

LES FINANCES LOCALES

Note de conjoncture **Septembre 2025**

Tendances par niveau de collectivités locales
et éclairages par politique publique



SOMMAIRE

**Environnement
macroéconomique**
P 3

Finances publiques
P 4

**Finances locales
en 2025**
P 5-9

Perspectives
P 10-11

**Analyse
des politiques
publiques**
P 12-15

Régions et CTU
P 16-17

Départements
P 18-19

Bloc communal
P 20

Communes
P 21

Groupeements
P 22-24

Stratégies fiscales
P 25-26

Annexes vertes
P 27-30

**Évolution des
finances locales**
P 31



Finances locales 2025 : minute de silence ou heure de vérité ?

Il est des années où les finances publiques locales suivant des trajectoires connues, la prévision des résultats d'un exercice trois mois avant son terme peut paraître facile. Telle semble être en partie la situation en 2025 : trajectoire classique d'une fin de mandat municipal, combinant une évolution de la pression fiscale quasiment nulle et l'achèvement des projets d'investissement ; trajectoire cyclique d'un ralentissement économique marqué corrélé à un fort ralentissement de l'inflation ; trajectoire ambitieuse d'un accroissement des dépenses locales consacrées à la transition écologique ; et enfin, peut-être la plus importante, trajectoire entamée lentement d'un redressement des finances publiques associant, de façon encore modérée, les collectivités territoriales.

Ces évolutions s'inscrivent également dans un contexte bouleversé par deux faits majeurs : la transformation du paradigme financier local, réduisant peu à peu comme peau de chagrin la capacité des acteurs à utiliser les impôts de la décentralisation comme un moyen global de financement de l'action publique, leur fiscalité devenant de moins en moins localisée et de plus en plus consumérisée ; et la rigidité des dépenses de proximité, tant du fait des exigences populaires que de l'insuffisance des démarches d'évaluation.

On pouvait donc se demander si la situation financière du monde local n'allait pas connaître en 2025 une dégradation prononcée, généralisant la tendance périlleuse connue par les départements depuis 2023, et fragilisant sérieusement ses capacités au milieu d'une décennie marquée par de fortes exigences internes et des risques externes significatifs.

Force est de reconnaître que le moment d'une minute de silence devant l'effacement progressif des conditions financières de la libre administration¹ n'est pas encore venu. La croissance retrouvée des droits de mutation redonne des couleurs aux indicateurs départementaux ; le ralentissement des prix contribue à atténuer la pression sur l'autofinancement du bloc communal, en dépit de la poursuite d'un léger effet de ciseaux ; et si le modèle économique des régions, notamment pour financer le développement ferroviaire, reste en question, au moins celui-ci a-t-il été mis sur la table.

Mais tout optimisme serait illusoire. Si les recettes tirées du marché immobilier semblent retrouver un niveau proche de 2023, rien ne garantit à court terme le maintien d'un rythme de croissance en partie conjoncturel, alors que les difficultés d'exercice de la compétence sociale demeurent plus marquées que jamais (nouveaux publics, attractivité des métiers, marché du travail incertain) ; et la décélération des prix comme l'attentisme des consommateurs limiteront très fortement la croissance des recettes en 2026. Seul le niveau de l'endettement local, qui reste quasiment stable en proportion du PIB, constituerait un facteur positif, le levier de l'emprunt pouvant être mis à profit pour financer en partie le mur d'investissement vert... si la réduction de la dette publique n'était pas un enjeu collectif.

Bien des chantiers sont face à nous : refonte des dotations pour améliorer sensiblement l'efficacité de la péréquation ; réorientation des investissements dans le cadre des futurs programmes prévisionnels communaux et intercommunaux, tenant compte des futurs niveaux d'intervention des régions et des départements ; aboutissement des réflexions sur le verdissement des financements ; réflexions sur le niveau pertinent des participations d'usagers aux prestations rendues ; recherche d'une fiscalité locale adaptée, enfin, aux enjeux de la décentralisation mais aussi à la réalité économique et sociale de notre pays ; et, bien évidemment, interrogations sur notre capacité à maintenir ou adapter le niveau des services publics locaux aux conditions contemporaines. Aussi voit-on mal les mandats qui commenceront bientôt s'achever sans une évolution profonde des règles qui gouvernent l'action locale.

Mais rien ne saurait se produire sans une révolution parallèle des relations entre l'État et les collectivités territoriales, dans un dialogue respectueux des enjeux nationaux et surtout dans la vérité des propos. Le temps des postures est passé : c'est désormais l'heure de vérité.

¹ Cf. le rapport du Sénat en date du 8 juillet 2025 « Libre administration des collectivités : une urgence démocratique et écologique ».

Environnement macroéconomique

La situation de l'économie française est un peu paradoxale en cette rentrée. La croissance est faible mais elle demeure proche de son potentiel (+ 0,3 % au 2^{ème} trimestre en rythme instantané après +0,1 %, la Banque de France tablant sur une progression de 0,3 % au 3^{ème} trimestre). Au total, elle pourrait avoisiner + 0,7 % en moyenne en 2025. Le taux de chômage (7,5 % au 2^{ème} trimestre) reste bas au regard de l'historique des quatre dernières décennies, proche de son point bas de 2007. Par ailleurs, l'inflation est faible (+ 0,9 % sur un an en août, un chiffre très inférieur à celui observé en zone euro en raison de la baisse des prix de l'électricité en février dernier). Enfin, même si les échanges de biens restent très déficitaires, le solde courant n'est pas très éloigné de l'équilibre (- 13,6 Md€ sur 12 mois en juillet, soit environ 0,5 % du PIB), l'excédent sur les échanges de services, en particulier sur les flux touristiques, compensant un déficit sur les biens.

Pourtant, l'incertitude politique inquiète tant les investisseurs qui achètent de la dette française que les agents économiques résidents. Du côté des ménages, le taux d'épargne est toujours très élevé (18,9 % au 2^{ème} trimestre contre 15 % fin 2019 avant la crise Covid). Du côté des entreprises, la prudence prédomine également. Leurs investissements sont en recul de 1,5 % sur un an au 2^{ème} trimestre et les créations nettes d'emploi sont quasiment nulles sur un an malgré un petit ressaut au 2^{ème} trimestre. Les enquêtes réalisées auprès des PME mettent en avant un certain attentisme, à la fois du côté des embauches mais aussi en matière d'investissement.

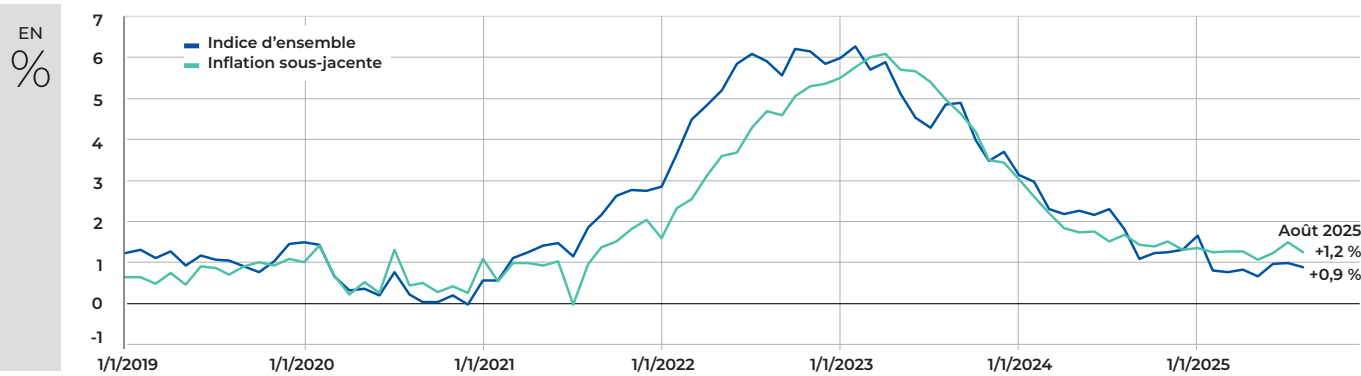
La BCE a poursuivi son cycle d'assouplissement monétaire au 1^{er} semestre mais elle a opté pour le statu quo en juillet et en septembre. Le niveau actuel des taux directeurs (2 % pour le taux de dépôt) est considéré comme neutre sur l'économie (il n'agit ni comme un stimulant, ni comme un frein). La baisse des taux longs avait permis notamment un raffermissement du marché immobilier avant que l'absence de visibilité politique ne soit un facteur de tension. Autour de 3,5 %, le rendement de l'OAT 10 ans, qui pâtit de l'incertitude politique, est désormais supérieur à la croissance potentielle nominale (de l'ordre de 3 % à moyen terme), ce qui ne facilite pas l'équation budgétaire. Si cet écart persistait plusieurs années, il faudrait dégager un excédent budgétaire hors charges d'intérêts pour stabiliser la dette... ce qui n'est jamais arrivé depuis 25 ans.

Évolution en %	2024	2025	2026	2027
Croissance du PIB réel	1,1	0,7	0,9	1,1
Taux de variation des prix à la consommation (IPCH)	2,3	1,0	1,3	1,8
Taux de chômage (BIT, France entière, fin d'année)	7,4	7,5	7,6	7,4

Source : Banque de France, 15 septembre 2025.

Inflation mesurée sur un an

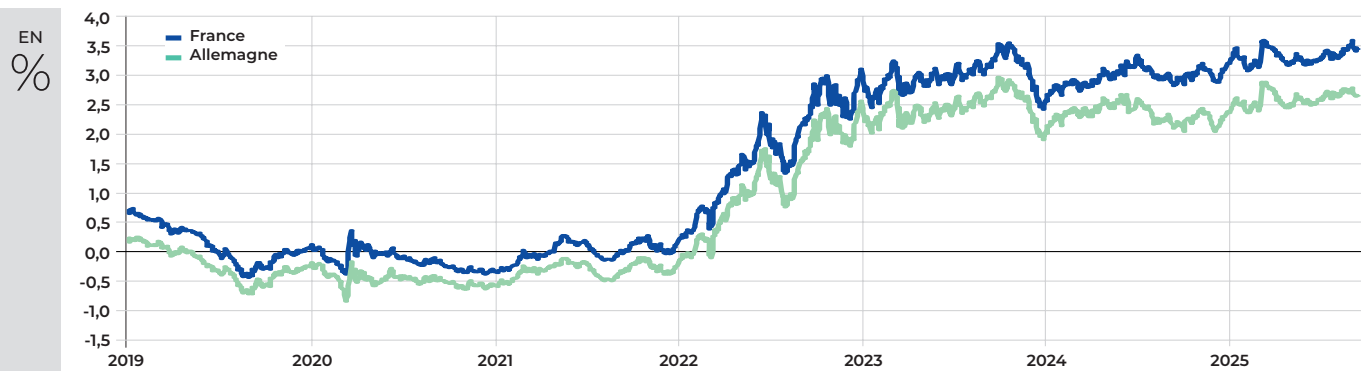
© La Banque Postale



Source : LSEG Datastream.

Taux des obligations d'État à 10 ans

© La Banque Postale

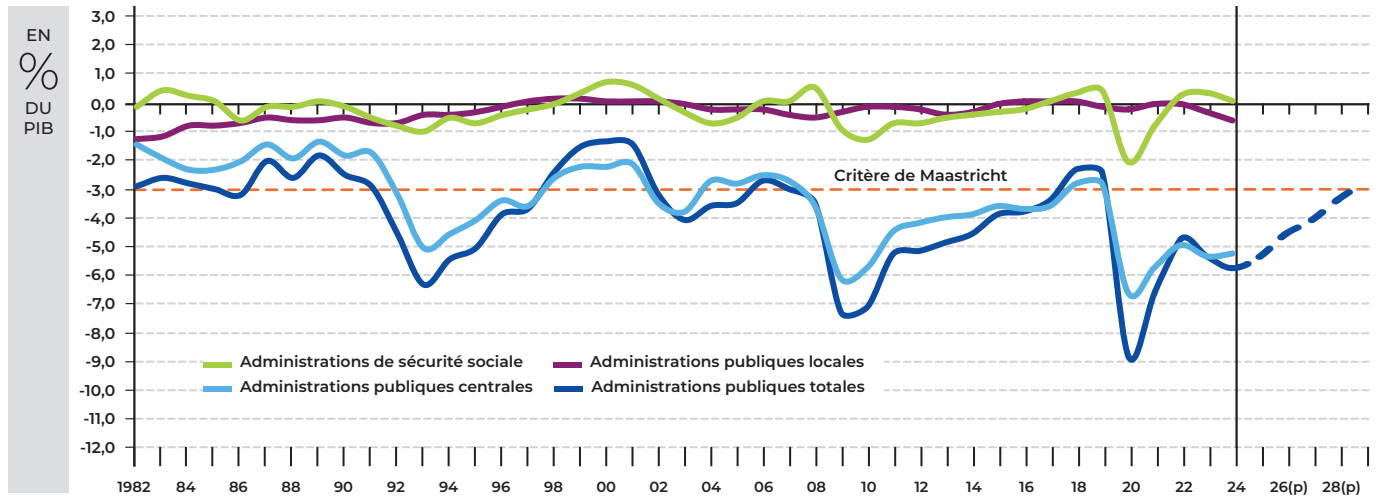


Source : LSEG Datastream.

Finances publiques

Le déficit des administrations publiques

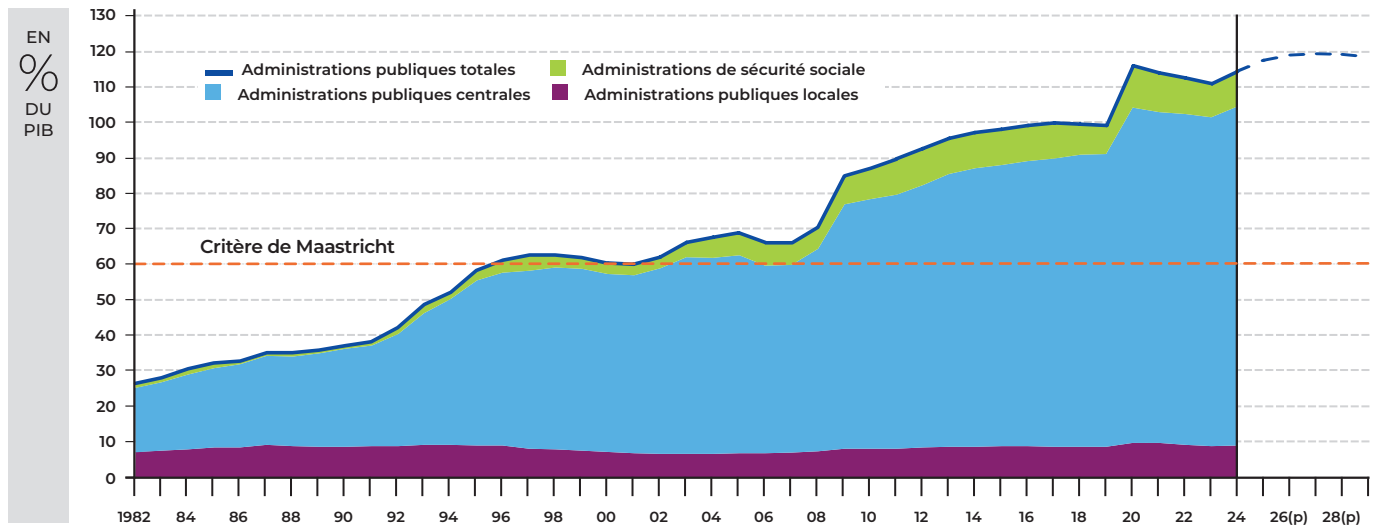
© La Banque Postale



Source : Insee (Comptes nationaux Base 2020) jusqu'en 2024 puis prévisions du Gouvernement (avril 2025).

La dette des administrations publiques

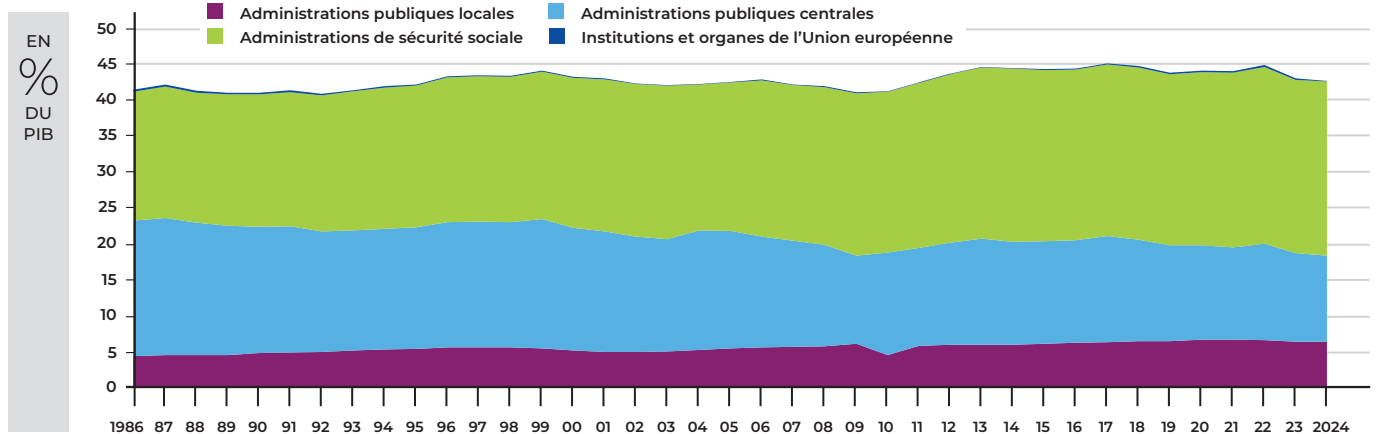
© La Banque Postale



Source : Insee (Comptes nationaux Base 2020) jusqu'en 2024 puis prévisions du Gouvernement (avril 2025).

La décomposition du taux de prélèvements obligatoires par niveau d'administration

© La Banque Postale



Source : Comptes Nationaux - Base 2020 - Insee.

Finances locales en 2025

SECTION DE FONCTIONNEMENT	24/23 %	2024 Md €	25/24 %	2025p Md €	FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	24/23 %	2024 Md €	25/24 %	2025p Md €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	+ 2,6	277,5	+ 2,2	283,7	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	+ 6,4	79,7	+ 1,2	80,6
Recettes fiscales	+ 1,9	176,9	+ 2,4	181,1	financées par :				
Dotations et compensations fiscales	+ 0,1	40,5	- 0,1	40,5	• Autofinancement (5)=(3)-(9)	- 3,9	44,9	- 1,6	44,2
Participations	+ 7,0	16,4	+ 1,7	16,7	• Recettes d'investissement (6)	+ 4,0	27,0	+ 3,6	28,0
Produit des services	+ 5,3	27,5	+ 5,3	28,9	• Flux net de dette (7) =		+ 7,8		+ 8,5
Autres	+ 7,4	16,3	+ 1,7	16,6	- Emprunts nouveaux*	+ 28,0	26,8	+ 3,6	27,7
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 3,7	235,6	+ 2,5	241,4	- Remboursements* (8)	+ 1,3	19,0	+ 1,4	19,2
Dépenses de personnel	+ 4,2	83,0	+ 3,3	85,8	VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	-	- 3,0	-	- 1,9
Charges à caractère général	+ 5,7	60,6	+ 1,6	61,6	ENCOURS DE DETTE au 31/12	+ 3,8	212,7	+ 4,0	221,2
Dépenses d'intervention	+ 2,3	80,6	+ 2,5	82,6					
Autres	- 8,9	6,0	- 0,3	6,0					
Intérêts de la dette	+ 12,8	5,4	+ 1,5	5,5					
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	- 3,4	41,9	+ 0,9	42,3					
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	- 7,1	22,9	+ 0,5	23,0					

Budgets principaux et budgets annexes consolidés des flux croisés
 * hors opérations financières
 p : prévisions
 (9) = (3)+(6)+(7)-(4)

Communes, groupements à fiscalité propre, syndicats, départements, régions, collectivités à statut particulier

En 2024, les collectivités locales ont confirmé la croissance continue de l'investissement observée depuis 2021 presque intégralement pour l'ensemble des niveaux. Ces niveaux historiques ont été financés à 29 % par une épargne nette en repli, conséquence d'un effet de ciseaux particulièrement marqué (plus d'1 point d'écart entre la croissance des dépenses de fonctionnement et celle des recettes). L'inflation, pourtant en ralentissement en 2024, a continué à produire avec décalage ses effets en raison de la structure des dépenses des collectivités (impact sur la revalorisation des salaires, délais d'ajustement des contrats de prestations ou des versements à des partenaires). Les recettes ont quant à elles cumulé ralentissement des dotations et des recettes fiscales. Le financement a surtout été complété par un important recours à l'emprunt qui a atteint près de 27 milliards d'euros et a représenté 34 % du financement des investissements. Le prélèvement sur la trésorerie a également été soutenu à hauteur de 3 milliards d'euros, réparti quasiment pour moitié entre le bloc communal et les départements.

En 2025 l'investissement poursuivra sa hausse de fin de mandat mais uniquement au sein du bloc communal, les départements et les régions diminuant leurs efforts compte tenu de leurs contraintes financières. L'épargne nette financera, comme en 2024, 29 % de l'investissement. Elle sera en légère hausse, principalement sous l'effet de la reprise des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de la maîtrise des charges à caractère général qui, après plusieurs années de croissance soutenue, devraient accuser un très fort ralentissement voire une légère baisse selon les niveaux. Les autres recettes fiscales seront atones (gel des fractions de TVA, revalorisation faible des bases) et seront pour la première année ponctionnées au titre du dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales (DILICO). Le besoin de financement restera à un niveau important, assez classique en année préélectorale (- 10 milliards d'euros, soit environ 0,3 point de PIB), et sera comblé par un recours à l'emprunt encore fort (près de 28 milliards d'euros) et un prélèvement sur la trésorerie du bloc communal.

Des ressources faiblement dynamiques

En 2025, les recettes de fonctionnement (RRF) ralentiraient pour la quatrième année consécutive (+ 2,2 %) pour atteindre 283,7 milliards d'euros, après + 2,6 % en 2024. Cette croissance serait soutenue par les produits des services et par les recettes fiscales qui enregistrent des mouvements contraires. Les dotations et les participations augmenteraient peu.

Les recettes fiscales (181,1 milliards d'euros) progresseraient de 2,4 % soit une croissance plus forte qu'en 2024 (+ 1,9 %). Elle serait pour près de la moitié la conséquence de la nette reprise des DMTO. Après deux années de fortes baisses (- 22,3 % et - 12,8 %),

ils renoueraient avec une croissance forte de l'ordre de 14 % (compte tenu du décalage d'un an des recettes encaissées par les plus petites communes). Ils seraient soutenus par une hausse des prix et des transactions immobilières et de façon plus marginale par la mesure en loi de finances pour 2025¹ qui a autorisé les départements à relever provisoirement le taux plafond de 4,5 % à 5 % (les primo-accédants étant exonérés de cette hausse). Au 1^{er} juin 2025, 82 collectivités ont utilisé cette possibilité.

L'autre moitié de la croissance serait principalement assurée par la fiscalité directe, plus en raison de

¹ Cf. Article 116 LFI 2025 du [DOB en instantané 2025](#).

sa masse financière importante que par un réel dynamisme. **La revalorisation forfaitaire des bases des taxes foncières** a été de 1,7 % ; à noter qu'elle ne concerne toutefois que les locaux non professionnels et industriels, les valeurs locatives des locaux professionnels étant soumises à leur propre révision, plus faible en moyenne.

Ainsi, **la taxe foncière sur les propriétés bâties** (TFPB, 43,9 milliards d'euros), dont bénéficie le bloc communal, serait en hausse de + 2,7 %, l'évolution physique des bases venant compléter l'effet revalorisation. L'utilisation du levier fiscal serait quasiment nul (+ 0,1 %) comme couramment observé en année pré électorale (cf. page 25). **Le produit de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires** (THRS, 3,5 milliards d'euros) serait de nouveau en baisse, en raison d'un traitement correctif sur les bases surévaluées de 2023 et le levier fiscal serait également peu utilisé (+ 0,7 %). À noter que le recentrage de l'assiette sur les seules résidences secondaires² prévu en LFI 2025 ne semble pas avoir été encore intégré. **Le produit de la cotisation foncière des entreprises** (CFE, 8,5 milliards d'euros) enregistrerait une croissance plus marquée (+ 5,3 %) soutenue par l'évolution physique des bases, notamment dans quelques territoires spécifiques, et une hausse des taux (+ 1,6 %). Les deux autres impôts sur les entreprises, les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) et la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), progresseraient autour de 3 %.

Du côté des impôts affectés à un service, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM, 9,4 milliards d'euros) augmenterait essentiellement sous l'effet des bases, les taux accusant même un très léger recul en raison de passages en redevance (REOM) et de quelques taux orientés à la baisse pour adapter les recettes aux besoins. **Le versement mobilité** (5,7 milliards d'euros), qui repose sur la masse salariale, serait en ralentissement, l'effet taux s'atténuant. **La taxe Gemapi** poursuivrait sa croissance pour atteindre les 600 millions d'euros.

Les taxes attribuées aux départements et régions pour compenser les transferts de compétence progresseraient surtout en fonction de leur assiette,

les fractions évoluant peu. Ainsi, **la taxe spéciale sur les conventions d'assurance** (TSCA, 10,2 milliards d'euros) resterait dynamique autour de 5 %³ et **l'accise sur l'énergie** (ex-TICPE, 11,8 milliards d'euros) resterait stable.

Enfin, **le produit de TVA** (52,7 milliards d'euros) intègre la mesure de gel prévue en LFI pour 2025⁴. Son montant 2025 est donc équivalent au montant de TVA dû au titre de l'année 2024, régularisation comprise. La progression devrait donc être légèrement positive. À cette stabilité du principal impôt s'ajoute le prélèvement au titre du dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (DILICO, cf. encadré ci-dessous).

Les dotations et compensations fiscales en provenance de l'État resteraient quasiment stables à 40,5 milliards d'euros (- 0,1 %). La LFI pour 2025 prévoit une nouvelle augmentation de **la dotation globale de fonctionnement (DGF)** à hauteur de 150 millions d'euros (+ 0,5 %) prélevés sur les crédits de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Cette hausse permet de financer une partie de l'accroissement de 300 millions d'euros des dotations de péréquation (150 M€ pour la DSU et 150 M€ pour la DSR), le solde étant financé par un prélèvement sur la dotation forfaitaire des communes et la dotation de compensation des intercommunalités. Les communes bénéficient également d'une hausse de 10 millions d'euros de la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales et le bloc communal d'une augmentation de la compensation de réduction de moitié des bases industrielles estimée à près de 300 millions d'euros. En parallèle néanmoins, les variables d'ajustement constituées de la DC RTP et des FDPTP sont en repli de près de 500 millions d'euros.

Les participations reçues (16,7 milliards d'euros) en provenance de l'État, de l'Europe ou d'autres organismes publics (CNSA, CAF...), ralentiraient nettement (+ 1,7 % après + 7,0 %) sous l'effet de l'extinction de certains mécanismes comme les filets de sécurité et de la baisse des fonds européens. Les versements de la CNSA devraient également être un peu moins soutenus qu'en 2024, année particulièrement forte (+ 13,8 %).

Retour sur le DILICO

Afin de faire contribuer les collectivités locales au redressement des finances publiques, l'article 185 de la LFI 2025⁵ a mis en place un prélèvement sur leurs ressources fiscales à hauteur d'un milliard d'euros. Il est prévu que ce prélèvement leur soit ensuite reversé en trois ans (cf. page 10 Perspectives pour l'impact sur 2026).

	Nombre de collectivités prélevées	Montant prélevé (en k€)	Montant moyen (en k€)	Montant minimum (en k€)	Montant maximum (en k€)	% épargne brute 2024
Communes*	1 924	-250 000	-88,3	-1,0	-5 798,0	1,9%
Groupements à fiscalité propre	141	-250 000	-1 773,0	-2,6	-22 275,7	3,5%
Départements	50	-220 000	-4 400,0	-50,2	-22 373,3	3,6%
Régions	12	-280 000	-23 333,3	-11 036,7	-52 930,3	4,5%

* Pour les communes, le montant moyen et le montant maximum sont hors Ville de Paris (80,179 M€).

Sources : traitement La Banque Postale à partir des données en ligne (DGCL - Dotations en ligne).

² Cf. Articles 110 et 115 LFI 2025 du [DOB en instantané 2025](#), sont désormais exclus de l'assiette les hébergements d'urgence, les maisons d'assistants maternels, les foyers d'accueil médicalisés ou encore les locaux privatifs des associations sans but lucratif.

³ À noter que dans le cadre de la réforme du financement des EHPAD un prélèvement de 157 millions d'euros est opéré sur cette taxe en contrepartie d'une baisse des dépenses.

⁴ Cf. Article 109 LFI 2025 du [DOB en instantané 2025](#).

⁵ Cf. Article 185 LFI 2025 du [DOB en instantané 2025](#).

Par ailleurs, dans le cadre du financement de l'expérimentation du transfert à la sécurité sociale du financement de la section dépendance des EHPAD⁶, un prélèvement sur les recettes de la CNSA de 132 millions d'euros est prévu pour compenser la baisse des dépenses.

Les produits des services (28,9 milliards d'euros), composés de la vente de produits (eau, bois...), des redevances d'utilisation du domaine et surtout des redevances et droits des services (les « recettes tarifaires ») poursuivraient leur hausse avec une croissance similaire à celle de 2024 (+ 5,3 %). Les deux années qui ont suivi la crise sanitaire (2021 et 2022) ont enregistré des progressions élevées en lien avec la réouverture progressive des services, mais les années suivantes n'ont pas démenti ce rythme. Ainsi depuis 2021, ces recettes ont augmenté en moyenne de 7,5 % par an. Cette tendance s'explique par des révisions

de grilles tarifaires, des hausses de tarifs liées à l'inflation, la révision des modalités dans la gestion des transports ferroviaires par certaines régions mais aussi probablement par la mise en place ou l'extension de services résultant partiellement des investissements de ces dernières années. Si certains s'inscrivent dans le parcours de la transition écologique, d'autres concernaient à l'évidence la création de nouveaux équipements.

Les autres recettes progresseraient de 1,7 %, à 16,6 milliards d'euros. Le ralentissement serait notamment dû à des reprises de provisions départementales sur DMTO plus faibles qu'en 2024. Entre 2022 et 2023, 37 départements avaient mis en réserve des DMTO pour un montant cumulé de 1,1 milliard d'euros ; fin 2025, plus de 750 millions d'euros auront été repris.

Un effet de ciseaux resserré

Les dépenses de fonctionnement (241,4 milliards d'euros) s'inscriraient en hausse de 2,5 % après + 3,7 % en 2024. **Les charges à caractère général** qui avaient fortement accompagné la hausse de 2024 avec une progression de 5,7 %, contribueraient au contraire en 2025 à leur décélération avec une croissance limitée à 1,6 %. Les collectivités locales ne seraient quasiment plus impactées par la crise inflationniste. Les prix des combustibles et carburants, comme de l'électricité, sont en baisse à mi-année (respectivement - 10,7 % et - 5,3 % à fin juillet en glissement sur 12 mois) et ceux des produits alimentaires sont assez stables (+ 0,7 % à fin juillet en glissement sur 12 mois).

Les frais de personnel (85,8 milliards d'euros) progresseraient de 3,3 %, soit un rythme en deçà de celui de 2024 (+ 4,2 %) qui avait absorbé l'effet année pleine de la revalorisation du point d'indice et l'attribution de 5 points d'indice supplémentaires. Mais en 2025 la masse salariale intègre la hausse de 3 points pendant quatre ans du taux de contribution employeur à la CNRACL, qui pourrait représenter 1,2 milliard d'euros. [Le baromètre HoRHizons 2025](#) sur les tendances de l'emploi public local fait par ailleurs état cette année de l'intention des employeurs de privilégier le régime indemnitaire de leurs agents. De même, est soulignée la hausse de la mise en place d'un régime de protection sociale complémentaire (PSC) en lien avec l'obligation pour les employeurs publics de participer au financement des garanties en matière de prévoyance et de santé de leurs agents ([décret du 20 avril 2022](#)).

Les dépenses d'intervention (82,6 milliards d'euros) qui retracent les différentes actions des collectivités locales envers leurs territoires et leurs administrés,

augmenteraient de 2,5 %. Elles seraient surtout soutenues par **les dépenses d'action sociale** (+ 3,6 %), qui représentent la moitié de ce poste avec un niveau de 41,9 milliards d'euros. **Le revenu de solidarité active** (RSA, un peu moins de 11 milliards d'euros) augmenterait à un rythme proche de celui de sa revalorisation (2,4 % sur l'année), le nombre de bénéficiaires restant pour l'instant stable.

Les autres allocations individuelles de solidarité, à savoir l'APA et la prestation de compensation du handicap (PCH), seraient toujours dynamiques à champ constant. L'APA enregistre cependant un effet de périmètre (302 millions d'euros de dépenses en moins) lié à l'expérimentation de la recentralisation du financement de la section dépendance des EHPAD. Les frais de séjour pour l'aide sociale à l'enfance ou les personnes handicapées poursuivraient leur hausse mais sur un rythme un peu plus modéré. Les autres composantes des dépenses d'intervention comme **les subventions versées et les contingents obligatoires** (35,2 milliards d'euros) progresseraient faiblement sur une tendance proche de l'inflation.

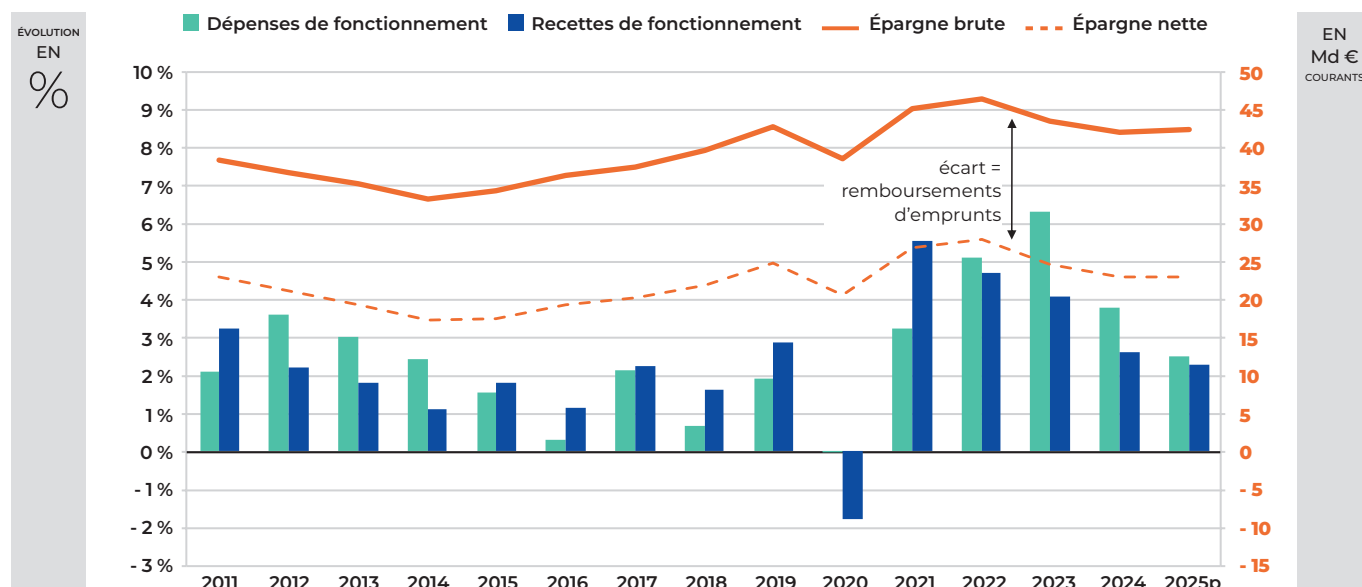
Enfin, **les intérêts de la dette** après deux années de très nette progression (+ 29,6 % et + 12,8 % en 2023 et 2024) verraient leur croissance limitée à 1,5 % en lien avec une décélération des taux d'intérêt, et également du fait d'un effet d'optique comptable lié au décalage de calendrier des dates de mobilisation des emprunts, induisant un moindre poids des intérêts courus non échus. Avec un montant de 5,5 milliards d'euros et un poids dans les DRF de 2,3 %, leur contribution à l'évolution des dépenses courantes reste, en tout état de cause, mineure.

Épargne et investissements : des évolutions hétérogènes

Après un effet de ciseaux marqué en 2024 (1,1 point d'écart), le différentiel de croissance entre les dépenses et les recettes courantes devrait nettement se réduire, les premières augmentant de 2,5 % et les secondes de

2,2 %. L'impact sur **l'épargne brute** des collectivités locales dans leur ensemble sera donc limité puisqu'elle devrait légèrement croître de 0,9 % pour atteindre 42,3 milliards d'euros.

⁶ Cf. Article 132 LFI 2025 du [DOB en instantané 2025](#).



Source : Balances comptables DGFIP, prévisions La Banque Postale.

Observé par niveau de collectivités, les tendances sont cependant différentes. **Les départements**, à la faveur de la croissance des DMTO, bénéficieraient d'une hausse de 14,4 %, mais le niveau demeurerait en deçà de celui de 2023. **Les régions** au contraire verraient leur épargne se replier de 7,5 % sous l'effet d'une fiscalité particulièrement atone. L'épargne du **bloc communal** se stabiliserait à 30 milliards d'euros, niveau proche des deux dernières années.

L'épargne nette (23,0 milliards d'euros), obtenue en déduisant les remboursements d'emprunts (19,2 milliards d'euros), financerait 29 % des **investissements hors dette**, comme en 2024, soit un niveau bien inférieur à la moyenne des quatre premières années du mandat (37 %).

Les dépenses d'investissement hors dette dépasseraient en 2025 les 80 milliards d'euros avec une croissance de 1,2 % qui masque des disparités entre niveaux. **Le bloc communal**, conformément au cycle électoral, poursuivrait la hausse de ses investissements pour les achever avant le démarrage d'un nouveau mandat. La progression de 4,9 % en 2025 serait un peu plus contenue que celles analysées depuis 2021 dont le rythme moyen annuel est de 8,2 %.

Les départements et les régions afficheraient quant à eux des investissements en baisse, respectivement - 6,9 % et - 8,5 %, du fait de la contrainte qui s'est accrue sur leurs finances au cours des dernières années et de la prudence marquée notamment dans l'élaboration des budgets primitifs départementaux.

En termes de politiques publiques prioritaires, l'analyse d'un échantillon de budgets primitifs pour 2025 montre que, pour le bloc communal, la priorité serait donnée à l'enseignement ou encore à la culture, sport jeunesse ; pour les départements et les régions si toutes les politiques semblent pâtir de la baisse des investissements, les premiers augmenteraient néanmoins leurs subventions dédiées à l'aménagement des territoires et les régions axeraient leurs dépenses d'équipement sur les transports. Le récent [observatoire des investissements du bloc communal](#) publié par la Banque des Territoires analyse 5 500 projets d'investissement d'un panel

de communes et d'EPCI. Si le nombre de projets diminue par rapport à 2024, leur montant augmente, traduction d'opérations de plus grande ampleur. Plusieurs concernent la transition écologique, comme la préservation des milieux aquatiques ou la valorisation énergétique des déchets.

Ces dépenses d'investissement seraient financées, en plus de l'épargne nette, à hauteur de 35 %, par **des recettes d'investissement** (hors dette) en progression de 3,6 % pour atteindre 28,0 milliards d'euros. **Le fonds de compensation pour la TVA** (FCTVA, 7,1 milliards d'euros), principale recette d'investissement des collectivités locales, resterait dynamique, en lien avec le haut niveau de dépenses d'équipement observé depuis 2023. Si les dotations de soutien à l'investissement sont inscrites pour la plupart en stabilité et que les crédits au titre du fonds vert sont estimés à 1,124 milliard d'euros en crédits de paiement, des incertitudes demeurent sur leur rythme de versement dans un contexte de tensions accrues sur les finances publiques.

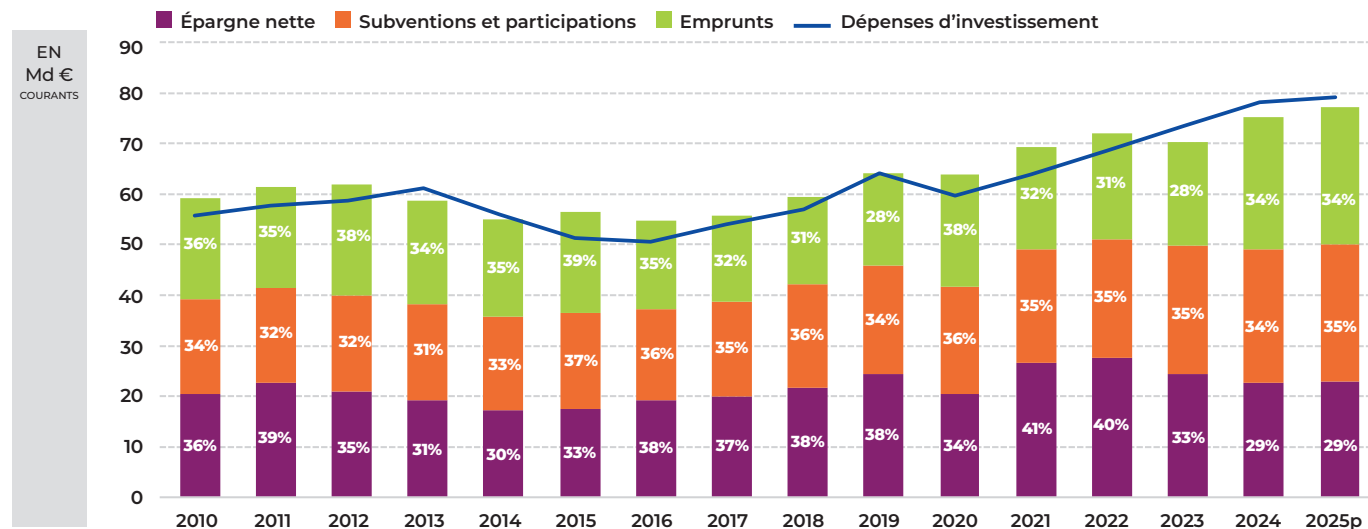
Les emprunts nouveaux viennent compléter le financement des investissements à hauteur de 34 %. Ils seraient à nouveau en hausse, quoique dans des proportions plus modérées qu'en 2024 (+ 3,6 % après + 28 %) et pourraient atteindre le niveau record de 27,7 milliards d'euros. Les remboursements de la dette augmenteraient de 1,4 % pour atteindre 19,2 milliards d'euros. De ce fait, **l'endettement net** de l'exercice serait de 8,5 milliards d'euros, entraînant une progression de **l'encours de dette** des collectivités locales de 4,0 % pour atteindre 221,2 milliards d'euros à la fin 2025. Par rapport au PIB, son poids reste cependant limité à 7,4 %.

Ce recours important à l'emprunt, ne suffirait cependant pas à couvrir **le besoin de financement** global des collectivités locales qui pourrait être proche de celui observé en 2024, soit plus de 10 milliards d'euros ou encore 0,3 % du PIB (0,4 % en 2024). Ce niveau, bien qu'élevé, n'est pas historique : en 2013, année préélectorale également, un montant comparable avait pu être observé (- 7,7 milliards d'euros et 0,4 point de PIB).

Un **prélèvement sur la trésorerie** serait cependant nécessaire pour compléter le financement des investissements ; il se situerait à 1,9 milliard d'euros et serait surtout porté par le bloc communal, les

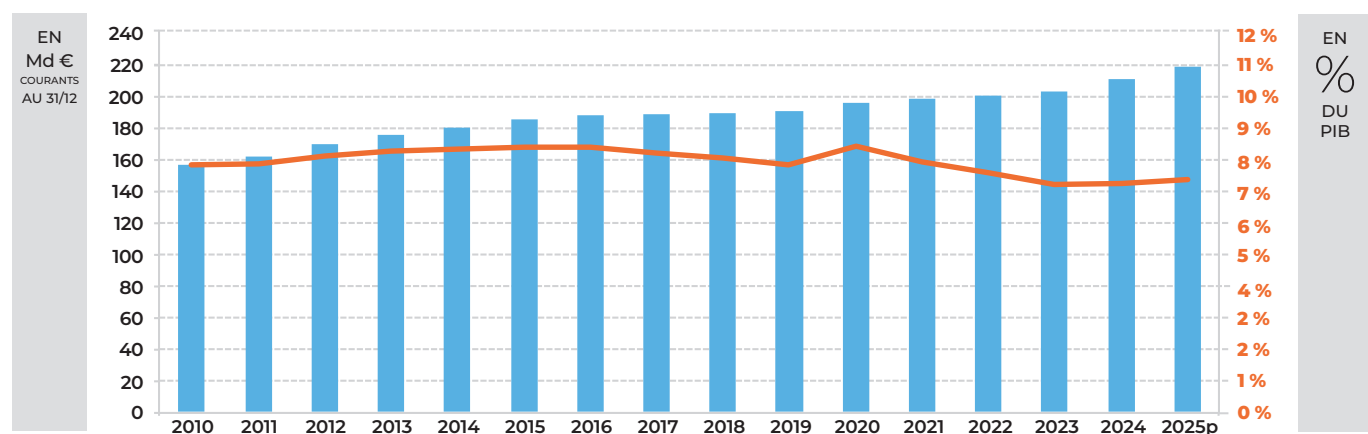
départements et les régions ayant atteint ces dernières années le seuil adapté à la gestion courante de leur budget. **La trésorerie en fin d'année** s'élèverait ainsi à 57,8 milliards d'euros.

Financement des investissements locaux © La Banque Postale



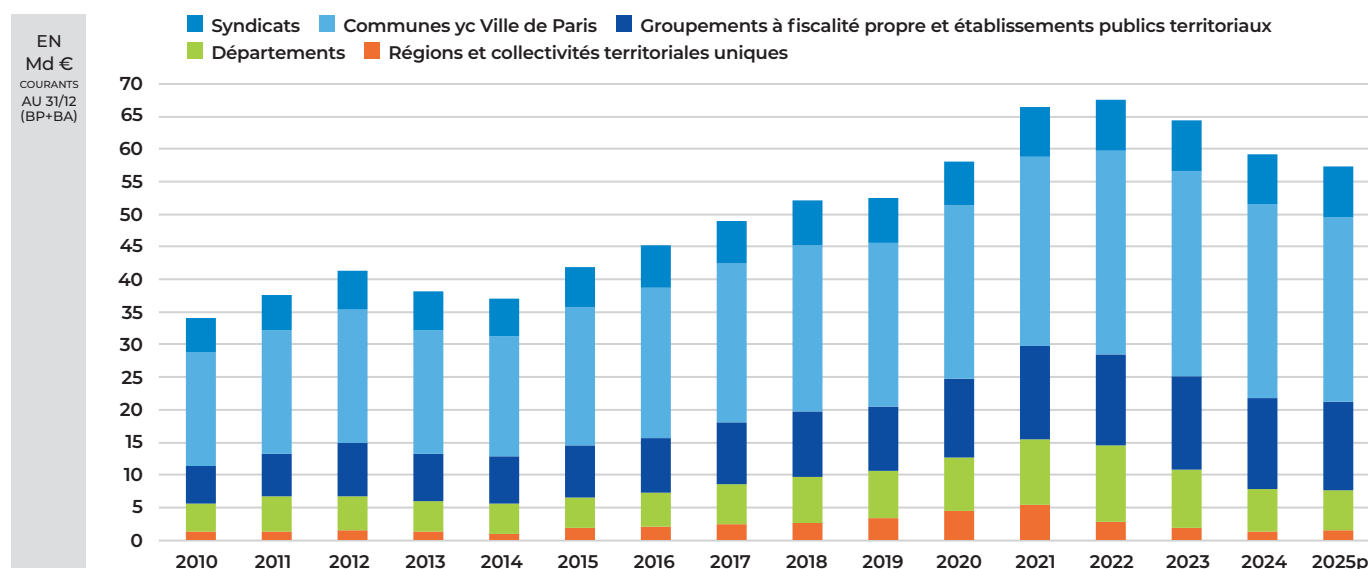
Source : Balances comptables DGFIP (budgets principaux et annexes), prévisions La Banque Postale.

Encours de dette des collectivités locales © La Banque Postale



Source : balances DGFIP, prévisions La Banque Postale.

Évolution de la trésorerie des collectivités locales © La Banque Postale



Source : Balances comptables DGFIP, prévisions La Banque Postale.

Perspectives

2026, un début de mandat communal atypique dans un contexte plus que jamais incertain

L'année 2026 aurait pu être une année s'inscrivant dans un cycle électoral classique : des investissements en berne en attendant la définition des nouveaux programmes par les équipes municipales et intercommunales nouvellement élues ; un léger regain de la fiscalité avec une hausse de taux pour redonner des marges de manœuvre ; une amélioration du besoin de financement et une reconstitution de la trésorerie en conséquence de dépenses moindres pour faire face au mandat qui s'ouvre. Mais la participation des collectivités locales au redressement des comptes publics, les difficultés budgétaires des financeurs départementaux et régionaux et la forte incertitude politique rebattent les cartes.

S'il semble acquis que les investissements diminueront en 2026 en lien avec l'effet cycle, quel sera l'impact de l'effort demandé au monde local ? Selon quelles modalités, quand et à quelle hauteur les collectivités locales pourront-elles lancer les projets ambitieux qu'appellent les exigences de la transition écologique ou l'état du patrimoine ?

Des premiers arbitrages budgétaires avaient été présentés le 15 juillet dernier, correspondant à un objectif de déficit public ramené à 4,6 % du PIB pour 2026 contre 5,4 % en 2025. **L'effort attendu de la part des collectivités territoriales était fixé à 5,3 milliards d'euros en 2026**, soit 13 % de l'effort global, mais hors **hausse du taux de cotisation de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) de 3 points pendant quatre ans, décidée en 2025 (dont le coût est estimé à 1,2 milliard d'euros en 2026)**. À ce jour, seule cette dernière est assurée de demeurer et pèsera sur la masse salariale locale.

Pour les autres mesures, ne restent que des interrogations : la participation des collectivités passera-t-elle par une contrainte directe sur leurs dépenses - comme pour les contrats dits « de Cahors » - ou sur leurs recettes comme c'était le cas dans les mesures afférentes aux 5,3 milliards d'euros d'économies annoncées à l'été ?

Le « dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités » (DILICO) instauré en 2025 sera-t-il reconduit ? Le remboursement à hauteur de 30 % des prélèvements effectués en 2025 devrait être assuré (soit 333 millions d'euros reversés dont 33 aux fonds de péréquation) mais un nouveau prélèvement

de 2 milliards d'euros avait été évoqué. Se pose alors la question de l'adaptation des règles appliquées en 2025, notamment pour les communes (en particulier les petites communes rurales contributrices du fait d'un revenu par habitant élevé en général peu corrélé à la réalité des charges communales effectives¹) ou pour les EPCI (dont les trois quarts² ont vu en 2025 leur contribution plafonnée par rapport à leurs recettes réelles de fonctionnement, avec un effet considérable³ de redistribution sur les autres).

Conformément à l'article 109 de la LFI 2025, **les fractions de TVA** versées en contrepartie de la suppression de la CVAE, de la taxe d'habitation sur les résidences principales et du foncier bâti seront affectées aux collectivités locales en 2026 en fonction du produit national de la TVA année N-1⁴. Mais au regard des rentrées du premier semestre (- 1,1 % par rapport à 2024⁵), les versements pourraient évoluer négativement.

La question de l'évolution des dotations est également posée. Au niveau individuel d'abord, rappelons que 2026 sera l'avant-dernière année de prise en compte (à hauteur en principe de 40 % seulement) des « fractions de correction » appliquées au calcul du potentiel financier et de l'effort fiscal des communes et des ensembles intercommunaux ([cf. DOB en instantané, mars 2025](#)) ; l'application progressive des nouvelles règles de calcul de ces indicateurs induit des modifications sensibles dans l'appréciation des territoires et, partant, dans la cible des outils de péréquation.

De façon globale, et peut-être paradoxale au regard des exigences environnementales, la croissance des dotations d'investissement et du Fonds vert est également en suspens : dans un contexte de baisse des investissements locaux, l'État pourrait être enclin à les diminuer pour suivre la tendance locale. Mais en contrepartie, des adaptations complémentaires pourraient être apportées aux divers dispositifs existants pour renforcer encore le « verdissement » desdites dotations.

Mais surtout, parmi les mesures d'économies évoquées en juillet dernier, figurent d'une part un gel de la DGF (ce qui, pour continuer d'alimenter les dispositifs de péréquation, se traduirait par une nouvelle diminution de la dotation forfaitaire des communes et de la dotation de compensation des EPCI) mais aussi une baisse encore marquée

¹ Ce qui s'est traduit d'ailleurs depuis 2024 par la prise en compte de la moyenne triennale des revenus par habitant pour l'éligibilité à la fraction « cible » de la dotation de solidarité rurale.

² 106 sur 141 d'après nos estimations, contre seulement 167 communes sur 1924.

³ D'après nos estimations, le montant prélevé sur les groupements non plafonnés représente plus de cinq fois ce qu'il aurait été sans application d'une règle générale de plafonnement.

⁴ Le versement reste contemporanéisé pour la partie remplaçant la DGF régionale, sous réserve que le retour, évoqué en juillet 2025, à une affectation de DGF ne soit pas concrétisé.

⁵ [dgfip_stat38_budget_t2_2025.pdf](#)

⁶ Avec des effets d'exclusion cumulatifs : ainsi, la diminution des dotations de garantie des FDPTP s'est traduite par la suppression de tout montant dans 14 départements supplémentaires en 2025.

des variables d'ajustement (pour rappel, près de 500 millions d'euros de baisse en 2025) et surtout l'intégration à ce titre de la compensation de la réduction de moitié des valeurs locatives des locaux industriels intervenue en 2021, qui évoluait depuis lors comme les bases concernées au titre du foncier bâti et de la CFE.

S'agissant des variables désormais « traditionnelles » que sont la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCRTP) et la dotation de garantie

des anciens fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), leur diminution annuelle se traduit progressivement, du fait des modalités de calcul retenues par le législateur, par une concentration des versements sur des collectivités de moins en moins nombreuses, et donc chaque année davantage mises à contribution ; ce mouvement, à règles inchangées, ne pourrait que se poursuivre en 2026⁶.

Nombre de bénéficiaires	2023	2024	2025e
DCRTP - EPCI	472	466	317
DCRTP - Communes	1 792	1 778	1 596
FDPTP - Départements	82	76	59

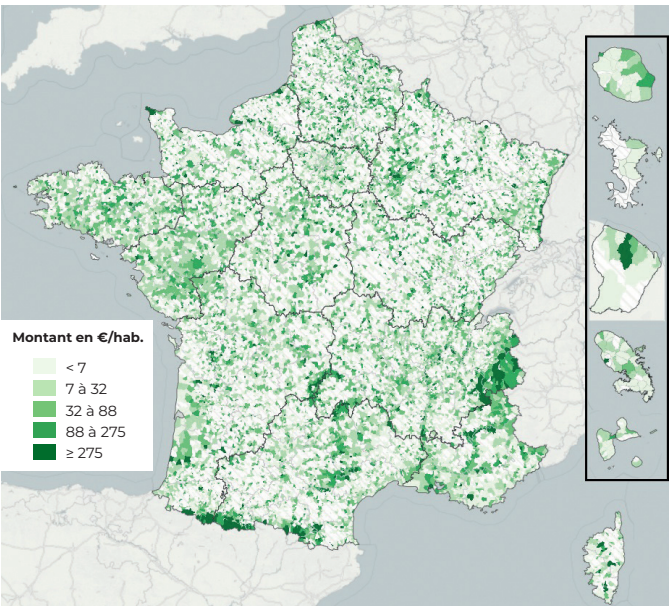
Source : DGFIP, estimations LBP pour 2025

Quant à la réduction des valeurs locatives des locaux industriels, la compensation correspondante a augmenté en moyenne de 268 millions d'euros chaque année. Un retour sur cette progression aurait

un impact inégalement réparti sur le territoire en lien avec la localisation des locaux industriels, sans s'inscrire a priori dans aucune logique péréquatrice.

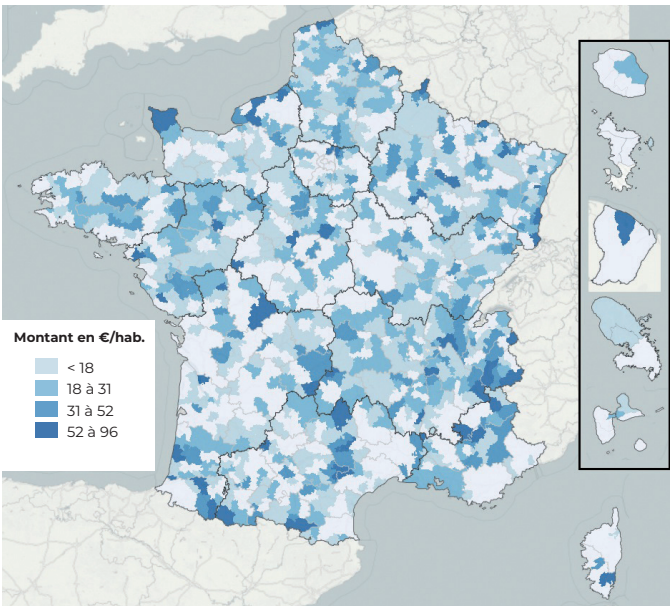
**Montant de la compensation
« bases industrielles » communales
en €/habitant**

© La Banque Postale



**Montant de la compensation
« bases industrielles » intercommunales
en €/habitant**

© La Banque Postale



Source : [fichier des critères DGF](#), montant rapporté à la population INSEE – cartes réalisées avec Geoptis.

⁶ Un mouvement similaire s'observe déjà sur la dotation forfaitaire des communes.

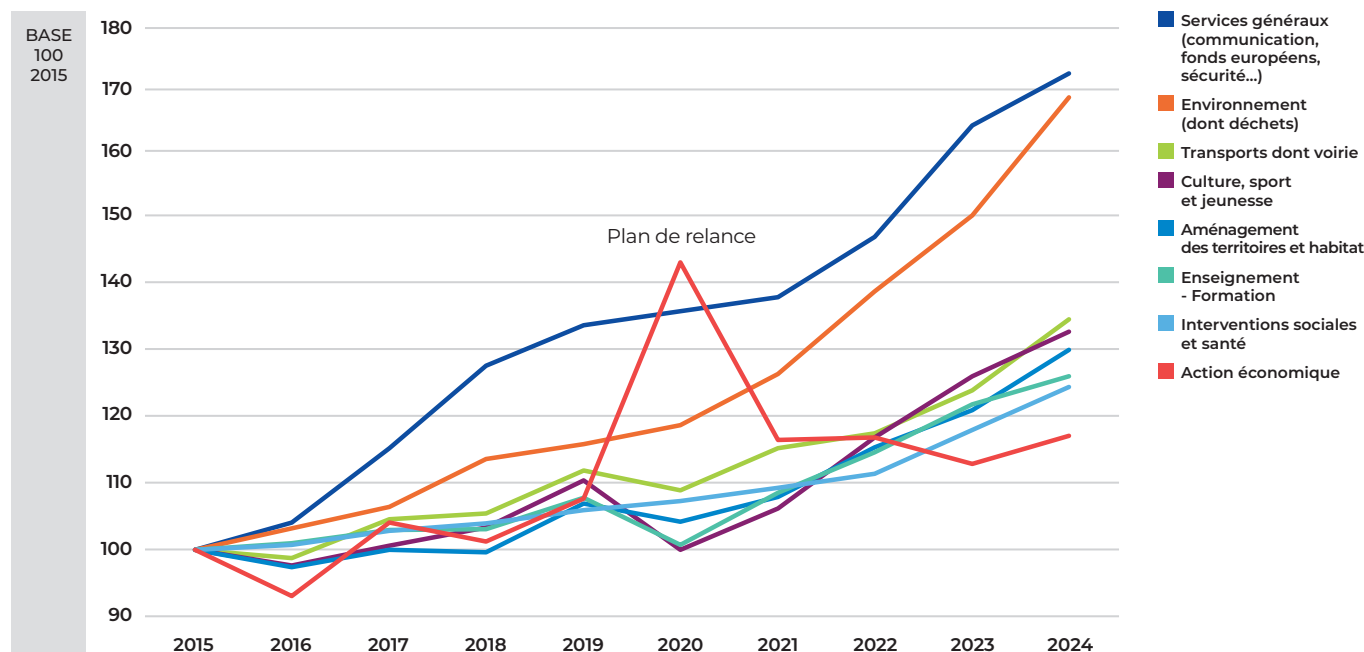
Analyse des politiques publiques

2024, année de hausse globale avant des arbitrages douloureux en 2025 ?

En 2024, les comptes des collectivités locales pouvant faire l'objet d'une analyse par politique publique s'élèvent à 223,8 milliards d'euros, soit + 6,2 % par rapport à 2023. La progression est particulièrement marquée au sein du bloc communal et plus nuancée pour les départements et les régions. De même, si toutes les politiques publiques évoluent à la hausse, certaines d'entre elles comme l'environnement (eau et déchets), les mobilités ou l'aménagement du territoire sont particulièrement dynamiques.

Évolution des budgets locaux par politique publique

© La Banque Postale



Source : traitement LBP des balances comptables DGFIP 2015-2024, présentation fonctionnelle, BP+BA.

Les premiers éléments d'analyse pour 2025¹, issus d'un échantillon de budgets primitifs, laissent envisager un retournement de situation avec des arbitrages en défaveur de certaines politiques, l'action économique étant la plus touchée.

Précisions méthodologiques

Les données utilisées pour l'analyse des comptes par fonction jusqu'en 2024 sont issues des balances comptables publiées par la DGFIP sur le site data.gouv.fr. Les données sont disponibles depuis 2012 mais nous avons fait le choix de ne les traiter qu'à partir de 2015, compte tenu des importants changements de nomenclatures intervenus avec la mise en place de la M57. La classification fonctionnelle variant selon les nomenclatures et les années, il a fallu reconstituer une présentation commune. Il existe quatre niveaux de détails, le niveau 1 comprend 10 fonctions et le niveau 4 en détaille entre 10 et 40.

Seules les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants doivent présenter leurs comptes par fonction, notre analyse ne concerne donc que ces collectivités.

L'inscription selon les fonctions dépend en partie de l'appréciation des collectivités et peut différer entre elles. Leur étude doit donc être menée prudemment, notamment lorsque nous analysons les fonctions les plus fines (niveau 4).

Les dépenses présentées dans cette analyse sont calculées hors remboursements de la dette et comprennent les budgets principaux et les budgets annexes (non consolidés) des collectivités locales et des EPCI y compris les syndicats. Les dépenses au titre des services généraux ont été retraitées des dépenses ne pouvant être rattachées précisément à une fonction (service de la dette, dotations, opérations patrimoniales...).

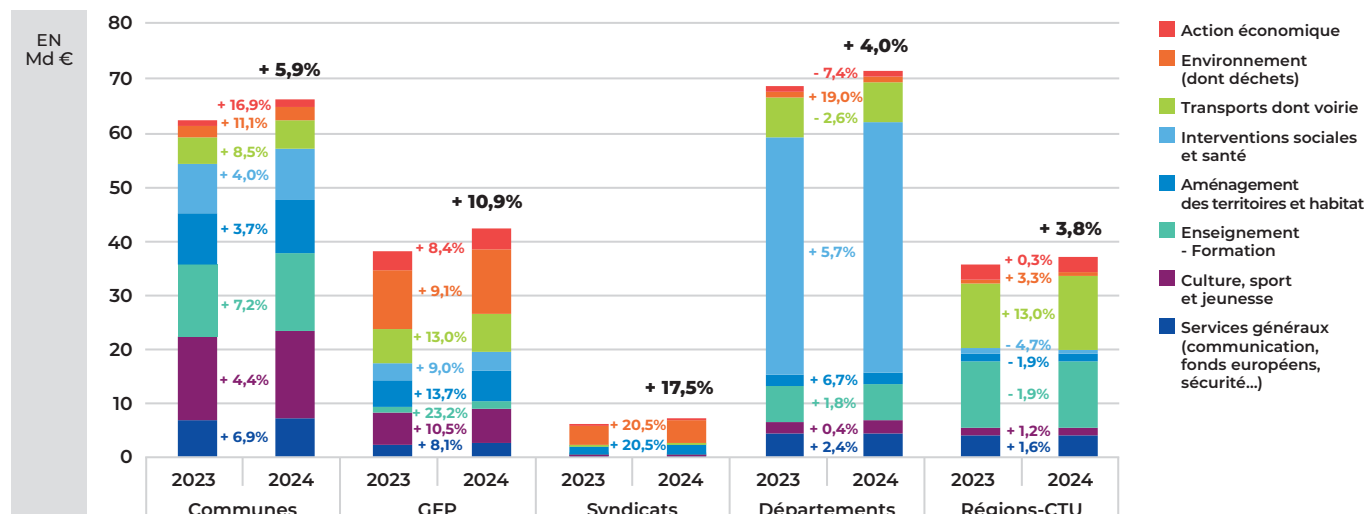
Enfin, les éléments pour 2025 sont issus d'un échantillon de budgets primitifs (124 BP de communes de + 40 000 habitants, 65 groupements à fiscalité propre, 87 départements et 17 régions-CTU) et les évolutions sont calculées par rapport aux BP 2024.

¹ Dans ce document, une analyse sur l'investissement est également réalisée pour chaque niveau de collectivité.

2024 : le bloc communal et la fonction « environnement » tirent les dépenses

Décomposition des budgets par niveau et politique publique

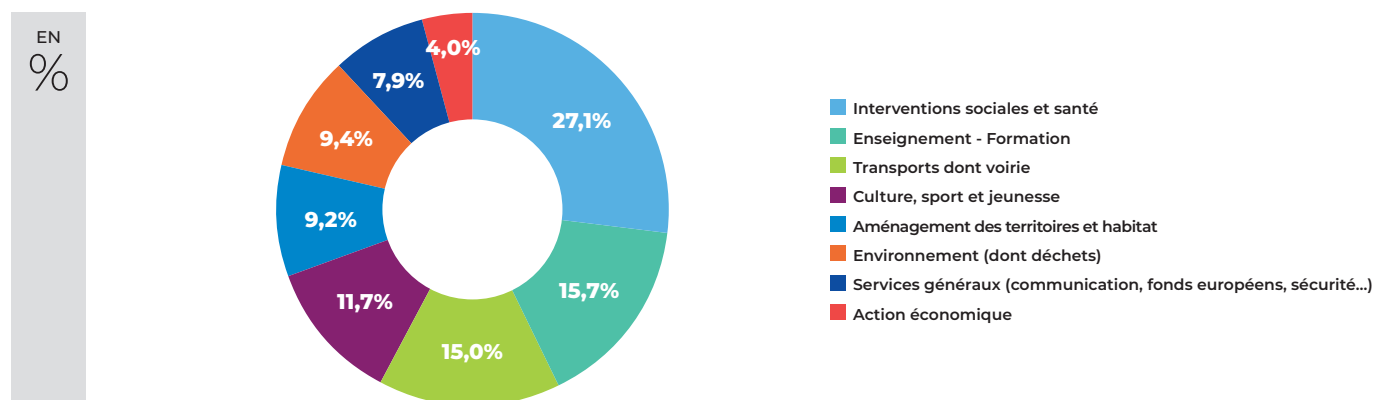
© La Banque Postale



Source : traitement LBP des balances comptables DGFIP 2023 et 2024, présentation fonctionnelle, BP+BA.

Poids 2024 des différentes fonctions pour l'ensemble des collectivités locales

© La Banque Postale



Source : traitement LBP des balances comptables DGFIP 2024, présentation fonctionnelle, BP+BA.

En 2024, la fonction « interventions sociales et santé » qui retrace notamment les dépenses d'action sociale portées par les départements, demeure la plus importante avec près de 61 milliards d'euros. Néanmoins, son poids poursuit sa décroissance et enregistre, avec l'action économique (qui à l'inverse est la fonction la moins représentée, 9,0 milliards d'euros), la plus faible évolution entre 2015 et 2024² (respectivement + 24,3 % et + 17,0 %). Mais le mouvement d'accélération observé dès 2023 avec une croissance de 5,9 % sur l'ensemble de la fonction se confirme en 2024 (+ 5,4 %), porté principalement par les actions en faveur de la famille et de l'enfance qui absorbent les hausses de tarifs dans le secteur.

Du côté de l'action économique, la progression est toujours limitée en 2024 avec un taux de croissance de + 3,7 % ; à noter néanmoins la nette progression des aides au tourisme. Les départements et les régions marquent le pas (respectivement - 7,4 % et + 0,3 %)

au contraire des communes et GFP dans lesquels l'accélération est notable (respectivement + 16,9 % et + 8,4 %).

L'enseignement et la formation (35,1 milliards d'euros), politique publique au poids conséquent de 15,7 % en 2024, enregistre la plus faible progression des politiques publiques en 2024 (+ 3,4 % après + 6,3 % en 2023) mais ses évolutions sont très disparates selon les niveaux observés. Là encore, le bloc communal demeure porteur quand les départements et les régions ralentissent voire diminuent leurs efforts dans ce domaine (respectivement + 1,8 % et - 1,9 %). En lien avec les compétences de chaque niveau, les dépenses au titre des lycées et de l'apprentissage diminuent, celles pour les collèges progressent peu et, à l'inverse, celles pour l'enseignement primaire sont en nette hausse, comme les dépenses au titre de la restauration, de l'hébergement et des services connexes (nettoyage, cités scolaires, classes regroupées, sport...).

² Une analyse détaillée des évolutions par politique publique sur la période 2015-2023 a été réalisée dans la [Note de conjoncture sur les finances locales de septembre 2024](#).

La fonction mobilité qui regroupe tous les types de transport (routier, ferroviaire, fluvial, aérien et maritime) représente, avec un montant de 33,5 milliards d'euros, 15 % des dépenses. La forte croissance observée en 2023 (+ 5,4 %) se confirme et s'intensifie en 2024 (+ 8,5 %), particulièrement alimentée par le transport ferroviaire. Les circulations douces, dont les montants sont encore relativement minimes au regard des autres modes de transport, poursuivent néanmoins une importante montée en charge. Seuls les départements diminuent leurs dépenses de mobilité, en particulier du côté des infrastructures de transport.

Les politiques publiques au titre de la culture, du sport et de la jeunesse qui avaient été fortement touchées par la crise sanitaire sont reparties à la hausse depuis 2021, et 2024 ne fait pas exception à la règle avec un taux de croissance de + 5,3 %. Même si l'analyse par sous-fonction n'est pas aisée car 9 % des dépenses ne sont pas ventilées finement, la culture, qui représente les masses financières les plus importantes (10,6 milliards d'euros) affiche la progression la plus faible (+ 3,5 % après + 3,4 % en 2023), le sport (8,8 milliards d'euros) progresse de 5,5 % après deux années particulièrement soutenues (+ 18,2 % en 2022 et + 14,0 % en 2023) et l'essor des dépenses consacrées à la jeunesse (activités pour les jeunes, centre de loisirs, centre de vacances, 4,4 milliards d'euros) se poursuit avec une augmentation de 8,9 % en 2024 faisant suite à + 8,6 % en 2022 et + 7,7 % en 2023. Le bloc communal et en particulier les intercommunalités soutiennent ces politiques, alors que les efforts des départements et des régions se stabilisent.

La fonction environnement (21,1 milliards d'euros), qui est composée principalement de la collecte et du traitement des déchets ménagers mais également de l'eau et l'assainissement, affiche l'augmentation la plus importante avec + 11,8 %. Cette politique publique est en hausse dans tous les niveaux, mais du fait de sa structure (déchets, eau) elle est portée essentiellement par les intercommunalités. Il est intéressant de constater que, malgré leur poids modéré, les dépenses au titre de la lutte contre les inondations sont en hausse constante et forte, passant de 1 million d'euros en 2015 à 635 millions en 2024. Quant aux dépenses pour l'énergie, elles sont passées de 162 à 886 millions d'euros sur la même période.

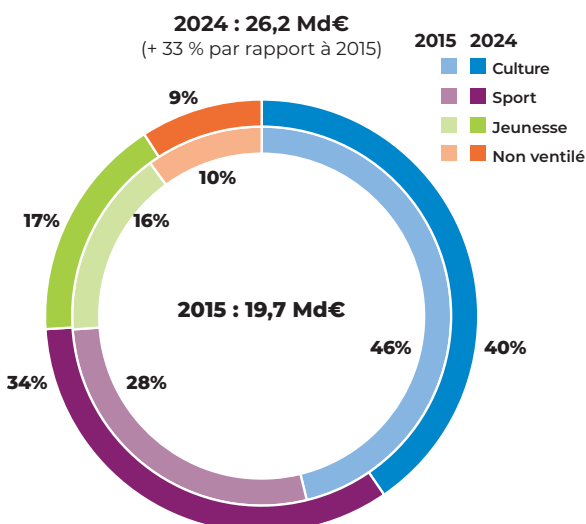
L'aménagement des territoires (20,6 milliards d'euros) regroupe notamment les actions réalisées au titre des opérations d'aménagement urbain, des logements, de l'éclairage, des espaces verts ou encore du développement des espaces ruraux ; ces politiques publiques enregistrent dans leur globalité en 2024 leur plus forte progression, + 7,4 %, sur la période observée (2015-2024). Les opérations d'aménagement urbain, portées par les intercommunalités, et dans une moindre mesure le logement social, contribuent majoritairement à cette progression. L'éclairage public reste également dynamique pour la 3^{ème} année consécutive (+ 12,0 % en 2024, après + 15,2 % en 2023 et + 7,2 % en 2022).

Enfin, **la fonction services généraux**, dont nous n'avons retenu que les dépenses pouvant être affectées à un service déterminé (sécurité, fonds européens, communication, cimetières, conseils...) s'élève à 17,7 milliards d'euros en 2024, en augmentation de 4,8 %, soutenue principalement par la croissance des politiques publiques de sécurité et salubrité publiques. Au total, elle représente 7,9 % des dépenses.

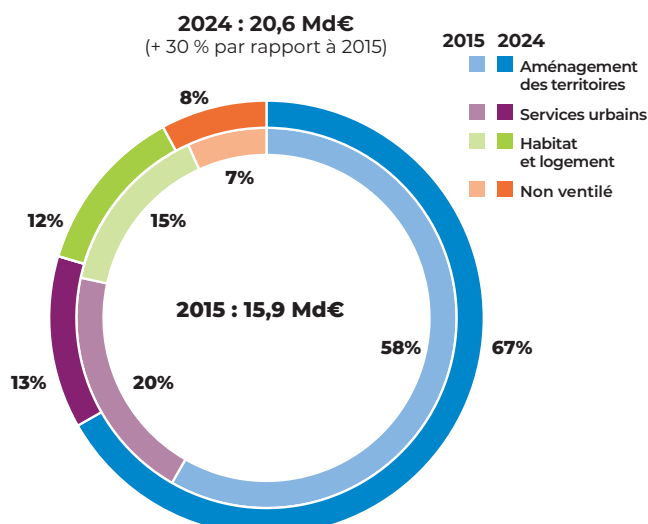
Zoom sur les politiques publiques « aménagement du territoire et habitat » et « culture, sport, jeunesse »

Dans notre précédente Note de conjoncture, nous étions revenus en détail sur l'évolution depuis 2015 de cinq principales politiques publiques. L'aménagement du territoire et l'habitat et la culture, sport, jeunesse n'avaient pas été développées. Les deux graphiques ci-dessous donnent un aperçu de la progression de leur structure entre 2015 et 2024 avec une approche par sous-fonction.

Décomposition de la fonction culture-sport-jeunesse



Décomposition de la fonction aménagement des territoires et habitat



Source : traitement LBP des balances comptables DGFIP 2015 et 2024, présentation fonctionnelle, BP+BA.

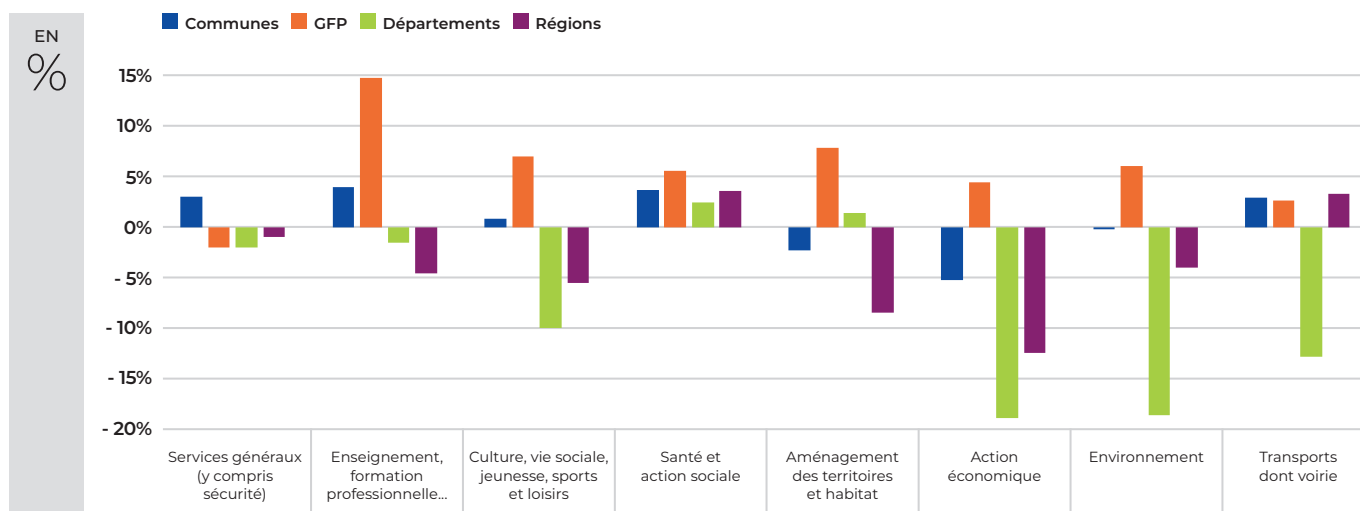
Premiers éléments 2025 : net recul des politiques publiques portées par les départements et les régions

Le mouvement amorcé en 2024, à savoir une dynamique des dépenses (fonctionnement et investissement) principalement portées par le bloc communal alors que départements et régions marquent le pas, semble se confirmer et s'intensifier en 2025. **Ainsi, les évolutions**

calculées entre les BP 2024 et 2025 font état d'une progression des budgets observables par politique publique de 2,1 % pour les communes, 3,7 % pour les groupements à fiscalité propre et d'une baisse de 0,3 % et 1,8 % pour les départements et les régions.

Évolution par politique publique d'un échantillon de budgets primitifs 2025

© La Banque Postale



Source : évolution BP 2025/BP 2024 d'un échantillon de 124 BP de communes de + 40 000 habitants, 65 GFP, 87 départements et 17 régions-CTU - données transmises par le cabinet FSL.

Les groupements à fiscalité propre seraient le seul échelon territorial à conserver une dynamique forte dans quasiment toutes les politiques publiques, à l'exception des services généraux en légère baisse malgré une progression de la sous-fonction sécurité.

Les communes semblent opérer des arbitrages en faveur de l'enseignement, de l'action sociale - notamment de la petite enfance - et de la mobilité - avec prioritairement la voirie - mais réduiraient significativement l'action économique et l'aménagement des territoires. L'effort pour les autres politiques publiques, notamment la culture, sport, jeunesse, se maintiendrait tout juste.

L'action sociale portée par **les départements** serait toujours à la hausse. Cette croissance résulterait essentiellement d'évolutions automatiques des dépenses liées à la revalorisation des prestations ou à la hausse du nombre de bénéficiaires. Ils maintiendraient leurs dépenses en faveur de l'aménagement des territoires mais réduiraient fortement les crédits pour les autres politiques, en particulier l'action économique, les transports, l'environnement et la culture, sport, jeunesse.

Les régions orienteraient quasiment l'intégralité de leurs efforts vers la mobilité, politique publique dont les masses en jeu sont les plus importantes. Au contraire, les actions à destination de leur autre compétence principale, à savoir l'enseignement et la formation, seraient en retrait, comme celles pour l'action économique.

Ces premiers éléments d'analyse 2025 doivent être appréciés avec précaution car il s'agit uniquement des intentions inscrites dans les budgets primitifs et non de prévisions de réalisations. De plus, ils portent seulement sur un échantillon de collectivités.

Néanmoins, ils sont assez révélateurs des arbitrages que les collectivités locales ont envisagés pour l'exercice 2025 ; année qui s'annonce particulièrement délicate car elle s'inscrit dans un contexte de fin de mandat municipal souvent propice à l'achèvement de projets, avec en toile de fond la participation de l'ensemble des collectivités au redressement des finances publiques dont les règles du jeu ne sont pas pérennes.

Il est intéressant de constater que seules les dépenses d'action sociale et de santé, sur lesquelles les collectivités, et en particulier les départements, ont souvent peu de prise, sont celles qui augmenteraient dans tous les échelons. À l'inverse, l'action économique enregistrerait une baisse globale significative, seules les intercommunalités conservant un dynamisme dans ce domaine.

Régions et collectivités territoriales uniques

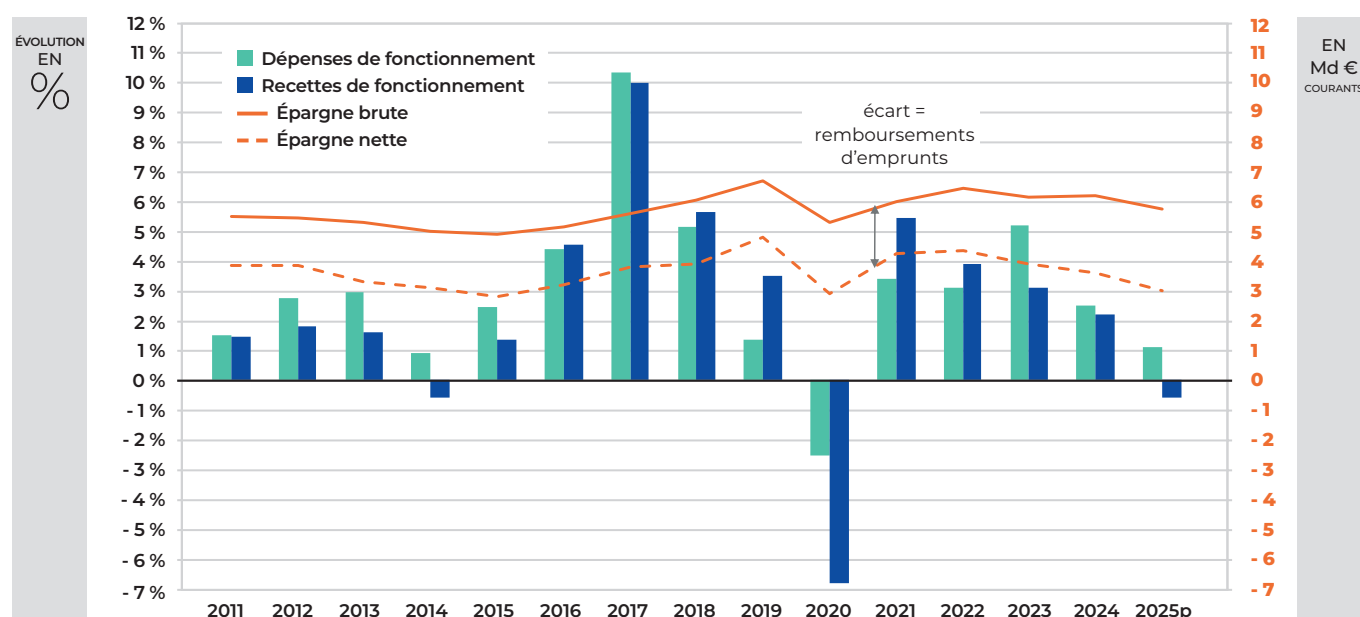
SECTION DE FONCTIONNEMENT	24/23 %	2024 Md €	25/24 %	2025p Md €	FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	24/23 %	2024 Md €	25/24 %	2025p Md €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	+ 2,2	31,5	- 0,6	31,3	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	+ 6,0	14,5	- 8,5	13,2
Recettes fiscales	+ 3,6	25,7	- 0,5	25,6	financées par :				
Dotations et compensations fiscales	- 21,2	2,0	- 9,0	1,8	• Autofinancement (5)=(3)-(9)	- 5,8	6,2	- 8,7	5,7
Participations	- 15,0	2,1	- 7,5	1,9	• Recettes d'investissement (6)	+ 3,2	6,0	- 7,2	5,6
Autres	+ 73,7	1,7	+ 16,7	1,9	• Flux net de dette (7) =		+ 2,3		+ 2,0
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 2,5	25,3	+ 1,1	25,5	- Emprunts nouveaux*	+ 39,0	4,8	- 2,0	4,7
Dépenses de personnel	+ 3,7	4,9	+ 2,7	5,0	- Remboursements (8)*	+ 15,4	2,6	+ 6,1	2,7
Charges à caractère général	+ 26,1	6,3	- 1,0	6,3	VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	-	- 0,0	-	+ 0,1
Dépenses d'intervention	- 7,9	12,7	+ 0,7	12,8	ENCOURS DE DETTE au 31/12	+ 6,1	37,6	+ 5,3	39,6
Autres	+ 17,2	0,5	+ 13,0	0,6	Budgets principaux				
Intérêts de la dette	+ 18,7	0,9	+ 5,0	0,9	p : prévisions				
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	+ 1,1	6,2	- 7,5	5,8	* hors opérations financières				
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	- 7,1	3,6	- 17,1	3,0	(9) = (3)+(6)+(7)-(4)				

L'investissement des régions déaille...

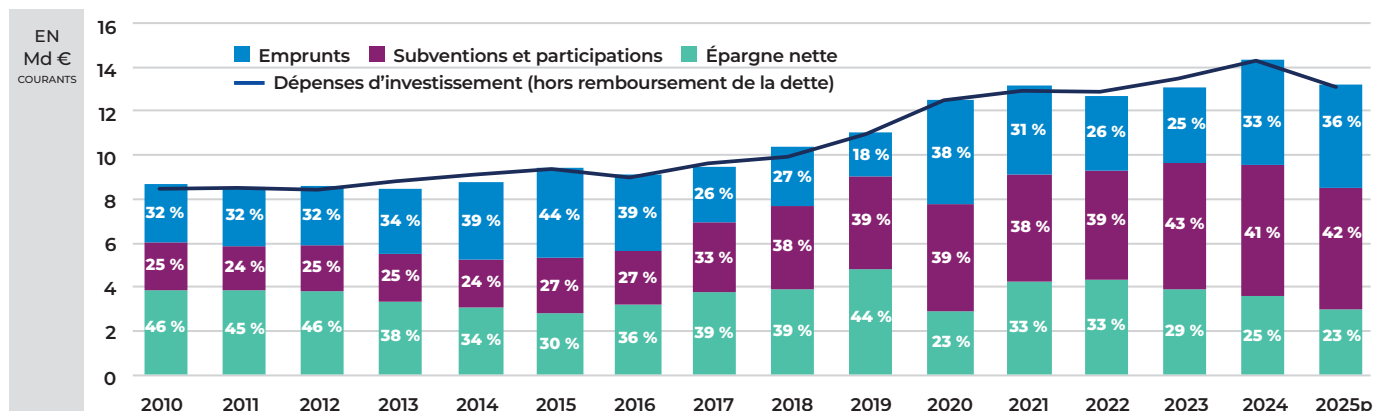
Avec des recettes de fonctionnement qui s'inscriraient en baisse (- 0,6 %, 31,3 milliards d'euros) sous l'effet du DILICO et du gel de la TVA, parallèlement à un ralentissement des dépenses de fonctionnement (+ 1,1 %, 25,5 milliards d'euros), l'épargne brute des régions se dégraderait nettement (- 7,5 %, à 5,8 milliards d'euros) en 2025. Les dépenses d'investissement tomberaient

à 13,2 milliards d'euros, niveau proche de celui de 2022 ; de ce fait, le recours à l'endettement serait moins important que l'an dernier en raison d'emprunts en baisse. La variation du fonds de roulement serait en léger excédent (environ 100 millions d'euros) ce qui permettrait aux régions de voir leur trésorerie augmenter faiblement après plusieurs années de baisse.

Les composantes de l'évolution de l'épargne des régions © La Banque Postale



Source : Balances comptables DGFIP (budgets principaux), prévisions La Banque Postale.



Source : Balances comptables DGFIP (budgets principaux), prévisions La Banque Postale.

Lorsque l'ensemble des financements est supérieur à 100 %, il y a un abondement du fonds de roulement, quand il est inférieur, il y a un prélèvement sur le fonds de roulement.

ZOOM sur les projets d'investissement des régions en 2025

Analyse de la présentation fonctionnelle des budgets primitifs¹

Des subventions versées toujours orientées vers les transports mais une baisse globale des aides

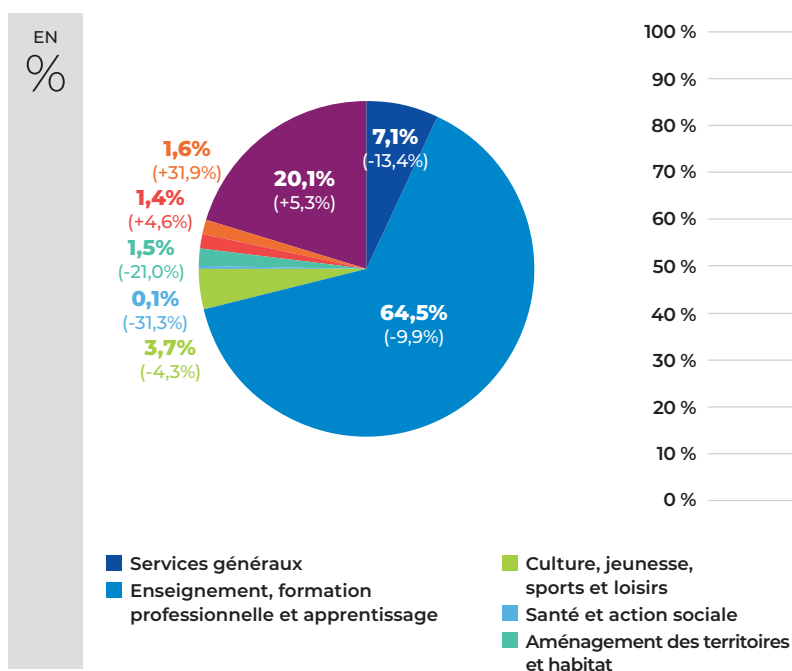
Les subventions versées par les régions représentent dans les BP analysés près des deux tiers des dépenses d'investissement². Elles sont consacrées pour la moitié aux transports, comme en 2024, en raison des modalités de financement des opérateurs, mais leur niveau diminue dans quasiment toutes les régions (en hausse dans seulement 4 régions). Ce mouvement de baisse des aides versées s'observe pour toutes les politiques publiques (à l'exception des dépenses d'action sociale et santé dont le poids est marginal).

Des dépenses d'équipement essentiellement tournées vers les lycées, mais le poids des transports affiche une hausse sensible

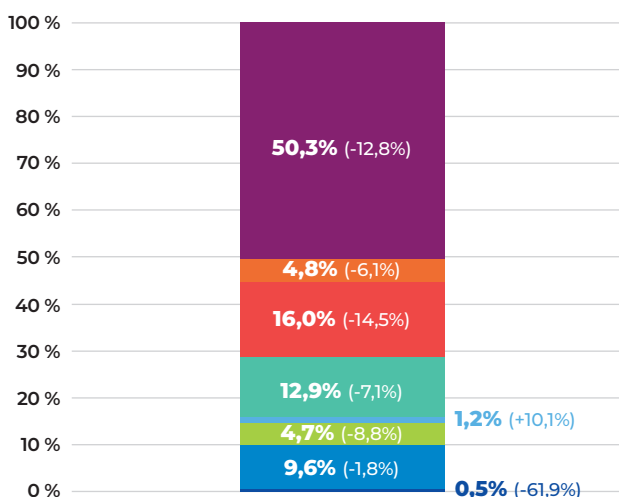
Les dépenses d'équipement, qui représentent le tiers restant des dépenses d'investissement, sont pour près des deux tiers destinées à l'enseignement et plus spécifiquement aux lycées. Néanmoins, par rapport aux BP 2024, leur montant se replie de façon marquée, tandis qu'à l'inverse celui consacré aux transports augmente sensiblement, accroissant mécaniquement le poids de ces derniers dans le total. Les évolutions entre régions sont cependant assez hétérogènes ; une baisse des investissements directs en matière de transports est observée dans les BP de 8 régions.

Décomposition des dépenses d'équipement régionales par politique publique en 2025 (évolution BP25/BP24)

© La Banque Postale



Décomposition des subventions régionales par politique publique en 2025 (évolution BP25/BP24)



Source : Budgets primitifs 2024 et 2025 de 17 régions-CTU.

¹ 17 BP 2024 et 2025 sont analysés. Pour une analyse sur l'ensemble des dépenses voir pages 12 à 15.

² Comptes 20+21+23 pour l'ensemble. Dépenses d'équipement : 20 hors 204, 21, 23. Subventions : 204.

Départements

SECTION DE FONCTIONNEMENT	24/23 %	2024 Md €	25/24 %	2025p Md €	FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	24/23 %	2024 Md €	25/24 %	2025p Md €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	+ 0,9	72,0	+ 3,1	74,2	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	- 3,0	12,1	- 6,9	11,2
Recettes fiscales	- 1,5	51,0	+ 4,3	53,1	financées par :				
Dotations et compensations fiscales	- 0,0	10,3	- 0,4	10,2	• Autofinancement (5)=(3)-(9)	- 30,1	6,8	- 3,3	6,6
Participations	+ 12,5	6,8	+ 2,1	7,0	• Recettes d'investissement (6)	+ 0,6	3,1	+ 1,4	3,2
Autres	+ 22,1	3,9	- 0,6	3,9	• Flux net de dette (7) =		+ 2,2		+ 1,5
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 3,1	66,5	+ 2,2	68,0	- Emprunts nouveaux*	+ 82,1	5,3	- 10,0	4,8
Dépenses de personnel	+ 3,3	14,5	+ 1,8	14,7	- Remboursements (8)*	- 4,2	3,1	+ 4,0	3,2
Charges à caractère général	+ 1,3	4,5	- 2,0	4,5	VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	-	- 1,3	-	- 0,3
Dépenses d'intervention	+ 4,9	36,3	+ 3,6	37,6	ENCOURS DE DETTE au 31/12	+ 7,1	32,7	+ 4,6	34,2
Autres	- 2,9	10,4	- 0,3	10,3	Budgets principaux				
Intérêts de la dette	+ 13,0	0,8	+ 3,5	0,8	p : prévisions				
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	- 19,8	5,4	+ 14,4	6,2	* hors opérations financières				
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	- 34,2	2,3	+ 28,5	3,0	(9) = (3)+(6)+(7)-(4)				

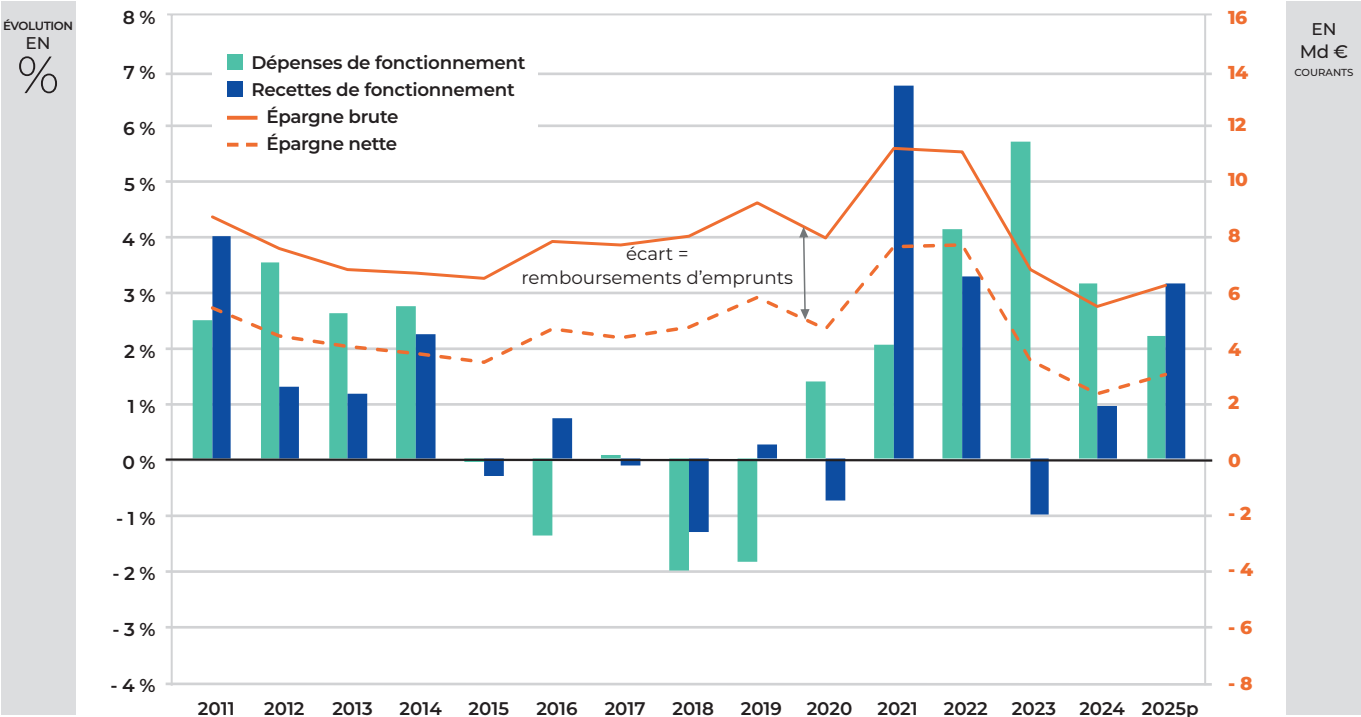
Le pire n'est pas toujours sûr

Après deux années consécutives de forte baisse, l'épargne brute départementale rebondirait (+ 14,4 %, à 6,2 milliards d'euros) en 2025. Les recettes de fonctionnement (+ 3,1 %, 74,2 milliards d'euros) seraient plus dynamiques que les dépenses (+ 2,2 % à 68,0 milliards d'euros) à la faveur de la reprise plus marquée qu'attendu des droits de mutation à titre onéreux (+ 15 %) qui retrouveraient leur niveau de 2023. Toutefois, les investissements (hors dette) seraient de nouveau en baisse (- 6,9 % à 11,2 milliards d'euros), en

particulier les dépenses d'équipement, dans la logique des coups de frein délibérés en 2024 et affichés dans les budgets primitifs 2025. Malgré une chute du recours à l'emprunt, le flux net de dette continuerait d'être positif, bien que plus faiblement que l'an dernier, et l'encours de dette des départements augmenterait de nouveau, atteignant 34,2 milliards d'euros. Un prélèvement sur la trésorerie serait encore visible en 2025, mais dans des proportions beaucoup plus faibles que ces dernières années.

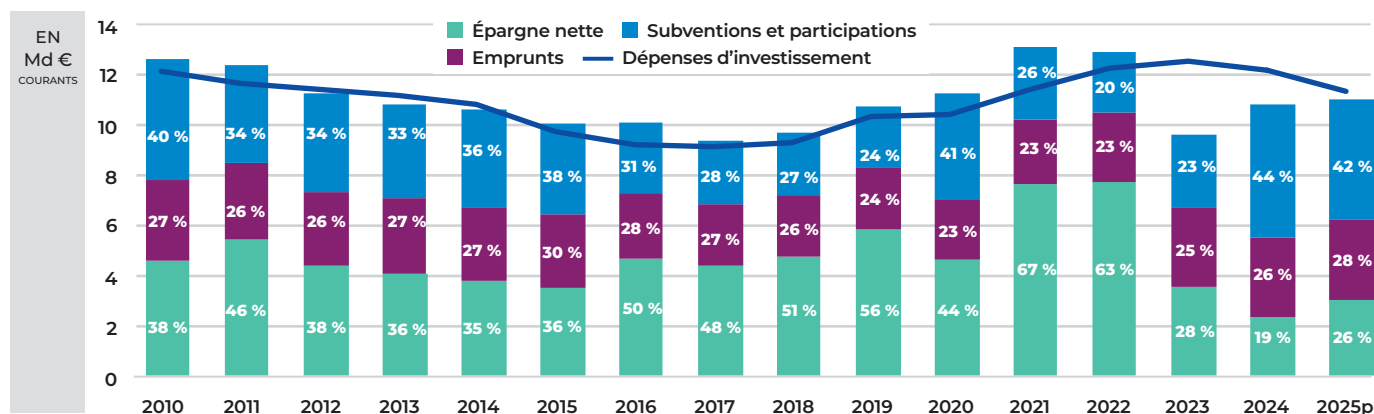
Les composantes de l'évolution de l'épargne des départements

© La Banque Postale



Source : Balances comptables DGFIP (budgets principaux), prévisions La Banque Postale.

Financement des investissements départementaux © La Banque Postale



Source : Balances comptables DGFIP (budgets principaux), prévisions La Banque Postale.

Lorsque l'ensemble des financements est supérieur à 100 %, il y a un abondement du fonds de roulement, quand il est inférieur, il y a un prélèvement sur le fonds de roulement.

ZOOM sur les projets d'investissement des départements en 2025

Analyse de la présentation fonctionnelle des budgets primitifs¹

Des dépenses d'équipement en baisse pour l'ensemble des politiques publiques

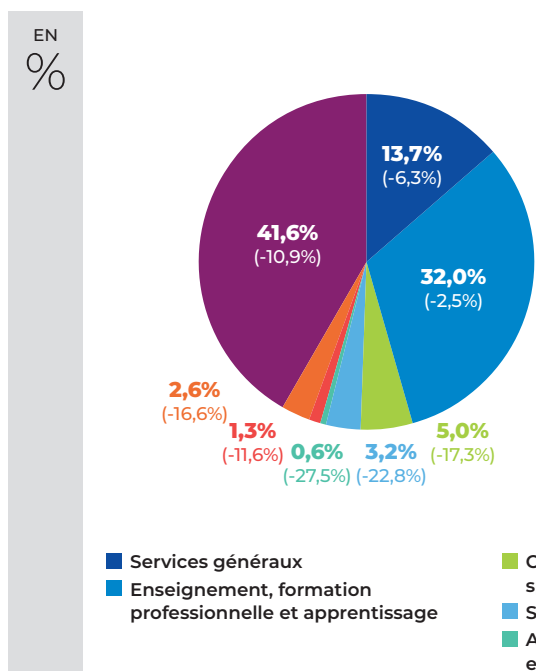
Les inscriptions dans les BP 2025 analysés font ressortir une baisse généralisée des dépenses d'équipement (plus des 2/3 des dépenses d'investissement²) quelle que soit la politique publique observée. Les transports (y compris la voirie), qui représentent près de 42 % de ces dépenses, seraient en repli de près de 11 % ; les dépenses au titre des transports publics de voyageurs seraient particulièrement touchées. La fonction enseignement serait un peu plus épargnée (- 2,5 %) et les dépenses spécifiquement destinées aux collèges se maintiendraient.

Des subventions versées consacrées à 44 % à l'aménagement des territoires, seule politique publique qui reste soutenue

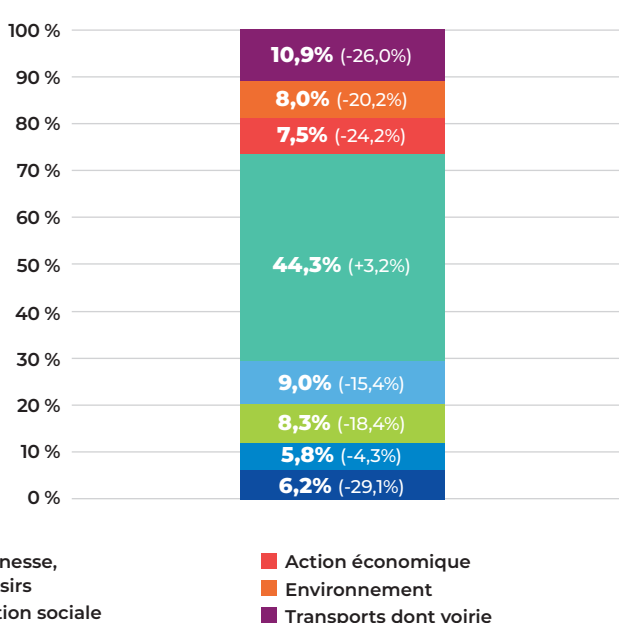
Les subventions versées représentent près d'un tiers des investissements départementaux. Elles sont globalement en très fort retrait dans les BP analysés pour toutes les politiques publiques, à l'exception de l'aménagement des territoires et de l'habitat (+ 3,2 %) qui est également la politique qui pèse le plus (44 %).

Décomposition des dépenses d'équipement départementales par politique publique en 2025 (évolution BP25/BP24)

© La Banque Postale



Décomposition des subventions départementales par politique publique en 2025 (évolution BP25/BP24)



Source : Budgets primitifs 2024 et 2025 de 87 départements.

¹ 87 BP 2024 et 2025 de départements sont analysés. Pour une analyse sur l'ensemble des dépenses, voir pages 12 à 15.

² Comptes 20+21+23 pour l'ensemble. Dépenses d'équipement : 20 hors 204, 21, 23. Subventions : 204.

Bloc communal

SECTION DE FONCTIONNEMENT	24/23 %	2024 Md €	25/24 %	2025p Md €	FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	24/23 %	2024 Md €	25/24 %	2025p Md €
RECETTES COURANTES (1)	+ 3,3	174,1	+ 2,3	178,1	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	+ 8,3	56,0	+ 4,9	58,8
Recettes fiscales	+ 3,3	100,2	+ 2,2	102,3	financées par :				
Dotations et compensations fiscales	+ 2,0	27,7	+ 2,7	27,9	• Autofinancement (5)=(3)-(9)	+ 5,2	31,7	+ 0,2	31,8
Participations	+ 8,9	9,0	+ 2,9	9,2	• Recettes d'investissement (6)	+ 3,3	21,0	+ 5,2	22,1
Produit des services	+ 3,6	25,7	+ 4,7	26,9	• Flux net de dette (7) =		+ 3,3		+ 4,9
Autres	+ 1,4	11,6	+ 1,9	11,8	- Emprunts nouveaux*	+ 14,4	16,5	+ 9,7	18,1
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 4,2	144,1	+ 2,8	148,1	- Remboursements (8)*	+ 0,1	13,2	- 0,1	13,2
Dépenses de personnel	+ 4,4	62,7	+ 3,8	65,1	VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	-	- 1,7	-	- 1,8
Charges à caractère général	+ 4,0	49,3	+ 2,3	50,5	ENCOURS DE DETTE au 31/12	+ 2,5	141,8	+ 3,5	146,7
Dépenses d'intervention	+ 6,1	24,0	+ 2,5	24,6	Budgets principaux et budgets annexes consolidés des flux croisés				
Autres	- 9,1	4,4	- 2,0	4,3	p : prévisions				
Intérêts de la dette	+ 11,4	3,7	+ 0,2	3,7	* hors opérations financières				
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	- 0,9	30,0	+ 0,1	30,0	(9)=(3)+(6)+(7)-(4)				
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	- 1,7	16,8	+ 0,2	16,9					

Y compris la collectivité unique à statut particulier «Ville de Paris». Comptes des communes, groupements à fiscalité propre et syndicats.

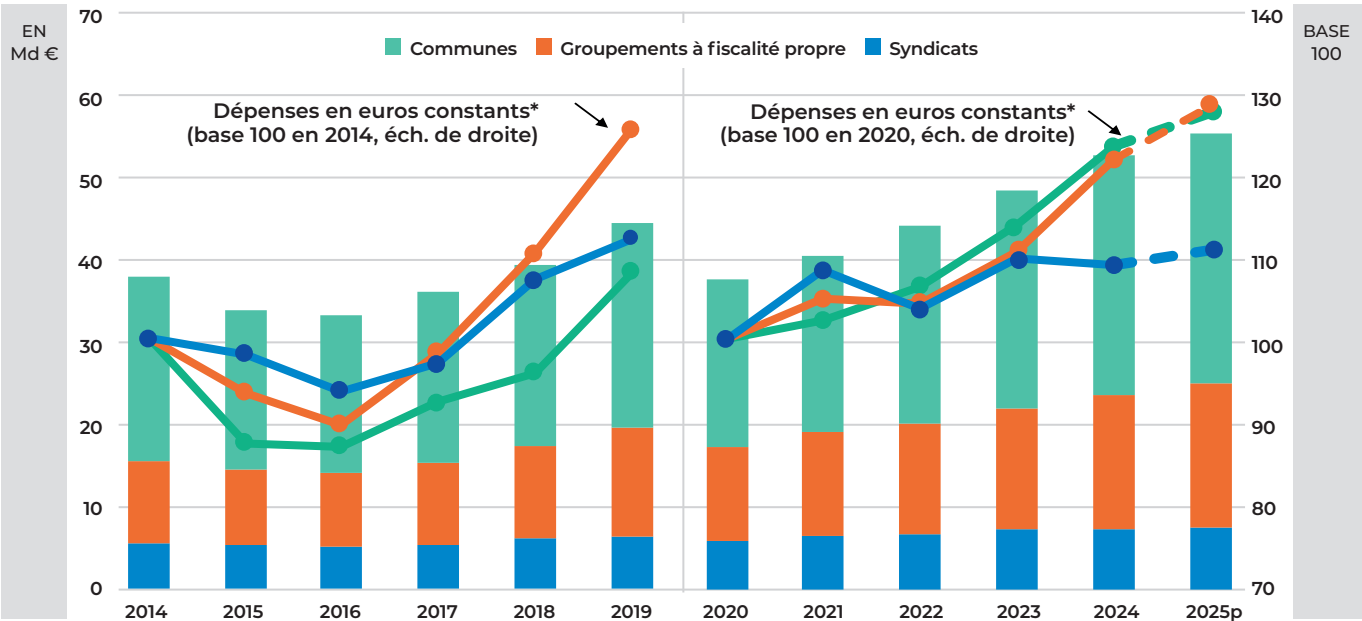
Fin de mandat, soit d'investissements

En 2025, le budget (hors dette) du bloc communal (communes, groupements à fiscalité propre et syndicats), y compris budgets annexes et consolidé des flux croisés, s'élèverait à 206,9 milliards d'euros. Malgré le maintien d'un léger effet de ciseau en raison de dépenses de fonctionnement (+ 2,8 % à 148,1 milliards d'euros) plus dynamiques que les recettes (+ 2,3 % à 178,1 milliards d'euros), l'épargne brute se stabiliserait à 30 milliards d'euros. L'investissement continuerait de

progresser (58,8 milliards d'euros), à un rythme moins soutenu qu'en 2024 mais classique en fin de mandat, la stabilisation de l'autofinancement étant compensée par un recours à l'emprunt toujours dynamique. Le flux net de dette avoisinerait les 5 milliards d'euros ; conséquence, l'encours de dette progresserait de 3,5 %. Un nouveau prélèvement sur le fonds de roulement pourrait également être observé, dans les mêmes proportions que l'an dernier (1,8 milliard d'euros).

Dépenses d'équipement des collectivités du bloc communal

© La Banque Postale



Source : Balances comptables DGFIP (budgets principaux et annexes), traitement La Banque Postale.
 *Dépenses d'équipement corrigées de l'effet prix via l'indice de prix FBCF APU Insee disponible jusqu'en 2024. La prévision de dépenses d'équipement pour 2025 est corrigée du déflateur de l'investissement prévu pour 2025 dans le rapport d'avancement annuel (avril 2025) du Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) pour 2025-2029.

Communes

SECTION DE FONCTIONNEMENT	24/23 %	2024 Md €	25/24 %	2025p Md €	FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	24/23 %	2024 Md €	25/24 %	2025p Md €
RECETTES COURANTES (1)	+ 3,1	100,0	+ 2,1	102,1	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	+ 9,4	29,5	+ 4,2	30,7
Recettes fiscales	+ 2,7	66,5	+ 2,0	67,8	financées par :				
Dotations et compensations fiscales	+ 2,0	16,8	+ 1,4	17,1	• Autofinancement (5)=(3)-(9)	+ 8,1	15,9	- 2,0	15,6
Participations	+ 4,9	3,7	- 0,5	3,7	• Recettes d'investissement (6)	+ 3,8	12,7	+ 4,8	13,3
Produit des services	+ 5,9	7,7	+ 4,7	8,1	• Flux net de dette (7) =		+ 0,9		+ 1,8
Autres	+ 5,8	5,3	+ 2,6	5,4	- Emprunts nouveaux*	+ 12,3	7,3	+ 11,0	8,1
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 4,2	85,8	+ 2,5	88,0	- Remboursements (8)*	- 0,9	6,4	- 2,0	6,3
Dépenses de personnel	+ 4,3	45,4	+ 3,6	47,0	VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	-	- 1,7	-	- 1,5
Charges à caractère général	+ 4,1	22,2	+ 1,5	22,5	ENCOURS DE DETTE au 31/12	+ 1,4	66,5	+ 2,7	68,3
Dépenses d'intervention	+ 5,0	15,1	+ 1,9	15,4					
Autres	- 11,2	1,5	- 5,0	1,4					
Intérêts de la dette	+ 9,9	1,7	- 2,8	1,6					
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	- 3,1	14,2	- 0,4	14,1					
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	- 4,8	7,7	+ 0,9	7,8					

Y compris les établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris et la métropole de Lyon.

Budgets principaux
 p : prévisions
 (9)=(3)+(6)+(7)-(4)
 * avant déduction des reversements fiscaux au sein de l'ensemble intercommunal
 ** hors opérations financières

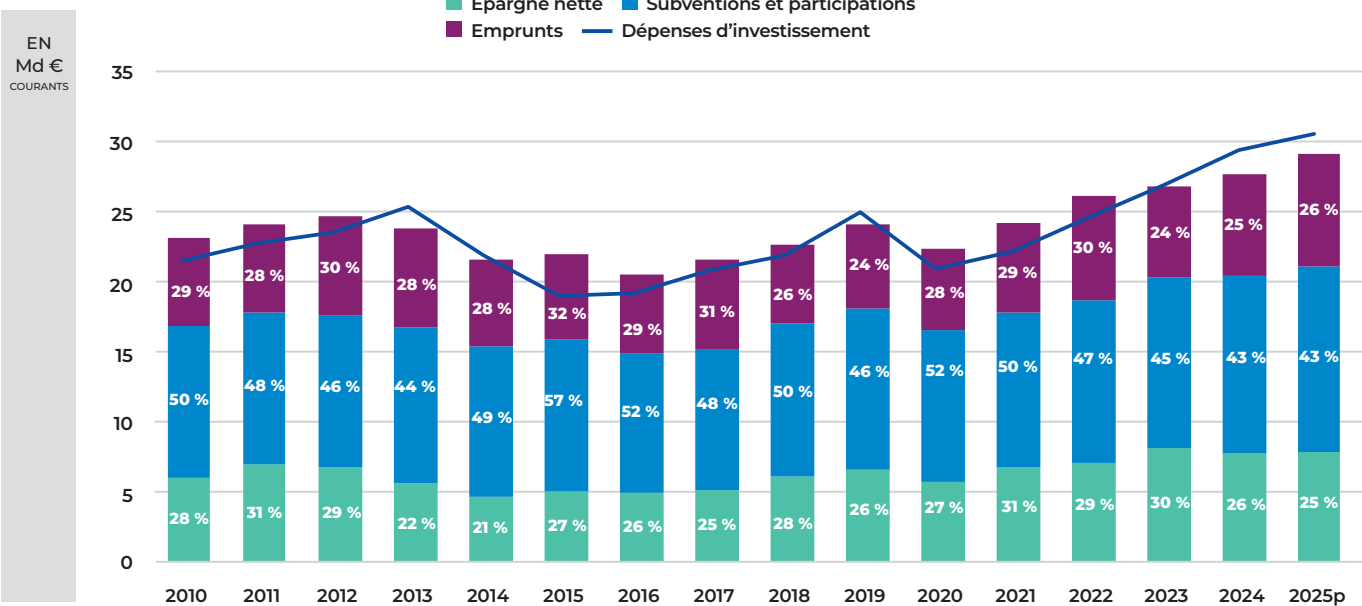
Ralentissement général à l'approche du but

En 2025 les dépenses de fonctionnement des communes ralentiraient, en particulier du fait de la maîtrise des charges à caractère général qui bénéficieraient de la décélération des prix. Mais du côté des recettes de fonctionnement, une progression moins marquée serait également constatée, tant du côté des recettes fiscales (comme c'est souvent le cas à l'approche des élections municipales) que des autres recettes (ralentissement voire baisse des dotations et participations). Au global, l'épargne brute des communes serait donc de nouveau orientée à la baisse,

bien que dans une moindre mesure par rapport à l'an dernier. Les dépenses d'investissement enregistreraient une hausse de 4,2 %, deux fois moins forte qu'en 2024, soutenue par les ressources externes et le recours à l'endettement : par rapport à l'an dernier, le flux net de dette pourrait doubler, pour atteindre un niveau proche de 2 milliards d'euros. Les communes auraient sans doute également recours à un prélèvement sur leur fonds de roulement à hauteur de 1,5 milliard d'euros, montant proche du niveau de 2024.

Financement des investissements des communes

© La Banque Postale



Source : Balances comptables DGFIP (budgets principaux), prévisions La Banque Postale. Lorsque l'ensemble des financements est supérieur à 100 %, il y a un abondement du fonds de roulement, quand il est inférieur (comme en 2024), il y a un prélèvement sur le fonds de roulement.

Groupements à fiscalité propre (GFP)

SECTION DE FONCTIONNEMENT	24/23 %	2024 Md €	25/24 %	2025p Md €	FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	24/23 %	2024 Md €	25/24 %	2025p Md €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	+ 3,4	54,0	+ 1,5	54,8	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	+ 12,0	13,4	+ 5,6	14,2
Hors reversements fiscaux	+ 4,2	42,1	+ 1,7	42,9	financées par :				
Recettes fiscales*	+ 3,2	35,3	+ 1,6	35,9	• Autofinancement (5)=(3)-(9)	+ 4,3	7,3	+ 2,2	7,5
Dotations et compensations fiscales	+ 2,3	10,2	+ 1,7	10,1	• Recettes d'investissement (6)	+ 7,1	4,8	+ 4,4	5,0
Produit des services	+ 6,3	4,0	+ 5,0	4,2	• Flux net de dette (7) =		+ 1,3		+ 1,7
Autres	+ 4,5	4,6	+ 1,7	4,6	- Emprunts nouveaux**	- 25,6	4,1	+ 10,0	4,5
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 3,8	46,7	+ 2,0	47,6	- Remboursements (8)**	+ 0,1	2,8	+ 0,6	2,8
Hors reversements fiscaux	+ 5,0	34,8	+ 2,5	35,6	VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	-	+ 0,1	-	- 0,3
Dépenses de personnel	+ 5,8	12,8	+ 4,0	13,3	ENCOURS DE DETTE au 31/12	+ 5,0	30,9	+ 5,5	32,5
Charges à caractère général	+ 4,4	9,0	+ 1,3	9,1	Budgets principaux				
Dépenses d'intervention	+ 5,5	10,5	+ 2,4	10,7	p : prévisions				
Autres (dont reversements fiscaux)	+ 0,0	13,7	+ 0,5	13,7	* avant déduction des reversements fiscaux au sein de l'ensemble intercommunal. ** hors opérations financières.				
Intérêts de la dette	+ 13,7	0,8	- 0,5	0,8	(9)=(3)+(6)+(7)-(4)				
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	+ 0,6	7,4	- 2,0	7,2					
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	+ 0,9	4,6	- 3,6	4,4					

Y compris les établissements publics territoriaux (EPT), la métropole du Grand Paris et la métropole de Lyon.

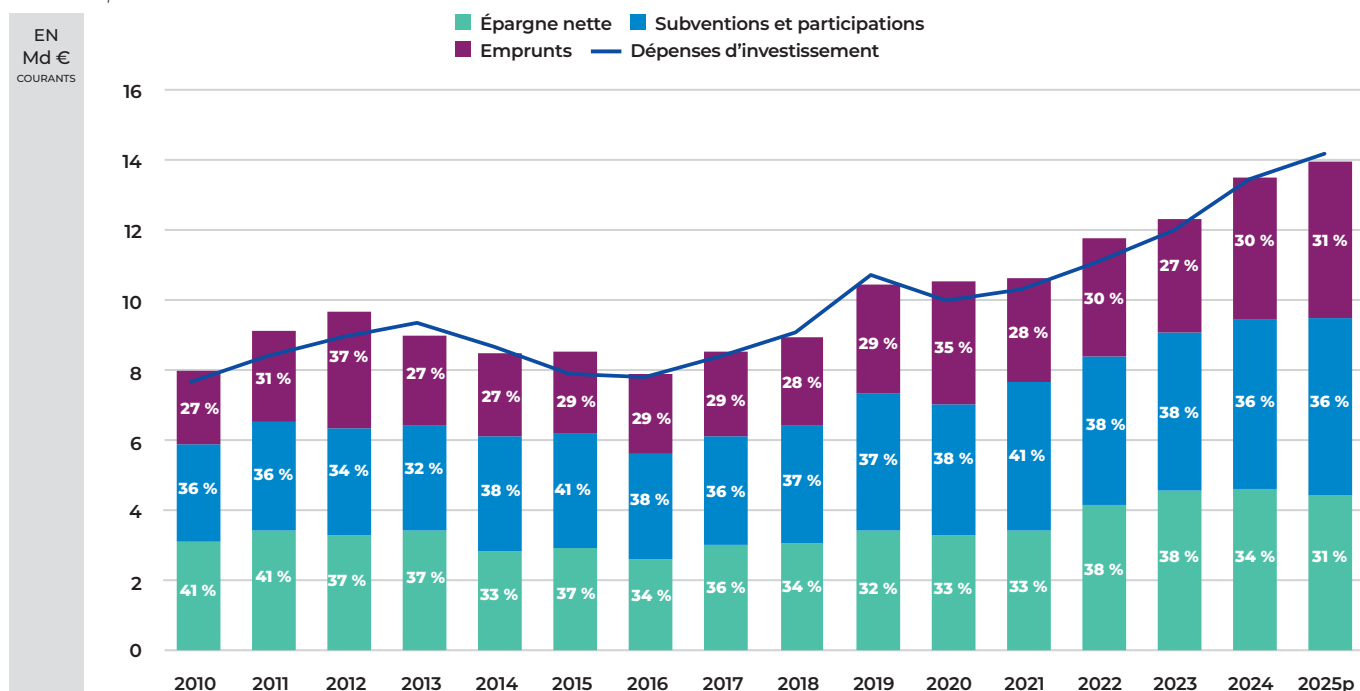
Épargne dans le rouge, investissements dans le vert

Les groupements à fiscalité propre verraient leur épargne chuter en 2025 (- 2,0 %) pour la première fois depuis 2016, en lien avec un ralentissement marqué des recettes de fonctionnement (+ 1,5 % à 54,8 milliards d'euros, reversements fiscaux compris), plus important que celui des dépenses (+ 2,0 %, à 47,6 milliards d'euros y compris reversements fiscaux). Pour autant, les investissements devraient rester dynamiques, entre autres du fait des

exigences de la transition écologique (+ 5,6 %) en 2025. Ces derniers seraient financés par : des subventions et participations, bien qu'en progression moins importante que l'an dernier ; un recours déterminé à l'endettement (le flux net de dette s'établirait à + 1,7 milliard d'euros et l'encours de dette augmenterait ainsi de 5,5 %) ; et enfin, un prélèvement sur le fonds de roulement d'un montant de 0,3 milliard d'euros.

Financement des investissements intercommunaux

© La Banque Postale



Source : Balances comptables DGFIP (budgets principaux), prévisions La Banque Postale. Lorsque l'ensemble des financements est supérieur à 100 %, il y a un abondement du fonds de roulement, quand il est inférieur, il y a un prélèvement sur le fonds de roulement.

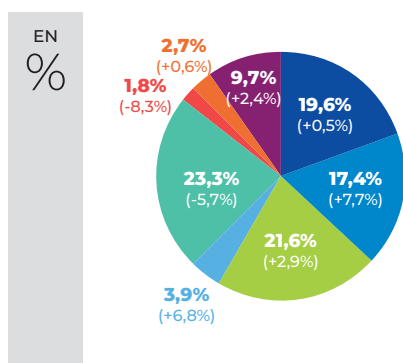
Analyse de la présentation fonctionnelle des budgets primitifs des communes¹.

Les dépenses d'équipement des communes - qui représentent 89 % des investissements communaux² dans notre échantillon de BP - sont pour près d'un quart orientées vers l'aménagement des territoires, affiché en baisse de près de 6 %, au contraire de « la culture, sport, jeunesse, loisirs » ou encore de l'enseignement qui, avec des poids non négligeables (respectivement 21,6 % et 17,4 %), sont en hausse de 2,9 % et 7,7 %.

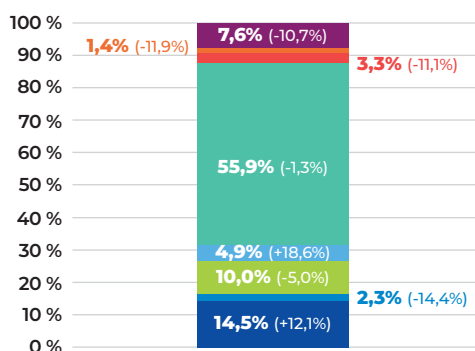
Concernant les subventions versées, dont les montants sont plus modestes, la politique publique de l'aménagement des territoires est également la plus représentée (55,9 %) mais ses crédits affichent un léger recul (-1,3 %). Seules deux fonctions enregistrent une hausse : les services généraux, qui comprennent la sécurité, et l'action sociale et la santé, qui doit principalement son essor aux aides à la petite enfance.

Décomposition des dépenses d'équipement communales par politique publique en 2025 (évolution BP25/BP24)

© La Banque Postale



Décomposition des subventions communales par politique publique en 2025 (évolution BP25/BP24)



- Services généraux
- Enseignement, formation professionnelle et apprentissage
- Culture, jeunesse, sports et loisirs
- Santé et action sociale
- Aménagement des territoires et habitat
- Action économique
- Environnement
- Transports dont voirie

Source : Budgets primitifs 2024 et 2025 de 124 communes de + 40 000 habitants.

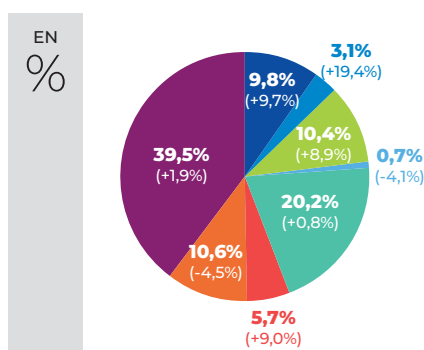
Analyse de la présentation fonctionnelle des budgets primitifs des groupements à fiscalité propre³

Les dépenses d'équipement des groupements à fiscalité propre (GFP) constituent 79 % des investissements intercommunaux⁴ étudiés dans notre échantillon. Toutes les politiques publiques enregistrent une progression importante à l'exception de l'action sociale (-4,1 %) dont les niveaux sont toutefois relativement faibles. Les deux principales fonctions que sont les transports (39,5 %) et l'aménagement des territoires (20,2 %) affichent une croissance contenue (respectivement +1,9 % et +0,8 %).

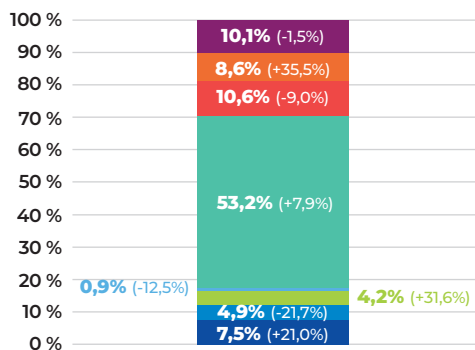
Les subventions versées par les GFP sont orientées majoritairement vers l'aménagement des territoires (53,2 %), avec cette fois-ci une croissance notable dans les BP 2025 (+7,9 %). Les évolutions entre politiques publiques sont toutefois plus contrastées ; certaines bénéficient d'un effort marqué comme l'environnement ou la culture, sport, jeunesse, tandis que d'autres telles que l'enseignement et l'action sociale se replient nettement.

Décomposition des dépenses d'équipement intercommunales par politique publique en 2025 (évolution BP25/BP24)

© La Banque Postale



Décomposition des subventions intercommunales par politique publique en 2025 (évolution BP25/BP24)



- Services généraux
- Enseignement, formation professionnelle et apprentissage
- Culture, jeunesse, sports et loisirs
- Santé et action sociale
- Aménagement des territoires et habitat
- Action économique
- Environnement
- Transports dont voirie

Source : Budgets primitifs 2024 et 2025 de 65 GFP.

¹ 124 BP 2024 et 2025 de communes de plus de 40 000 habitants sont analysés. Pour une analyse sur l'ensemble des dépenses, voir pages 12 à 15.

² Comptes 20+21+23 pour l'ensemble. Dépenses d'équipement : 20 hors 204, 21, 23. Subventions : 204.

³ 65 BP de GFP 2024 et 2025 sont analysés. Pour une analyse sur l'ensemble des dépenses, voir pages 12 à 15.

⁴ Comptes 20+21+23 pour l'ensemble. Dépenses d'équipement : 20 hors 204, 21, 23. Subventions : 204.

Éclairage sur les syndicats et Île-de-France Mobilités en 2024

En septembre 2025, on dénombre 8 077 syndicats (4,7 % de moins que début 2024). Ce recul constaté depuis plusieurs années consécutives reflète toujours principalement celui du nombre de syndicats à vocation unique (SIVU), en lien avec des transferts de compétences et la rationalisation des structures intercommunales. À noter que cette année les comptes d'Île-de-France Mobilités (IDFM) sont également observés - à part - dans les analyses ci-après.

Comptes des syndicats (8 471 syndicats au 1^{er} janvier 2024) et d'IDFM en 2024

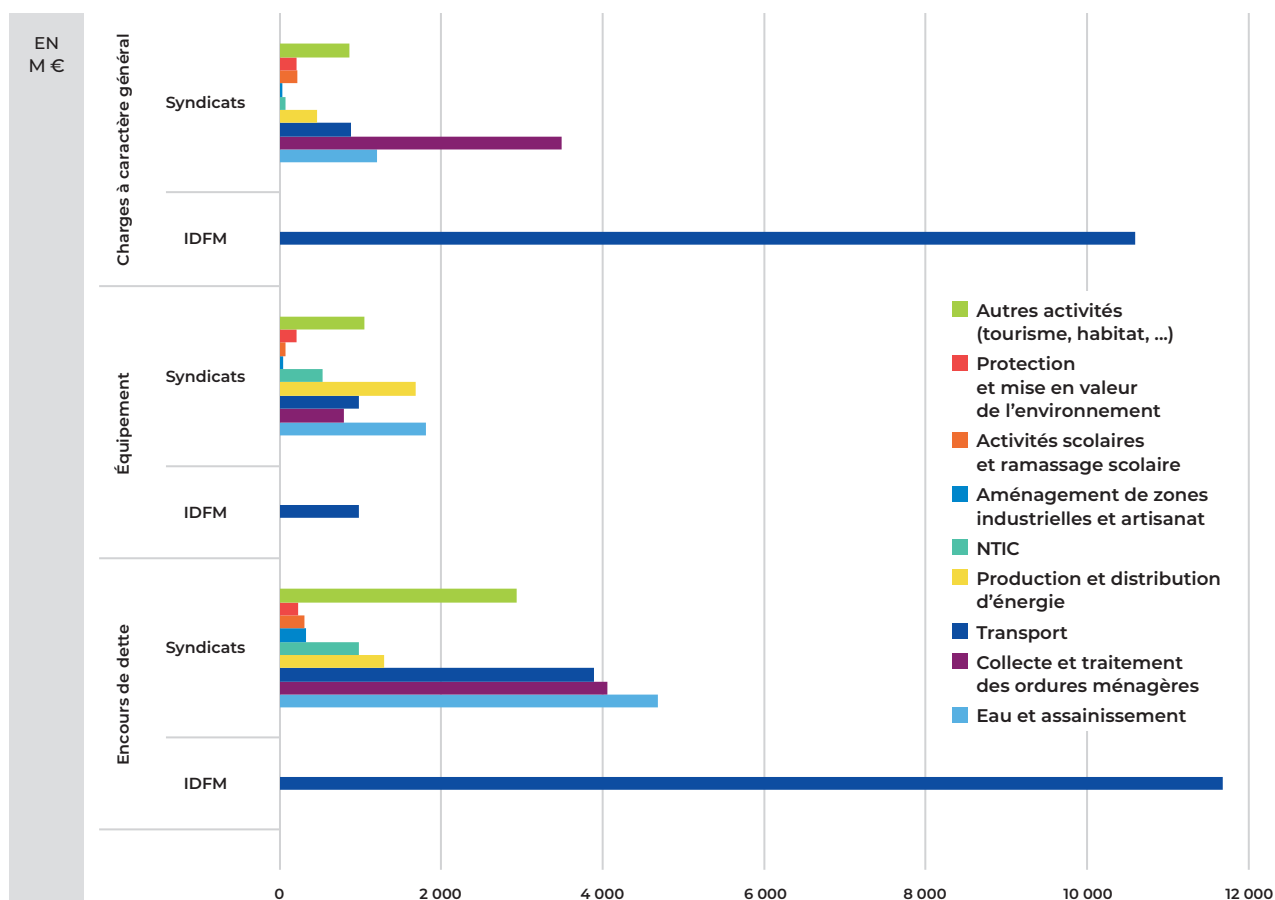
SECTION DE FONCTIONNEMENT	Syndicats (hors IDFM)		IDFM		FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	Syndicats (hors IDFM)		IDFM	
	24/23 %	2024 Md €	24/23 %	2024 Md €		24/23 %	2024 Md €	24/23 %	2024 Md €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	+ 1,4	17,2	+ 6,7	12,7		+ 1,4	7,7	+ 2,7	3,1
Recettes fiscales	- 0,6	2,6	+ 10,3	6,3	financées par :				
Dotations et compensations fiscales	- 1,4	0,4	- 57,9	0,1	· Autofinancement (5)=(3)-(9)	- 5,7	3,5	+ 50,6	1,4
Participations	+ 6,8	5,5	+ 6,0	1,7	· Recettes d'investissement (6)	+ 3,3	3,4	- 34,5	0,4
Produit des services	+ 3,1	6,4	+ 7,9	4,3	· Flux net de dette (7) =		+ 0,7		+ 1,4
Autres	- 8,9	1,6	- 1,6	0,2	- Emprunts nouveaux*	+ 12,5	2,4	- 10,4	1,6
					- Remboursements (8)*	+ 3,8	1,7	+ 4,3	0,2
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 1,3	13,4	+ 6,7	11,5	VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	-	+ 0,2	-	- 0,2
Dépenses de personnel	+ 3,9	3,3	+ 14,3	0,05	ENCOURS DE DETTE au 31/12	+ 3,2	18,7	+ 12,7	11,7
Charges à caractère général	+ 3,3	7,4	+ 12,8	10,6					
Dépenses d'intervention	+ 2,5	1,5	- 33,6	0,6					
Autres	- 25,1	0,8	- 94,2	0,01					
Intérêts de la dette	+ 14,4	0,5	+ 38,3	0,2					
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	+ 1,5	3,8	+ 6,6	1,2					
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	- 0,3	2,1	+ 7,2	1,0					

Budgets principaux et budgets annexes

* hors opérations financières

(9) = (3)+(6)+(7)-(4)

Charges à caractère général, équipement et encours de dette selon l'activité des syndicats/IDFM en 2024



Source : Balances comptables DGFIP (budgets principaux et annexes), activités d'après les codes CACTI.
IDFM : Île-de-France Mobilités.

Stratégies fiscales

La DGFIP publiant désormais avant l'automne une note détaillée¹ sur les décisions fiscales prises par les communes et leurs groupements, il apparaît intéressant et complémentaire, en fin de mandat,

de revenir davantage sur les stratégies menées au cours des cinq dernières années, d'autant plus significatives que la structure des impôts du bloc local a été profondément bouleversée au cours de cette période.

Taxe foncière sur les propriétés bâties

Avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, le foncier bâti est désormais le levier essentiel d'adaptation des ressources communales. Le tableau ci-dessous retrace la manière

dont il a été utilisé entre 2020 et 2025 ; ainsi le nombre de collectivités l'ayant manié reste minoritaire, et l'évolution moyenne de la pression fiscale a suivi le cycle électoral classique.

Nombre de communes ayant d'une année sur l'autre...	2021	2022	2023	2024	2025e ²
...augmenté leur taux	5 152	5 497	5 250	5 843	4 383
...diminué leur taux	314	806	464	412	391

Statistiques établies sur 34 849 communes au 1/1/2025, hors communes nouvelles et communes défusionnées entre 2021 et 2025 ; les taux 2020 pris en compte intègrent le transfert du taux départemental.

Au total, dans la mesure où certaines communes ont pu faire varier leur taux plusieurs fois sur la période, 12 949 d'entre elles ont en 2025 un taux supérieur à celui de 2020, alors que 1 309 ont diminué le leur.

Quant à la pression fiscale moyenne des communes, elle a augmenté de la façon suivante :

	2021	2022	2023	2024	2025e ²
Effet-taux ³	0,31 %	0,77 %	2,79 %	0,66 %	0,06 %

Un élément complémentaire porte sur les conditions de transfert, en 2021, du taux départemental de foncier bâti aux communes, qui ont abouti au calcul d'un coefficient correcteur visant à égaliser les ressources perçues avant et après la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

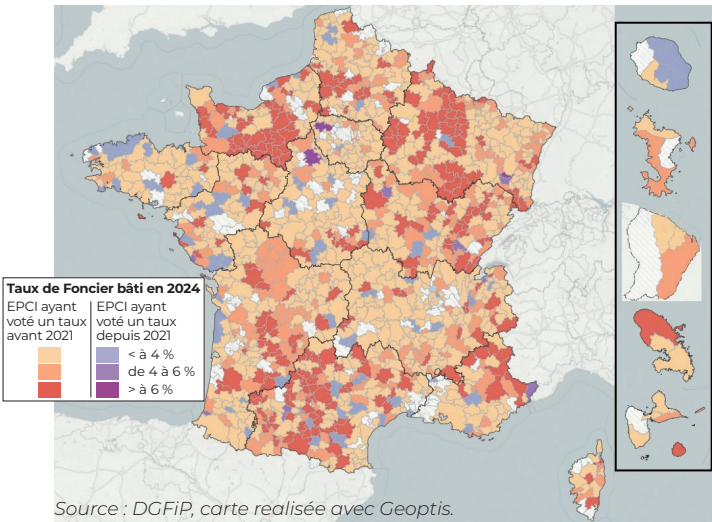
L'équilibre entre les prélèvements et les versements n'étant pas assuré du fait des règles votées en 2020, l'État l'assume par une alimentation spécifique du compte d'avances, qui augmente peu ou prou comme les bases elles-mêmes.

	2021	2022	2023	2024	2025e ²
Montant État	581,1 M€	697,3 M€ ⁴	729,4 M€	763,3 M€	783,2 M€

Mais l'aspect le plus significatif sur la période est sans conteste l'utilisation de cette taxe par les EPCI ; il faut rappeler que celle-ci était en grande majorité impossible légalement avant 2010, et que si cette interdiction a été levée avec la suppression de la taxe professionnelle, le transfert aux EPCI de la taxe d'habitation départementale est souvent paru comme suffisant pour limiter le besoin d'un recours au foncier bâti.

Il n'en va plus de même depuis le début du présent mandat : le produit total perçu par les EPCI est passé de 1,907 milliard d'euros en 2020 à 2,552 milliards d'euros en 2024 (et il devrait être légèrement supérieur à 2,6 milliards en 2025), ceci à la fois du fait des variations de la pression fiscale et de l'institution d'un taux dans certains EPCI où il était nul ; rappelons à cet égard que l'évolution de la pression fiscale sur les taxes foncières conditionne, du fait des règles de lien entre les taux, celle qui pourrait être envisagée sur la taxe d'habitation sur les résidences secondaires comme sur la cotisation foncière des entreprises.

Utilisation du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties par les EPCI



¹ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/taux-de-fiscalite-directe-locale-votes-par-les-collectivites>.
² Pour 2025, estimations La Banque Postale dans ce tableau et les suivants.
³ L'effet-taux se calcule ainsi en pourcentage d'évolution : $(\sum Bn - 1 * Tn / \sum Bn - 1 * Tn - 1) - 1$.
⁴ En raison d'une modification législative, favorable aux communes, du mode de calcul du coefficient correcteur.

Taxe d'habitation sur les résidences secondaires

Bloqués jusqu'en 2022 en vertu de la loi, les taux correspondants sont de nouveau votés par les communes et les EPCI depuis 2023. Il est à noter que les règles de lien ne semblent pas avoir limité les

capacités réelles d'évolution : l'effet-taux a en effet été un peu plus marqué que pour le foncier bâti, mais cela tient au fait qu'il ne porte pas sur des bases réparties géographiquement comme pour ce dernier.

Effet-taux	2023	2024	2025e
Communes	4,29 %	0,69 %	0,03 %
EPCI	3,95 %	2,18 %	0,84 %

Les mesures votées en loi de finances 2024 pour permettre des augmentations dérogatoires du taux de THRS lorsque ce dernier est particulièrement faible sont restées relativement peu utilisées : un peu moins d'une commune sur vingt semble l'avoir mise à profit en 2024, un peu moins d'une sur trente en 2025 ; à peine plus d'une vingtaine d'EPCI chacune de ces deux années.

En revanche, l'extension de la possibilité de majoration, jusqu'à 60 %, du taux applicable aux résidences secondaires, décidée en loi de finances 2022 et concrétisée par un arrêté d'août 2023, s'est

effectivement traduite par une augmentation sensible du produit correspondant pour les communes désormais classées en « zone tendue » ; même s'il avait déjà doublé entre 2020 et 2023, passant de 130,8 millions d'euros à 286,1 millions d'euros, il a crû jusqu'à 436,3 millions d'euros en 2024 avant de connaître sans doute une légère diminution en 2025 du fait des rectifications à la baisse des bases correspondantes, même si 657 communes (contre 539 en 2024) sont au plafond légal en 2025. Au total, plus de deux communes sur cinq ont institué cette majoration.

Fiscalité économique

Les deux mesures significatives adoptées depuis 2020 en la matière portent évidemment, d'une part sur les effets de la réduction des bases des locaux industriels, d'autre part sur la suppression de la CVAE comme impôt local intervenue dès 2021 pour les régions,

et en 2023 pour les départements, les EPCI, et les communes qui la percevaient. La compensation par des fractions de TVA n'a pas, depuis lors, connu le dynamisme espéré.

Montants versés* en Md€ (en italique : CVAE)	2020	2021	2022	2023	2024	2025e
Régions	9,742	9,764	10,700	10,894	10,893	11,048
Départements	4,589	4,476	4,392	4,878	4,834	4,902
EPCI et communes	5,174	5,115	4,950	5,498	5,449	5,527

*compte tenu des régularisations effectuées chaque année au titre de l'année précédente.
Sources : DGFIP, DGCL et estimations La Banque Postale.
N.B. : pour les CTU et la métropole de Lyon, les montants perçus au titre des composantes régionale, départementale et intercommunale des produits sont pris en compte distinctement dans les trois catégories.

Quant à la CFE, perçue par les EPCI et les communes appartenant à une communauté de communes en fiscalité additionnelle, son évolution doit être appréciée avec prudence du fait des diverses décisions nationales (notamment sur la division par deux des bases des locaux industriels), départementales (coefficients annuels de revalorisation des locaux professionnels) et locales (décisions relatives aux exonérations ou aux bases minimales).

On se bornera à signaler que son montant a évolué, toutes collectivités confondues, de 8,115 milliards d'euros en 2020 à 8,455 milliards d'euros estimés en 2025, et que la compensation de la réforme de 2021 sur l'assiette a progressé comme les bases mais sans tenir compte des évolutions de taux⁴. À noter par ailleurs que le nombre d'EPCI soumis à la fiscalité professionnelle unique est passé de 1 075 en 2020 à 1 095 en 2022, soit près de 90 % du total.

Taxe GEMAPI

La taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations est, sans conteste, devenue un outil majeur du financement de cette compétence intercommunale, avec un montant passé de quelque 204 millions d'euros en 2020 (d'après les comptes de la DGFIP) à un produit voté proche de 600 millions d'euros en 2025. 80 % des EPCI l'ont à ce jour instituée, même si une poignée d'entre eux se contente encore d'un produit nul. Il existe une diversité de situations, tant géographiques que financières : plafonné à

40 euros par habitant⁵, son produit n'atteint ou ne s'approche du maximum légal que dans une dizaine de cas, alors qu'il reste inférieur à 5 euros par habitant dans un EPCI sur quatre.

Le **versement mobilité**, élément essentiel du financement des mobilités du quotidien, a fait l'objet d'un développement dans notre étude [Accès Territoires n°15 Mobilités du quotidien : entre présent complexe et avenir incertain](#).

⁴ L'évolution de cette compensation est remise actuellement en cause dans le cadre des débats sur le budget 2026.
⁵ Population dite « DGF ».

Premiers éléments d'analyse des annexes vertes des grandes collectivités

Une diversité de classifications révélatrice d'une diversité de situations et/ou d'un exercice complexe ?

Rappel : aux termes de l'article 191 de la loi de finances pour 2024, à compter de l'exercice budgétaire 2024, les comptes administratifs, ou financiers uniques, des collectivités locales de plus de 3 500 habitants en M57 ou M4 doivent comporter une annexe intitulée « Impact du budget pour la transition écologique ». Cette annexe présente les dépenses d'investissement qui contribuent, négativement ou positivement, à tout ou partie des objectifs de transition écologique de la France (correspondant aux 6 axes de la taxonomie verte¹). Pour les comptes 2024, seul l'axe 1 d'atténuation (« Lutte contre le changement climatique ») devait obligatoirement être pris en compte. Les autres axes seront intégrés progressivement dans les exercices suivants. Un [décret d'application](#) et une [maquette](#) de cette annexe ont éclairci les dispositions de l'article 191. Ainsi, 17 comptes à analyser en investissement sont clairement identifiés (au sein des comptes 20, 21 et 23) et leur classification est divisée en 5 catégories : favorable, défavorable, neutre, et non cotée. En outre, la catégorie « mixte » enregistre les dépenses qui présentent des caractères différents au regard des axes étudiés, lorsque ceux-ci sont multiples. À noter qu'une présentation par fonction est également prévue dans la maquette.

Analyse des annexes vertes de 15 régions-CTU

Nous avons pu traiter les annexes de 15 régions-CTU. Le principal constat de cette première phase d'étude est la grande diversité observée dans leur mise en œuvre.

Diversité dans le montant des dépenses analysées

5,9 milliards d'euros de dépenses d'investissement ont été analysées, soit en moyenne 41 % des investissements hors dette de l'échantillon. Néanmoins, si 4 régions ont étudié plus de 80 % de leurs dépenses, 4 régions en ont étudié moins de 10 % ; l'écart tenant principalement à la prise en compte ou non des subventions versées². De même, seul l'axe 1 sur l'atténuation étant obligatoire cette année, une seule collectivité est allée au-delà de cette exigence en analysant également ses dépenses au filtre de l'axe 6 (« Préservation de la biodiversité »).

Diversité dans la classification

En moyenne, près de 46 % des dépenses analysées ont été considérées comme favorables, à peine 10 %

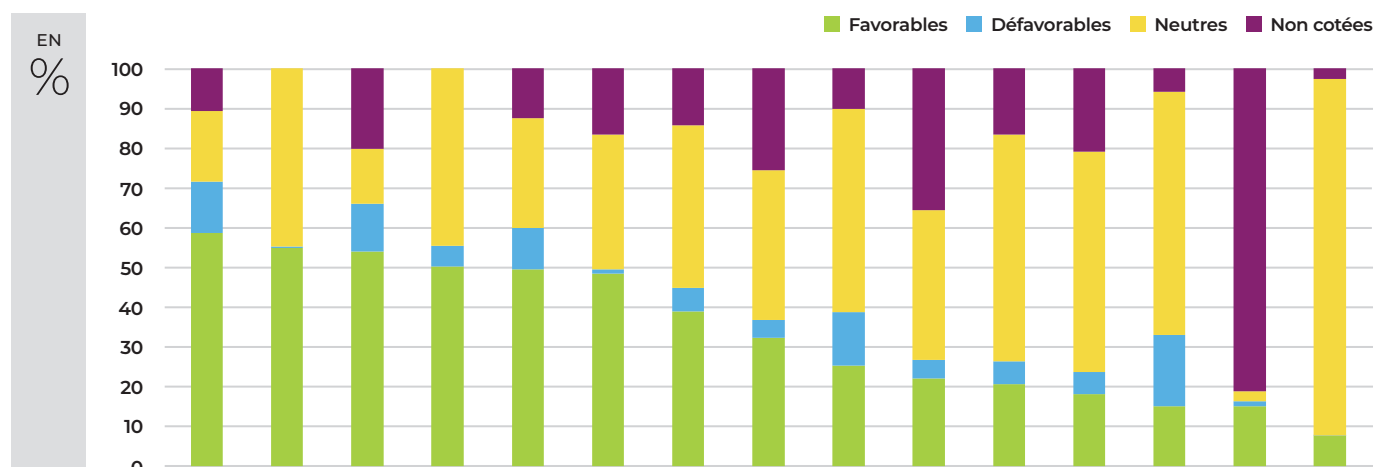
comme défavorables, 28 % neutres et 16 % non cotées.

La classification « mixte » n'a été retenue que par une collectivité : elle traduit bien, au cas particulier, la complexité des politiques publiques locales puisque les dépenses de la fonction « Transports » (cf. plus loin) ont été jugées en grande majorité favorables à la lutte contre le changement climatique, mais au contraire défavorables à la protection de la biodiversité.

Par ailleurs, ces moyennes cachent en réalité une forte hétérogénéité. Ainsi, sur le total près de la moitié des dépenses sont jugées favorables, mais les pourcentages varient de 8 % à 59 % individuellement et seules trois régions dépassent les 50 %. Enfin, les catégories « neutres » ou « non cotées », ont été utilisées de façon très diverse, la 1^{ère} enregistrant des écarts allant de 3 % à 90 % et la seconde de 0 % à 81 % du total des dépenses.

Annexes vertes régionales : classification des dépenses par région

© La Banque Postale



Ici, chaque histogramme représente une région.

Source : annexes vertes 2025 de 15 régions-CTU, traitement La Banque Postale.

¹ 1/ atténuation du changement climatique, 2/ adaptation et prévention des risques naturels, 3/ gestion des ressources en eau, 4/ transition vers une économie circulaire, gestion des déchets, prévention des risques technologiques, 5/ prévention et contrôle des pollutions de l'air et des sols, 6/ préservation de la biodiversité et protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

² Pour les régions n'ayant pas étudié les subventions, la part des dépenses prises en compte varie de 19 % à 74 %.

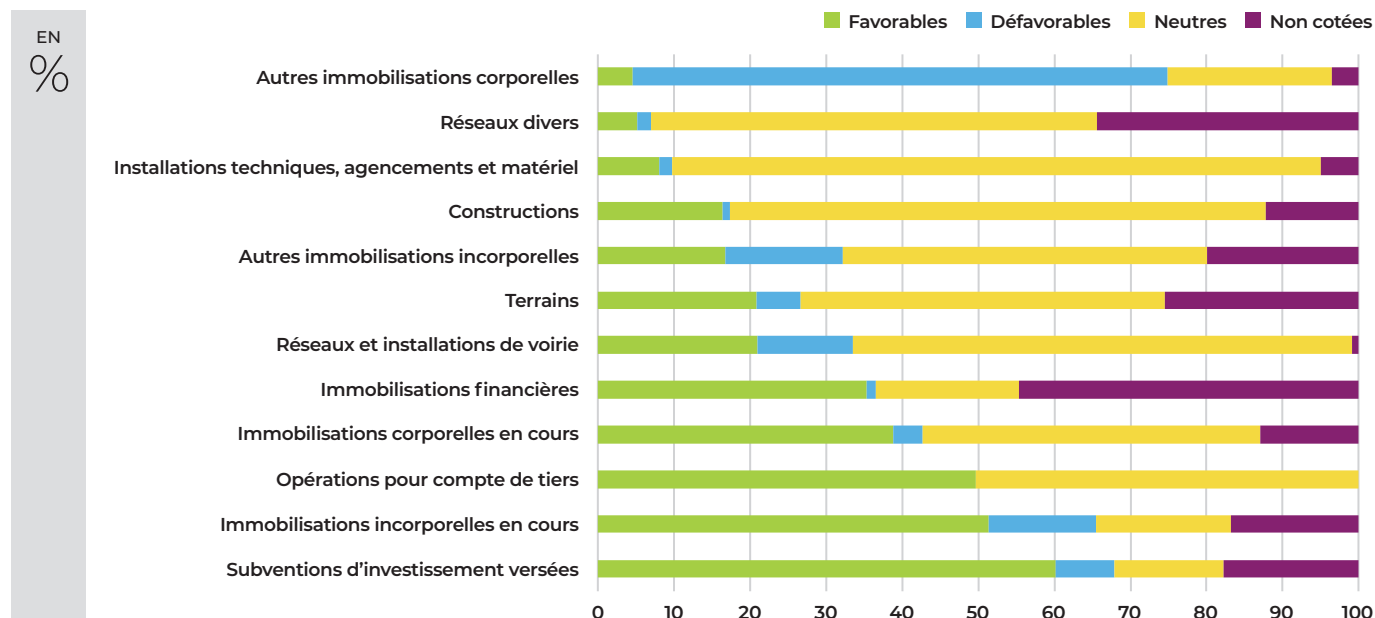
Diversité dans la nature des dépenses retenues

Une étude plus fine des dépenses selon leur nature (subventions, immobilisations corporelles, incorporelles, réseaux de voirie...) fait également apparaître des écarts dans les appréciations mais également le traitement.

Ainsi les subventions versées, poste le plus important en masse, sont en moyenne considérées comme favorables à 60 %, mais seules 5 régions ont en réalité inscrit des montants pour ce type de dépenses³.

Annexes vertes régionales : classification des dépenses par nature

© La Banque Postale



Source : annexes vertes 2025 de 15 régions-CTU, traitement La Banque Postale.

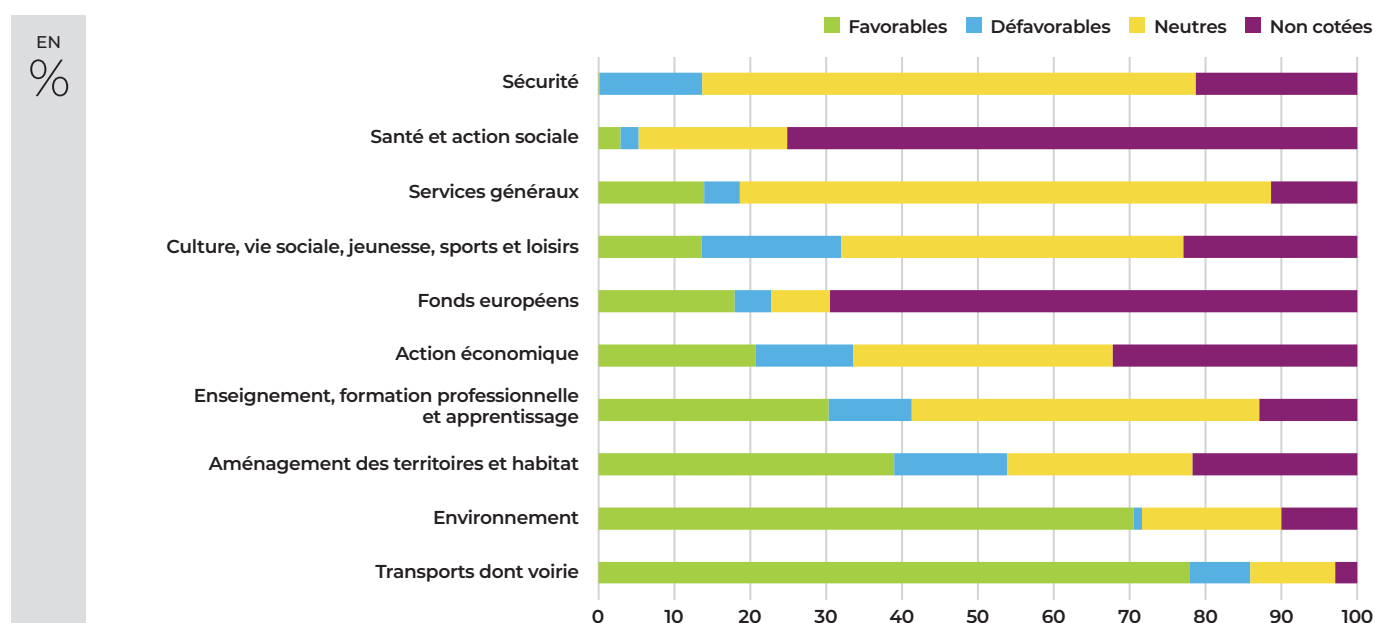
Diversité par fonction

L'analyse s'effectue également par fonction et les disparités sont tout aussi visibles. Ainsi, en moyenne 78 % des dépenses au titre de la politique publique des transports sont considérées comme favorables et 46 % de celles pour l'enseignement et la formation

professionnelle sont neutres. Individuellement néanmoins, les pourcentages varient de 10 % à 98 % de dépenses favorables pour les transports et de 2 % à 98 % de dépenses neutres pour l'enseignement.

Annexes vertes régionales : classification des dépenses par fonction

© La Banque Postale



Source : annexes vertes 2025 de 15 régions-CTU, traitement La Banque Postale.

³ Dépense qui est d'ailleurs identifiée dans la maquette mais qui ne figure pas dans le décret.

Analyse des annexes vertes de 87 départements

Nous avons pu analyser les annexes de 87 départements. Une poignée de collectivités n'ont pas publié d'annexe, soit par défaut d'obligation⁴, soit en raison de difficultés logicielles⁵. Le principal constat, comme pour les régions, est la grande diversité observée dans leur mise en œuvre.

Tous les départements étudiés ont analysé l'axe lutte contre le changement climatique (axe 1 aussi appelé atténuation), le seul obligatoire cette année. Douze d'entre eux ont également étudié au moins un autre axe dont huit sur tous les axes cités. Les développements qui suivent sont relatifs uniquement à l'axe lutte contre le changement climatique.

Diversité dans le montant des dépenses analysées

Les dépenses analysées par nature et par fonction sont d'un montant différent, essentiellement du fait que 5 départements ont réalisé l'analyse uniquement par nature. Ce sont 6,5 milliards d'euros qui ont été analysés, soit environ 61 % des dépenses d'investissement des départements étudiés. Selon les départements, ce pourcentage varie entre 19 % et 100 %, avec 7 départements en deçà de 40 % et, à l'inverse, 14 au-dessus de 80 %.

Diversité dans la classification

24 % des dépenses analysées ont été considérées comme favorables, 14 % comme défavorables, 47 % neutres et 15 % non cotées. La cinquième et dernière classification, « mixte », n'a été retenue que pour les douze départements « multi-axes ».

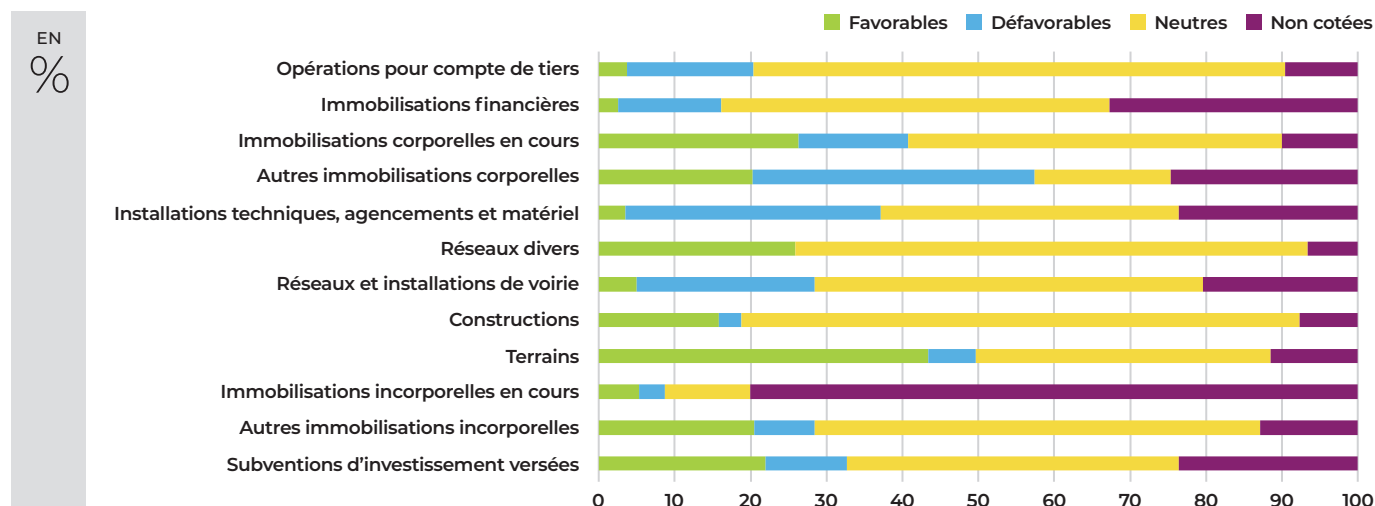
Par ailleurs, ces moyennes cachent de très fortes disparités entre collectivités. Si près d'un quart des dépenses sont jugées favorables en moyenne, ce pourcentage varie de 0 %⁶ à 71 % selon les départements, dont seuls trois dépassent 50 %. Pour un quart des départements, 11 % ou moins de leurs dépenses analysées sont considérées comme favorables quand, pour un autre quart, ce sont au moins 28 % de leurs dépenses. Cette diversité est également observée sur les autres catégories, avec l'écart interquartile le plus important pour les dépenses considérées neutres⁷ : entre 29 % et 71 % des dépenses analysées sont dans ce cas pour la moitié des départements, soit un écart interquartile de 42 points. Il est beaucoup plus faible pour les dépenses non cotées, à hauteur de 11 points, et il est intéressant de constater que la part moyenne de dépenses non cotées (15 %) est supérieure au troisième quartile (11 %), illustrant que la moyenne sur cet item est fortement tirée vers le haut par quelques départements n'ayant pas coté une majorité de leurs dépenses.

Diversité dans la nature des dépenses retenues

Une étude plus fine des dépenses selon leur nature (subventions, immobilisations corporelles, incorporelles, réseaux de voirie...) fait également apparaître des écarts dans les appréciations mais également le traitement. Pour illustration, si les subventions versées présentent des pourcentages proches des moyennes évoquées plus haut (considérées favorables pour 22 % d'entre elles, défavorables pour 11 %, neutres pour 44 % et non cotées pour 22 %⁸), seuls 12 départements ont analysé ce type d'investissement dans le cadre des annexes vertes⁹.

Annexes vertes départementales : classification des dépenses par nature

© La Banque Postale



Source : annexes vertes 2025 de 87 départements, traitement La Banque Postale.

⁴ Si leur comptabilité était toujours tenue en 2024 selon la nomenclature M52.

⁵ Ces difficultés pouvant se traduire également dans des différences de traitement entre analyse par nature et analyse par fonction.

⁶ Dans le cas particulier d'un département ayant classé l'ensemble de ses dépenses comme « neutres ».

⁷ Les dépenses considérées neutres sont également les plus importantes, représentant 47 % des dépenses analysées.

⁸ Le fait que deux tiers des dépenses ne soient pas clairement « orientées » traduit sans doute en partie la difficulté pour les financeurs à identifier clairement l'impact des opérations qu'ils subventionnent.

⁹ Dépense qui est d'ailleurs identifiée dans la maquette mais qui ne figure pas dans le décret.

Diversité par fonction

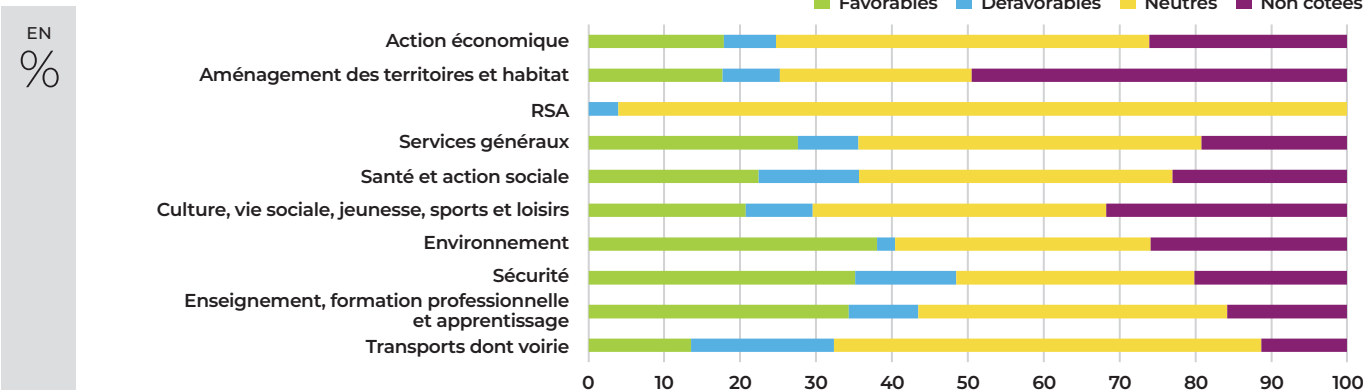
Une fonction occupe une place prépondérante. Il s'agit des transports (y compris la voirie), qui concentrent 47 % des dépenses d'investissement 2024 analysées. Si 11 % de ces dépenses sont non cotées et 56 % jugées neutres, un équilibre relatif est observé entre favorables (14 %) et défavorables (19 %). L'autre fonction essentielle, équivalente à 27 % des dépenses d'investissement en 2024, correspond à l'enseignement, la formation professionnelle et l'apprentissage ». L'item « neutre »

occupe à nouveau le pourcentage le plus important, avec 40 %. En revanche, la part des dépenses jugées favorables (34 %) est beaucoup plus élevée que celle défavorables (9 %), sachant que 16 % des dépenses de cette fonction ne sont pas cotées.

À noter toutefois qu'à l'analyse de ces deux fonctions par départements, une forte hétérogénéité est à nouveau observée sur les pourcentages de dépenses favorables, défavorables, neutres et non cotées.

Annexes vertes départementales : classification des dépenses par fonction

© La Banque Postale



Source : annexes vertes 2025 de 82 départements, traitement La Banque Postale.

Analyse des annexes vertes de 110 villes d'au moins 50 000 habitants et de 34 EPCI d'au moins 200 000 habitants

Les enseignements à tirer d'un échantillon aussi réduit¹⁰ du bloc communal n'ont bien évidemment qu'une valeur relative, mais il est significatif qu'on retrouve dans les annexes étudiées les mêmes disparités que dans les régions et départements. En revanche, leur inscription dans le processus de la transition écologique semble déjà nettement plus marquée : ainsi, près de 35 % des dépenses communales et plus de 40 % des dépenses intercommunales sont considérées comme favorables à la lutte contre le réchauffement climatique, contre respectivement 6 % ou 12 % défavorables et entre 37 et 47 % de dépenses neutres ; les dépenses non cotées ne représentant qu'environ un dixième du total.

Sur les seules subventions versées, presque la moitié sont vues comme favorables, dans un rapport de 5 à 10 avec les dépenses défavorables ; la différence d'analyse avec les départements est sans doute significative de la proximité plus grande des communes et de leurs

groupements vis-à-vis de leurs bénéficiaires et donc d'une facilité plus marquée à financer essentiellement des actions positives pour le climat. De manière également significative, même les opérations foncières clairement identifiées (terrains, constructions, réseaux) sont également considérées comme favorables cinq fois plus souvent que défavorables, ce qui s'inscrit bien dans les priorités d'action autour de la transition écologique.

En termes fonctionnels, il n'est pas étonnant de remarquer que les dépenses environnementales sont vues comme favorables à hauteur de 60 % dans les communes et de 40 % dans les EPCI (ceux-ci classant en « neutres » une majorité relative de leurs actions), mais également les dépenses relatives à la mobilité (près de la moitié dans les deux catégories, pour moins d'un sixième de dépenses défavorables en dépit, si l'on ose dire, du poids relatif de la voirie).

	Favorables	Défavorables	Neutres	Non cotées
Communes	34,0 %	5,7 %	47,2 %	13,1 %
EPCI à fiscalité propre	40,5 %	12,4 %	37,3 %	9,8 %

Source : annexes vertes 2025 de 110 villes et 34 EPCI, traitement La Banque Postale.

¹⁰ Plus de 4 500 communes et intercommunalités (sans compter les syndicats) sont concernées par les annexes vertes.

Évolution des finances locales

(COMPTE SYNTHÉTIQUE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET DES EPCI
AVEC ET SANS FISCALITÉ PROPRE)

en Md € courants	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025p
SECTION DE FONCTIONNEMENT									
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	229,8	233,4	240,0	235,7	248,5	260,1	270,6	277,5	283,7
Recettes fiscales	142,6	150,0	155,5	153,6	159,9	167,6	173,5	176,9	181,1
Dotations et compensations fiscales	41,3	37,1	37,2	37,2	39,3	39,7	40,5	40,5	40,5
Participations	12,0	11,4	11,7	12,4	13,2	14,2	15,3	16,4	16,7
Produit des services	21,4	22,4	23,2	20,6	22,9	25,0	26,1	27,5	28,9
Autres recettes	12,6	12,5	12,3	11,9	13,2	13,6	15,2	16,3	16,6
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	192,5	193,7	197,4	197,3	203,5	213,8	227,2	235,6	241,4
Dépenses de personnel	67,9	68,4	69,5	70,3	72,2	76,1	79,7	83,0	85,8
Charges à caractère général	44,3	45,6	47,2	45,7	48,5	52,5	57,3	60,6	61,6
Dépenses d'intervention	69,7	70,1	71,0	71,2	72,5	74,9	78,8	80,6	82,6
Autres dépenses	5,7	5,1	5,4	5,9	6,5	6,6	6,6	6,0	6,0
Intérêts de la dette	4,8	4,6	4,3	4,1	3,8	3,7	4,8	5,4	5,5
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	37,3	39,6	42,6	38,4	45,0	46,3	43,4	41,9	42,3
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	20,2	22,0	24,7	20,6	26,9	27,8	24,7	22,9	23,0
FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT									
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	55,1	58,0	65,5	60,9	65,1	69,8	74,9	79,7	80,6
Autofinancement des investissements (5)=(3)-(9)	35,5	37,1	42,8	34,2	39,4	42,6	46,7	44,9	44,2
Recettes d'investissement (6)	19,0	20,8	22,0	21,7	23,1	24,1	26,0	27,0	28,0
Flux net de dette (7) :	0,5	0,2	0,7	5,0	2,6	3,0	2,2	7,8	8,5
· Emprunts nouveaux*	17,6	17,8	18,6	22,8	20,7	21,5	20,9	26,8	27,7
· Remboursements* (8)	17,1	17,7	17,9	17,9	18,1	18,4	18,7	19,0	19,2
Variation du fonds de roulement (9)=(3)+(6)+(7)-(4)	1,8	2,5	-0,2	4,3	5,6	3,6	-3,3	-3,0	-1,9
* hors opérations financières.									
DÉPENSES TOTALES									
(HORS REMBOURSEMENTS DE DETTE) = (2)+(4)	247,6	251,8	262,8	258,1	268,6	283,6	302,0	315,3	322,0
ENCOURS DE DETTE AU 31 DÉCEMBRE	190,4	191,4	192,5	197,6	200,5	202,6	204,9	212,7	221,2

Budgets principaux et budgets annexes consolidés des flux croisés.
p : prévisions

Sources et périmètre de l'étude

Les données portent sur la France entière. Le compte « collectivités locales » regroupe les budgets principaux et annexes des régions, collectivités territoriales uniques, départements, communes, groupements à fiscalité propre et les syndicats intercommunaux. Les comptes sont consolidés, les flux entre ces collectivités étant retraités. Cette année les comptes d'Île-de-France Mobilité (IDFM) ont été analysés sur les exercices 2023 et 2024 (cf. page 24) mais ils ne font pas l'objet d'une consolidation avec les collectivités locales.

Les comptes par niveau de collectivité locale traitent uniquement les budgets principaux (sauf mention contraire). Ils sont fondés sur les données définitives (jusqu'en 2023) et quasi-définitives (pour 2024) des comptes administratifs ou de gestion (sources : La Banque Postale, DGCL et DGFIP).

Pour l'exercice 2025, les données sont des prévisions élaborées par La Banque Postale à partir d'informations internes ou des travaux de différents organismes (Observatoire des Finances et de la Gestion Publiques Locales, DGCL, Cabinet FSL, DGFIP, Insee). Elles sont également basées sur les tendances qui se dégagent des décisions modificatives votées par un échantillon de collectivités, sur les remontées de départements grâce à l'appui du Club des directeurs financiers des départements et celles de grandes communes et d'EPCI grâce à l'appui de France Urbaine.

Cette publication s'enrichit depuis l'année dernière d'une analyse de la présentation fonctionnelle des comptes locaux. Les données de 2015 à 2024 sont issues des balances comptables mises en ligne par la DGFIP. Les données 2025 portent sur un échantillon de budgets primitifs fourni par le cabinet FSL.

L'impact des changements de périmètre est précisé le cas échéant sous les tableaux concernés. Pour rappel, à compter de 2019, la commune et le département de Paris ont fusionné pour former une collectivité unique à statut particulier, comptabilisée dans le compte des « communes ». Par ailleurs, les collectivités territoriales uniques (Guyane, Martinique et Corse) sont comptabilisées dans le compte « régions » et les établissements publics territoriaux (EPT) sont comptabilisés dans le compte « groupements à fiscalité propre ». La Collectivité européenne d'Alsace qui regroupe depuis 2021 les conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin est toujours analysée avec les départements.

Avertissement

Les données figurant dans le présent document sont fournies à titre indicatif et ne constituent pas un engagement de La Banque Postale. Ce document est fourni à titre informatif. La reproduction partielle ou totale du présent document doit s'accompagner de la mention La Banque Postale.

Pour nous contacter



**Direction des études et de la recherche
La Banque Postale**

CP X 702 - 115 rue de Sèvres - 75275 Paris cedex 06
etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr



Retrouvez toutes les publications de La Banque Postale :

<https://www.labanquepostale.com/legroupe/actualites-publications/etudes.financeslocales.html>

<https://www.labanquepostale.fr/collectivites.html>



Publication réalisée par la Direction des études et de la recherche de La Banque Postale. Directeur de la publication : Serge Bayard. ISSN 2272-5210 - Septembre 2025
- La reproduction partielle ou totale du présent document doit s'accompagner de la mention La Banque Postale.

LA BANQUE POSTALE - Société anonyme à Directoire et Conseil de Surveillance au capital de 6 585 350 218 €. Siège social et adresse postale : 115 rue de Sèvres
75 275 Paris CEDEX 06. RCS Paris 421 100 645 - Code APE 6419Z, intermédiaire d'assurance, immatriculé à l'ORIAS sous le n° 07 023 424. [labanquepostale.com](https://www.labanquepostale.com).