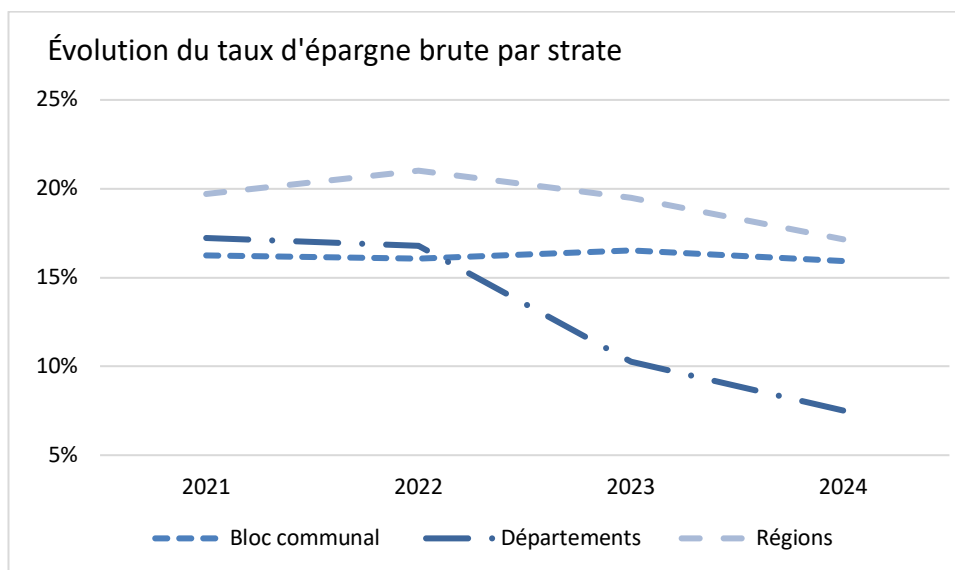


II. Des finances locales hétérogènes en fonction de chaque niveau de collectivité

En Md€		2017	2023	2024	Évolution 23/24
Épargne brute	Bloc communal	16,4	21,7	21,5	-0,9%
	Départements	7,9	7,5	5,2	-30,7%
	Régions	5,4	5,9	5,9	0,0%
Recettes (fonctionnement + investissement)	Bloc communal	125,9	157,9	164,4	4,1%
	Départements	68,2	79,4	82,2	3,5%
	Régions	33	39,8	41,9	5,3%
Trésorerie brute	Bloc communal	32,8	42,1	39,3	-6,7%
	Départements	6,4	8,8	6,5	-26,1%
	Régions	2,3	1,6	1	-37,5%

Source : DGfip

- **Bloc communal** : une année marquée par une forte croissance des recettes et des dépenses, un maintien de l'épargne et un investissement record.
- **Départements** : une année marquée par la stagnation de leurs recettes de fonctionnement et une très forte chute de leur épargne et de leur trésorerie.
- **Régions** : une année marquée par un maintien de leur épargne, une forte augmentation de leurs investissements et la baisse de leur trésorerie.
- Le taux d'épargne brute (ratio entre l'épargne brute et les recettes réelles de fonctionnement) **varie selon les différentes strates de collectivités territoriales**. Bien que l'épargne brute diminue de manière générale, cette baisse est particulièrement marquée pour les départements. Pour le bloc communal et les régions, le taux d'épargne reste supérieur à 15%.
- Là où les régions et le bloc communal restent sur des taux assez stables, le taux d'épargne brute des départements est lui divisé par 2 en 3 ans.



Source : DGfip, JRC

II.A. Bloc communal : une situation qui reste très positive

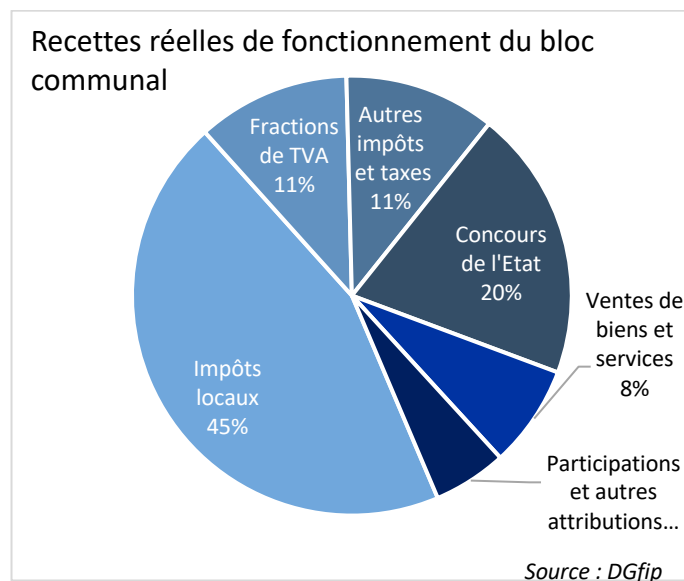
En **2024**, la situation financière du bloc communal demeure robuste, soutenue par une dynamique de recettes toujours favorable et un investissement qui reste à un niveau élevé. **Le bloc communal conserve des marges de manœuvre solides** avec un taux d'épargne brute toujours satisfaisant, et même quasiment stable si on isole Paris.

Bloc communal (en Md€)	2017	2023	2024	Évolution 23/24
Épargne brute	16,4	21,7	21,5	-1,1%
Épargne nette	8,3	12,6	12,4	-1,5%
Recettes réelles de fonctionnement	110,3	131,2	135,6	3,3%
Recettes réelles de d'investissement	15,6	26,7	28,8	7,9%
Dépenses réelles de fonctionnement	93,8	109,6	114	4,1%
Dépenses réelles d'investissement	38,2	47,8	52,1	8,3%
Trésorerie brute	32,8	42,1	39,3	-7,1%

Source : DGfip

Les recettes globales augmentent de **4,1 %** et les dépenses de **5,5 %**.

Les **recettes réelles de fonctionnement (RRF)** poursuivent leur croissance à un rythme soutenu de **+3,3 %**, après une hausse particulièrement marquée en 2023 (+5,9 %).



Les **impôts locaux** enregistrent une **augmentation de +5 %**. Cette hausse est en grande partie portée par la **revalorisation des bases locatives à +3,9 %**, un niveau supérieur à l'inflation finalement constatée, permettant ainsi de sécuriser les ressources du bloc communal. En revanche, certaines recettes fiscales connaissent un recul, notamment les autres impôts et taxes, impactés par une décélération du rendement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Les **dépenses réelles de fonctionnement (DRF)** progressent de **+4,1 %** portées par plusieurs facteurs :

- Les **frais de personnel augmentent de +4,7 %**, sous l'effet des revalorisations salariales, du glissement vieillesse-technicité (GVT) mais aussi de l'augmentation des effectifs territoriaux.

- **Les achats et charges externes progressent de +4 %**, en raison de la hausse des coûts des services et des fournitures, amplifiée par l'inflation.
- **Les charges financières bondissent de +9,1 %**, sous l'effet de la remontée des taux d'intérêt, qui renchérit le coût de l'emprunt pour les collectivités.

L'investissement communal reste à un niveau très élevé, porté par une forte progression des **dépenses d'équipement (+10,7 %)**. Les **dépenses réelles d'investissement augmentent de +8,3 %**. Cette progression s'inscrit dans le **cycle électoral**, les collectivités cherchant à finaliser leurs projets avant les prochaines échéances municipales.

Épargne brute	Évolution 24/23
Ensemble des EPCI	3,2%
Ensemble des communes	-3,2%
<i>dont communes de - 3 500 hab</i>	-1,1%
<i>dont communes de + 100 000 hab (hors Paris)</i>	-2,5%
<i>dont communes de + 100 000 hab (yc Paris)</i>	-21,3%
Ensemble du bloc communal	-1,1%

Source : DGfip

Si l'**épargne brute** enregistre une **légère contraction**, elle reste à un niveau solide et continue de garantir aux communes une capacité d'autofinancement satisfaisante. **La baisse observée est largement concentrée sur Paris**, où l'**épargne brute chute de manière significative**. Hors Paris, l'**épargne du bloc communal** reste quasiment stable (-0,5 %).

II.B. Départements : une situation critique expliquée grandement par la baisse des droits de mutation à titre onéreux

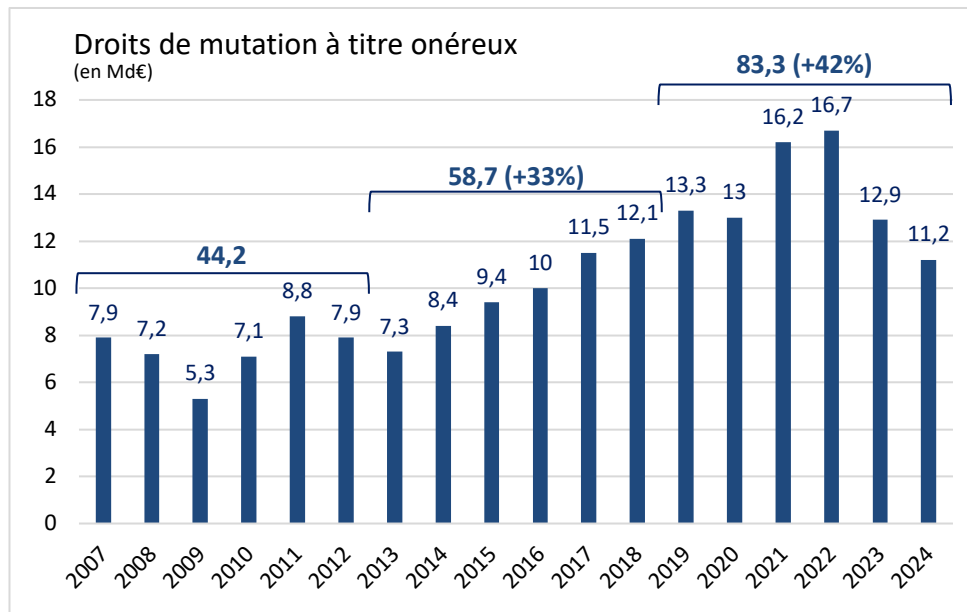
En **2024**, la situation financière des départements continue de se **dégrader**, bien que dans une moindre mesure qu'en 2023. Après une forte chute de leur épargne brute et nette l'an dernier, la tendance se poursuit cette année.

Départements (en Md€)	2017	2023	2024	Evolution 23/24
Épargne brute	7,9	7,5	5,2	-30,5%
Épargne nette	4,6	4,1	1,9	-52,3%
Recettes réelles de fonctionnement	65,7	73	73,1	0,2%
Recettes réelles d'investissement	2,5	6,4	9,1	41,8%
Dépenses réelles de fonctionnement	57,8	65,6	68	3,7%
Dépenses réelles d'investissement	12,6	16,5	16	-2,9%
Trésorerie brute	6,4	8,8	6,5	-26,1%

Source : DGfip

Cette détérioration ne découle pas d'un manque de soutien de l'État, mais bien de l'effondrement des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Les départements demandent régulièrement une **plus grande autonomie fiscale** afin de stabiliser leurs ressources et réduire leur dépendance aux dotations de l'État. Cependant, la **principale fiscalité sur laquelle ils ont un pouvoir de taux, les DMTO, ne leur apporte aucune garantie en matière de ressource.**

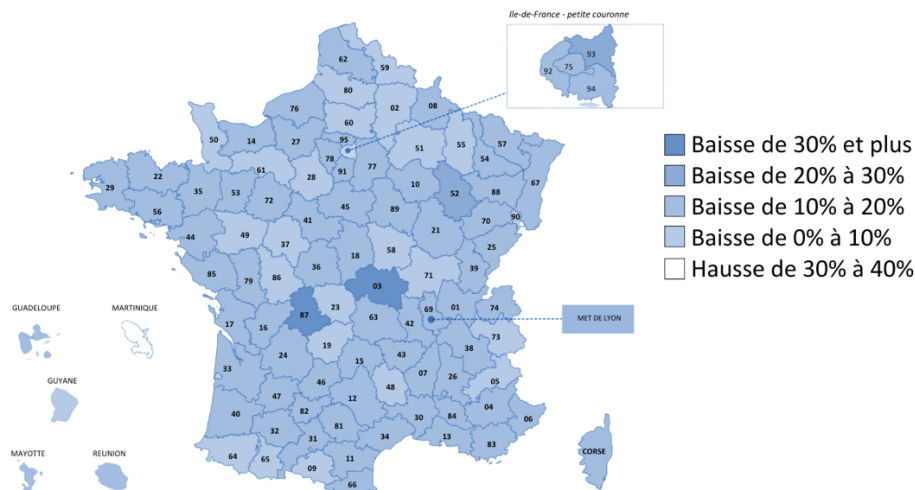


Source : DGfip

En 2024, les DMTO enregistrent une **nouvelle baisse de -13,2%**. En l'espace de deux ans, cette ressource a perdu **5,5 Md€**, revenant à un niveau comparable à celui de 2017.

Cependant, malgré la crise du Covid et le recul du marché de l'immobilier, on observe qu'**en l'espace de trois périodes de 6 ans (cycle électoral glissant), les DMTO ont augmenté de 90%** (2018-24 vs 2007-12).

Évolution 2024/2023 du produit des DMTO par département



Source : Bureau GP2A

Tous les départements sont touchés, mais **avec des amplitudes très différentes** :

- 73 départements enregistrent une diminution des DMTO supérieure à -10 %.
- 23 départements subissent une chute encore plus brutale, dépassant les -15 %.
- Dans des cas extrêmes, comme la Haute-Marne et la Seine-Saint-Denis, la baisse dépasse -20 % et même -30% pour la Haute-Vienne et l'Allier.

L'année **2024 confirme que les DMTO sont une ressource volatile et cyclique**. Lorsque les DMTO étaient en forte croissance (2021/2022), les départements auraient dû augmenter leurs réserves sur cette recette dynamique et le Comité des finances locales (CFL) aurait pu augmenter la part de réserve. Ce qui aurait permis aux départements de mieux passer la crise actuelle.

Au-delà des DMTO, les autres recettes départementales connaissent une évolution contrastée :

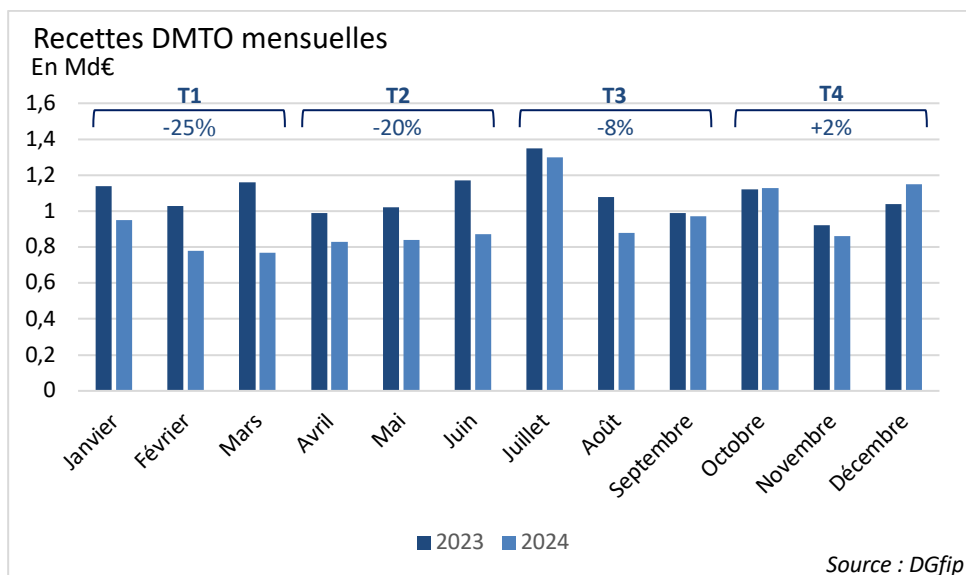
- **Les impôts et taxes diminuent légèrement de -1,7 %.**
- **La taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA) progresse de +5,7 %.**
- Les fractions de TVA poursuivent leur hausse (+1,4 %), tandis que leur part dans les recettes a largement augmenté en 2023, portée par la compensation consécutive au transfert à l'État de la perception de la CVAE.

Malgré ces tensions sur les recettes, **les dépenses réelles de fonctionnement continuent d'augmenter significativement (+3,7 %).**

- Les frais de personnel progressent de +3,3 %.
- Les aides à la personne (AIS) augmentent de +3,9 %.
- Les frais de séjour enregistrent une hausse notable de +6,5 %.
- Les charges financières bondissent de +12 %.

L'impact du **cycle électoral** est également à prendre en compte. Alors que l'investissement départemental ralentit légèrement en 2024, avec une **baisse des dépenses d'équipement de -1,9 %**, le **recours à l'emprunt explose (+86,3%), atteignant 5,6 Md€**. Cette dynamique illustre une **volonté des départements de préserver leurs projets malgré l'effondrement de leur épargne brute**. Cet **endettement massif pose la question de la soutenabilité financière à moyen terme**, notamment si les DMTO ne retrouvent pas une trajectoire ascendante.

Le retour de la croissance au dernier trimestre 2024 (+2%) et les premières estimations pour début 2025 semblent **signaler une reprise encourageante**. On peut espérer une croissance des DMTO supérieure à 10%⁴ en 2025.



⁴ Estimation de l'auteur qui s'appuie sur le retour de la croissance sur T4 (+2% vs N-1) et janvier 2025 (+10% vs N-1)

II.C. Régions : des recettes et des dépenses réelles d'investissement en hausse

En 2024, **les finances des régions confirment leur solidité**, malgré des ajustements budgétaires liés à une évolution différenciée des recettes et des dépenses. Si l'épargne nette recule, l'épargne brute se stabilise, traduisant une gestion budgétaire responsable dans un contexte économique exigeant. **Cette évolution reflète un arbitrage assumé en faveur de l'investissement.**

Régions (en Md€)	2017	2023	2024	Évolution 23/24
Épargne brute	5,4	5,9	5,9	1,2%
Épargne nette	3,6	3,6	3,5	-4,8%
Recettes réelles de fonctionnement	26,9	30,3	30,9	2%
Recettes réelles d'investissement	6,1	9,5	11	16,2%
Dépenses réelles de fonctionnement	21,5	24,4	25	2,1%
Dépenses réelles d'investissement	11,7	16	17	6,7%
Trésorerie brute	2,3	1,6	1	-34,4%

Source : DGfip

Les recettes globales augmentent de 5,3%, largement au-dessus de l'inflation, et les dépenses de 4%.

Les recettes réelles de fonctionnement progressent de +2 %, confirmant la **résilience du modèle de financement régional**. La structure des ressources fiscales évolue, avec des hausses marquées sur certaines taxes permettant de **compenser un ajustement des concours de l'État**.

- Les fractions de TVA, principale ressource fiscale régionale, progressent et confirment leur rôle structurant dans la consolidation des budgets régionaux.
- La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) enregistre une hausse dynamique de +12,6 %.
- La taxe régionale sur les certificats d'immatriculation des véhicules (TCIV) poursuit sa progression (+16,1 %).

Les dépenses réelles de fonctionnement augmentent de **+2,1 %**, cette hausse est alimentée par plusieurs facteurs. :

- Les frais de personnel progressent de +3,6 %.
- Les achats et charges externes connaissent une hausse de +25,9 %.
- Les charges financières augmentent de +25,9 %.

Malgré ces contraintes, les régions assument pleinement leur rôle d'investisseur public majeur. Les dépenses réelles d'investissement progressent de +6,7 %, atteignant 17 Md€, confirmant la place des régions comme moteur du développement économique et de l'aménagement du territoire. Depuis 2017, on observe une hausse de l'investissement de presque 50%. **Toutefois, cette dynamique s'accompagne d'un recours accru à l'endettement (+39 %) et de tensions sur la trésorerie qui pèsent fortement sur les acteurs économiques locaux.**

III. Les finances publiques locales en 2025

En l'absence de lois de finances pour 2025 à la fin de l'année 2024, un nombre conséquent de collectivités territoriales ont eu des difficultés à construire leur propre budget pour 2025. Or, à moins d'un an des élections municipales, **cette année 2025 est cruciale pour le redressement des finances publiques.**

La loi de finances pour 2025 prévoit une augmentation **2,6% en valeur et de 1,2% en volume** des dépenses des collectivités territoriales.

III.A. Perspective pour 2025 : les efforts demandés compensés par des ressources nouvelles

Initialement prévu à plus de 5 Md€, l'effort demandé aux collectivités a été diminué à hauteur de **3 Md€ (prise en compte de la CNRACL)**. Cet effort ne représente pas une diminution des recettes pour le Dilico et le gel de TVA, mais plutôt un manque à gagner, une moindre recette. Cet effort porte essentiellement **sur 3 mesures** :

	Estimation mesures PLF 2025						
	Dilico		Stabilisation TVA		CNRACL (3 + 1)		Total (M€)
	Nombre	Montant (M€)	Nombre	Montant (M€)	Nombre	Montant (M€)	
Régions	12	280	Toutes	300	Toutes	80	660
Départements	50	220	Toutes	390	Toutes	230	840
EPCI	131	250	Toutes	240	Toutes	130	620
Communes	1905	250	1 ⁵	30	Toutes	700	980
Total	2098	1000	1386	960	36 320	1140	3100

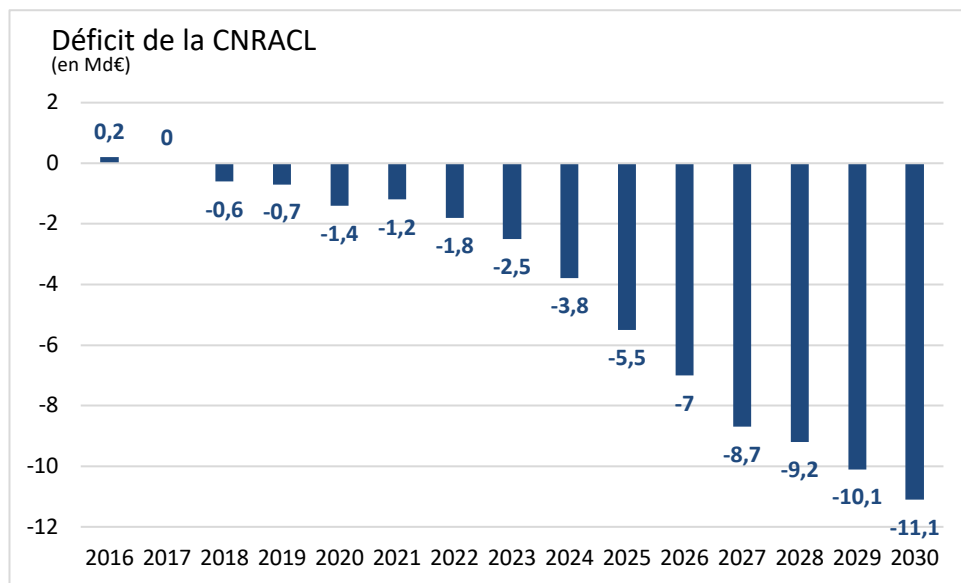
Source : DGfip, DGCL, est. JRC

- **La création du Dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (Dilico) d'1 Md€,** reversé progressivement sur trois ans aux collectivités contributives. Cette mesure ne concerne qu'un peu plus de 2.000 collectivités soit **environ 5% des collectivités territoriales**. Elle est par ailleurs **neutre financièrement** à moyen terme pour les collectivités territoriales qui seront remboursées à 100%, 90% directement et 10% via des fonds de péréquation (pour certaines d'entre elles). Pour rappel, cette mesure affecte le bloc communal à hauteur de 500 millions à rapprocher aux 3,5 Md€ d'augmentation des recettes en 2024.
- La stabilisation en valeur des fractions de TVA affectées aux collectivités locales représentant 21,7 % des ressources des collectivités territoriales. Après une fraction de TVA en deçà de la prévision pour 2024, du fait d'un ralentissement de l'inflation, les collectivités recevront en 2025, 150 millions d'euros supplémentaires par rapport à la prévision inscrite en PLF 2025 compte tenu d'un redressement en fin d'année des recettes de TVA.
- **L'augmentation de 3 points x 4 ans du taux de cotisation des employeurs affiliés à la CNRACL.** En effet, cette hausse répond à la nécessité de combler le déficit croissant de ce régime de retraite. En raison du **vieillessement de la population** et du **déséquilibre entre le nombre d'actifs cotisants et le nombre de retraités bénéficiaires**, la CNRACL fait face à un besoin de financement accru. Cette mesure est en ligne avec les préconisations de l'IGAS⁶. En 2025, s'y rajoute 1 pt assurance maladie.

⁵ Paris, qui est aussi un département

⁶ Rapport sur la situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales – mai 2024 – Inspection générale des Affaires sociales

En 2023, le déficit du régime était estimé à 2,5 Md€, avec des projections indiquant une aggravation potentielle atteignant 11,1 Md€ d'ici 2030 si aucune mesure corrective n'est mise en place. Par ailleurs, le ratio cotisants/retraités est passé de **4,5 en 1980 à 1,6 en 2023**.



Source : DGfip

Ces mesures sont en partie compensées par plusieurs mesures dont notamment :

- Pour le bloc départemental, la possibilité, pour 3 ans, **d'augmenter le plafond des DMTO** de 4,5% à 5%, avec une exonération des primo-accédants. Cette mesure aura un rendement potentiel estimé à 600 millions d'euros en 2025.
- Pour le bloc régional, la loi de finances permet **l'adoption d'un versement mobilité régional** jusqu'à 0,15 % des salaires, destiné à financer l'amélioration de l'offre de transports en priorisant l'investissement. Cette mesure aura un rendement estimé de 500 millions d'euros.
- Pour le bloc communal, **l'augmentation de la DGF de 150 M€** en 2025 (soit 790 millions d'euros sur trois ans) permet de renforcer les dotations de solidarité en faveur des communes rurales et urbaines. Cet effort de l'État vise à garantir un financement plus équitable des collectivités, malgré un contexte budgétaire contraint, et à préserver leurs capacités d'action au service des citoyens.

Estimations (en M€)	2025	2026	2027
Dispositif de lissage conjoncturel (DILICO)	-1 000	+330	+330
Manque à gagner, gel de la TVA au niveau de 2024	-930	-930	-930
Augmentation du taux de cotisation CNRACL	-1140	-2030	-2940
Augmentation du plafond des DMTO	+600	+700	+800
Augmentation du taux du versement mobilité	+500	+510	+520

Source : est. JRC

III.B. Recommandations pour 2025

Compte tenu de l'impact significatif de la hausse des dépenses des collectivités sur l'aggravation des déficits en 2023, et plus encore en 2024, il est impératif d'adopter des mesures permettant d'en contenir la progression.

La question des finances publiques locales demeure un enjeu majeur, alors même que la réforme de la fiscalité territoriale reste inachevée. Comment mieux associer les collectivités territoriales à l'effort national de redressement des comptes publics ? Alors que les dépenses locales continuent d'augmenter à un rythme soutenu, comment assurer un meilleur alignement entre les ressources/compétences/responsabilités de chaque niveau de collectivité ?

Depuis plusieurs années, de nombreux rapports⁷ ont mis en lumière les déséquilibres croissants du modèle actuel, pointant notamment **la nécessité d'une responsabilisation accrue des acteurs locaux dans la gestion de leurs ressources**. Pourtant, les réformes successives n'ont pas permis de répondre pleinement aux défis posés : autonomie fiscale réduite, dépendance aux dotations de l'État, complexité des mécanismes de péréquation, absence de lien clair entre les ressources et les compétences exercées...

Les résultats 2024 rendent plus d'actualité que jamais quelques recommandations :

1. **Définir dans la loi le principe d'autonomie fiscale** : permettre aux collectivités de mieux appréhender leur pouvoir fiscal
2. **Aligner compétences/ressources/responsabilités** : établir une correspondance plus stricte entre les ressources affectées et les compétences exercées par chaque niveau de collectivité.
3. **Augmenter le niveau de péréquation, en particulier horizontale, pour les départements, les Intercommunalités et les régions** : renforcer les mécanismes de solidarité financière entre collectivités afin de réduire les inégalités territoriales
4. **Mettre en place une loi de programmation des finances locales** : inscrire dans le temps une trajectoire financière cohérente et stable pour les collectivités, à l'image des lois de programmation des finances publiques de l'État.
5. **Encadrer la dynamique des recettes locales par une contractualisation de type Cahors** : fixer des objectifs pluriannuels de maîtrise des dépenses, notamment pour les collectivités les plus importantes, en prévoyant des mécanismes incitatifs et correctifs. Avec des engagements réciproques.
6. **Donner plus d'autonomie à la fonction publique territoriale** : lui permettre de gérer indépendamment sa politique salariale et confier à un organisme représentant les collectivités territoriales la responsabilité des choix applicables à la fonction publique territoriale.

⁷ L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et de la (dé)territorialisation de l'impôt, Cour des comptes, décembre 2024 / Les finances publiques locales 2024 Fascicule 2, Cour des Comptes, Octobre 2024 / Décentralisation : le temps de la confiance, Eric Woerth, mai 2024 / Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions, Boris Ravignon, mai 2024 / L'investissement des collectivités territoriales, Inspection générale des finances, Octobre 2023

Annexe 1 : Principales mesures et réformes prises en faveur des collectivités territoriales dans le cadre de la loi de finances pour 2024

- **Nouvelle augmentation historique de la dotation globale de fonctionnement : 320M€.** Pour la première fois depuis 13 ans, la DGF avait augmenté de 320M€ en 2023. Cette augmentation a été reconduite en 2024 et répartie comme suit : 150M€ fléchés vers la dotation de solidarité rurale (DSR), 140 vers la dotation de solidarité urbaine (DSU), 30 enfin affectés à la dotation d'intercommunalité.
- **Fonds vert conforté à 2Md€.**
- **Création de la dette verte.** Grâce à elle, la dette qui finance les investissements verts des collectivités a pu être identifiée.
- **Verdissement des dotations pour l'investissement.** 1,8Md€ ont été dévolus aux dotations de soutien à l'investissement (DSIL, DSID, DETR) et un effort de verdissement de ces dernières a été engagé.
- **Pérénnisation de 100M€ de la dotation pour titres sécurisés (DTS).** Dans le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2023, la DTS avait déjà été revalorisée de 100M€.
- **Renforcement de la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales** (ancienne dotation biodiversité). 100M€ en 2024, contre 41,6 en 2023, 24,3 en 2022 et 10 en 2021.
- **Consolidation à la suite de l'extension des dépenses éligibles au FCTVA.** 250M€ supplémentaires pour prendre en compte la réintégration des dépenses relatives aux aménagements de terrain.
- **Création de France Ruralités Revitalisation.** Le dispositif a notamment permis aux entreprises et professions libérales établies de bénéficier d'exonérations d'impôts et de taxe foncière.
- **Mise en place d'un nouveau prélèvement sur recettes (PSR) de l'État de 17,6M€** au bénéfice des communes nouvelles.
- **Absence de plafonnement de l'indexation des valeurs locatives.** Cela a donné des recettes supplémentaires aux collectivités, notamment sur la taxe foncière (+3,9%).
- **Accord d'une souplesse supplémentaire pour la fixation du taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS).**

De nombreuses autres mesures de soutien :

- **Pour les départements :** dotation de 100,8M€ pour le fonds de sauvegarde (doublement), renforcement de 150M€ de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ;
- **Pour les régions :** pérennisation de la dotation de compensation des frais de gestion de la CVAE (107M€) ;
- 60M€ pour les politiques d'aménagement et d'urbanisme ;
- **600M€** pour les quartiers prioritaires de la ville (QPV) ;
- Prolongation de l'abattement de 30% de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les logements appartenant aux organismes HLM ;
- **14,6M€** de plus pour la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL) ;
- **5M€** pour le plan national de lutte contre les violences faites aux élus ;
- **1M€** de subventions exceptionnelles pour les communes forestières touchées par les scolytes
- **80M€** pour les collectivités affectées par les intempéries de novembre 2023 (tempête CIARAN) ;
- 3M€ pour la prise en charge de la stérilisation des chats errants et domestiques par les collectivités ;
- **Suppression du calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF) ;**
- Neutralisation à 90% de la réforme de l'effort fiscal des communes intervenue en LFI 2022 ;
- **Nouveau plafonnement du second prélèvement du fonds national de péréquation des DMTO** (de 12 à 15% du produit de ces impôts perçus par chaque département) ;
- Opportunité ouverte aux communes et intercommunalités de délibérer dans le sens d'une répartition du fonds de péréquation des ressources intercommunales (FPIC) valable sur plusieurs années.

Annexe 2 : Mesures de la loi de finances pour 2025 en faveur des collectivités territoriales

- Possibilité d'augmenter le taux plafond des DMTO de 4,5 % à 5 % pour les départements, avec une exonération pour les primo-accédants (+500 millions à 1 Md€)
- Création d'un versement mobilité régional de 0,15 % pour les régions (+500 millions d'euros)
- Affectation de 50 millions d'euros des recettes de quotas carbone aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM)
- Relèvement du plafond de la taxe d'incinération des déchets pour les communes
- Augmentation de la DGF de 150 millions d'euros
- Renforcement de la DSU et de la DSR à hauteur de 300 millions d'euros et de 90 M€ pour la dotation d'intercommunalité.
- Affectation d'une fraction de la TICPE aux régions pour compenser les coûts du Ségur de la santé (215 millions d'euros pour les écoles d'infirmières)
- Prorogation des exonérations fiscales dans les zones franches urbaines et quartiers prioritaires, incluant la taxe foncière et la cotisation foncière des entreprises (CFE)
- Report au 31 mars 2025 de l'abattement de 30 % de taxe foncière pour les logements sociaux en quartier prioritaire
- Exonération de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) pour les assurances de groupe souscrites par les employeurs publics
- 50 millions d'euros pour la continuité territoriale en Corse
- 2 millions d'euros supplémentaires pour la dotation générale à la décentralisation
- 10 millions d'euros pour les aménités rurales
- Extension de la majoration de la DSR aux communes classées en zones FRR et FRR+
- Suppression de l'interdiction de cumul de la DETR avec d'autres dotations d'investissement⁸.
- Abaissement du seuil de consultation des commissions DETR de 100 000 € à 50 000 €
- Assouplissement des règles de répartition de la DSC
- 6 millions d'euros pour la rénovation du bassin minier dans le Nord
- 15 millions d'euros pour les plans État-région
- 50 millions d'euros pour la rénovation urbaine
- 5 millions d'euros pour les adultes relais
- 5 millions d'euros pour les cités éducatives
- 5,5 millions d'euros pour la bonification FRR des maisons France Services
- 10,5 millions d'euros pour soutenir les tiers-lieux
- 2,33 millions d'euros pour lutter contre l'habitat indigne
- Maintien du Fonds Vert à hauteur de 1,2 Md€
- 37 millions d'euros pour le déploiement de la fibre à Mayotte
- Financement des EHPAD dans 25 départements via un forfait global unique, fusionnant les financements des ARS et des départements
- Aligement de la taxe de séjour sur l'inflation
- Clarification des modalités de calcul des valeurs locatives des locaux professionnels
- Élargissement du zonage de France Ruralités Revitalisation
- 2,09 millions d'euros pour une expérimentation d'aide aux petites communes en ingénierie de projet

⁸ Finalement censuré par le Conseil constitutionnel