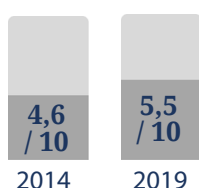
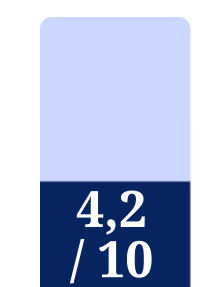


Strasbourg

Une trajectoire désormais sous tension
du fait d'un endettement en forte
accélération



Note de santé financière



sur les **12**
plus grandes villes
françaises



En 2024, la situation financière de Strasbourg apparaît moins favorable qu'en 2019. La ville se situe en-dessous de la moyenne des douze grandes villes analysées, avec une note de 4,2/10 (contre 5,6/10 en moyenne) et un classement de 11^e sur 12. Si Strasbourg n'est pas encore en situation d'alerte, elle a clairement quitté la zone de confort avec un dernier mandat marqué par une accélération rapide de l'endettement, qui place sa trajectoire proche de la zone d'alerte.

**Une trajectoire tirée par l'investissement,
mais un financement de plus en plus
contraint par des marges limitées**

L'investissement progresse et les dépenses d'équipement demeurent élevées, à un niveau

supérieur à la moyenne des villes analysées. Cette dynamique ne s'est toutefois pas accompagnée d'un renforcement équivalent de l'épargne brute. En conséquence, l'effort d'investissement est financé de plus en plus largement par le recours à l'endettement, ce

qui tend mécaniquement la trajectoire financière de la ville. Le chiffre qui résume cette évolution est celui de la durée de désendettement : en 2024, Strasbourg mettrait 10 ans à rembourser sa dette en mobilisant ses marges annuelles, contre 5 ans en 2019. Le budget 2025 anticipe un niveau proche de 12 ans, c'est-à-dire au contact de la zone d'alerte - lequel budget 2025 a certes été construit dans un contexte d'incertitudes entourant la loi de finances au moment de son adoption. La ville aborde donc la période 2026-2032 avec une contrainte claire : stabiliser la dette sans casser l'investissement. Si la trajectoire de désendettement continue de se tendre, les arbitrages se resserreront : soit ralentir certains projets, soit dégager davantage de marges sur les dépenses du quotidien, soit, à terme, mobiliser davantage la fiscalité.

Des dépenses du quotidien plutôt maîtrisées, sans hausse notable des effectifs

Les dépenses de fonctionnement augmentent, mais sans rupture spectaculaire : elles progressent à un rythme modéré, et la part des dépenses de personnel reste stable et plutôt contenue par rapport aux autres villes analysées (autour de la moitié du fonctionnement). Strasbourg conserve

ainsi un niveau de "rigidité" légèrement inférieur à la moyenne, ce qui signifie qu'elle dispose encore de marges de pilotage. Le problème n'est donc pas un dérapage immédiat du fonctionnement ; c'est le fait que, dans le même temps, l'endettement affiche une forte hausse.

Une fiscalité en hausse, mais un levier moins "saturé" que dans d'autres villes

Les recettes de fonctionnement progressent, principalement grâce à la fiscalité locale (+21 %). La taxe foncière augmente avec une hausse "discrétionnaire" du taux de taxe foncière d'environ +8 % sur la période. Le taux demeure inférieur à la moyenne des villes analysées. Strasbourg conserve donc une pression fiscale par habitant relativement contenue dans l'échantillon, ce qui laisse, en théorie, un levier fiscal plus disponible que dans les villes où l'impôt est déjà proche d'un plafond.

Un endettement de l'Eurométropole de Strasbourg plutôt maîtrisé

Du côté intercommunal, la dette progresse également, mais la capacité de désendettement reste maîtrisée (autour de 6 ans).

1.

Une dynamique significative des dépenses, portée notamment par l'investissement

Le budget par habitant de la ville de Strasbourg a augmenté de 0,3 % par an en moyenne entre

2014 et 2019, puis de 5 % par an en moyenne entre 2020 et 2024. Il est notamment tiré par les dépenses de personnel et les dépenses sociales, ainsi que par les dépenses d'investissement avec des projets ambitieux, notamment en faveur de la transition écologique, dans un contexte inflationniste.

Évolution des dépenses par habitant

Budget total	1 816 €	2014
par habitant	1 819 €	2019
	2 144 €	2024

Source : données comptables du ministère de l'Économie et des Finances (total des charges et emplois)

Les dépenses de fonctionnement sont en légère augmentation, avec une évolution des charges de personnel maîtrisée. Les dépenses de fonctionnement représentent 448 M€ en 2024. Stables entre 2014 et 2019, elles augmentent de 8 % sur la période 2019-2024 - bien moins qu'au niveau national pour les villes de la même strate démographique (+15 %). Contactée, la ville de Strasbourg indique que les dépenses de fonctionnement par habitant ont augmenté de 4 % entre 2014 et 2019 et de 13 % entre 2019 et 2024, pour atteindre 1521 € par habitant.

La part des dépenses de personnel par habitant dans les dépenses de fonctionnement à Strasbourg est stable entre 2019 et 2024 et inférieure à la moyenne des douze villes étudiées (49 % contre 53 %).

La ville a un taux de rigidité de son budget de fonctionnement légèrement inférieur à la moyenne des douze villes étudiées (50 % contre 51 %). Elle dispose donc de marges discrétionnaires pour faire évoluer ses dépenses, même si le budget primitif 2025 traduit justement cette volonté de poursuivre une politique volontariste, tirée par des dépenses d'investissement en augmentation. Les dépenses de fonctionnement ont été tirées par la dynamique des achats (+ 24 % entre 2019 et 2024), en raison notamment de la hausse de l'inflation en 2021-2023.

Part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement

Dépenses de fonctionnement	1 289 €	2014
par habitant	1 346 €	2019
	1 521 €	2024
Dépenses de personnel par habitant	704 €	2014
	705 €	2019
	748 €	2024
Taux de dépenses de personnel	55 %	2014
	52 %	2019
	49 %	2024

Source : données comptables du ministère de l'Économie et des Finances

Les dépenses d'investissement sont particulièrement dynamiques, correspondant à la moyenne des villes étudiées. Les dépenses d'investissement de la Ville de Strasbourg s'élèvent à 183 M€ en 2024, dont 61 %, en dépenses d'équipement. Ces dernières ont augmenté de 5 % par an en moyenne sur la période 2020 – 2024, hausse néanmoins moins importante que les dépenses d'investissement sur la période (+ 10 % par an en moyenne). Les dépenses d'équipement par habitant en 2024 à Strasbourg (383 €) se situent à la moyenne des villes de la même strate (384 €). La moyenne des dépenses d'équipement 2020-2024 (367 € en moyenne par an et par habitant) est supérieure à celle des douze villes étudiées (340 €).

Part des dépenses d'équipement dans les dépenses d'investissement de la ville

Dépenses d'investissement par habitant	527 €	2014
	473 €	2019
	623 €	2024
Dépenses d'équipement par habitant	427 €	2014
	378 €	2019
	383 €	2024
Taux de dépenses d'équipement	81 %	2014
	80 %	2019
	61 % ¹	2024

Source : données comptables du ministère de l'Économie et des Finances

¹ Contactée, la ville de Strasbourg indique que la baisse du taux de dépenses d'équipement est liée à la hausse des dotations d'amortissement du fait d'un changement dans le mode de calcul. Par conséquent, la ville alloue davantage de ressources à ses amortissements qu'auparavant.

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont orientées notamment vers l'enseignement, la culture, la jeunesse et les sports. Les dépenses de fonctionnement représentent, en 2024, 448 M€, dont 59 % sont des services généraux. Les principales fonctions sont, comme la plupart des villes étudiées, la culture, jeunesse et sport (14 %), la santé et action sociale (6 %) et l'enseignement (5 %).

Les dépenses d'investissement représentent, en 2024, 183 M€, dont 113 M€ pour les dépenses d'équipement. Parmi celles-ci, les principaux postes sont à nouveau l'enseignement (24 %), la culture, jeunesse et sport (19 %) et l'aménagement des territoires et habitat (15 %)

	Fonctionnement (M€)	en %	Moyenne des 12 grandes villes étudiées	Investissement (M€)	en %	Moyenne des 12 grandes villes étudiées
Services généraux	264	59 %	28 %	31	27 %	17 %
Sécurité	1	0 %	5 %	0,6	1 %	3 %
Enseignement	24	5 %	17 %	27	24 %	20 %
Culture, vie sociale, sports	65	15 %	18 %	21	19 %	19 %
Santé et action sociale	25	6 %	15 %	7	6 %	5 %
Aménagement des territoires et habitat	13	3 %	5 %	18	16 %	23 %
Action économique	2	0 %	1 %	3	3 %	1 %
Environnement	1	0 %	2 %	0,2	0 %	1 %
Transports	1	0 %	2 %	5	4 %	3 %

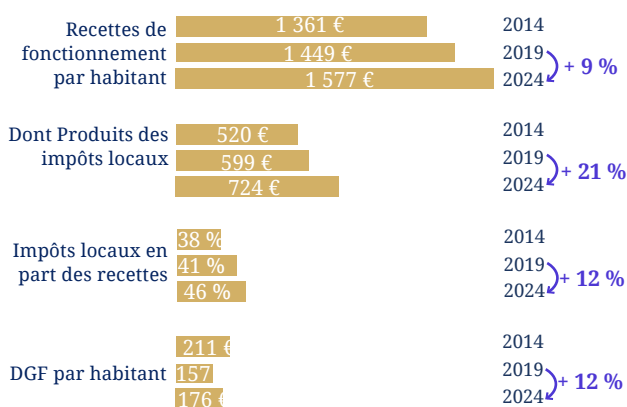
2.

Une pression fiscale dans la moyenne des villes analysées, avec une augmentation discrétionnaire du taux de taxe foncière plus importante que pour les autres villes entre 2019 et 2024

Les recettes de fonctionnement de la ville de Strasbourg s'élèvent, en 2024, à 464 M€, dont 46 % d'impôts locaux (5 points de moins que la moyenne de la strate). Si on ajoute tous les impôts et taxes confondus, ainsi que la fiscalité reversée, la fiscalité totale représente 66 % des recettes de fonctionnement de la ville de Strasbourg, soit légèrement moins que la moyenne de la strate (67 %).

La hausse des recettes de fonctionnement (+ 9 %) entre 2019 et 2024 est principalement portée par la croissance des produits de la fiscalité.

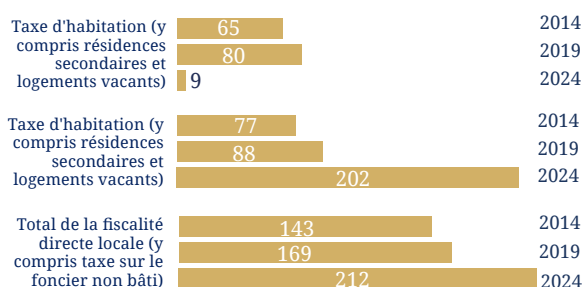
Principales recettes de fonctionnement par habitant



Source : Données comptables du ministère de l'Économie et des Finances

Première recette de fonctionnement de la ville de Strasbourg, le produit de la fiscalité directe locale s'élevait à 212 M€ en 2024, en augmentation de 26 % par rapport à 2019.

Produit de la fiscalité directe locale (en M€)



Source : Données comptables du ministère de l'Économie et des Finances

Deux éléments majeurs expliquent la hausse des recettes fiscales de Strasbourg entre 2019 et 2024 : l'accroissement des bases et la hausse des taux. En premier lieu, l'accroissement des bases

physiques, lié à l'augmentation de la population à Strasbourg, contribue à l'augmentation des recettes de la fiscalité locale. Le nombre de ménages résidant à Strasbourg a ainsi augmenté de 3,7 % entre 2019 et 2024. Par ailleurs, les bases fiscales sont réévaluées chaque année en fonction de l'inflation. Les valeurs locatives ont été revalorisées forfaitairement de 1,7 % en 2025, après des hausses de 3,9 % en 2024 et 7,1 % en 2023. Toutefois, les bases imposables de Strasbourg sont nettement inférieures à celles des villes de sa strate.

Bases imposables à Strasbourg et dans les communes de la même strate 2024 (en € par habitant)

Taxes	Bases imposables	
	Ville	Moyenne de la strate
Taxe d'habitation	89 €	140 €
Taxe sur le foncier bâti	1 481 €	1617 €

Source : Données comptables du ministère de l'Économie et des Finances

En second lieu, les taux de taxe foncière ont augmenté depuis 2019. Tout d'abord pour des raisons techniques : en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties a été transférée en 2021 aux communes, ce qui explique la hausse de 13,2 points du taux entre 2020 et 2021. L'évolution véritable du taux – une fois le retraitement du transfert de part départementale pris en compte – est en réalité de + 8 %, soit un peu moins que la moyenne des villes analysées (9,2 %). Le taux de TFPB demeure aujourd'hui inférieur aux taux moyens des villes de la même strate (+ 100 000 habitants), ainsi qu'aux taux moyens des villes analysées (37,4 % pour Strasbourg, contre 40,5 % en 2024 pour la moyenne des villes étudiées).

Évolution des taux de la fiscalité directe locale (en %)

	Taux voté 2024	Taux moyen de la strate 2024	Taux voté 2019	Taux moyen de la strate 2019
Taxe d'habitation	25,40 %	27,57 %	25,40 %	22,13 %
Foncier bâti	37,44 %	41,48 %	22,49 %	23,61 %
Foncier non bâti	72,52 %	37,68 %	72,52 %	37,59 %

Source : données comptables du ministère de l'Économie et des Finances

Malgré la hausse de fiscalité locale, Strasbourg bénéficie d'une "pression fiscale" inférieure à celle des autres villes étudiées (724 € par habitant en 2024, contre 843 € pour la moyenne des villes étudiées), ce qui justifie sa note (8,1/10) sur cet indicateur.

3.

Un endettement par habitant en hausse, mais encore inférieur à celui des villes de plus de 100 000 habitants

Au 31 décembre 2024, l'encours de la dette de la Ville de Strasbourg s'élevait à 378 M€, en hausse de 86 % par rapport à 2019. La dette par habitant en 2024 (1 285 €) est supérieure à celle des villes de la même strate démographique (1 097 €), alors qu'elle était bien inférieure en 2019 (716 € par habitant à Strasbourg, en 2019, contre 1 093 € en moyenne de la même strate).

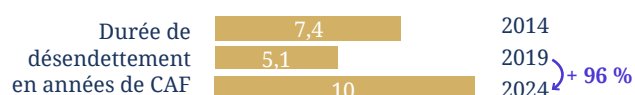
Évolution de la dette par habitant 2014-2024



Source : données comptables du ministère de l'Économie et des Finances

La capacité de désendettement est en hausse et représente un point d'alerte. Sur la période 2019 – 2024, la durée de désendettement de la ville de Strasbourg double pour atteindre 10 ans en 2024, un niveau proche du plafond de référence introduit par la loi de programmation des finances publiques 2018–2022 (12 ans). Le constat est préoccupant : d'une part, la capacité de désendettement de Strasbourg en 2024 est bien supérieure à la moyenne des 12 villes étudiées (5,6 ans en 2024) ; d'autre part, sa tendance est à la hausse, avec une évolution annuelle moyenne de + 21 % par an entre 2020 et 2024, confirmée par le budget primitif 2025, qui prévoit que cette capacité de désendettement se rapproche de 12 ans en 2025 - même si le BP 2025 a été construit dans un contexte d'incertitudes entourant la loi de finances au moment de son adoption.

Capacité de désendettement de la ville de Strasbourg (en années)



Source : données comptables du ministère de l'Économie et des Finances

Les données relatives à la CAF sont ici celles issues de la DGFIP, ce qui assure une analyse homogène et robuste entre les villes. Contactée, la ville de Strasbourg indique avoir depuis plusieurs années une gestion prudentielle consistant à constituer des provisions en y allouant certaines recettes exceptionnelles, pour en récupérer ensuite le produit de manière progressive en fonction des besoins. C'est notamment de cette façon qu'elle a pu faire face à la crise énergétique. Selon la ville de Strasbourg, un calcul alternatif à celui de la DGFIP, consistant à ajouter à la CAF retenue les reprises de provisions et à retrancher les dotations aux provisions, conduit la capacité de désendettement à s'améliorer pour les exercices 2019 (4,7 ans) et 2024 (8,9 ans). Ce calcul n'est pas celui retenu pour les autres villes et ne permet pas de comparer la ville de Strasbourg à celles-ci. Par ailleurs, il conduit à laisser inchangée la trajectoire observée entre 2019 et 2024, marquée par un quasi-doublement de la durée de désendettement.

4. Point sur la situation de l'intercommunalité

La ville de Strasbourg est au cœur de l'Euro-métropole de Strasbourg. Au 1er janvier 2015, l'Euro-métropole de Strasbourg a succédé à la communauté urbaine. Elle est composée de 33 communes et compte 520 036 habitants en 2024. La croissance démographique a été forte entre 2014 et 2024 : 9 % d'habitants en plus. Conformément à l'article L.5217-2 du code général des collectivités territoriales, la métropole exerce de plein droit des compétences dans les domaines suivants : développement et aména-

gement économique, social et culturel ; aménagement de l'espace métropolitain (urbanisme, PLU, aménagement numérique, voirie, mobilité, etc.) ; politique locale de l'habitat ; politique de la ville ; gestion des services d'intérêt collectif (assainissement, fourrière, service d'incendie et de secours, etc.) ; protection et mise en valeur de l'environnement (gestion des déchets ménagers, transition énergétique, lutte contre la pollution de l'air, etc.). En plus de ces compétences obligatoires énumérées dans le CGCT, la métropole exerce des compétences déléguées par les communes (développement de l'audiovisuel, du cinéma et du multimédia, diverses actions de soutien, funéraire, etc.).

Le budget de l'Euro-métropole de Strasbourg représente 1,5 Md € en 2024. Si le budget par habitant a été stable entre 2014 et 2019, il a fortement augmenté depuis (+ 34 % entre 2019 et 2024), du fait notamment des transferts de nouvelles compétences et de l'intégration de nouvelles communes.

Budget par habitant de l'Euro-métropole de Strasbourg (en M€)

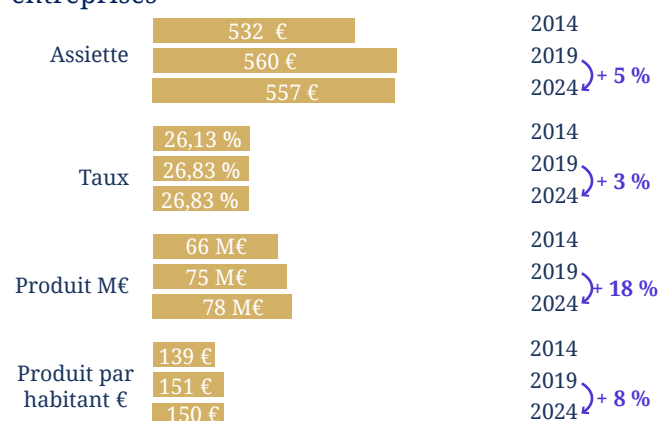
Budget total par habitant	2 290	2014
	2 116	2019
	2 834	2024

+ 24 %

Source : Données comptables du ministère de l'Économie et des Finances

Le produit de la cotisation foncière des entreprises croît de 18 % entre 2014 et 2024. L'essentiel de la hausse est porté par l'accroissement de l'assiette (+ 5 %), combiné à la hausse des taux entre 2014 et 2024 (+ 3 %).

Évolution de la contribution foncière des entreprises



Source : Données comptables du ministère de l'Économie et des Finances

L'encours de la dette a fortement augmenté entre 2014 et 2019 (+ 20 %), du fait notamment des transferts de compétences en provenance

des communes membres - la dette des équipements transférée est également reprise par la métropole. Depuis 2019, cette tendance se poursuit : + 25 % entre 2019 et 2024.

Dette par habitant



Source : Données comptables du ministère de l'Économie et des Finances

Néanmoins, malgré cette dynamique, la capacité de désendettement de l'Eurométropole de Strasbourg en 2024 (6,4 ans) demeure maîtrisée, bien en-deçà du plafond de référence introduit par la loi de programmation des finances publiques 2018–2022 (12 ans).

Tableau de calcul de l'indicateur

Indicateur	Valeur Ville en 2014	Note / 10 en 2014	Valeur ville en 2019	Note / 10 en 2019	Valeur Ville en 2024	Note / 10 en 2024
Dette/CAF (en années)	7,4	6	5,1	7,9	10	3,7
Taux d'épargne de gestion	8 %	2	10 %	3,1	9 %	2,8
Dépenses d'équipement par habitant moyenne sur les 5 dernières années comparée à la moyenne des villes analysées	427 €	5,5	286 €	5,5	366 €	6,8
Taux de rigidité de la dépense comparé à la moyenne des villes analysées	53 %	3,7	49 %	4,3	50 %	4,8
Pression fiscale (produit de la fiscalité locale par habitant) comparé à la moyenne des villes analysées	520 €	8,6	599 €	7,9	724	8,1
Part des dépenses transition écologique (% budget investissement)	Non disponible		Non disponible		25 %	1,3
Dépendance aux dotations (% recettes)	16 %	8,2	11 %	8	21 % ²	4,3
Note globale pondérée	4,8		5,7		4,2	

² Contactée, la ville de Strasbourg indique que les dotations intègrent les dotations de l'État mais aussi les participations des autres collectivités territoriales. Par exemple, la ville de Strasbourg perçoit 15,6 M€ de la collectivité européenne d'Alsace au titre de la délégation sociale (la ville emploie, pour le compte du département, des travailleurs sociaux).

Tableau récapitulatif

Population					
Population de la ville	294 229 (2024)				
Population de la métropole	520 036 (2024)				
	Prévisionnel (Budget)	Réalisé (comptes)			
	2025 (M€)	Montant brut 2024 (M€)	Montant par habitant 2024 (€)	Évolution annuelle moyenne par habitant : 2014 - 2019	Évolution annuelle moyenne par habitant : 2020 - 2024
Dépenses de la ville					
Budget total	669	631	2 036	0,3 %	3,8 %
Dépenses de fonctionnement	465	448	1 459	1 %	2,7 %
Dont charges de personnel	226	220	748	0 %	2,6 %
"Top 3" par fonction en 2024 (hors opérations non ventilables)	1. Services généraux : 264 M€ 2. Culture, jeunesse, sport : 64 M€ 3. Santé et action sociale : 25 M€				
Dépenses d'investissement	204	183	577	1,5 %	7,5 %
Dont dépenses d'équipement	142	113	383	1,7 %	4,8 %
"Top 3" par politiques publiques en 2024 (hors opérations non ventilables)	1. Services généraux : 31 M€ 2. Enseignement : 27 M€ 3. Culture, jeunesse, sport : 21 M€				
Recettes de la ville					
Produits des impôts locaux	237	213	724	3 %	4,2 %
DGF	52	52	176	-5,5 %	2,4 %
Épargne brute et "solde" (capacité ou besoin de financement)					
Épargne brute (CAF)	31	38	128	6 %	0,2 %
Capacité (+) ou besoin (-) de financement (en moyenne annuelle pour les évolutions)		-48	-164	-7,6 %	61 %
Dettes et capacité de remboursement					
Encours de la dette	377	380	1 285	-2 %	11 %
Dettes/capacité d'auto- financement (en années)		12	10	-6,4 %	21 %
Finances de la Métropole					
Budget total	1 354	1 474	2 834	-1,2 %	9,4 %
Dettes	776	800	1 536	3,6 %	6,2 %

Source : DGFIP (comptes individuels des collectivités : charges, produits, emplois et ressources) + OFGL pour la capacité/besoin de financement ; pour la ventilation par fonction le compte financier unique 2024 + pour 2025, le budget primitif

Finances locales : dérive globale ?

La France doit s'engager sur une trajectoire ambitieuse de redressement budgétaire. La seule stabilisation de la dette impose d'effectuer 140 Md€ d'économies d'ici 2029, selon les estimations de l'Institut Montaigne³.

Dans ce contexte, il sera difficile de ne pas mettre à contribution les communes et intercommunalités, qui représentent près de 12 % des dépenses publiques totales (191,2 Md€ par an)⁴. Cette mise à contribution, amorcée dans le budget 2026⁵, est susceptible de s'intensifier après les élections sénatoriales de septembre prochain et à mesure que la contrainte budgétaire

taire nationale se durcira⁶. Elle pourrait notamment prendre la forme d'un gel voire d'une réduction des transferts de l'État aux collectivités, qui représentent 150 Md€ par an⁷. Ce levier avait déjà été activé entre 2013 et 2017 lors du précédent épisode de maîtrise des finances locales - alors jugé significatif⁸. Au regard de l'ampleur des ajustements nécessaires, l'effort susceptible d'être demandé aux communes pourrait toutefois prendre une toute autre dimension.

La perspective d'un recul marqué des transferts de l'État imposera mécaniquement aux communes une maîtrise plus exigeante des

³ Trajectoire nécessaire pour se conformer à nos engagements européens. Voir : Institut Montaigne. N. Laine. (2025). Budget base zéro : décider sous la contrainte.

⁴ Budgets annexes et charges financières (11,6 Md€) compris. Les dépenses de l'ensemble des administrations locales (y compris régions, départements et organismes divers d'administration locale) sont de 329,7 Md€ en 2024 (19,8 % des dépenses publiques).

⁵ À ce stade, seules les intercommunalités sont directement mises à contribution via le "Dilico". Pour les communes, l'effort est plus indirect : moindre compensation des exonérations d'impôts fonciers industriels, absence d'indexation de la DGF sur l'inflation, réduction du Fonds vert et hausse des charges liée à l'augmentation du taux de cotisation à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

⁶ Et d'autant plus que les communes bénéficient encore d'une situation financière moyenne plus favorable que les autres échelons

⁷ Il s'agit en outre de l'un des seuls instruments juridiquement opérants pour infléchir la dynamique de la dépense locale, l'État ne pouvant s'immiscer directement dans la gestion des collectivités en raison du principe constitutionnel de libre administration posé par l'article 72 de la Constitution. Cette mise à contribution peut par exemple prendre la forme, comme c'est le cas cette année, d'un gel de la dotation globale de fonctionnement.

⁸ Pour un total de 11 Md€, ce qui a permis de diviser par deux le rythme de hausse des dépenses de fonctionnement des collectivités. Cet effort avait toutefois également entraîné une chute de l'investissement local. Voir : Cour des comptes. (2018). Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

dépenses. Or leur capacité à absorber cette contrainte budgétaire nouvelle dépendra de la solidité de leur gestion financière. C'est précisément l'objet de l'analyse conduite par l'Institut Montaigne sur les douze plus grandes villes françaises, : apprécier leur situation actuelle et l'évolution de leurs équilibres sur les deux dernières mandatures, afin d'identifier celles qui pourront intégrer ce choc sans ajustements brutaux et celles qui, au contraire, risquent d'être contraintes à augmenter les impôts locaux ou à réduire fortement l'investissement.

Des grandes villes inégalement préparées au choc budgétaire qui s'annonce

Face aux économies qui devront être effectuées sur la prochaine mandature, l'analyse conduite

par l'Institut Montaigne montre que **les marges de manœuvre des exécutifs municipaux seront très différentes en raison de la qualité inégale de la gestion financière sur le dernier mandat. Si certains exécutifs ont su concilier maîtrise des dépenses de fonctionnement et maintien d'un effort d'investissement, d'autres n'ont préservé un équilibre qu'au prix d'un sous-investissement ou d'un recours croissant à l'endettement**, faute de maîtrise des dépenses courantes. Cette maîtrise constitue en effet l'exercice le plus exigeant politiquement et techniquement pour un exécutif municipal : elle suppose des réorganisations profondes, la capacité à dépasser les inerties administratives et à lever les résistances aux mutualisations - notamment au niveau de l'intercommunalité. **L'analyse permet d'objectiver les exécutifs ayant fait preuve de ce savoir-faire, qui sera encore plus décisif lors de la prochaine mandature pour absorber la baisse attendue des transferts de l'État.**

Méthodologie du bilan financier des 12 plus grandes villes françaises

L'analyse menée par l'Institut Montaigne, qui s'est appuyé sur un panel de spécialistes des finances locales, repose sur l'examen d'indicateurs de santé financière croisés de manière à offrir une lecture robuste de la gestion financière de chaque ville. Chaque indicateur apporte un éclairage spécifique et vient compléter les autres, afin d'éviter les diagnostics partiels ou trompeurs fondés sur un seul critère. Ils servent de base à une note synthétique, calculée sur les années 2024, 2019 et 2014 pour évaluer l'évolution de la santé financière de la ville.

Le socle de l'analyse s'appuie sur deux indicateurs centraux de soutenabilité : la durée de désendettement et le niveau d'épargne de gestion. Ces deux dimensions sont indissociables : un niveau d'épargne élevé ne garantit pas, à lui seul, une trajectoire soutenable si l'endettement est excessif, pas plus qu'un endettement modéré n'est satisfaisant s'il repose

sur une érosion continue du niveau d'épargne. Cette première lecture est complétée par deux indicateurs qui éclairent les arbitrages budgétaires de moyen et long terme. Le niveau des dépenses d'équipement permet de vérifier qu'une situation financière apparemment favorable ne repose pas sur un sous-investissement reporté sur l'avenir⁹. Il est complété par un indicateur d'allocation de la dépense vers les investissements "verts", qui mesure l'orientation d'une partie des investissements vers les enjeux de transition écologique.

Enfin, les indicateurs de rigidité de la dépense, de pression fiscale et de dépendance aux dotations complètent l'analyse. Ils mettent en lumière le poids des dépenses difficilement ajustables, le degré d'autonomie financière et l'effort déjà demandé aux contribuables d'une commune. Leur combinaison permet ainsi de dépasser la seule question de l'équilibre budgétaire pour intégrer celle de la soutenabilité politique de la gestion financière municipale à long-terme, ou en cas de tension accrue sur les finances publiques. Le détail

⁹ L'indicateur de dépenses d'équipement permet aussi d'appréhender le niveau d'investissement de la municipalité en excluant le service de la dette, qui vient parfois occuper une majeure partie des dépenses d'investissement.

des indicateurs retenus, leur pondération et les calculs effectués pour chaque ville sont présentés en annexe.

Les fiches financières ont été transmises aux équipes sortantes de l'ensemble des villes étudiées afin de leur permettre de formuler des observations dans le cadre d'une

phase contradictoire. À l'exception de Toulon, toutes les collectivités ont répondu à cette sollicitation. Leurs remarques et demandes de précisions ont été examinées de manière collégiale, vérifiées et, le cas échéant, intégrées à l'analyse.

Au global, la situation financière moyenne des douze plus grandes villes françaises se détériore par rapport à 2019, passant de 6,2 à 5,6 sur 10. Dix des douze plus grandes villes voient leur note reculer. Cette fragilisation est d'autant plus préoccupante que les communes constituent, jusqu'à présent, la strate de collectivités la plus préservée sur le plan financier, avec une situation globalement plus solide que celle des départements et, dans une moindre mesure, des régions.

Derrière cette dégradation moyenne se dessinent des situations très contrastées selon les villes. Les situations les plus préoccupantes concernent Paris (3,4 sur 10), Strasbourg (4,2) et Marseille (4,7). La situation de Paris interpelle particulièrement par son niveau très dégradé, même si celui-ci s'inscrit dans une tendance de long terme : la capitale affichait déjà une mauvaise santé financière avant le début de la mandature actuelle, et sa trajectoire traduit davantage une lente dégradation depuis dix ans qu'une rupture récente.

La Ville de Paris, une situation particulièrement préoccupante

La situation de la Ville de Paris se distingue nettement de celle des autres grandes villes, tant par l'ampleur de son budget – 12 Md€ soit plus de 4 500 € par habitant, ce qui est supérieur à celui de toute autre collectivité territoriale¹⁰ – et par la dégradation continue de ses équilibres financiers depuis dix ans. L'encours de dette atteint 4 939 € par habitant, en hausse de 54 % depuis 2019 et de 170 % depuis 2014. En 2024, cette dynamique se traduit par un délai

de désendettement de 38 ans¹¹, soit quatre fois plus élevé que celui de la seconde ville la plus endettée (Strasbourg) et près de trente fois supérieur à celui de Toulon (1,4 an)¹².

Cette trajectoire est d'autant plus préoccupante qu'elle s'accompagne d'une forte dérive des dépenses de fonctionnement (7,4 Md€), qui progressent encore de 6,6 % en 2024 – soit un rythme nettement supérieur à celui observé pour les autres communes (+4,2 %) et les départements (+3,9 %). Le niveau élevé d'investissement (1,8 Md€ en 2024, +2,7 %) est désormais financé quasi exclusivement par l'emprunt. La Ville de Paris se trouve ainsi exposée à un

¹⁰ L'indicateur de dépenses d'équipement permet aussi d'appréhender le niveau d'investissement de la municipalité en excluant le service de la dette, qui vient parfois occuper une majeure partie des dépenses d'investissement.

¹¹ La taille du budget parisien s'explique notamment par le statut de collectivité à statut unique de la Ville de Paris, qui exerce les compétences de la commune et du département, ainsi que certaines compétences intercommunales.

¹² Contactée, la Ville de Paris indique que sa trajectoire financière s'améliorerait en 2025 et 2026 avec une diminution de la durée de désendettement. L'Institut Montaigne rappelle que ces valeurs se fondent sur des données prévisionnelles, lesquelles pourraient ne pas être vérifiées en exécution. Par ailleurs, le calcul des durées de désendettement annoncées (16 ans en 2025 et 12 ans en 2026) ne repose pas sur la même méthode que celle adoptée par la DGFIP et la Chambre régionale des comptes.

risque accru face à d'éventuels chocs exogènes comme une remontée des taux d'intérêt¹³. Cette combinaison d'un endettement très élevé, d'une épargne insuffisante

et d'une forte rigidité des dépenses place Paris dans une situation financière singulièrement fragile à l'orée de la prochaine mandature¹⁴.

À l'inverse, plusieurs villes présentent une **santé financière nettement plus solide**. Toulon se distingue avec la meilleure note (7,1 sur 10), suivie de Montpellier (7,0) et Lyon (6,8). Ces bons résultats traduisent avant tout une continuité de bonne gestion : Toulon et Lyon figuraient déjà parmi les mieux classées en 2019, sans inflexion majeure sur le dernier mandat.

L'analyse de l'évolution de la santé financière sur le dernier mandat est particulièrement éclairante, car elle permet de distinguer la qualité de la gestion actuelle de la situation héritée. Elle met en évidence des décrochages

très marqués. Strasbourg, Marseille et Nantes affichent les chutes les plus spectaculaires¹⁵.

À l'inverse, une amélioration se détache : **Nice, très mal classée en 2014 comme en 2019, enregistre une forte progression** (de 3,3 à 5,7 sur 10). Après toute une décennie en bas du classement, la ville repasse très légèrement au-dessus de la moyenne des grandes villes. Montpellier affiche également une amélioration, plus modeste mais qui peut être soulignée dans un contexte où la totalité des autres villes voient leur situation financière se dégrader.

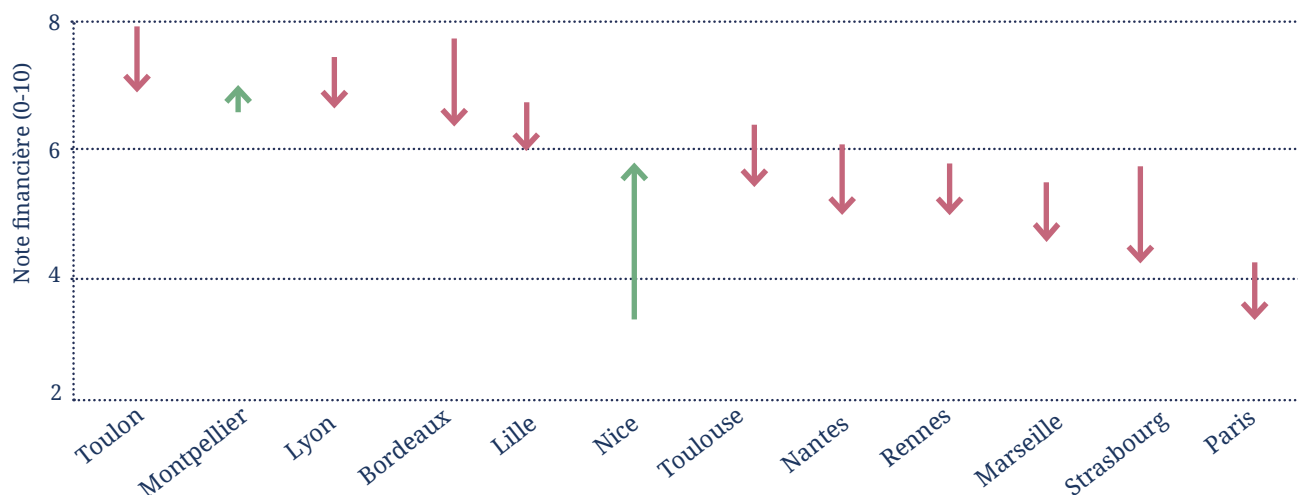
¹³ Le statut institutionnel particulier de la Ville de Paris n'explique pas sa durée de désendettement : celle-ci n'est en moyenne que de 4,7 ans pour les communes et 6,7 ans pour les départements. Au demeurant, une durée de 12 ans correspond au seuil d'alerte retenu par les juridictions financières.

¹⁴ Les dotations de l'État ne représentent toutefois que 3 % des recettes de la ville, ce qui réduit le risque en cas de gel ou de baisse de ces transferts.

¹⁵ Cette situation explique la note particulièrement faible attribuée à Paris dans notre indicateur. Cette appréciation peut diverger de celle des agences de notation, car ces dernières évaluent prioritairement le risque de défaut pour les créanciers. À cet égard, la richesse de l'économie parisienne, l'ampleur de son assiette fiscale et la possibilité théorique d'augmenter les prélèvements constituent des garanties solides. L'approche de l'Institut est différente : elle n'apprécie pas le seul risque d'insolvabilité, mais la soutenabilité interne de la trajectoire budgétaire, c'est-à-dire la capacité pour le prochain exécutif à financer durablement l'investissement sans dépendre d'un recours accru à l'emprunt ou d'éventuelles hausses d'impôts. La divergence d'analyse tient donc moins à un désaccord sur les chiffres qu'à une différence de grille de lecture et d'objectif.

¹⁶ Par exemple, notamment, mais ce n'est pas le cas de toutes les villes.

Évolution de la santé financière des 12 plus grandes villes sur la dernière mandature (2019 - 2024)



Source : Institut Montaigne

En élargissant la focale aux deux derniers mandats, on constate que certaines dégradations s'inscrivent dans une tendance de long-terme.

Les reculs de Nantes, Paris et surtout Rennes dans le classement ont ainsi débuté dès 2014.

Évolution du classement des villes affichant les reculs les plus forts sur les deux dernières mandatures (2014 - 2024)

	2014	2024
Nantes	6	8
Rennes	1	9
Paris	8	12

Source : Institut Montaigne

L'analyse fait également ressortir plusieurs enseignements transversaux.

■ **La bonne gestion financière ne dépend pas mécaniquement de la couleur politique.** Certes, les villes dirigées par des exécutifs étiquetés à gauche affichent en moyenne une note plus faible et, surtout, une dégradation marquée sur le dernier mandat (- 0,9 point en moyenne, à 5,3 sur 10). Pour autant, cette lecture agrégée doit être nuancée. Entre 2019 et 2024, l'amélioration de la notation des villes dirigées par un exécutif de droite (+ 0,3 point en moyenne, à 6,2 sur 10) est largement tirée par Nice - qui partait d'un niveau très bas et qui ne fait que rattraper la moyenne -, tandis que les contre-performances des villes dirigées par un parti de gauche s'expliquent principalement par Strasbourg, Bordeaux, Nantes et Marseille. À l'inverse, certaines villes dirigées par un exécutif de gauche peuvent afficher une situation financière encore solide (Montpellier, Lyon, Bordeaux, Lille), tandis qu'un exécutif de

droite peut avoir longtemps eu une situation très dégradée (Nice). Au total, **la qualité de la gestion apparaît davantage liée aux choix de l'exécutif local qu'à l'étiquette partisane.**

■ Un deuxième enseignement concerne l'investissement en faveur de la transition écologique : ce thème fort de la campagne de 2020 marquée par la "vague verte", ne semble pas constituer un marqueur partisan clair¹⁴. Les deux villes les mieux classées sur ce critère sont de sensibilités opposées (Nice et Lyon). À l'inverse, Nantes, Strasbourg, Marseille et Paris - toutes dirigées par des exécutifs de gauche - déclarent consacrer une part plus faible de leurs investissements aux dépenses "vertes". **L'ambition en la matière relèverait donc avant tout de choix propres à chaque exécutif municipal, davantage que d'une appartenance partisane.** Par ailleurs, certaines villes comme Lyon, Montpellier ou Nice, parviennent à concilier un effort soutenu en matière de transition écologique et une trajectoire financière globalement soutenable. Il serait donc inexact d'attribuer une dégradation de la situation financière à la seule intensité des investissements "verts" : il semble que **c'est d'abord la qualité de la gestion financière qui conditionne la capacité des villes à investir durablement dans la transition écologique.**

Des économies inévitables, mais absentes des programmes des candidats

Malgré la perspective d'un resserrement budgétaire majeur et la situation financière déjà dégradée de plusieurs grandes villes, les programmes des candidats aux élections municipales de 2026 intègrent peu, voire aucune mesure d'économies (à l'exception de Paris).

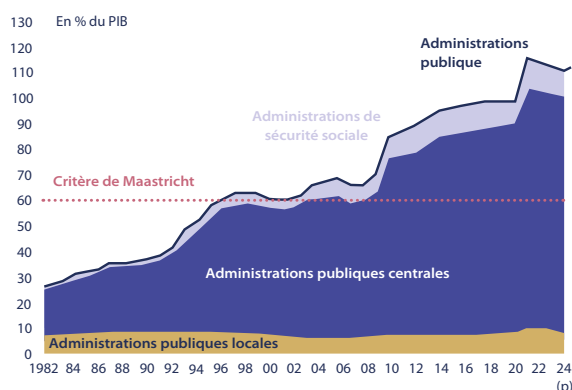
Cette absence, qui contraste avec l'ampleur des ajustements à venir, peut s'interpréter de deux manières. Elle peut traduire, à l'échelon local, une tendance également observée au niveau national : la difficulté à assumer politiquement le levier des économies, au profit d'un recours plus spontané aux recettes. **Elle peut aussi refléter l'idée que les communes constituent un îlot préservé des contraintes pesant sur les finances publiques nationales, l'effort de redressement devant incomber à l'État seul.** Cette position s'appuie sur deux arguments récurrents - le faible niveau d'endettement des collectivités et l'existence d'une "règle d'or" budgétaire -, pourtant peu légitimes à justifier une exonération des communes de tout effort de redressement.

¹⁴ La portée de cette conclusion demeure étroitement tributaire de la fiabilité des données déclarées. Au regard des écarts observés et d'une homogénéité encore imparfaite des remontées et de la méthodologie employée, la robustesse de cet indicateur devra être renforcée à l'avenir - surtout pour une information obligatoire et stratégique pour l'atteinte des objectifs nationaux de transition, dont une part significative repose sur l'investissement des collectivités locales.

Faible niveau d'endettement, existence d'une "règle d'or" : des arguments peu recevables pour exonérer les collectivités de tout effort de redressement

L'argument du faible endettement des collectivités est le premier avancé pour les exonérer de potentielles mesures d'économies. De fait, la dette locale ne représente que 13 % de la dette publique totale¹⁵ et apparaît remarquablement stable depuis plus de cinquante ans, alors que la dette de l'État central a été multipliée par plus de cinq sur la même période.

Niveaux d'endettement de l'État central, de la Sécurité sociale et des collectivités locales



Cette lecture est toutefois trompeuse : en réalité, l'endettement des collectivités ne peut être analysé indépendamment de celui de l'État dès lors que celui-ci leur alloue des transferts massifs à travers plus de 155 dispositifs différents¹⁶. La plupart d'entre eux sont d'ailleurs inconnus du grand public : par exemple, lors de l'achat de 100 € de produits alimentaires, sur les 20 € de TVA collectés, près de 5 € est directement transféré aux collectivités¹⁷. À ces transferts de fiscalité s'ajoutent les dépenses liées au rôle de l'État comme assureur en dernier ressort des collectivités. Lors des crises récentes – sanitaire puis énergétique –, plus d'un milliard d'euros ont ainsi été mobilisés pour compenser les chocs subis par les finances locales¹⁸. L'État est également venu au secours de collectivités ayant contracté des emprunts "toxiques" dans les années 2010, y consacrant près de 3 Md€¹⁹. Au total, les transferts de l'État représentent près d'un tiers des recettes du bloc communal – soit un niveau supérieur aux recettes issues de la taxe foncière, qui n'en constituent qu'un quart.

Or ces transferts réduisent d'autant les moyens que l'État peut allouer à ses propres programmes. Il compense alors ce manque à gagner par un recours au déficit. Autrement dit, **une partie du déficit de l'État finance des transferts aux collectivités, et donc leurs charges de fonctionnement**. Ce mécanisme n'est pas sans rappeler celui à l'œuvre pour la Sécurité sociale. Par exemple, le déficit du système de retraites apparaît limité sur le papier – 1,7 Md€ en 2024 pour 407 Md€ de dépenses –, mais cette lecture occulte plus de 130 Md€ de transferts de l'État au système, accumulés année après année et venant alimenter non pas la dette de la Sécurité sociale, mais bien celle de l'État.

¹⁵ Soit 263 Md€, hors garanties d'emprunts accordées par les collectivités et entités tierces – notamment les 8 629 syndicats (structures créées par des communes, qui s'associent pour assurer un service public en commun, notamment pour la collecte des ordures ménagères, la distribution de l'eau, les transports publics et la production d'énergie). Leur endettement est important (20,9 Md€) mais peut être relativisé au regard de leur trésorerie (8,1 Md€) et des lourds investissements consentis, amortis sur une longue période. Il faut y ajouter certains établissements publics comme Île-de-France Mobilités ou le SYTRAL.

¹⁶ La multiplicité de ces transferts ne signifie pas qu'ils soient illégitimes, notamment lorsqu'ils viennent compenser des transferts de compétences (cette compensation est d'ailleurs une exigence constitutionnelle) ou neutraliser des suppressions ou réductions d'impôts locaux décidées par l'État.

¹⁷ Sous l'hypothèse d'un panier de biens sans taux réduit. Affectation principalement aux régions et départements.

¹⁸ Ce qui a permis aux collectivités de sortir de ces périodes avec une épargne supérieure à leur niveau d'avant-crise. Voir : C. Bex. (2022). Question écrite n° 1008 à l'Assemblée nationale.

¹⁹ Le Monde. M. Damgé. (2018). Emprunts toxiques : 2,6 milliards d'euros pour en sortir.

Ainsi, au regard de l'ampleur des transferts de l'Etat mais aussi du montant inédit de l'effort à fournir, tous les niveaux d'administration pourraient devoir être mis à contribution - communes comprises.

Un autre argument fréquemment invoqué pour exonérer les collectivités de l'effort de redressement est que leur dette serait par nature vertueuse, dès lors qu'elle est strictement cantonnée au financement de l'investissement en vertu de la "règle d'or" budgétaire. Celle-ci impose que les dépenses de fonctionnement - salaires, subventions aux associations, entretien des équipements, achats du quotidien, etc - doivent être intégralement couvertes par les recettes de l'année. L'emprunt ne peut servir qu'à financer des investissements, comme la construction d'une école, d'une piscine ou d'une ligne de transport²⁰. À ce titre, la règle d'or constitue bien une protection importante : elle empêche que le déficit serve à faire fonctionner la collectivité au jour le jour - contrairement au déficit de

l'État, dont près de 10 % finance des versements de prestations sociales²¹.

Pour autant, le respect de la règle d'or ne garantit pas une gestion financière saine. Une commune peut financer un niveau élevé de dépenses de fonctionnement sans recourir à l'emprunt, en y consacrant l'essentiel de ses recettes - fiscalité locale et transferts reçus de l'État²². Si elle respecte ainsi formellement la règle d'or, les marges résiduelles pour financer l'investissement sont réduites. Celui-ci devient alors la variable d'ajustement : soit il est comprimé, soit il est financé exclusivement par l'emprunt, ce qui dégrade progressivement la situation financière de la commune. La règle d'or budgétaire limite ainsi certains usages abusifs du déficit, mais elle ne constitue en aucun cas une garantie de bonne gestion financière et ne saurait donc exonérer les collectivités de toute contribution au redressement des finances publiques²³.

²⁰ Code général des collectivités territoriales, article L. 1612-4. La section d'investissement doit également être votée en équilibre, mais cet équilibre peut être obtenu en contractant de nouvelles dettes. Le remboursement du capital doit être couvert par la somme de l'excédent de la section de fonctionnement et des subventions d'investissement reçues.

²¹ N. Dufourcq. (2025). La Dette sociale de la France. 1974 - 2024.

²² Empiriquement, plus une collectivité dispose de ressources, plus elle tend à accroître ses dépenses de fonctionnement. Voir : Cour des comptes. (2022). Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution. Communication à la commission des finances du Sénat.

²³ Ainsi va le débat sans fin sur la "juste" contribution des collectivités : d'un côté, les communes disent respecter la règle d'or et peuvent légitimement faire valoir l'absence de déficit de fonctionnement. De l'autre, l'ampleur des transferts de l'État rend difficile de distinguer ce qui relève d'une gestion soutenable et ce qui tient à des arbitrages peu efficaces rendus possibles par des ressources nationales trop généreuses. Mettre un terme à ce débat suppose un changement de logique : réduire fortement les transferts de l'État - hors mécanismes de péréquation - afin que les communes financent l'essentiel de leur fonctionnement par leur fiscalité propre. Ce n'est qu'à cette condition que la règle d'or retrouvera pleinement son sens, en révélant la qualité réelle de la gestion locale et en contraignant à des arbitrages explicites entre niveau de dépenses, fiscalité et capacité d'investissement.

Face au choc budgétaire qui s'annonce, la question des économies devrait constituer un enjeu central et explicitement assumé de la campagne municipale. Cet enjeu concerne encore davantage les villes mal notées (Paris,

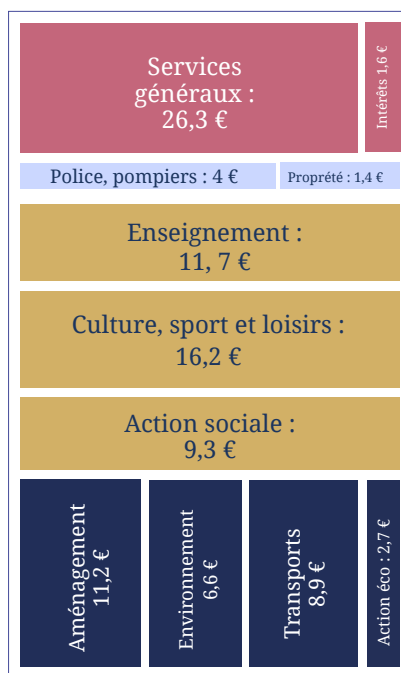
Strasbourg, Marseille), mais aussi les villes qui cumulent une note médiocre avec une forte dépendance de leurs recettes aux dotations de l'État, appelées à se réduire (Nantes, Rennes).

Comment éviter une mise à contribution massive des communes lors de la prochaine mandature ?

L'ampleur de l'effort demandé aux communes ces prochaines années dépendra des priorités retenues par le Parlement. Un scénario privilégiant une compression des

dépenses sociales – qui représentent 56 € sur 100 € de dépense publique²⁴ – pourrait limiter la contribution directe du bloc communal. Celles-ci consacrent en effet une part relativement faible de leurs budgets (moins de 10 %) à l'action sociale. Dans ce cas, l'effort pèserait davantage sur la Sécurité sociale et, indirectement, sur les départements, impliqués dans le financement du RSA. Ainsi, le département consacre près de 60 € sur 100 € de dépense pour l'action sociale, contre 9,3 € pour les communes et les intercommunalités."

Allocation de 100 € de dépense du bloc communal²⁵



Source : Institut Montaigne, à partir des données OFGL.

²⁴ Institut Montaigne. (2025). N. Laine. Budget base zéro : décider sous la contrainte.

²⁵ Pour les communes et EPCI, hors syndicats et établissements publics locaux.

Ce scénario apparaît toutefois peu probable, comme l'illustrent les derniers débats budgétaires. Les économies initialement envisagées sur les dépenses sociales ont pour l'essentiel été abandonnées : le poste des retraites - déjà le premier de la dépense publique - a même fait l'objet de dépenses supplémentaire à la suite de la suspension de la réforme de 2023, pour un coût estimé à 2,2 Md€ d'ici 2027. En contrepartie, les ajustements se sont reportés sur des postes politiquement moins visibles à court terme - à l'image des crédits dédiés à l'innovation dans le plan France Relance.

Dans le scénario qui se dessine d'un maintien du niveau des dépenses sociales, la contribution des collectivités locales - et en particulier des communes - devrait donc être significative pour stabiliser la dette. Cette trajectoire pourrait se révéler dommageable alors que les communes assurent à elles seules près des deux tiers de l'investissement local²⁶. Surtout, elles devront prendre en charge une part majeure de l'effort public lié à la transition écologique, lequel suppose de doubler leurs investissements verts d'ici 2030²⁷.

Malgré un contexte budgétaire appelé à se tendre fortement pour les communes, les annonces de mesures coûteuses se multiplient sur l'ensemble du spectre politique. À Lyon par exemple, Jean-Michel Aulas (SE) propose la création d'un tunnel de 8 km sous la colline de Fourvière, tandis qu'Alexandre Dupalais (RN) souhaite détourner l'autoroute Paris-Marseille qui traverse la ville ; à Nantes, Foulques Chombart de Lauwe (LR) remet à l'ordre du jour un tunnel sous la Loire. Ces projets d'infrastructures lourdes, évalués pour certains à près de 2 Md€, ne sont pas impossibles en soi, mais supposent une très bonne santé financière des communes. **Les mesures de gratuité se diffusent également** : cantines, fournitures scolaires, activités périscolaires, et surtout transports en commun. Or les estimations de l'Institut Montaigne montrent que la gratuité des transports peut représenter, dans certaines grandes villes, jusqu'à plusieurs centaines de millions d'euros sur un mandat.

À cela s'ajoutent des annonces de nouvelles prestations assurées par les communes, et elles aussi coûteuses : minimum social garanti municipal à Toulon porté par Magali Brunel (PS), extension du RSA aux moins de 25 ans défendue par Stéphane Baly (Les Écologistes) à Lille, ou encore chèques "sociaux" de 200 € et 250 € par an proposés à Lyon par Jean-Michel Aulas (SE). Sans préjuger de leur pertinence, la soutenabilité financière de ces dispositifs, dans un contexte de resserrement budgétaire, interroge. **Par ailleurs, l'étude des programmes des candidats des douze plus grandes villes fait apparaître peu de mesures d'économies.** Même à Paris - où Pierre-Yves Bournazel (Horizons) évoque 400 M€ d'économies sur le train de vie de l'Hôtel de Ville et Rachida Dati (LR) entre 600 M€ et 1 Md€ -, les économies annoncées visent souvent à financer d'autres mesures comme des baisses de fiscalité, plutôt qu'à absorber le choc budgétaire à venir. Par exemple, le plan

²⁶ En consolidant budgets principaux et annexes des communes et de leurs groupements à fiscalité propre, mais hors syndicats (qui pèsent pour 8,8 Md€). Près de 25% du budget du bloc communal est dédié à l'investissement (50,2 Md€, pour 191Md€ de dépenses au total. Cette dynamique s'est amplifiée sur la dernière mandature : de 2020 à 2024, l'effort d'investissement du bloc communal dépasse de 7,2 % en euros constants celui du précédent mandat (2014-2018). Voir : DGCL. (2025). *Cap sur les finances des communes et intercommunalités en 2024*.

²⁷ Pour atteindre 12 Md€ par an. Voir : IACE. (2022). *Climat : comment les collectivités territoriales financent leurs investissements*.

d'économies de près de 10 Md€ avancé par Sarah Knafo (Reconquête) correspond au montant nécessaire pour financer les baisses d'impôts promises, rendant difficile la réduction de l'endettement prévue en parallèle. Plus largement, les promesses de baisse ou de gel de la fiscalité sont nombreuses²⁸, mais rarement documentées par des économies correspondantes.

La coexistence de projets d'investissement ambitieux, de mesures de gratuité étendues et d'engagements fiscaux révèle ce décalage croissant entre la dynamique des programmes municipaux et la trajectoire budgétaire nationale à venir.

Des gisements d'économies peu exploités au sein du bloc communal ?

Les mutualisations entre communes et intercommunalités demeurent insuffisantes. Elles concernent seulement un tiers des services support (RH, finances, juridique) et à peine un quart des services de communication et de direction générale²⁹. Ce manque de mutualisation a des effets directs sur les effectifs : en une décennie, 125 000 agents ont été recrutés dans les intercommunalités sans que les effectifs des communes ne se réduisent d'autant (- 23 000 agents)³⁰. Les strates administratives se sont ainsi superposées et les effectifs se sont cumulés, plutôt que d'être rationalisés. Cette dynamique explique le poids élevé des dépenses de personnel, qui représentent un tiers des charges des communes et plus de la moitié de

celles des intercommunalités³¹. Une fenêtre d'opportunité s'ouvre désormais avec les départs à la retraite : 7 % des effectifs de la fonction publique territoriale quitteront leurs fonctions chaque année à partir de 2025, soit près de 5 Md€ de masse salariale à renouveler annuellement³². Ce choc démographique pourrait permettre une réorganisation profonde des services. Pourtant, moins d'un tiers des collectivités envisagent aujourd'hui la réduction des effectifs comme un levier de maîtrise de la masse salariale³³.

Par ailleurs, la durée effective du travail constitue un autre gisement d'économies sous-exploité. Les contrôles menés par les préfectures mettent en évidence la persistance de dérogations à la durée légale de 1 607 heures³⁴, dont la résorption permettrait une réduction des effectifs de 52 000 agents (1,5 Md€). À cela s'ajoute un absentéisme très hétérogène selon la taille des communes, montant jusqu'à 34,5 jours dans celles de plus de 100 000 habitants³⁵.

²⁸ Parmi les candidats ayant formulé des engagements en matière de gel ou de baisse de la fiscalité figurent notamment Thomas Cazenave (Renaissance) à Bordeaux, qui propose de geler les tarifs municipaux et les taxes pendant le mandat ; Éric Ciotti (LR) à Nice, qui souhaite diminuer la taxe foncière de 20 % ; Alexandre Dupalais (RN) à Lyon, qui s'engage à ne pas augmenter les impôts pendant dix ans et à annuler la hausse récente de la taxe foncière ; Jean-Philippe Vetter (LR) à Strasbourg, qui promet de ne pas augmenter les impôts et taxes ; Foulques Chombart de Lauwe (LR) à Nantes, qui entend baisser la taxe foncière à mi-mandat et ramener la CFE sous les 30 % ; Martine Vassal (LR) à Marseille, qui annonce une baisse de la taxe foncière.

²⁹ Et seule la moitié des services techniques, des systèmes d'information et des demandes d'autorisation d'urbanisme. Voir : Intercommunalités de France. (2021). Quelles mutualisations en 2021 ?

³⁰ Entre 2011 et 2021, alors même qu'aucun transfert significatif de compétences de l'État vers les collectivités n'est intervenu sur la période.

³¹ Respectivement 31,7 % et 52,9 % des dépenses de fonctionnement.

³² La Cour chiffrait à 4,1 Md€ par an les économies permises par la suppression de 100 000 postes d'agents publics territoriaux. Voir : Cour des comptes. (2024). Les finances publiques locales.

³³ Enquête HoRHizons, 2026.

³⁴ Fondées sur des sujétions ou sur l'octroi de congés peu justifiés juridiquement.

³⁵ Contre 14,1 jours dans les communes de moins de 1 000 habitants en 2021.

Enfin, les dépenses de communication et de marketing territorial - historiquement associées au secteur privé mais désormais largement développées dans les collectivités - constituent un poste rarement interrogé. En Auvergne-Rhône-

Alpes par exemple, le cumul des dépenses de communication de l'ensemble des strates territoriales représente entre 30 € et 50 € par habitant et par an³⁶.

Sans mesures d'économies, un effort de redressement qui pourrait passer par de nouvelles hausses de la taxe foncière

En l'absence de mesures d'économies de fonctionnement, l'inévitable ajustement budgétaire au niveau des communes pourrait s'opérer principalement par deux canaux : la compression de l'investissement et, surtout, la hausse de la fiscalité locale³⁷. En effet, sur le dernier mandat, ce sont les villes qui ont vu leur note de santé financière se dégrader qui ont eu davantage recours aux hausses de taxe foncière³⁸. Marseille et Nantes illustrent ce schéma : elles cumulent des augmentations fortes de leur taxe foncière (respectivement + 23 % et + 14 %) tout en comptant parmi les plus fortes chutes de notation sur la mandature. Dans une moindre mesure, Strasbourg et

Bordeaux présentent une trajectoire comparable. À Paris également, malgré la plus forte augmentation du taux de taxe foncière sur les 12 villes étudiées (+ 52 %), la note se dégrade encore (de 4,2 à 3,4 sur 10).

Par ailleurs, les deux exécutifs ayant procédé aux hausses de taux les plus marquées (Paris et Marseille) s'étaient explicitement engagées à ne pas le faire lors de la campagne. À Paris, Anne Hidalgo, affirmant vouloir agir "pour le pouvoir d'achat", garantissait dans son programme qu'il n'y aurait "pas d'augmentation d'impôt" durant sa seconde mandature en cas de réélection. Pourtant, la Ville a voté une hausse de 52 % du taux de taxe foncière en novembre 2022 par rapport au niveau alors en vigueur³⁹. À Marseille, malgré un diagnostic critique mais lucide du programme du Printemps Marseillais sur les finances municipales et la formulation d'un engagement clair - "pas question d'augmenter la fiscalité, déjà lourde",

³⁶ *Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes. (2024). La communication des collectivités territoriales en Auvergne Rhône-Alpes*

³⁷ *Taxe foncière, taxe d'habitation sur les résidences secondaires, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, cotisation foncière des entreprises, etc. Au niveau du Parlement, il est aussi possible de décider une hausse des DMTO, dont 30 % va au bloc communal - comme cela a été fait pour les départements l'an dernier.*

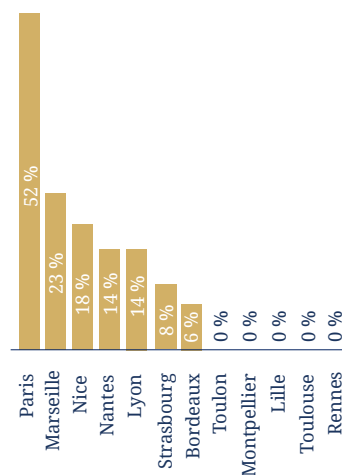
³⁸ *Pour rappel, l'indicateur de pression fiscale ne constitue que 10 % de la note globale et ne peut donc expliquer, à lui seul, l'évolution de cette dernière.*

³⁹ *Le taux de la taxe foncière parisienne est historiquement bas, de l'ordre de 13,5 % contre une moyenne nationale de 41,6 %, et n'avait pas augmenté depuis 2011 au moment des élections municipales de 2020. Cet impôt ne concerne en outre qu'une minorité de Parisiens puisque la capitale ne compte que 32 % de propriétaires. La hausse du taux s'est accompagnée d'exonérations pour les propriétaires engagés dans des travaux de rénovation thermique ou rencontrant des difficultés économiques.*

le taux de taxe foncière a finalement été relevé de 23 %. Ces hausses doivent certes être appréciées à l'aune de chocs exogènes majeurs qui ont pesé sur les finances locales – crise sanitaire, inflation, guerre en Ukraine, crise énergétique. Il n'en demeure pas moins que **le respect des engagements fiscaux constitue un révélateur de la crédibilité budgétaire des exécutifs municipaux**⁴⁰.

À l'inverse, d'autres mairies - pourtant confrontées au même contexte inflationniste - ont tenu leur engagement de ne pas hausser la taxe foncière⁴¹ ; et ce sont souvent les villes les mieux notées. Toulon, Montpellier et Lille, qui n'ont pas augmenté leur taux de taxe foncière sur le dernier mandat, font toutes partie des cinq communes les mieux notées de notre analyse.

Évolution des taux de taxe foncière communale (2019 - 2024)



Source : Institut Montaigne, à partir des données DGFIP après retraitement de la part départementale transférée en 2021

Pris dans leur ensemble, ces résultats montrent que la taxe foncière est devenue une variable d'ajustement privilégiée de certaines communes fragiles, pour lesquelles elle constitue davantage un symptôme de fragilité budgétaire qu'un outil de redressement durable. Les communes financièrement les plus solides ont le moins besoin d'y recourir, tandis que celles dont la trajectoire se dégrade y ont recours sans que cela suffise à inverser la tendance. Une exception demeure avec Nice : la ville se distingue par une hausse importante de son taux de taxe foncière, mais aussi par la plus forte amélioration de sa note financière sur la période. Ce cas suggère que la fiscalité peut accompagner un redressement lorsque celui-ci s'inscrit dans une stratégie plus large d'amélioration de la gestion, et non lorsqu'elle sert uniquement à compenser une dérive des dépenses de fonctionnement.

Au niveau global, sur le dernier mandat, le taux moyen de taxe foncière décidé par les 12 plus grandes villes progresse de plus de près de deux points entre 2019 et 2024, passant de 23,8 % à 26 %⁴². La pression fiscale moyenne est passée de 700 à 843 euros par habitant - avec une pointe à 1 145 euros par habitant à Bordeaux. En parallèle, la note moyenne des douze villes a reculé de 6,2 à 5,6 sur 10. **L'effort demandé aux contribuables**

⁴⁰ Si la ville de Rennes a également tenu cet engagement, elle ne fait pas partie des villes les mieux notées. Par ailleurs, l'engagement corollaire de maintenir "la très bonne qualité [des] ratios de santé financière en réinterrogeant systématiquement la pertinence des dépenses de fonctionnement et en maîtrisant leur évolution" n'a pas été tenu : l'indicateur de durée de désendettement est passé de 5,4 à 7,9 ans et le budget 2025 prévoit une nouvelle aggravation de cet indicateur, tandis que les dépenses de fonctionnement sont plus dynamiques que la moyenne.

⁴¹ La plupart des candidats avaient opté pour des formulations prudentes ou des engagements peu contraignants - comme à Bordeaux, où la promesse de mener un "audit financier indépendant" tenait davantage du signal politique que d'un engagement opérationnel.

Hausse de la taxe foncière : des effets directs sur la compétitivité

Le débat public sur la compétitivité des entreprises se concentre le plus souvent sur certains impôts de production⁴³ comme la CVAE, la C3S ou le versement mobilité : leur réduction est régulièrement mise en avant dans les débats parlementaires et les programmes politiques. Cette focalisation occulte toutefois un élément central : **le principal impôt de production en France est aujourd'hui largement décidé au niveau local, à travers la taxe foncière sur les propriétés bâties.**

Ainsi, la baisse de la fiscalité de production ces dernières années a été en partie neutralisée par les décisions prises au niveau local - la baisse de la CVAE⁴⁴ ayant été compensée par une hausse de la taxe foncière sur les propriétés bâties⁴⁵. Les communes ont voté des hausses des taux

pour financer des dépenses en forte augmentation – liée en partie au cycle électoral favorable aux investissements locaux, mais également à une hausse sensible des dépenses de fonctionnement (+4,9 %)⁴⁶. Sans ces hausses, le niveau des impôts de production aurait été inférieur de 500 millions d'euros.

Le rôle joué par les collectivités dans le niveau important des impôts de production en France est ainsi négligé. Selon le baromètre européen publié chaque année par l'Institut Montaigne, la France se situe sur le podium des pays où ils sont le plus élevé⁴⁷, bien au-dessus de la moyenne des treize pays de l'étude. Les recettes tirées des impôts de production sont ainsi près de quatre fois plus élevées en France qu'en Allemagne, alors même que son PIB est près de 50 % plus faible. Si la France alignait le niveau de sa fiscalité sur la production sur celui de ses partenaires européens, sa part dans la création de sites industriels par des multinationales non européennes pourrait augmenter de 18 %⁴⁸.

⁴² Afin d'isoler la part discrétionnaire de la hausse des taux décidée par les communes, l'analyse neutralise les effets de structure liés à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et au transfert, en 2021, de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties aux communes. Concrètement, la hausse effectivement imputable aux décisions communales est mesurée en retranchant du taux final la fraction correspondant au taux départemental transféré. En prenant en compte la part départementale, le taux passe de 25,1 % à 40,5 %.

⁴³ Les impôts de production désignent les prélèvements fiscaux pesant directement sur les moyens de production des entreprises.

⁴⁴ Son produit est passé de 9 Md € en 2022 à près de 5,4 Md € en 2023, une baisse notable qui vient traduire les efforts entrepris depuis 2021, avec l'abaissement progressif du taux maximal de 1,5 % à 0,375 %.

⁴⁵ Hausse de près de 1,5 Md € en 2023. L'année 2023 a en effet vu la combinaison d'une hausse de près de 3 % du taux moyen fixé par les communes et d'une revalorisation significative des valeurs locatives – bases de calcul de la TFPB – notamment pour les locaux industriels (+ 7,1 %). Si la revalorisation des bases a été portée par le contexte inflationniste, les augmentations de taux – qui expliquent un tiers de la hausse totale – résultent de décisions des exécutifs communaux.

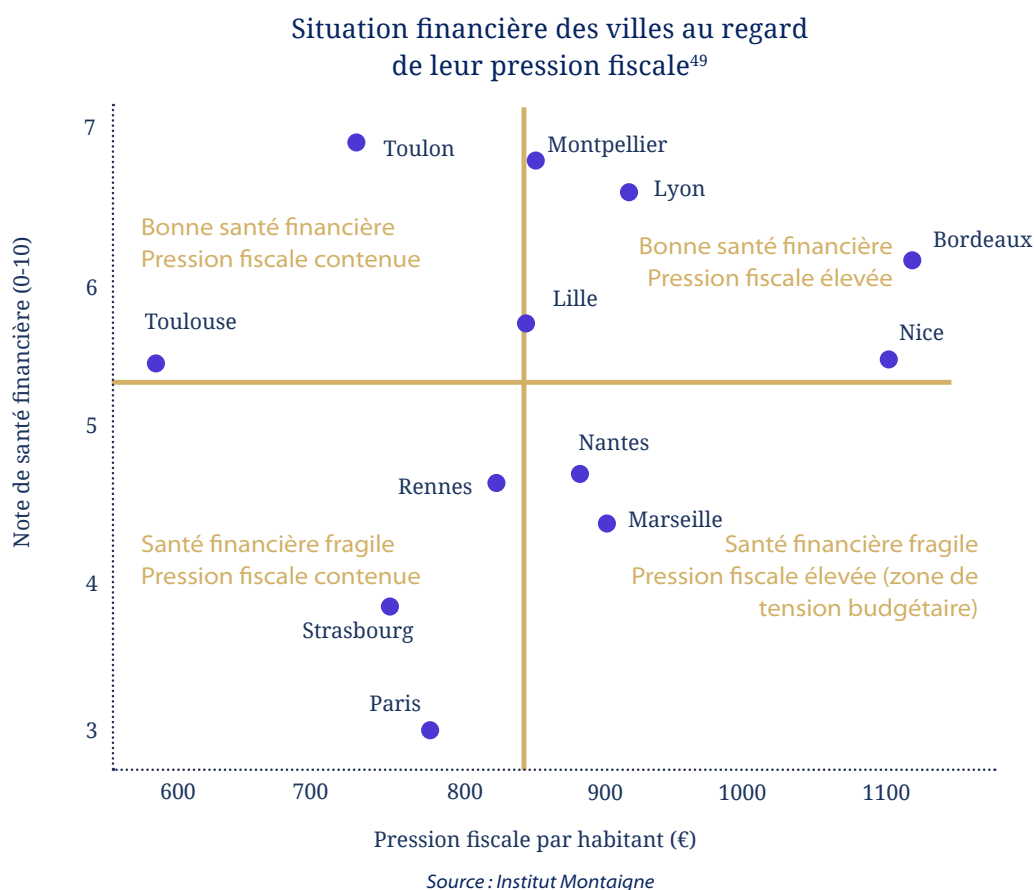
⁴⁶ Direction générale des collectivités locales. (2024). Bulletin d'information statistique (BIS) n° 185 : Les finances des collectivités locales en 2023. Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.

⁴⁷ Avec 3,8 % du PIB (moyenne des treize pays à 2,54%), le niveau des impôts de production en France la situe à la deuxième place derrière la Suède. Cette hiérarchie s'explique toutefois par les particularités du système fiscal suédois, au sein duquel les impôts de production financent une grande partie de la protection sociale, d'où une fiscalité importante sur la masse salariale. En France, ce sont majoritairement les cotisations sociales qui jouent ce rôle. Voir : Institut Montaigne. L. Darbois, N. Laine, R. Tavanti. (2025). Baromètre européen des impôts de production.

⁴⁸ A. Lachaux, R. Lallement. (2020). Les facteurs de localisation des investissements directs étrangers en Europe : Le cas des sites de production, d'innovation et des sièges sociaux. France Stratégie.

Plus largement, les marges d'ajustement face au choc budgétaire qui s'annonce apparaît très inégales selon les grandes villes. Dans celles les moins bien notées de notre analyse, et en l'absence d'une maîtrise renforcée des dépenses de fonctionnement, l'ajustement à venir ne pourra s'opérer que par deux leviers : une hausse de la taxe foncière ou une compression de l'investissement. Or, dans les deux cas, les marges sont étroites. Dans certaines villes comme Marseille ou Nantes, la pression fiscale

est déjà élevée, ce qui rend délicat le recours à de nouvelles hausses d'impôts. À l'inverse, un ajustement par l'investissement ferait peser un risque de sous-équipement durable. Ce risque est particulièrement marqué à Marseille : malgré une hausse récente, les dépenses d'équipement par habitant figurent encore parmi les plus faibles des grandes villes, limitant fortement la capacité à absorber un choc budgétaire sans renoncer à des projets structurants.



⁴⁹ Pour Nice, une partie de ses recettes de fiscalité locale découle d'un transfert de l'État lié au "coefficient correcteur", créé dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, et qui représente environ 20 % du montant pris en référence pour apprécier le degré de pression fiscale.

À l'approche des élections municipales de 2026, nombre de communes abordent donc la prochaine mandature avec des trajectoires financières fragilisées, une dépendance accrue à des transferts de l'État appelés à se réduire, et un risque élevé de voir l'ajustement budgétaire se traduire, faute d'anticipation, par des hausses d'impôts ou des coupes brutales dans l'investissement. Dans ce contexte, la santé financière des communes ne peut plus rester un sujet technique réservé aux initiés : elle conditionne directement le niveau des prélèvements locaux, la capacité à investir – notamment pour la transition écologique – et la crédibilité des promesses électorales.

Dans cette perspective, les chambres régionales des comptes pourraient publier, à chaque fin de mandature, un bilan financier standardisé, lisible et pédagogique des collectivités de plus de 10 000 habitants, construit à partir d'un indicateur facilement compréhensible, retraçant l'évolution de ses principaux équilibres sur la dernière mandature. Joint à la propagande électorale, ce document permettrait de réintroduire de la transparence et de la responsabilité dans le débat municipal, en mettant les candidats face à la situation réelle dont ils héritent et en donnant aux électeurs les moyens d'arbitrer en connaissance de cause.

Annexe méthodologique

L'analyse menée par l'Institut Montaigne, qui s'est appuyé sur un panel de spécialistes des finances locales, repose sur l'examen de plusieurs indicateurs croisés de manière à offrir une lecture robuste de la santé financière d'une ville. Chacun apporte un éclairage spécifique et vient compléter les autres, afin d'éviter les diagnostics partiels ou trompeurs fondés sur un seul critère.

Choix des indicateurs

Les indicateurs retenus sont les indicateurs usuels d'analyse des finances locales :

- **Indicateur de solvabilité, calculé en années de capacité d'autofinancement brute⁵⁰ nécessaires pour rembourser la dette.** Il indique la durée théorique de remboursement de l'intégralité de la dette. Une durée trop longue est un élément de fragilité et traduit un endettement trop important au regard des capacités de remboursement. Cet indicateur est notamment utilisé dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 (article 29), avec un seuil de vigilance à 10 ans et un seuil d'alerte à 12 ans, et sert aussi de référence pour l'accès aux prêts de l'agence France locale (article D.1611 CGCT).
- **Indicateur d'épargne de gestion, calculé en excédent brut de fonctionnement⁵¹ rapporté aux produits de fonctionnement.** Le taux d'épargne de gestion reflète l'excédent de la gestion courante à même de supporter les frais financiers, rembourser la dette et financer les investissements. Il donne une information sur la maîtrise des charges de fonctionnement ainsi que sur les marges de manœuvres budgétaires dégagées par le cycle d'exploitation courant de la collectivité. Autrement dit, il mesure la performance de la gestion annuelle, indépendamment des conséquences de choix d'investissements passés qui ont pu être décidés par une équipe municipale antérieure.
- **Indicateur de dépenses d'équipement, calculé par habitant et sur 5 ans pour tenir compte des cycles d'investissement.** Il mesure l'effort de la collectivité pour maintenir ou augmenter les équipements disponibles par habitant. Il permet de compléter l'analyse relative à la dette : une très faible dette et un niveau de solvabilité élevé peuvent en effet traduire un sous-investissement, dont le retard devra être rattrapé ultérieurement. Dans l'analyse, afin d'assurer une homogénéité des comparaisons, cet indicateur ne prend pas en compte les niveaux d'équipements des ensembles intercommunaux, ni des régies personnalisées.

⁵⁰ La capacité d'autofinancement brute correspond à l'excédent des produits de fonctionnement encaissés par rapport aux charges de fonctionnement. C'est un indicateur clef de la capacité de la commune à faire face à ses engagements, à des imprévus et à mener de nouveaux projets.

⁵¹ L'excédent brut de fonctionnement représente la ressource dégagée par le fonctionnement courant, hors coût du financement de l'investissement (les charges et les produits financiers), du renouvellement des immobilisations (dotations aux amortissements) et des charges et produits exceptionnels.

■ **Indicateur de rigidité de la dépense, calculé en rapportant le poids des dépenses de personnel et des charges financières dans les recettes de fonctionnement**⁵². Il mesure en creux les marges de manœuvre budgétaires restantes une fois considérées les dépenses les plus rigides à la baisse. Un taux de rigidité élevé traduit une gestion très contrainte. Ce taux est par ailleurs difficile à faire baisser, ses déterminants découlant d'engagements de long terme.

■ **Indicateur de pression fiscale, calculé en recettes fiscales par habitant**. Il permet de mesurer le niveau de pression fiscale exercé sur le contribuable par la collectivité au titre des impôts locaux - c'est-à-dire essentiellement la taxe foncière depuis la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

■ **Indicateur d'allocation de la dépense à la transition écologique, calculé en pourcentage du budget total alloué aux investissements "verts"**⁵³. Cet indicateur n'est calculé que pour l'année 2024⁵⁴, n'ayant été rendu obligatoire et normé qu'à partir de cette date⁵⁵.

■ **Indicateur de dépendance aux dotations, calculé en rapportant le montant des dotations perçues d'autres acteurs publics, notamment de l'État, aux produits de fonctionnement**. Cet indicateur contribue à l'appréciation de l'autonomie de la collectivité en matière de recettes. Il pourrait se révéler crucial si l'État venait à réduire ses transferts aux communes, dans un contexte de recherche d'économies.

Pondération des indicateurs

Ces sept indicateurs ont été agrégés au sein d'un indicateur synthétique selon une pondération visant à refléter leur rôle respectif dans l'équilibre financier d'une collectivité.

Les indicateurs de solvabilité et d'épargne constituent le cœur de l'analyse et représentent à eux seuls 60 % de la note globale. Ce choix s'explique par leur caractère structurant : la capacité à générer une épargne suffisante et à maîtriser l'endettement conditionne directement la soutenabilité budgétaire, la capacité à absorber des chocs conjoncturels et la marge de manœuvre réelle des exécutifs municipaux sur l'ensemble du mandat. À l'inverse, une situation dégradée sur ces deux dimensions contraint fortement l'action publique locale, quels que soient les choix opérés par ailleurs.

Les autres indicateurs viennent compléter cette première lecture en qualifiant les trajectoires financières et les choix de gestion. Les dépenses d'équipement, pondérées à hauteur de 10 %, permettent d'apprécier le niveau et la continuité de l'effort d'investissement, tout en évitant de survaloriser des politiques d'investissement non soutenables. Le taux de rigidité de la dépense et la pression fiscale, également pondérés à 10 % chacun, renseignent les marges d'ajustement disponibles : un niveau élevé de rigidité ou de pression fiscale limite en effet la capacité de la collectivité à faire évoluer sa trajectoire.

⁵² La maîtrise des charges de fonctionnement, qui fait baisser le taux de rigidité, est donc indirectement prise en compte ici.

⁵³ Annexe au compte administratif 2024 : % de dépenses classées favorables sur l'ensemble des dépenses cotées.

⁵⁴ Pour les années 2014 et 2019, la pondération correspondante (5 %) est basculée sur l'indicateur de rigidité de la dépense.

⁵⁵ Une des villes ayant renseigné un taux de 100% - ce qui paraît peu réaliste et est très éloigné des autres taux déclarés -, un redressement a dû être opéré. Par défaut, le pourcentage moyen des dépenses des 12 villes lui a été substitué.

Enfin, les indicateurs de dépendance aux dotations et la part des dépenses consacrées à la transition écologique, pondérés à hauteur de 5 % chacun, apportent un éclairage complémentaire sur le degré d'autonomie des collectivités et sur l'orientation de leur effort d'investissement. Leur pondération limitée traduit le choix de ne pas faire reposer l'appréciation globale sur des facteurs en partie exogènes aux décisions municipales (pour le premier indicateur) ou encore en cours de structuration dans les pratiques budgétaires locales (pour le deuxième), tout en intégrant ces deux dimensions comme des éléments de contexte utiles à la lecture des trajectoires financières.

Calcul de la note

Afin de rapporter l'ensemble de ces indicateurs à une échelle commune, chaque valeur brute a été convertie en une note sur 10 à l'aide d'une interpolation linéaire. Cette approche consiste à positionner chaque ville de manière continue entre une borne basse et une borne haute prédéfinies, en attribuant une note proportionnelle à son écart relatif par rapport à ces bornes. Elle permet ainsi de traduire fidèlement les différences de performance observées, sans recourir à des seuils arbitraires ou à des ruptures artificielles de notation.

Pour les indicateurs de solvabilité (dette / CAF) et de taux d'épargne de gestion, les bornes retenues sont fixes et correspondent à des seuils de référence identifiées en finances locales. En matière de solvabilité, les bornes sont définies de manière à attribuer la note de 8/10 à une capacité de désendettement de 5 ans, considérée

comme saine, et la note de 2/10 au "seuil d'alerte" correspondant à une durée de désendettement de 12 années. Pour l'épargne brute, le seuil de 15 % - communément retenu comme "confortable"⁵⁶ - correspond à une note de 7,5/10.

Pour les autres indicateurs, des bornes relatives ont été utilisées. Ce choix permet à la fois de limiter les biais liés à la présence de valeurs extrêmes propres à certaines villes et de renforcer la comparabilité dans le temps entre celles-ci. En effet, la valeur brute de ces indicateurs dépend en partie de facteurs contextuels ou exogènes aux décisions municipales qui peuvent fortement influencer sur les niveaux observés sans traduire directement les choix de gestion du mandat en cours. Plutôt que des niveaux absolus difficilement comparables d'une période à l'autre, le recours à des bornes relatives permet d'apprécier de manière homogène les écarts de positionnement.

Les bornes relatives sont déterminées à partir du premier et du neuvième décile de la distribution observée, auxquels est appliquée une marge additionnelle équivalente à 20 % de l'écart inter-décile. Cette méthode poursuit trois objectifs.

- Premièrement, elle évite une notation purement relative qui attribuerait systématiquement 0/10 à la ville la moins performante et 10/10 à la plus performante. L'échelle conserve ainsi à la fois une cohérence interne et une capacité de comparaison dans le temps, indépendamment de la seule hiérarchie annuelle.
- Deuxièmement, l'introduction d'une marge de 20 % autour de l'écart interdécile permet de lisser les variations au centre de la distribution.

⁵⁶ Voir par exemple : Gouvernement. (2024). *Conférence financière des territoires : situation 2024 et perspectives*.

De faibles écarts de valeur entre villes ne se traduisent donc pas par des différences disproportionnées de notation, ce qui limite les effets de seuil et renforce la stabilité de l'indicateur.

■ Troisièmement, elle limite l'influence excessive de situations atypiques, tout en maintenant la capacité de l'indicateur à distinguer les trajectoires les plus favorables ou les plus dégradées. Cette précaution est particulièrement importante pour des collectivités présentant des caractéristiques institutionnelles spécifiques. Par exemple, la situation de Paris - qui cumule les compétences d'une commune et d'un département - conduit à des niveaux structurellement décalés sur certains indicateurs (dépendance aux dotations, dépenses d'équipement, rigidité de la dépense). L'usage de bornes relatives fondées sur les déciles évite que ces singularités ne déforment artificiellement l'échelle de notation des autres villes.

Lorsque la valeur observée dépasse la borne supérieure, la note est fixée à 10. Cela ne traduit pas un plafonnement de la performance financière, mais le fait que l'indicateur se situe au-delà du niveau le plus favorable retenu pour l'échelle de lecture. À l'inverse, lorsque la valeur observée est inférieure à la borne basse, la note est fixée à 0. Cela indique que l'indicateur se situe en-deçà du niveau le moins favorable retenu pour l'échelle de lecture, au regard des seuils définis pour l'analyse comparative.

Autres précisions méthodologiques

Conformément aux précédentes opérations "Municipale", l'Institut Montaigne s'appuie exclu-

sivement sur les données comptables officielles issues des comptes de gestion publiés par la DG-FiP. Ces données reposent sur une norme comptable homogène applicable à l'ensemble des collectivités territoriales. À ce titre, les amortissements et provisions sont intégrés aux charges de fonctionnement, selon des règles identiques à celles en vigueur en comptabilité privée. Cette homogénéité garantit la comparabilité des données entre les villes analysées.

L'analyse distingue strictement les données d'exécution - seules retenues pour le calcul des notes - des données prévisionnelles issues des budgets primitifs, qui sont mentionnées à titre d'éclairage mais ne sont pas intégrées à l'indicateur synthétique. Cette distinction méthodologique permet d'éviter toute confusion entre trajectoire financière constatée et hypothèses budgétaires, dans un contexte marqué par des incertitudes liées aux lois de finances nationales.

L'ensemble de ces choix méthodologiques vise à construire un indicateur synthétique robuste et lisible, permettant d'apprécier de manière cohérente la situation financière relative des villes et l'évolution de leurs marges de manœuvre dans le temps. En combinant des indicateurs structurants fondés sur des seuils de référence reconnus avec des indicateurs complémentaires traités selon des bornes relatives, l'indicateur limite les biais liés aux effets de structure et aux situations atypiques, tout en conservant une capacité de discrimination suffisante entre trajectoires. Il offre ainsi une lecture objectivée et stabilisée des grands équilibres financiers locaux, adaptée à une analyse comparative, sans se substituer à une appréciation qualitative des choix politiques, des priorités d'investissement et des spécificités propres à chaque territoire.

Calcul du taux d'évolution discrétionnaire de la taxe foncière sur les propriétés bâties

L'Institut Montaigne a également procédé au calcul de l'évolution discrétionnaire du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour chacune des communes étudiées. Afin d'isoler les hausses effectivement décidées par les exécutifs municipaux, les taux 2024 ont été retraités du transfert de la part départementale intervenu en 2021 dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation. Le taux retraité est ainsi comparé au taux voté en 2019. À titre d'exemple, pour la ville de Lyon, le taux de TFPB passe de 18,2 % en 2019 à 20,9 % en 2024 une fois neutralisé le transfert de 11 points. L'augmentation discrétionnaire s'élève donc à +2,7 points, soit environ +15 % sur la période.

Phase contradictoire

La phase contradictoire a constitué un élément central de notre démarche d'objectivation. L'ensemble des équipes municipales des villes étu-

diées a été sollicité en amont de la publication ; seule la Ville de Toulon n'a pas donné suite à nos demandes. Les bilans financiers ont été transmis aux équipes concernées afin de garantir un droit de réponse, intégré dans l'analyse finale.

Sources

Les chiffres utilisés pour le bilan de la santé financière de la ville sont publics. Ils proviennent des documents budgétaires de la ville et des données comptables centralisées par le ministère de l'Économie et des Finances :

- Budgets, comptes administratifs et rapport du débat d'orientation budgétaire : CFU 2024 & BP 2025 ;
- Comptes individuels des collectivités publiés par la DGFIP : <https://www.impots.gouv.fr/cll/zf1/communegfp/cll/zf1/accueil/flux.ex?flowId=accueilcclloc-flow> ;
- Observatoire des finances locales : <https://data.ofgl.fr/pages/accueil/>.

Remerciements : Marie-Pierre de Baillencourt, directrice générale de l'Institut Montaigne ; Blanche Leridon, directrice des Études France ; Nicolas Laine, coordinateur de cette note ; ainsi que toutes les équipes engagées dans ce travail, notamment Donna Clément,

Pauline Faure, Simon Guilbert, Laura Pradat et Arsène Vassy. L'Institut Montaigne remercie tout particulièrement l'ensemble des hauts fonctionnaires et experts en finances locales qui ont contribué à cette note.

À propos de l'Institut Montaigne

Think tank de référence en France et en Europe, l'Institut Montaigne est un espace de réflexion indépendant au service de l'intérêt général. Ses travaux prennent en compte les grands déterminants économiques, sociétaux, technologiques, environnementaux et géopolitiques afin de proposer des études et des débats sur les politiques publiques françaises et européennes. Il se situe à la confluence de la réflexion et de l'action, des idées et de la décision.