Observatoire des finances et de la gestion publique locales

Cap sur

LES FINANCES DES COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉS EN **2025**

N°35 • Novembre 2026

À l'invitation de l'AMF, pour le 108e Congrès des maires et présidents d'intercommunalité de France, l'OFGL dresse un état des lieux de leurs finances

108e CONGRÈS DES MAIRES et des présidents d'intercommunalité de France
23 - 26 NOV. 2026 PARIS
AMF ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

Table des matières

Synthèse 4

1. Les dépenses de fonctionnement : une hausse modérée principalement portée par l'échelon intercommunal 6

2. Une recomposition du panier de ressources du bloc communal sur le dernier mandat 10

3. L'épargne du bloc communal tient mais s'essouffle en fin de mandat 13

4. Le bloc communal retrouve un niveau d'investissement important 15

5. Pour financer les investissements, un léger recul des recettes d'investissement et une dépendance croissante aux subventions 17

6. Une progression de la dette concentrée sur les grandes intercommunalités et la fin du mandat 20

« Cap sur les finances des communes et intercommunalités en 2025 » - Novembre 2026
Une publication de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL)

Directeur de la publication : Thomas Rougier
Auteurs : Clémence Bizau, Clémence Legrand, Thomas Rougier et Rebecca Winter

Les résultats présentés dans cette étude **reproduisent en les complétant les travaux de l'OFGL** « Cap sur les éléments de bilan sur le mandat communal et intercommunal 2020-2025 » (juillet 2026). Ils sont le fruit de **traitements opérés par la DGCL (département des études et des statistiques locales) ou par l'OFGL** à partir des données **des comptes de gestion de la DGFiP**.

Mot du Président

Pour la cinquième année consécutive, l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) dresse un portrait financier du bloc communal qui accompagnera les participants au Congrès des maires de France et présidents d'intercommunalité lors des débats et échanges et plus largement dans leur préparation des budgets 2027.

Pour cette publication, l'OFGL a pu s'appuyer sur ses travaux précédents et ceux de la direction des études de la DGCL, notamment le rapport annuel sur les finances locales qu'ils produisent ensemble.

Dresser un état des lieux n'est pas anodin en cette période de forte tension sur les finances publiques.

D'abord, nous devons faire et refaire le constat que, sur le mandat 2020-2025, les communes et leurs intercommunalités ont répondu au défi qui leur était présenté de relancer les investissements tout en maitrisant globalement le recours à l'endettement et l'utilisation du levier fiscal.

Ensuite, nous devons signaler que la fin du mandat s'est conclue avec l'apparition d'inquiétudes liées à l'augmentation du nombre de collectivités en tension sur leur autofinancement, et avec une nette détérioration des marges financières des partenaires historiques des communes et intercommunalités : l'État, les départements et les régions.

Enfin, nous devons nous interroger sur les effets de l'accumulation des ponctions financières opérées sur nos collectivités ces dernières années. Quels impacts sur l'investissement public et plus largement sur l'économie de nos territoires et donc de notre pays ? Quels impacts sur la dette publique ? Et plus généralement quelles perspectives pour les services publics locaux ?

Les décideurs locaux, élus ou agents, ne sont pas dénués de solutions, mais ne peuvent pas produire des miracles à répétition.

Jean-François Debat
Président du Comité des finances locales
Président de l'OFGL

SYNTHÈSE

Le mandat 2020-2025 aura été rythmé par des événements majeurs pour le bloc communal : il débute avec la pandémie de Covid-19 et se poursuit par le retour à une inflation forte, dans un contexte de finances publiques sous tension et de persistance des enjeux climatiques. À partir des réalisations constatées dans les budgets principaux et annexes des communes et de leurs groupements à fiscalité propre, l'étude reprend et complète, au regard de ces enjeux, les résultats des travaux déjà réalisés par l'OFGL sur le bilan des finances du bloc communal sur le mandat. Chaque point de l'analyse vise à rendre compte tant de la situation du bloc communal dans son ensemble que des disparités existantes entre niveaux et entre collectivités.

Des dépenses de fonctionnement en hausse modérée malgré des dynamiques différentes au sein du bloc communal

Les **dépenses de fonctionnement** des budgets principaux et annexes du bloc communal atteignent 131,6 Md€ en 2025. Hors inflation, elles ont augmenté plutôt modérément sur le mandat : + 1,1 % par an en moyenne. Ces dépenses ont été plus dynamiques dans les groupements à fiscalité propre (+ 2,3 %) que dans les communes (+ 0,4 %). Les intercommunalités ont poursuivi leur montée en compétence portant ainsi une part plus importante des dépenses du bloc communal : 37 % en 2025 contre 35 % en 2019. Cette progression est plus marquée dans les communautés d'agglomération (+3,4 points de pourcentage) et les communautés de communes (+2,6 points). Dans ces dernières, la part des groupements dans les dépenses de fonctionnement de leurs territoires est passée de 32 % en 2019 à près de 35 % en 2025. Les ensembles intercommunaux concernés par les communautés de communes sont aussi ceux où les dépenses de fonctionnement ont augmenté à un rythme légèrement plus soutenu que la moyenne : + 1,4 % par an sur le mandat.

Concernant la nature des dépenses de fonctionnement, si le premier poste de dépenses reste celui des **frais de personnel** (46 % des dépenses du bloc communal sur le mandat), ce sont surtout les **achats et charges externes** (31 % des dépenses) qui ont été les plus dynamiques : ils expliquent 41 % de la hausse des dépenses dans les groupements, avec d'importants écarts entre les métropoles et communautés urbaines d'une part (49 %), et les communautés de communes de l'autre (33 %). Dans les communes, les achats et charges externes expliquent 34 % de la hausse des dépenses sur le mandat, avec un poids plus fort sur la hausse des budgets des communes de moins de 3 500 habitants (42 %).

Un panier de ressources transformé

En 2025, les recettes de fonctionnement des ensembles intercommunaux, budgets principaux et annexes confondus, s'élèvent à 158,5 Md€. Les recettes fiscales ont conservé leur rôle central dans le financement du bloc communal sur le mandat écoulé (61 % de leurs recettes de fonctionnement sur 2020-2025, contre 59 % sur le mandat précédent). En revanche, leur structure a profondément changé compte tenu des réformes fiscales successives. D'une part, un **produit de TVA** apparaît dans les comptes des communes mais surtout des groupements à fiscalité propre. Il représente 9,8 % des recettes de fonctionnement des ensembles intercommunaux en 2025, avec un poids croissant selon leur taille. D'autre part, principalement en raison du transfert de la part départementale, la **taxe foncière sur les propriétés bâties** (TFPB) renforce sensiblement son rôle de pilier des ressources : pour les communes, elle représente 21,3 % des recettes en 2019 et 40,4 % en 2025. Le poids de la TFPB dans les recettes a d'autant plus augmenté que la commune est petite : dans les communes de moins de 1 000 habitants, cette part a été multipliée par trois, tandis qu'elle a augmenté de moitié dans les communes de plus de 20 000 habitants.

L'ensemble des **concours de l'État** progresse sur ce mandat, principalement en raison de nouvelles compensations fiscales liées aux bases industrielles (4,5 Md€ en 2025). La dotation globale de fonctionnement (DGF) a été préservée en valeur sur ce mandat par rapport au précédent, mais la crise inflationniste se traduit malgré tout par une baisse en euros constants (- 9,8 % depuis 2019). Derrière cette moyenne, un quart environ des ensembles intercommunaux (pour 12 % de la population) voient leur DGF progresser en euros constants. À l'inverse, pour près de 30 % d'entre eux (55 % de la population), les baisses en volume vont au-delà de -10 %. Les territoires des communautés urbaines et métropoles sont les plus pénalisés et connaissent tous une baisse de la DGF entre 2019 et 2025, inférieure à - 12,2 % pour la moitié d'entre eux.

Une épargne qui s'essouffle en fin de mandat

Le bloc communal a dégagé globalement davantage d'**épargne brute** (solde entre recettes et dépenses de fonctionnement) sur ce mandat que sur le précédent (+ 2 %). Après financement des remboursements de la dette, l'**épargne nette** est également plutôt bien orientée sur le mandat : + 3,9 %/an sur 2020-2025, contre + 2,7 % par an entre 2013 et 2019. Mais en neutralisant les prix de l'investissement que ce solde finance, l'épargne nette n'augmente plus que de 1,2 % par an. Elle est plus dynamique dans les groupements (+ 2,5 % par an) que pour les communes (- 0,1 % par an hors Paris) ; en conséquence, la part des groupements dans l'épargne nette du bloc communal passe de 42 % à 46 %.

Cette épargne se tasse cependant en fin de période et certaines situations individuelles se tendent. Le nombre de communes avec une épargne nette négative augmente sensiblement en 2024 et 2025 pour atteindre 6 480 à la fin de ce mandat, soit 350 de plus qu'en fin de mandat précédent. Côté groupements, le nombre avec un solde négatif diminue sur tout le mandat pour se stabiliser autour de 90 en fin de mandat (- 77 par rapport à 2019.)

Un niveau d'investissement élevé

Malgré une forte baisse en 2020, le mandat 2020-2025 affiche des **dépenses d'équipement** du bloc communal supérieures de 10 % au précédent à prix comparable. Au final, les dépenses d'équipement du bloc communal s'élèvent à 39,7 Md€ en 2025 sur leurs budgets principaux, et 8,2 Md€ sur les budgets annexes. Une grande majorité des ensembles intercommunaux (60 % couvrant 72 % de la population) est concernée par ce rebond des investissements entre les deux derniers cycles. Comme sur les compétences portées en fonctionnement, les groupements à fiscalité propre ont tendance à augmenter leur part dans les travaux d'équipement : 36,3 % en moyenne sur 2020-2025 contre 32,8 % sur le précédent.

Un léger recul des recettes d'investissement et une dépendance croissante aux subventions

Les **recettes d'investissement hors emprunts**, sur les six dernières années, couvrent en moyenne 41,3 % des dépenses d'investissement hors remboursements de la dette, soit une part moins importante que lors du mandat précédent (44,4 %). Une composante de ces recettes augmente pourtant son impact sur le mandat : les dotations et subventions de l'État ou des opérateurs nationaux, dont le poids (hors FCTVA) passe de 6,3 % à 7,9 % des dépenses d'investissement. Mais d'autres composantes ne suivent pas la dynamique des investissements (subventions des départements et surtout cessions d'immobilisations).

Sur les seules subventions et dotations reçues, la part s'accroît en fait pour les communes dans toutes les strates, à l'exception des plus grandes communes ; sur 2020-2025, elle dépasse un tiers des dépenses d'investissement pour les plus petites, contre moins d'un quart au-delà de 20 000 habitants et 13,9 % à partir de 100 000 habitants et plus. De même, pour les groupements à fiscalité propre, cette part atteint 25,4 % pour les communautés de communes, contre 17,9 % pour les communautés urbaines et métropoles.

Une progression de la dette concentrée sur les grandes intercommunalités

L'**encours de dette** du bloc communal progresse modérément sur 2020-2025 (+ 1,2 %/an hors Paris), de façon comparable au cycle précédent (+ 0,9 %/an). Dans les communes, la tendance est à un repli de l'encours (- 0,6 % par an hors Paris) alors que les groupements maintiennent un rythme de progression (+ 3,6 %/an). La progression s'accélère en fin de mandat : près de 80 % de l'accroissement de la dette du bloc communal entre fin 2019 et fin 2025 intervient en 2024 et 2025. Les trois quarts de cette hausse sont dus aux groupements de plus de 100 000 habitants dont l'encours de dette augmente de 13,6 % au total sur ces deux années. Entre 2019 et 2025, le **délai de désendettement** s'améliore dans la plupart des strates démographiques des communes et intercommunalités, mais cette amélioration s'atténue avec leur taille et ne concerne pas les plus grandes collectivités (+ 1,2 an pour les groupements de plus de 300 000 habitants ; stabilité dans les communes de plus de 100 000 habitants hors Paris).

En parallèle, la **trésorerie nette** du bloc communal (hors Paris) s'élève à 38,0 Md€ en 2025, en recul depuis le pic de 44,0 Md€ de 2022 mais supérieure de 13 % à son niveau de 2019 (33,6 Md€), ; cette augmentation ne couvre cependant pas l'inflation et plus largement l'évolution des dépenses, le ratio de trésorerie nette en jours de dépenses de fonctionnement diminue donc et passe de 121 jours fin 2019 à 110 jours fin 2025.

1. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT : UNE HAUSSE MODÉRÉE PRINCIPALEMENT PORTÉE PAR L'ÉCHELON INTERCOMMUNAL

Les **dépenses de fonctionnement du bloc communal** regroupent toutes les dépenses liées à l'exécution des services publics des communes et de leurs groupements. Elles s'élèvent à 131,6 Md€ en 2025 pour l'ensemble du bloc communal consolidé (c'est-à-dire retraité des flux entre budgets et entre collectivités).

Ces dépenses de fonctionnement, portées par le retour de l'inflation sur ce mandat, ont connu une hausse plus soutenue en valeur (+ 3,6 % par an en moyenne) que sur le mandat précédent (+ 1,6 % par an). Mais hors inflation, la croissance sur le dernier mandat et l'écart entre les deux cycles apparaissent plus modérés : + 1,1 % par an sur 2020-2025, contre + 0,7 % par an sur 2014-2019.

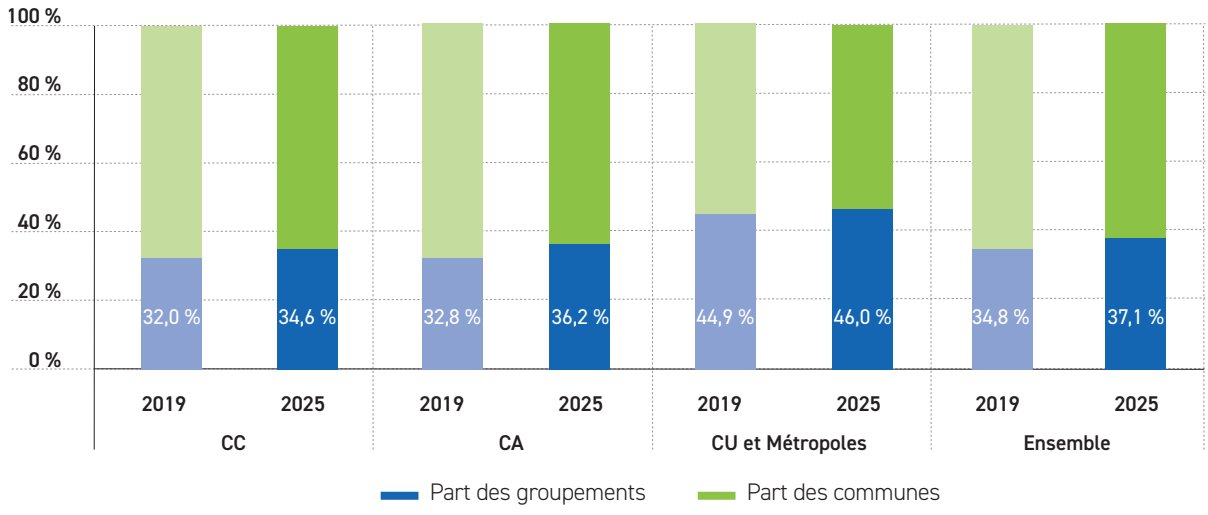
Les dépenses de fonctionnement ont été plus dynamiques sur les territoires des petits ensembles intercommunaux

En comparant les évolutions sur ce mandat des dépenses de fonctionnement des ensembles intercommunaux (les groupements et leurs communes membres consolidés), la hausse modérée en volume s'observe quelle que soit la nature juridique du groupement. Toutefois, les dépenses de fonctionnement des territoires des communautés de communes ont augmenté de 1,4 % par an (hors inflation) soit à un rythme légèrement supérieur à la moyenne. Sur les territoires des communautés urbaines et des métropoles ainsi que sur ceux des communautés d'agglomération et des établissements publics territoriaux, les progressions sont plus faibles en volume : autour de + 1,0 % par an (+ 1,1 % pour les communautés d'agglomération seules).

La place de l'intercommunalité dans les dépenses du bloc communal continue de se renforcer

Au sein du bloc communal, l'évolution des dépenses de fonctionnement est sensiblement différente entre les groupements à fiscalité et les communes, notamment pendant le mandat 2014-2019 marqué par la montée en puissance de l'intercommunalité. Ce constat se poursuit sur le mandat 2020-2025. Les dépenses des groupements à fiscalité propre augmentent de 2,3 % par an en moyenne entre 2019 et 2025 (à prix constants) contre + 0,4 % pour les communes.

PART DES GROUPEMENTS ET DES COMMUNES DANS LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX SELON LA NATURE JURIDIQUE DU GROUPEMENT



Source *: Données DGFiP, traitements OFGL, budgets principaux et annexes provisoires 2025. Hors Métropole du Grand Paris (MGP), mais les établissements publics territoriaux (EPT) sont inclus dans les résultats d'ensemble. CC : Communautés de communes. CA : Communautés d'agglomération. CU : Communautés urbaines.*

Les intercommunalités portent ainsi 37 % des dépenses en 2025, contre 35 % en 2019 (hors Paris).

En comparant la répartition des dépenses entre groupements et communes (neutralisée des flux financiers entre eux, reversements de fiscalité, remboursements de frais ou subventions) entre 2019 et 2025, la part des dépenses portée par les groupements a davantage progressé dans les communautés d'agglomération : + 3,4 points de pourcentage en 6 ans pour atteindre 36,2 % en 2025. Cette progression a été aussi dynamique du côté des communautés de communes où la part des intercommunalités est passée de 32,0 % en 2019 à 34,6 % en 2025. Pour les communautés urbaines et métropoles, la hausse de la part des groupements dans les dépenses des ensembles intercommunaux est plus mesurée (+ 1 point), ces territoires ayant engagé plus tôt le transfert de compétence à l'intercommunalité. Les métropoles ou CU portent déjà 45 % des dépenses de fonctionnement de leur ensemble intercommunal en 2019, cette part passe à 46 % en 2025. La montée en puissance des intercommunalités s'est donc bien poursuivie sur ce mandat.

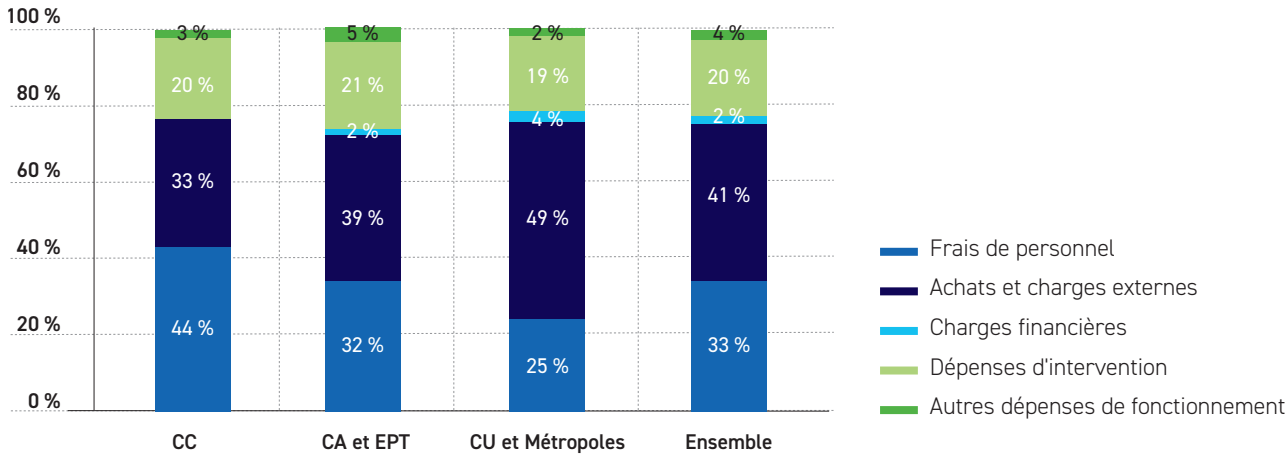
La hausse de dépenses de fonctionnement s'explique différemment selon les collectivités

Les dépenses de fonctionnement du bloc communal sont composées de quatre postes principaux : les frais de personnel, en premier lieu, à hauteur de 46 % des dépenses de fonctionnement sur ce mandat, les achats et charges externes pour 31 %, suivis des dépenses d'interventions (16 %) qui regroupent les contingents, subventions et participations versés à des tiers. Les charges financières correspondent, elles, à 2 % des dépenses.

Entre 2019 et 2025, l'impact de la hausse des achats et charges externes est globalement nettement supérieur à leur poids dans les dépenses de fonctionnement, mais les dynamismes des postes diffèrent sensiblement selon la taille de la commune ou la nature juridique de l'intercommunalité.

Ainsi, dans les métropoles et communautés urbaines, les achats et charges externes ont pesé pour près de la moitié de la hausse des dépenses (49 %), alors qu'ils n'expliquent qu'un tiers de la hausse des dépenses

DÉCOMPOSITION DE LA HAUSSE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES GROUPEMENTS ENTRE 2019 ET 2025 SELON LEUR NATURE JURIDIQUE

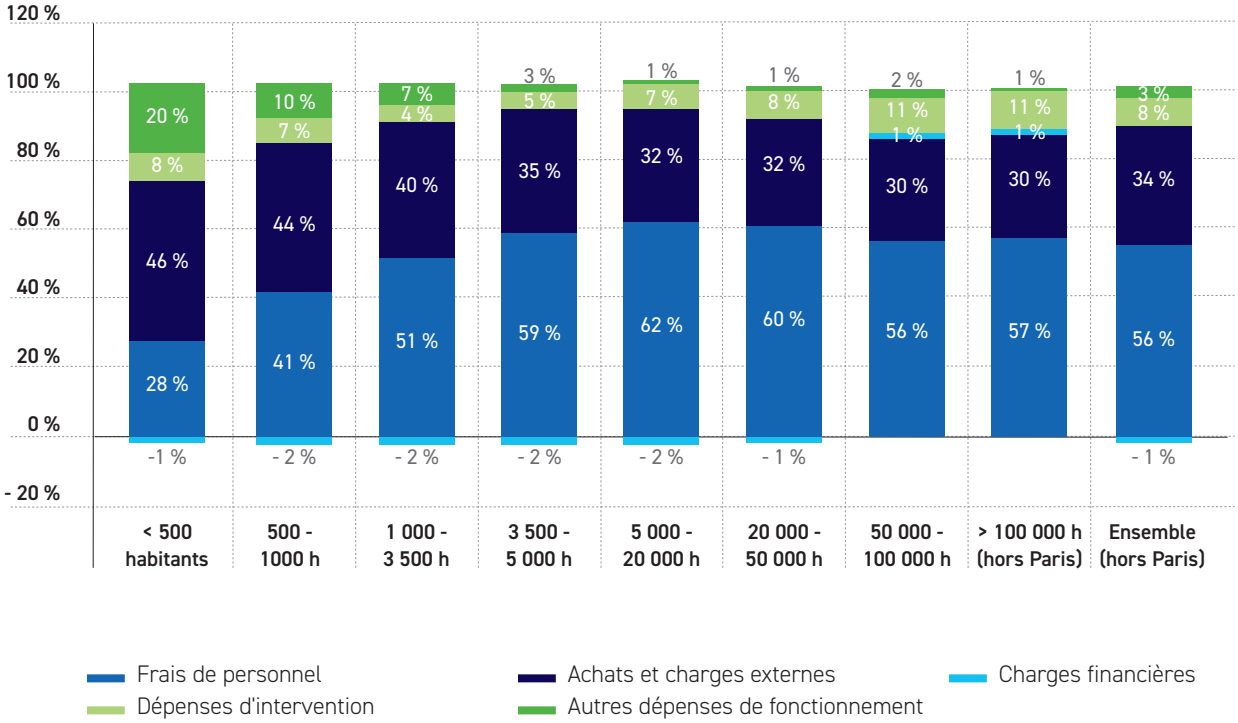


Source *: Données DGFiP, traitements OFGL, budgets principaux et annexes provisoires 2025.*
CC : Communautés de communes. CA : Communautés d'agglomération. CU : Communautés urbaines.
EPT : établissements publics territoriaux.
Lecture : Pour les communautés de communes, la croissance des frais de personnel entre 2019 et 2025 explique 44 % de celle de l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

dans les communautés de communes. Au sein de ces dernières, les frais de personnel ont joué un rôle plus important dans la hausse des dépenses (44 %) que dans les communautés d'agglomération (32 %) ou les communautés urbaines et métropoles (25 %). Ces différences de dynamisme concernant les frais de personnel et les achats et charges externes peuvent s'expliquer par des modes d'organisation différents selon le type d'intercommunalité, générant un recours plus ou moins important à des prestations externes. Les charges financières ont été particulièrement dynamiques dans les communautés urbaines et métropoles où elles représentent 4 % de la hausse des dépenses de fonctionnement sur le mandat.

Au sein des communes, les frais de personnel portent la majorité de la hausse des dépenses : 56 % dans l'ensemble (hors Paris). Du fait de l'importance des services publics en proximité directe avec les usagers dans les compétences des communes, les frais de personnel y ont un poids plus important que pour l'ensemble du bloc communal. Ce n'est que dans les communes de moins de 1 000 habitants que les achats et charges externes portent une part plus importante de la hausse des dépenses que les frais de personnel, respectivement 46 % et 44 % de la hausse des dépenses pour les communes de moins de 500 habitants et celles entre 500 et 1 000 habitants.

DÉCOMPOSITION DE LA HAUSSE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES ENTRE 2019 ET 2025 PAR STRATE DE POPULATION



Source *: Données DGFiP, traitements OFGL, budgets principaux et annexes provisoires 2025. Hors ville de Paris.*
Lecture : Pour les communes de plus de 100 000 habitants, la croissance des frais de personnel entre 2019 et 2025 explique 57 % de celle de l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

2. UNE RECOMPOSITION DU PANIER DE RESSOURCES DU BLOC COMMUNAL SUR LE DERNIER MANDAT

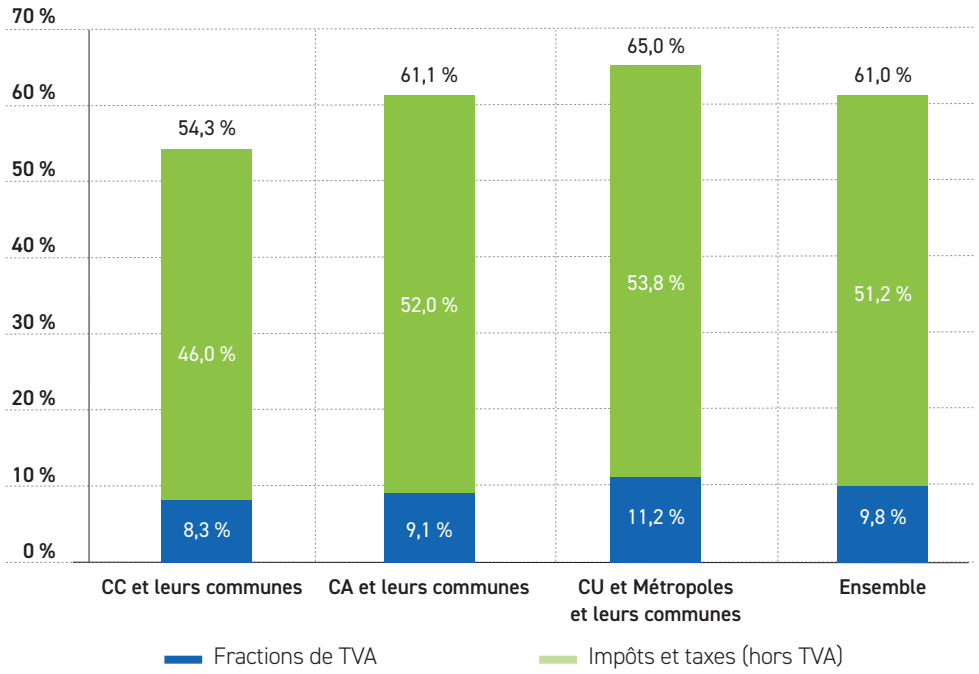
Les **recettes de fonctionnement des ensembles intercommunaux, budgets principaux et annexes confondus, s'élèvent à 158,5 Md€ en 2025**. Les communes seules ont perçu 101,5 Md€ de recettes de fonctionnement contre 59,3 Md€ pour les groupements à fiscalité propre[1].

Une fiscalité bouleversée par les réformes

Les recettes de fonctionnement se composent en majorité de **recettes fiscales, qui représentent 61 % des recettes** en moyenne sur l'ensemble du mandat 2020-2025. Cette part est en légère hausse par rapport au mandat précédent : 59 % sur 2014-2019, mais cette augmentation globale masque de profondes mutations du panier fiscal qui ont eu lieu lors du dernier mandat.

La **TVA** s'est installée dans les budgets des ensembles intercommunaux. Dans un premier temps, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) entre 2018 et 2021 a entraîné la perception d'une fraction de TVA pour certaines intercommunalités, la Ville de Paris et la Métropole de Lyon. Dans un second temps, la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à compter de 2023 a été compensée par une nouvelle fraction de TVA au profit du bloc communal. En 2025, les groupements à fiscalité propre perçoivent 14,0 Md€ de TVA, contre 1,4 Md€ pour les communes, principalement du fait de la ville de Paris qui en reçoit 1,3 Md€. Cette ressource représente 9,8 % des recettes de fonctionnement des ensembles intercommunaux, avec un poids croissant selon leur taille : cette part est de 8,3 % pour les ensembles intercommunaux dont le groupement est une communauté de communes, contre 11,2 % pour ceux correspondant à une communauté urbaine ou une métropole. Pour les groupements à fiscalité propre seuls, la TVA représente en 2025 un cinquième de leurs recettes de fonctionnement avant reversements fiscaux et 45 % de leurs recettes fiscales.

PART DES IMPÔTS ET TAXES (DONT LA TVA) DANS LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX EN 2025, PAR NATURE JURIDIQUE DU GROUPEMENT



***Source** : Traitements OFGL/DGCL, données DGFiP, BP et BA consolidés, 2025 provisoire. La strate des CU et métropoles inclut la Métropole du Grand Paris (MGP) avec ses EPT et la Métropole de Lyon.*

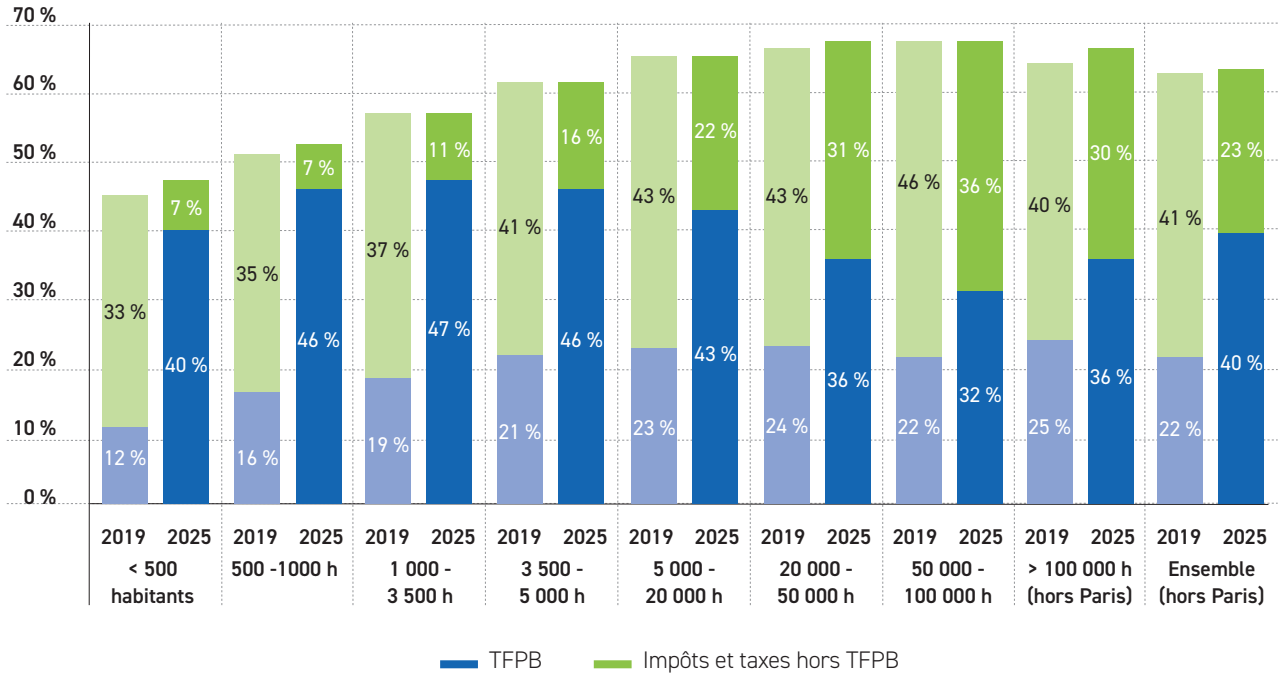
[1] La consolidation des communes et des groupements à fiscalité propre repose sur l'élimination des flux de remboursements entre eux (achats, frais de personnel…) pour un montant de 2,3 Md€. Pour en savoir plus sur ces flux, Cap sur n°34 sur data.ofgl.fr : https://data.ofgl.fr/pages/cap-sur-flux-communes-intercommunalites/.

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) occupe également une place prépondérante dans les ressources du bloc communal. Depuis 2021, les communes perçoivent, en compensation de la suppression de la THRP, la part départementale de la TFPB. La revalorisation des valeurs locatives des locaux industriels et d'habitation, liée au contexte inflationniste entre 2022 et 2024[2], ainsi que l'utilisation du levier fiscal pour 38 % des communes et plus de 90 % des groupements[3], expliquent également le dynamisme du produit de TFPB sur ce mandat.

En 2025, le produit de TFPB[4] s'élève à 43,7 Md€ y compris participation de l'État au mécanisme des coefficients correcteurs[5] ; 41,0 Md€ reviennent aux communes seules, soit 40,4 % de leurs recettes de fonctionnement[6]. La part que représente la TFPB dans les recettes de fonctionnement des communes a presque doublé au cours du dernier mandat (21,3 % en 2019). Le poids de la TFPB dans les recettes a d'autant plus augmenté que la commune est petite. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, cette part a été multipliée par trois : le contraste est particulièrement marqué dans les communes de moins de 500 habitants, pour lesquelles la TFPB représentait 12 % de leurs recettes de fonctionnement en 2019, contre 40 % en 2025. Les communes de 500 à 5 000 habitants sont toutefois celles qui sont le plus dépendantes de leur produit de TFPB en 2025 : celui-ci représente environ 46 % de leurs recettes de fonctionnement. Pour les communes de plus de 20 000 habitants, le poids de la TFPB a augmenté environ de moitié sur le mandat, et représente environ un tiers de leurs recettes en 2025.

Le panier fiscal des communes se diversifie à mesure que leur taille augmente. Pour l'ensemble des communes (hors Paris), la TFPB pèse pour 63 % des impôts et taxes. Mais dans les communes de moins de 3 500 habitants, la TFPB en représente plus de 80 %, alors qu'elle n'en constitue plus qu'environ la moitié dans celles de plus de 20 000 habitants. Cette diversification s'explique en partie par la concentration de l'activité économique dans les communes les plus peuplées, qui bénéficient ainsi d'une part plus importante de l'attribution de compensation versée par leur groupement.

POIDS DE LA TFPB ET DES AUTRES IMPÔTS ET TAXES DANS LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT EN 2019 ET 2025, PAR STRATE DE POPULATION DES COMMUNES



***Source** : Traitements OFGL/DGCL, données DGFiP, BP et BA consolidés, 2025 provisoire.*
L'échantillon compte 34 752 communes qui n'ont pas de secret statistique sur leur produit de TFPB en 2019 et 2025 dans le REI.

[2] La revalorisation a été de + 3,4 % en 2022, + 7,1 % en 2023 et + 3,9 % en 2024.
[3] 92 % des groupements qui avaient voté un taux de TFPB en 2020 ont augmenté leur taux entre 2020 et 2025.
[4] Hors parts syndicales.
[5] Un coefficient correcteur accompagne le transfert de la TFPB départementale aux communes : appliqué à la TFPB de chaque commune, il assure la neutralité financière de la réforme pour les territoires et les contribuables. En 2025, 769 M€ sont financés par l'État au titre de sa participation au mécanisme des coefficients correcteurs.
[6] Paris inclus.

Concours de l'État : une hausse portée par les compensations fiscales, une DGF en baisse en volume

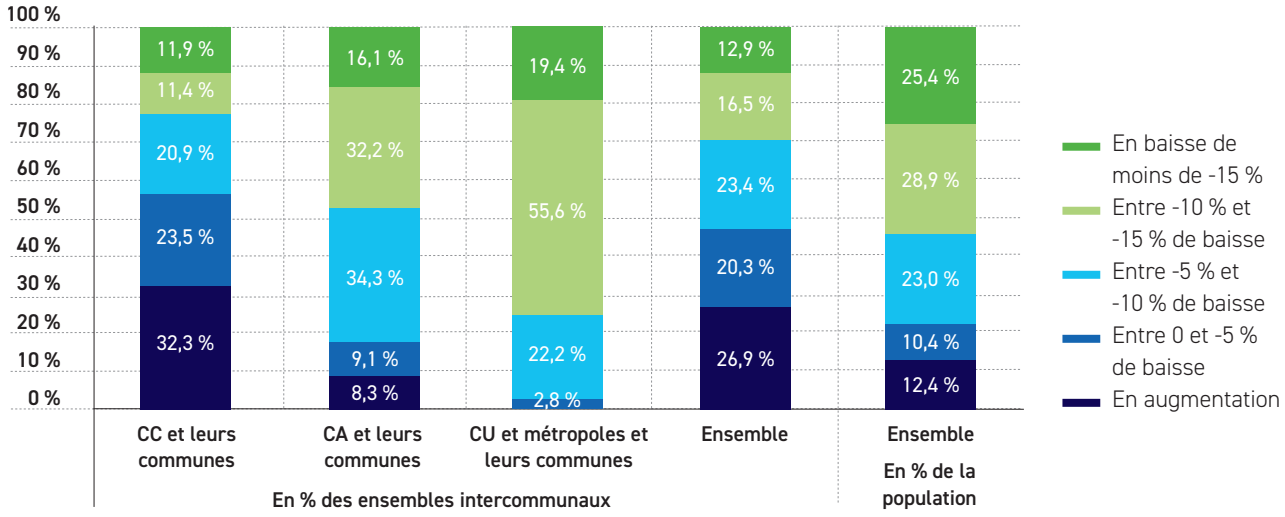
Les **concours financiers de l'État aux ensembles intercommunaux s'élèvent à 26,6 Md€ en 2025**, en hausse moyenne de 2,8 % par an sur le dernier mandat. Ils représentent 17 % des recettes de fonctionnement, soit une part stable par rapport au mandat précédent.

L'augmentation des concours de l'État sur le dernier mandat s'explique surtout par la progression des **compensations fiscales, qui atteignent 6,9 Md€ en 2025**. Elles représentent en moyenne 24 % des concours financiers perçus par les ensembles intercommunaux sur le mandat, contre 16 % sur le mandat précédent. Cette hausse tient principalement aux nouvelles compensations liées à la réduction de moitié, à compter de 2021, des bases de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de TFPB des établissements industriels. Ces compensations, de 4,5 Md€ en 2025, représentent près des deux tiers des compensations perçues par le bloc communal.

La **dotation globale de fonctionnement (DGF)**, principale composante des concours financiers de l'État aux collectivités, progresse de 4,8 % en valeur entre 2019 et 2025, pour atteindre **19,1 Md€ en 2025**. Cette hausse nominale masque une baisse en volume : en euros constants[7], la DGF recule de 9,8 %, ce qui traduit une inflation cumulée supérieure à la progression de l'enveloppe.

Cette érosion en volume touche la grande majorité des ensembles intercommunaux : la moitié d'entre eux subissent une baisse en volume supérieure à 5,4 %, un quart environ voient en revanche leur DGF progresser en euros constants. De fortes disparités territoriales existent derrière ces moyennes. Les ensembles intercommunaux dont le groupement est une communauté de communes, grâce aux dispositifs de péréquation en faveur des territoires ruraux comme la dotation de solidarité rurale (DSR), sont moins touchés, avec une médiane à - 3,9 %. Mais les situations peuvent être très variées au sein de cette catégorie : près d'un tiers d'entre eux (32 %) bénéficient d'une hausse en volume, tandis que près d'un quart d'entre eux (23 %) ont vu leur DGF baisser de plus de 10 %. Les communautés d'agglomération et leurs communes enregistrent une baisse nettement plus marquée et plus homogène : 92 % d'entre elles connaissent une baisse de leur DGF en volume entre 2019 et 2025, et pour près de la moitié d'entre elles (48 %), cette baisse est de plus de 10 %. Les territoires des communautés urbaines et métropoles sont les plus pénalisés : l'ensemble d'entre eux connaissent une baisse de la DGF entre 2019 et 2025, inférieure à - 12,2 % pour la moitié d'entre eux. Au total, les ensembles intercommunaux concernés par une baisse en volume de plus de 10 % de leur DGF regroupent plus de la moitié de la population (54 %), et ceux concernés par une baisse de plus de 15 %, le quart de la population.

DISTRIBUTION DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX EN FONCTION DE LA VARIATION DE LEUR DGF EN VOLUME ENTRE 2019 ET 2025, PAR NATURE JURIDIQUE DU GROUPEMENT



***Source** : Traitements OFGL/DGCL, données DGFiP, BP et BA consolidés, 2025 provisoire. Evolution déflatée avec l'indice des prix à la consommation (IPC) de l'INSEE. La catégorie des CU et métropoles et leurs communes inclut la métropole du Grand Paris (MGP) et la métropole de Lyon.*

[7] Utilisation de l'indice des prix à la consommation (IPC) de l'INSEE

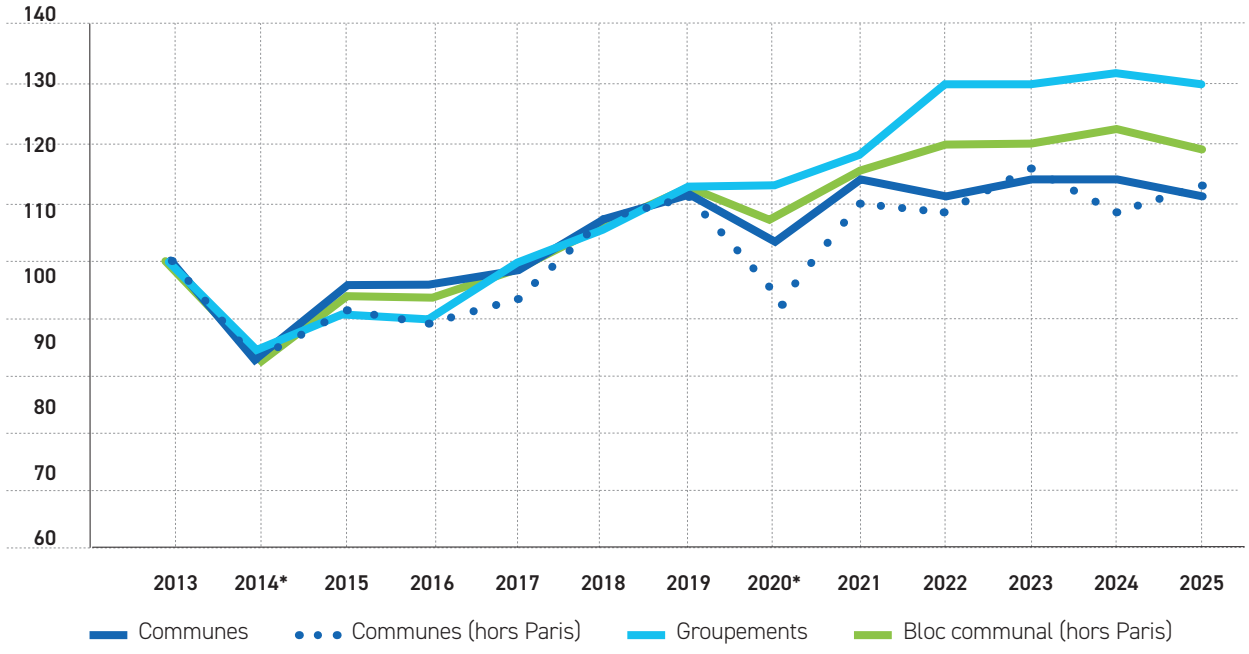
3. L'ÉPARGNE DU BLOC COMMUNAL TIENT MAIS S'ESSOUFFLE EN FIN DE MANDAT

Les communes et leurs groupements à fiscalité propre ont dégagé globalement davantage d'épargne brute (solde entre recettes et dépenses de fonctionnement) sur ce mandat que sur le précédent. Cette amélioration de l'autofinancement doit toutefois être nuancée par la hausse des prix sur une partie de la période, par l'inversion de tendance en fin de mandat et par la dégradation de certaines situations individuelles.

En effet, **l'épargne brute** cumulée sur 2020-2025 est supérieure de 22 % à celle cumulée sur 2014-2019 pour l'ensemble du bloc communal. En moyenne, elle a augmenté de 2,5 % par an sur ce mandat, soit au même rythme que sur le mandat précédent. Mais les évolutions varient au fil des années et selon le niveau de collectivités.

Cette épargne finance la section d'investissement, les règles budgétaires imposent d'abord d'affecter l'excédent de fonctionnement au remboursement de la dette (voir partie 6). Une fois ces remboursements déduits de l'épargne brute, **l'épargne nette** progresse également en valeur sur ce mandat : + 3,9 % en moyenne par an, contre + 2,7 % par an entre 2013 et 2019. Cependant, les prix des investissements financés par cette épargne nette ont fortement augmenté, obligeant les communes et les intercommunalités à dégager davantage d'épargne pour des réalisations similaires. Une fois déflatée des prix des investissements[8], l'épargne nette n'augmente plus que de 1,2 % par an sur le mandat, contre + 1,9 % par an pour le mandat précédent. Elle est davantage dynamique dans les groupements : + 2,6 % par an, alors que du côté des communes (hors Paris) elle n'est en hausse que sur deux années du mandat : 2021 et 2023.

ÉVOLUTION BASE 100 EN 2013 DE L'ÉPARGNE NETTE DES COLLECTIVITÉS DU BLOC COMMUNAL, EN EUROS CONSTANTS



** Année électorale*

***Source** : Traitements OFGL, données DGCL et DGFiP, à partir des comptes de gestion, budgets principaux et annexes, 2025 provisoire. Evolutions déflatées de l'indice de prix de la FBCF (source INSEE).*

[8] Indice des prix de la Formation Brute de Capital Fixe, source INSEE.

En conséquence, la part des groupements dans l'épargne nette du bloc communal augmente ainsi, passant de 42 % sur le mandat précédent à 46 % sur 2020-2025.

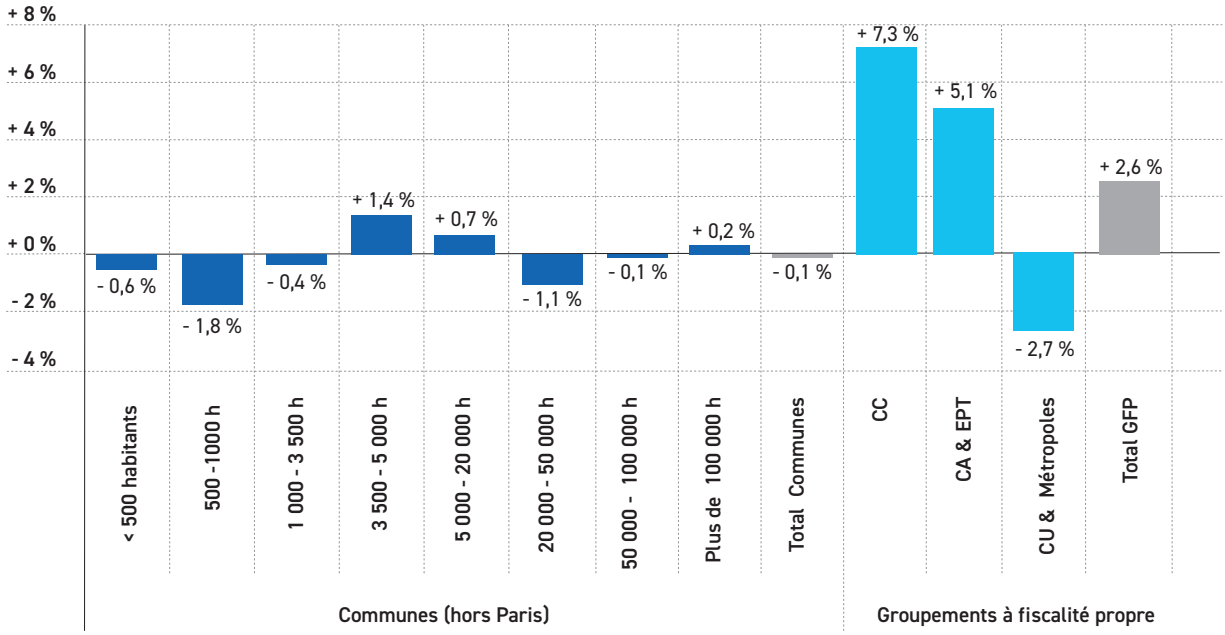
Les évolutions globales recouvrent toutefois des trajectoires différentes selon la strate démographique des communes et la nature juridique des groupements.

À prix comparable, l'épargne nette des communes hors Paris recule légèrement entre 2019 et 2025, à un rythme moyen de - 0,1 %/an, mais les évolutions diffèrent selon la strate démographique. Elle progresse dans les communes de taille intermédiaire, + 1,4 %/an pour celles entre 3 500 et 5 000 habitants et + 0,7 %/an pour celles de 5 000 à 20 000 habitants ; et est relativement stable pour les plus grandes (au-dessus de 50 000 habitants). À l'inverse, elle diminue dans les autres strates (sous 3 500 habitants).

Pour les groupements, l'épargne nette augmente sensiblement en volume entre 2019 et 2025 : d'une part, dans les communautés de communes (+ 7,3 %/an), et, d'autre part, dans les communautés d'agglomération et les établissements publics territoriaux (+ 5,1 %/an). En revanche, elle diminue dans les communautés urbaines et métropoles, à un rythme moyen de - 2,7 %/an.

Une autre illustration des disparités dans les situations financières individuelles des collectivités passe par le dénombrement des situations les plus tendues. Dans les communes, le nombre d'entités présentant une épargne nette négative, après avoir diminué entre 2019 et 2023, atteint 6 480 en 2025, soit 350 de plus qu'en 2019. Ces communes regroupent dorénavant 14 % de la population, contre 12 % en 2019. À l'inverse, le nombre de groupements à fiscalité propre dans cette situation diminue sur l'ensemble du mandat, passant de 167 en 2019 à 90 en 2025.

TAUX DE CROISSANCE ANNUEL DE L'ÉPARGNE NETTE DES COMMUNES (HORS PARIS) PAR STRATE DÉMOGRAPHIQUE ET DES INTERCOMMUNALITÉS PAR NATURE JURIDIQUE, ENTRE 2019 ET 2025 À PRIX CONSTANTS



Source *: Traitements OFGL, données DGCL et DGFiP, à partir des comptes de gestion, budgets principaux et annexes, 2025 provisoire. Taux de croissance annuels moyens déflatés de l'indice de prix de la FBCF (source INSEE). Les totaux sont représentés en gris. CC : Communautés de communes. CA : Communautés d'agglomération. CU : Communautés urbaines. EPT : établissements publics territoriaux.*

4. LE BLOC COMMUNAL RETROUVE UN NIVEAU D'INVESTISSEMENT IMPORTANT

Traditionnellement, les **dépenses d'équipement** des communes et de leur groupement chutent l'année des élections puis repartent progressivement à la hausse à partir de la deuxième ou troisième année pour atteindre un pic à la veille des élections suivantes.

La courbe des investissements de ce cycle 2020-2025 ne fait pas exception mais présente des fluctuations plus marquées qu'habituellement. Crise sanitaire oblige, 2020 est marquée par un repli très fort des dépenses d'équipement (- 16,5 % sur les budgets principaux) mais un rebond se manifeste dès 2021, même en neutralisant l'effet prix (+ 2,6 %[9]), alors qu'il faut habituellement un ou deux ans pour qu'il apparaisse. Le reste du cycle confirmera cette tendance avec une progression continue de l'effort d'équipement des communes et des groupements à fiscalité propre, chaque année et tout particulièrement en 2024 (+ 9,7 % à prix constants, soit la plus importante pour une 4ème année de mandat sur les 5 derniers cycles).

Au final, les dépenses d'équipement direct du bloc communal s'élèvent à 39,7 Md€ en 2025 sur leurs budgets principaux (et 8,2 Md€ sur les budgets annexes). **À prix comparables, le mandat 2020-2025 se boucle avec un effort supérieur de 10 % à celui de 2014-2019**, soit l'équivalent de 19,0 Md€ de plus (porté à près de 20,7 Md€ en incluant les budgets annexes).

Ce résultat est d'autant plus significatif qu'il couvre une période marquée par des augmentations sensibles des coûts dans les secteurs des travaux publics (TP) et du bâtiment, en lien avec ceux de l'énergie et des matières premières en général. Comme l'ensemble des autres acteurs, les collectivités doivent composer avec des prix à la hausse. L'indice des prix des dépenses d'équipement des collectivités estimé par l'OFGL progresse de + 3,8 % en 2021, + 7,3 % en 2022 et + 3,2 % en 2023 avant de ralentir autour de + 1 % en 2024 et 2025. En parallèle, les acteurs composent avec une remontée des taux d'intérêt sur la période 2022-2023 qui renchérit aussi les coûts d'accès à l'emprunt.

Sur les budgets principaux, la comparaison peut s'étendre aux cycles précédents, toujours en neutralisant l'effet prix : le dernier mandat se positionne légèrement en dessous de celui de 2008 (- 1 % sur les dépenses d'équipement) qui reste donc celui du record en matière de dépenses d'équipement mais très au-dessus de celui de 2001 (+ 8 %[10]) et celui de 1995 (+ 42 %).

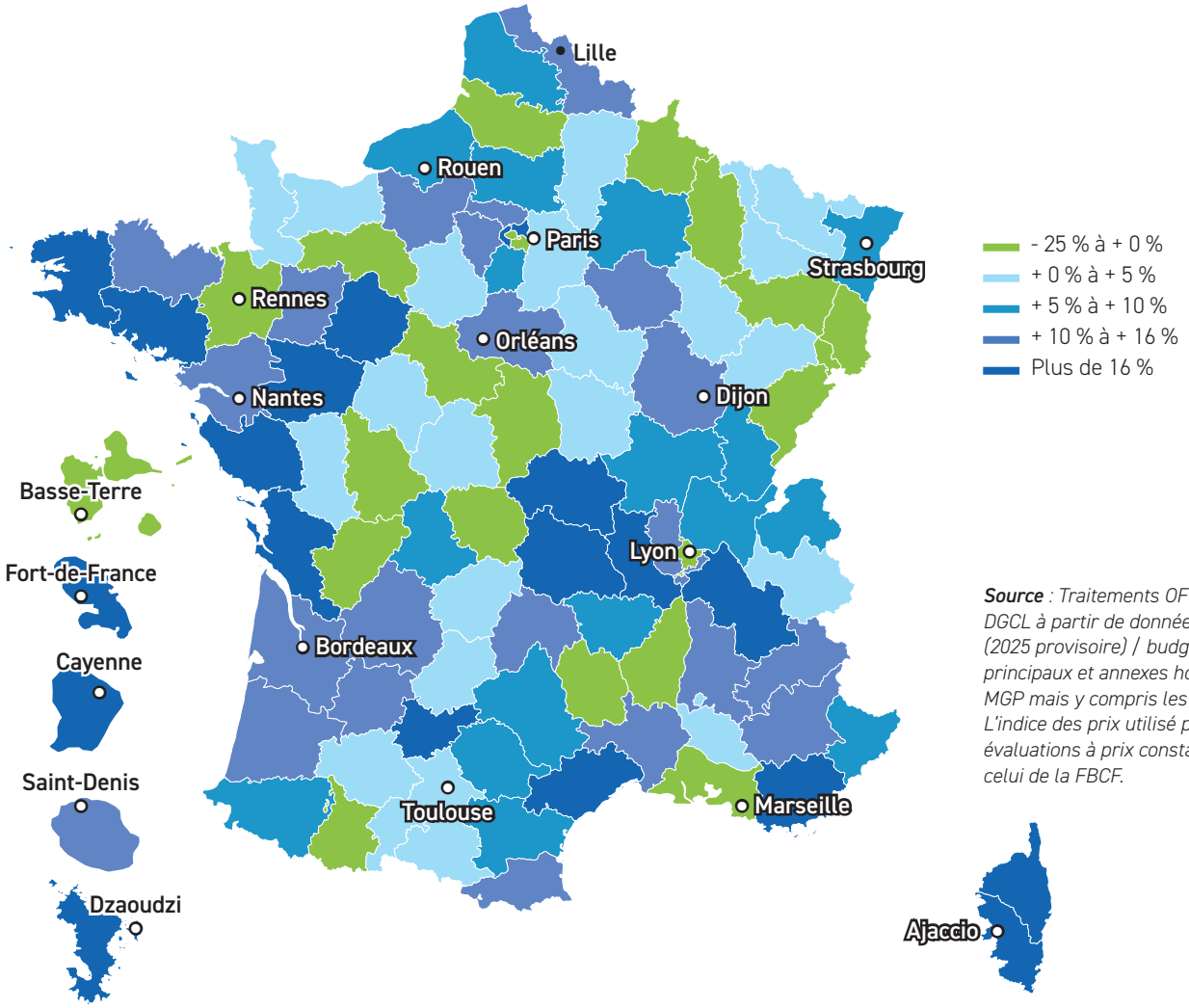
La grande majorité des territoires est concernée par ce rebond des investissements entre les deux derniers cycles mais pas tous. **En effet, 60 % des ensembles intercommunaux couvrant 72 % de la population affichent des dépenses d'équipement supérieures** en volume sur 2020-2025 par rapport à 2014-2019. Pour les 40 % restants, les investissements sont plus faibles à prix constants, mais la grande majorité d'entre eux présente quand même des investissements supérieurs en euros courants.

Il en ressort que l'accroissement des dépenses d'équipement du bloc communal entre les deux mandats concerne un nombre important de départements ; néanmoins 18 d'entre eux affichent un repli en euros constants. Dans ces départements, la baisse peut provenir d'un niveau particulièrement élevé sur le cycle 2014-2019 (c'est par exemple le cas dans les Bouches-du-Rhône, la Meuse ou l'Ille-et-Vilaine).

[9] L'indice des prix utilisé pour les évaluations à prix constants est celui de la FBCF.

[10] Le mandat de 2001 était exceptionnellement d'une durée de 7 ans, la comparaison est faite en tenant compte de cette durée différente.

DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DU BLOC COMMUNAL COMPARAISON À PRIX CONSTANTS ENTRE LA PÉRIODE 2020-2025 ET 2014-2019, ÉVOLUTION EN % PAR DÉPARTEMENT



***Source** : Traitements OFGL ou DGCL à partir de données DGFiP (2025 provisoire) / budgets principaux et annexes hors MGP mais y compris les EPT/ L'indice des prix utilisé pour les évaluations à prix constants est celui de la FBCF.*

Les groupements à fiscalité propre portent une part prépondérante de la hausse

Sur près de 21 Md€ de dépenses d'équipement en plus sur les six dernières années par rapport au cycle précédent, les groupements à fiscalité propre représentent les ¾ de l'augmentation, et les communes ¼. Ces structures intercommunales se sont affirmées comme le relais des communes dans certains projets de territoire structurants, elles ont consolidé leurs poids dans les dépenses d'équipement réalisées autour d'une moyenne de 36,3 % (budgets annexes compris) avec un pic sur la dernière année du mandat (37,1 % en 2025), contre une moyenne de 32,8 % sur la période 2014-2019.

Ces résultats sur le mandat rejoignent ceux du poids des groupements dans le stock des actifs sous responsabilité du bloc communal, une étude de l'OFGL[11] évalue le poids moyen des groupements à fiscalité propre dans le stock à 36 % fin 2024, un poids qui augmente avec la population puisqu'il atteint un peu plus de 50 % sur les territoires des communes de plus de 100 000 habitants.

En parallèle, les flux de subventions et d'attributions de compensation inscrits en section d'investissement entre communes et groupements ont tendance à augmenter. En 2025, les premières versent 520 M€ à leur groupement (+ 45 % par rapport à 2019) et le mouvement inverse, des groupements vers les communes, représente 870 M€ en 2025 (+ 67 % par rapport à 2019).

[11] Cap sur n°31, avril 2026- OFGL - Les enjeux financiers du renouvellement du patrimoine des communes et intercommunalités.

5. POUR FINANCER LES INVESTISSEMENTS, UN LÉGER RECUL DES RECETTES D'INVESTISSEMENT ET UNE DÉPENDANCE CROISSANTE AUX SUBVENTIONS

En 2025, les **recettes d'investissement hors emprunts des ensembles intercommunaux** (budgets principaux et annexes consolidés) **s'élèvent à 20,4 Md€. Ces recettes couvrent une partie importante des dépenses d'investissement hors remboursements de la dette (41,3 % en moyenne sur 2020-2025)** ; cette part est toutefois en **léger retrait par rapport au mandat précédent** (44,4 % en moyenne sur 2014-2019).

Ce montant est composé pour plus de la moitié par des dotations et subventions (10,8 Md€ en 2025) qui proviennent principalement de l'État et des opérateurs nationaux (36 % des subventions sur 2020-2025), des régions (12 %) et des départements (18 %) mais aussi d'autres établissements publics, de la taxe d'aménagement, du produit des amendes, des fonds européens… Les recettes d'investissement comportent également le FCTVA (5,4 Md€ en 2025) et d'autres recettes d'investissement, telles que les cessions d'immobilisations qui représentent 2,4 Md€ en 2025 et sont réalisées à plus de 80 % par les communes.

Le recul du poids de ces recettes dans les dépenses d'investissement, par rapport au mandat précédent, illustre une évolution qui n'a pas suivi l'ampleur du rebond des investissements, à l'exception notoire des subventions et dotations en provenance de l'État et des opérateurs nationaux qui ont financé 7,9 % des investissements du bloc communal sur 2020-2025 contre 6,3 % sur le cycle précédent.

Pour les communes seules, les recettes d'investissement hors emprunt couvrent une part plus importante des investissements que pour les groupements : en moyenne 48,0 % sur le dernier mandat, en diminution par rapport au mandat précédent (50,8 % sur 2014-2019). Le repli est le plus marqué pour les grandes communes : pour celles de plus de 100 000 habitants, le poids des recettes d'investissement passe de 48 % à 35 % de leurs dépenses d'investissement.

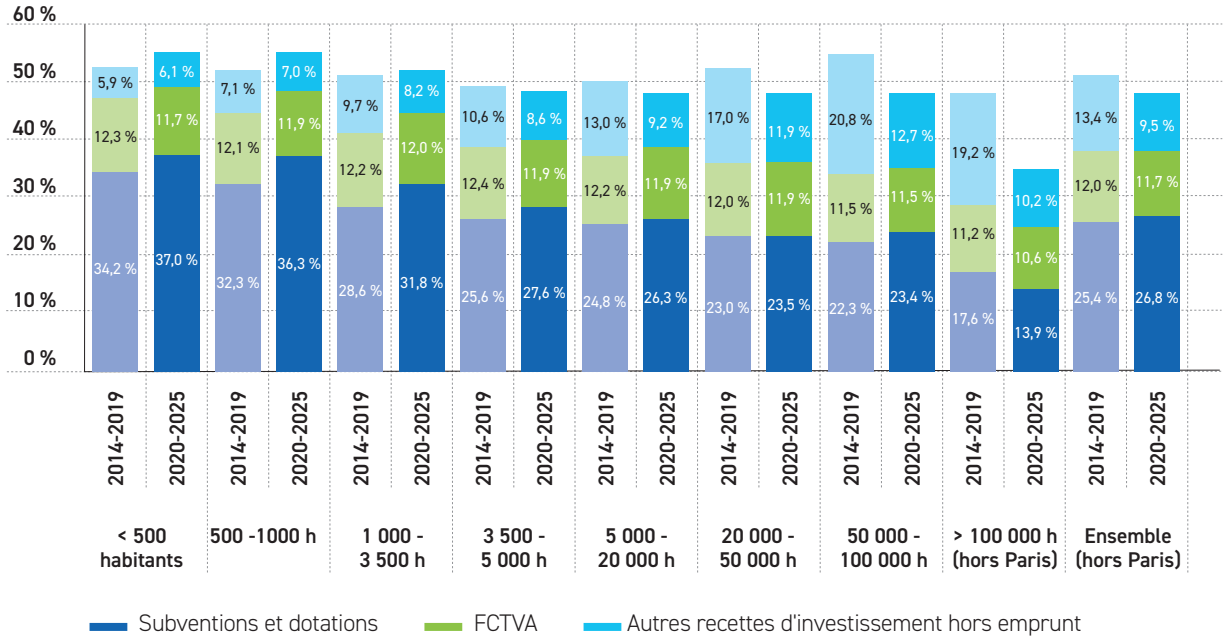
À l'inverse, cette part a augmenté dans les communes de moins de 3 500 habitants. Cette hausse s'explique principalement par celle des subventions et dotations, dont la part augmente le plus fortement (de 34,2 % à 37,0 % pour les communes de moins de 500 habitants).

La part des subventions s'accroît en fait dans toutes les strates, à l'exception des plus grandes communes (100 000 habitants et plus), où elle diminue de 17,6 % à 13,9 %. **Le niveau de dépendances aux subventions et dotations d'investissement décroît à mesure que la taille de la commune augmente** : les plus petites communes financent plus d'un tiers de leurs dépenses d'investissement grâce à ces recettes contre moins d'un quart pour les communes de plus de 20 000 habitants, et seulement 13,9 % pour celles de 100 000 habitants et plus.

Le poids du FCTVA dans les dépenses d'investissement reste lui relativement stable entre 2014-2019 et 2020-2025, et est équivalent entre les différentes strates, entre 11 % et 12 % en moyenne.

La **baisse de la part des recettes d'investissement dans les dépenses d'investissement entre les deux mandats s'explique principalement par le recul de la part des autres recettes d'investissement.** Cette baisse est la plus marquée dans les plus grandes communes (100 000 habitants et plus), où les autres recettes d'investissement passent de 19,2 % à 10,2 % des dépenses d'investissement. Les cessions d'immobilisations sont le poste de recettes d'investissement qui marque le plus fort recul entre les deux mandats : leur produit diminue de 16 % pour l'ensemble des communes entre 2014-2019 et 2020-2025. La part des cessions dans les recettes d'investissement augmente avec la taille de la commune : elle passe de 7 % des recettes d'investissement pour les communes de moins de 500 habitants à 18 % dans les communes de 50 000 à 100 000 habitants, et redescend à 15 % pour les communes de 100 000 habitants et plus. Les petites communes ont augmenté leurs cessions entre les deux mandats (jusqu'à + 27 % en moyenne pour celles de moins de 500 habitants), mais cette progression s'atténue à mesure que la taille de la commune augmente. À partir de 5 000 habitants, le produit des cessions recule, jusqu'à - 41 % pour celles de 100 000 habitants et plus.

COUVERTURE MOYENNE DES INVESTISSEMENTS COMMUNAUX PAR LES RECETTES D'INVESTISSEMENT SUR LES DEUX DERNIERS MANDATS, PAR STRATE DE POPULATION DES COMMUNES

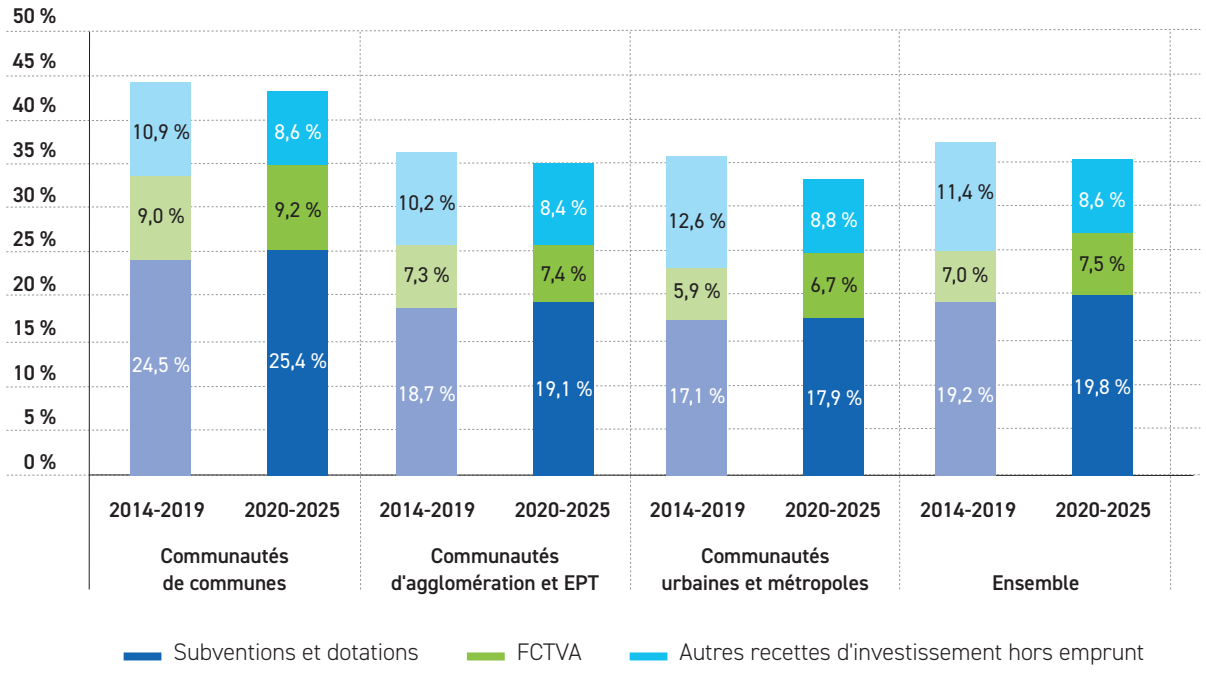


Source *: Traitements OFGL/DGCL, données DGFiP, BP et BA consolidés, 2025 provisoire. En % des dépenses d'investissement hors remboursements de dette.*

Pour les groupements à fiscalité propre, la part des recettes d'investissement dans les dépenses d'investissement diminue également entre les deux cycles, mais dans de moindres proportions par rapport aux communes (35,9 % sur 2020-2025 après 37,6 % sur 2014-2019). Comme pour les communes, les plus petits groupements sont les plus dépendants des dotations et subventions d'investissement : leur poids atteint 25,4 % des dépenses d'investissement en moyenne sur 2020-2025 pour les communautés de communes, contre 17,9 % pour les communautés urbaines et métropoles. La part des subventions augmente légèrement dans toutes les strates entre les deux mandats ; cette dépendance aux subventions s'accroît le plus pour les communautés de communes (+ 0,9 point entre 2014-2019 et 2020-2025).

La diminution de la part des autres recettes d'investissement, dans toutes les strates, explique la baisse de la part des recettes d'investissement dans les dépenses d'investissement entre les deux mandats. Les autres recettes d'investissement ont progressé à un rythme moins rapide que les dépenses d'investissement des groupements à fiscalité propre : le produit des cessions a par exemple progressé de 14 % en moyenne entre 2014-2019 et 2020-2025, contre + 36 % pour l'ensemble des dépenses d'investissement hors remboursements de la dette des groupements.

COUVERTURE MOYENNE DES INVESTISSEMENTS INTERCOMMUNAUX PAR LES RECETTES D'INVESTISSEMENT SUR LES DEUX DERNIERS MANDATS, PAR NATURE JURIDIQUE DES GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE



***Source** : Traitements OFGL/DGCL, données DGFiP, BP et BA consolidés, 2025 provisoire.*

6. UNE PROGRESSION DE LA DETTE CONCENTRÉE SUR LES GRANDES INTERCOMMUNALITÉS ET LA FIN DU MANDAT

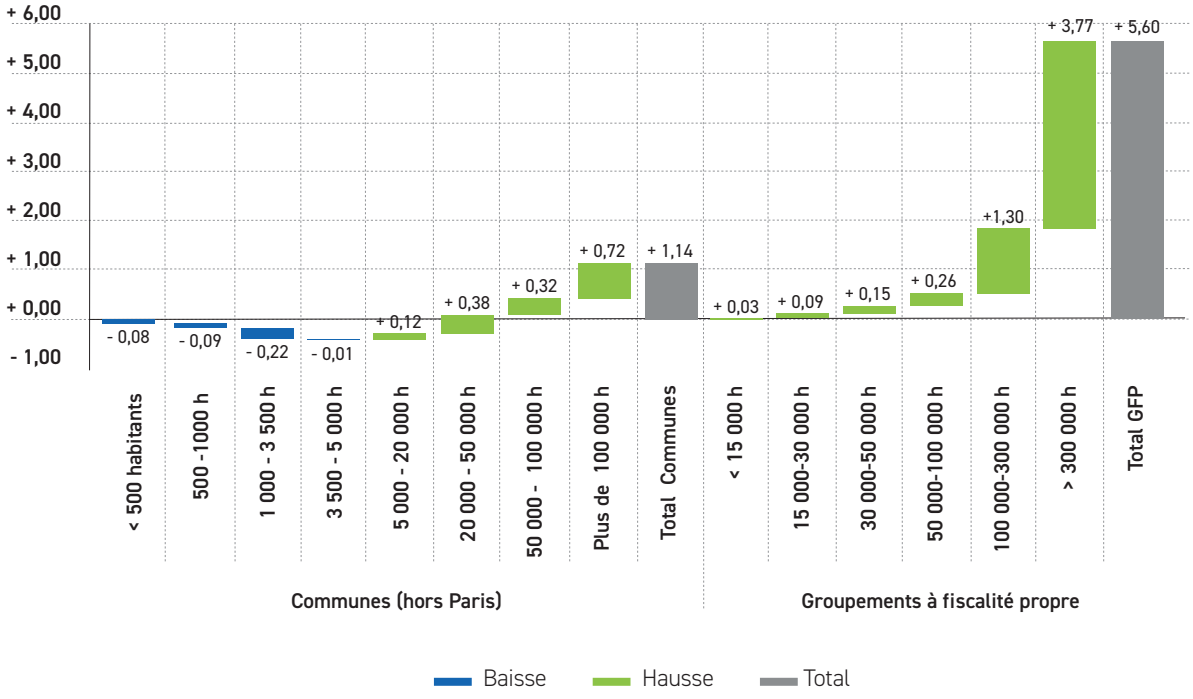
Une croissance modérée de la dette, portée par les intercommunalités

En 2025, l'**encours de dette d**u bloc communal atteint 130,5 Md€, et 119 Md€ hors Paris. Sur la période 2020-2025, la dette du bloc communal hors Paris progresse de 1,2 % par an en moyenne, contre 0,9 % sur le mandat précédent.

Cette évolution recouvre des dynamiques différentes selon le niveau de collectivité. L'encours de dette des communes hors Paris diminue de 0,6 % par an en moyenne sur le mandat 2020-2025, tandis que celui des intercommunalités à fiscalité propre augmente de 3,6 % par an. La part des intercommunalités dans la dette du bloc communal passe ainsi de 41 % en 2019 à 48 % en 2025.

La progression s'accélère en fin de mandat : près de 80 % de l'accroissement de la dette du bloc communal entre fin 2019 et fin 2025 intervient en 2024 et 2025. L'encours augmente en effet de + 1,9 % en 2024 et de + 4,1 % en 2025, soit + 6 % en deux ans, sous l'impulsion notamment des plus grands groupements (100 000 habitants et plus) dont l'encours de dette augmente de 13,6 % en deux ans correspondant à une hausse de 5,1 Md€ sur un total de 6,7 Md€ pour le bloc communal (hors Paris), soit l'équivalent de 75 % de la hausse entre 2023 et 2025.

VARIATION DE L'ENCOURS DE DETTE DU BLOC COMMUNAL (HORS PARIS) SUR DEUX ANS, ENTRE FIN 2023 ET FIN 2025, EN MILLIARDS D'EUROS



***Source** : Traitements OFGL à partir des données de compte de gestion de la DGFiP. Budgets principaux et annexes. L'année 2025 est construite à partir de données provisoires. Les totaux sont représentés en gris.*

Des délais de désendettement contrastés par taille et nature juridique des collectivités

Le **délai de désendettement** (correspondant au rapport entre l'encours de dette et l'épargne brute[12]) du bloc communal hors Paris s'améliore légèrement entre 2019 et 2025, passant de 4,9 à 4,6 ans.

Cette évolution globale masque toutefois des **situations contrastées**, notamment parmi les intercommunalités les plus peuplées et les communes de taille moyenne à grande.

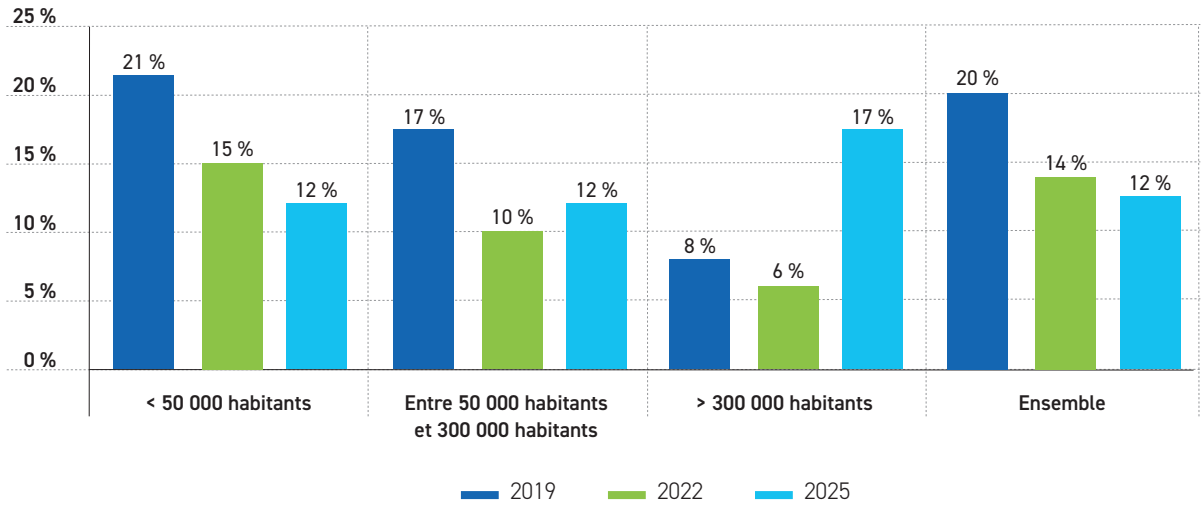
Des tensions plus marquées dans les grandes intercommunalités

Entre 2019 et 2025, le délai de désendettement baisse et donc s'améliore dans la plupart des strates démographiques des **intercommunalités**, mais cette amélioration s'atténue avec leur taille et ne concerne pas les plus grandes. Il diminue de 1,2 an pour les groupements de moins de 15 000 habitants, tandis qu'il augmente de 1,2 an pour ceux de plus de 300 000 habitants.

Les différences se retrouvent selon la nature juridique. Le délai de désendettement diminue de 1 an pour les communautés de communes (CC) et de 0,7 an pour les communautés d'agglomération (CA) et établissements publics territoriaux (EPT). À l'inverse, il augmente de 1,3 an pour les communautés urbaines (CU) et métropoles.

Ces évolutions se retrouvent dans la part des groupements dont le délai de désendettement dépasse 8 ans. En 2025, cette proportion atteint 17 % pour les groupements de plus de 300 000 habitants, contre 12 % pour l'ensemble des intercommunalités à fiscalité propre. Les groupements de moins de 50 000 habitants connaissent, à l'inverse, une amélioration continue de cet indicateur sur le mandat, tandis que les plus grands enregistrent une dégradation en fin de période.

PART DES GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE PRÉSENTANT UN DÉLAI DE DÉSENDETTEMENT SUPÉRIEUR À 8 ANS, 2019-2025



***Source** : Traitements OFGL à partir des données de compte de gestion de la DGFiP. Budgets principaux et annexes. L'année 2025 est construite à partir de données provisoires.*

[12] Ce ratio mesure le nombre d'années théorique qu'il faut à une collectivité pour rembourser toute sa dette en y consacrant toute son épargne brute de l'année (excédent des recettes sur les dépenses de fonctionnement). Si l'épargne brute est nulle ou négative, le ratio du délai de désendettement n'est plus calculable car infini. L'analyse considère que ces collectivités ont donc un délai de désendettement supérieur à 8 ans.

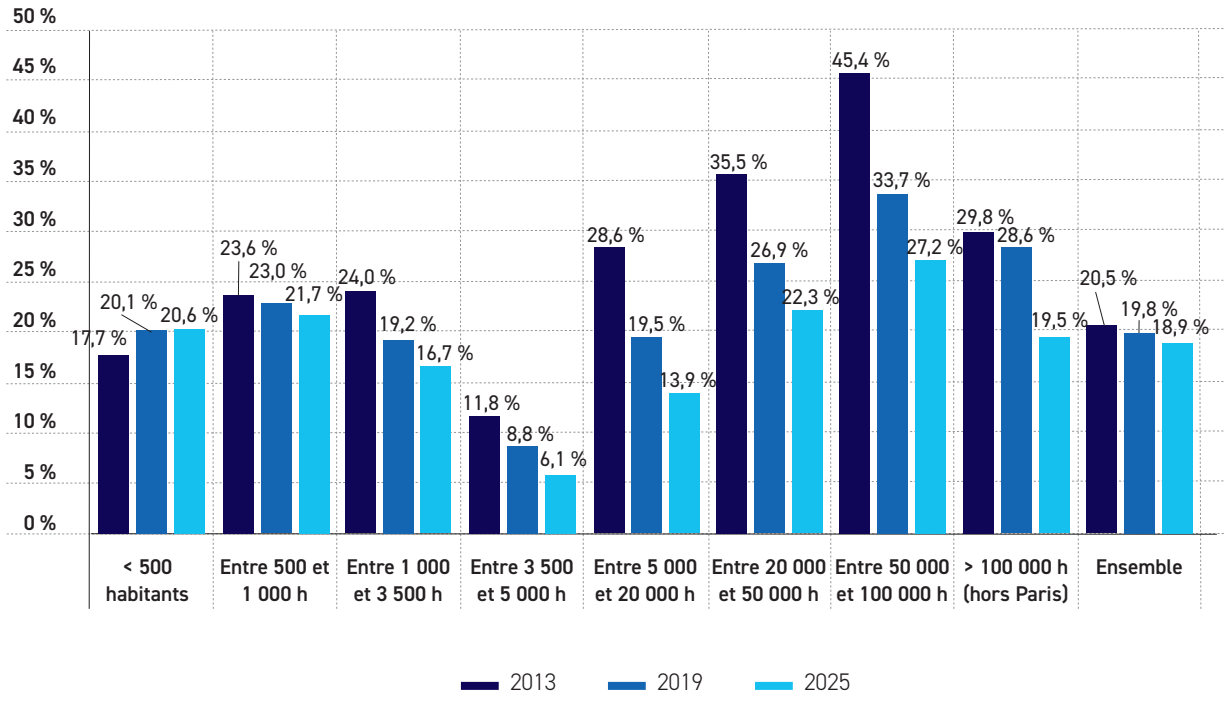
Une amélioration globale dans les communes, mais des situations toujours contrastées

Entre 2019 et 2025, le délai de désendettement diminue dans les communes de moins de 100 000 habitants de 4,7 ans à 4,1 ans en moyenne et reste stable à 5,9 ans dans celles de 100 000 habitants et plus, hors Paris.

La part des communes présentant un délai de désendettement supérieur à 8 ans diminue dans la plupart des strates démographiques. Cette amélioration est particulièrement marquée pour les communes de 100 000 habitants et plus, où la proportion était élevée en 2019 (28,6 %), elle passe à 19,5 % en 2025, soit une baisse de 9,1 points. Elle demeure néanmoins élevée dans les communes de 20 000 à 50 000 et de 50 000 à 100 000 habitants, avec respectivement 22,3 % et 27,2 % de communes concernées en 2025.

Les évolutions sont plus limitées dans les petites communes. Parmi celles de moins de 500 habitants, la proportion de communes dont le délai de désendettement dépasse 8 ans augmente légèrement, de 20,1 % en 2019 à 20,6 % en 2025. Elle diminue légèrement dans les communes de 500 à 1 000 habitants, pour atteindre 21,7 % en 2025.

PART DES COMMUNES HORS PARIS PRÉSENTANT UN DÉLAI DE DÉSENDETTEMENT SUPÉRIEUR À 8 ANS, EN 2013, 2019 ET 2025



Source *: traitements OFGL à partir des données de compte de gestion de la DGFiP. Budgets principaux et annexes. L'année 2025 est construite à partir de données provisoires. L'ensemble est présenté hors Paris.*

La trésorerie nette du bloc communal recule depuis 2022, avec des trajectoires contrastées selon les territoires

La **trésorerie nette** du bloc communal (hors Paris), après déduction des crédits de trésorerie, s'établit à 38,0 Md€ en 2025. Elle est en recul par rapport au pic de 44,0 Md€ atteint en 2022, mais reste en moyenne supérieure de 13 % à son niveau de 2019 (33,6 Md€). Cette augmentation ne couvre cependant pas l'inflation et plus largement l'évolution des dépenses, le ratio de trésorerie nette en jours de dépenses de fonctionnement diminue donc à l'échelle du bloc communal et passe de 121 jours à 110.

En 2025, les communes (hors Paris) détiennent 69 % de la trésorerie nette, soit 26,2 Md€ (+ 1,9 Md€ par rapport à 2019) et les intercommunalités 31 % (11,8 Md€, + 2,5 Md€), contre respectivement 72 % et 28 % en 2019.

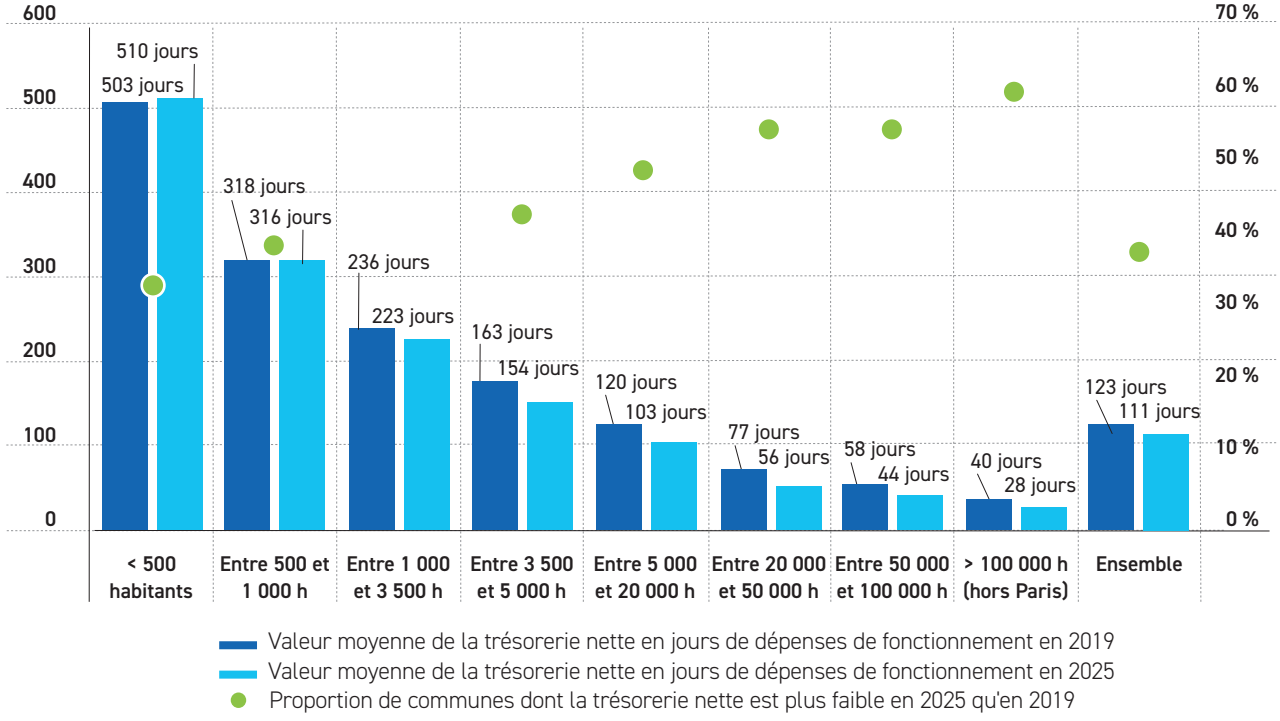
Cette évolution globale masque toutefois des situations contrastées : en 2025, la trésorerie nette est inférieure à son niveau de 2019 pour 38 % des communes et 27 % des groupements à fiscalité propre. Ces proportions atteignent respectivement 51 % et 42 % par rapport à 2022, année du pic de trésorerie des communes et du bloc communal (hors Paris).

La trésorerie nette des **intercommunalités** atteint son maximum en 2023, un an après celui des communes.

Entre 2019 et 2025, elle recule de 37,2 % pour les métropoles alors qu'elle progresse de 49,6 % pour les communautés urbaines et même de 55,1 % pour les communautés de communes. Les communautés d'agglomération enregistrent une hausse de 38,9 % entre 2019 et 2025, malgré un recul en 2024 et une stabilisation en 2025. Rapportée aux dépenses de fonctionnement, la trésorerie nette exprimée en jours suit des tendances similaires sauf pour les communautés d'agglomération qui retrouvent un niveau proche de celui de 2019.

Entre 2019 et 2025, la trésorerie nette progresse de 18,5 % dans les communes de moins de 5 000 habitants, avec une hausse particulièrement marquée dans les communes de moins de 500 habitants (+ 24,1 %). Les communes de taille intermédiaire, entre 5 000 et 20 000 habitants, retrouvent un niveau proche de celui de 2019 tandis que celles de 20 000 habitants et plus enregistrent un recul de 14 %. Rapportée aux dépenses de fonctionnement, la trésorerie nette des communes passe de 123 jours en 2019 à 111 jours en 2025. Elle demeure logiquement plus élevée dans les petites communes. Seules 34 % des communes de moins de 500 habitants présentent un niveau inférieur à celui de 2019, contre 60 % des communes de 100 000 habitants et plus.

VALEUR MOYENNE DE LA TRÉSORERIE (NETTE DES CRÉDITS DE TRÉSORERIE) DES COMMUNES EN 2019 ET 2025 EN JOURS DE DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT, PAR STRATE DE POPULATION



***Source** : Traitements OFGL à partir des données de compte de gestion de la DGFiP. Budgets principaux et annexes. L'année 2025 est construite à partir de données provisoires.*

FINANCES CONSOLIDÉES DU BLOC COMMUNAL (COMMUNES ET GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE, HORS SYNDICATS)

(en milliards d'euros) *(valeurs provisoires)*

BUDGETS PRINCIPAUX ET ANNEXES	2022	2023	2024	2025 / 2024	2025
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (1)	**116,47**	**123,74**	**129,54**	**+ 1,6 %**	**131,57**
Achats et charges externes	35,92	39,08	40,76	+ 1,0 %	41,18
Frais de personnel	53,77	56,01	58,69	+ 2,6 %	60,19
Charges financières	2,38	2,91	3,21	- 3,6 %	3,10
Dépenses d'intervention	18,81	19,83	21,00	+ 1,3 %	21,28
Autres dépenses de fonctionnement	5,59	5,90	5,89	- 1,0 %	5,83
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (2)	**141,81**	**150,29**	**155,80**	**+ 1,7 %**	**158,48**
Impôts et taxes	85,67	92,14	95,21	+ 1,6 %	96,74
Concours de l'État	24,86	25,52	26,28	+ 1,2 %	26,59
Subventions reçues et participations	6,84	7,06	7,29	- 5,6 %	6,88
Ventes de biens et services	17,95	18,52	19,45	+ 3,5 %	20,13
Autres recettes de fonctionnement	6,48	7,05	7,57	+ 7,4 %	8,13
Épargne brute (3) = (2)-(1)	**25,33**	**26,56**	**26,26**	**+ 2,5 %**	**26,91**
Épargne nette (3)-(8)	***14,02***	***15,03***	***14,71***	***+ 3,0 %***	***15,16***
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT hors remboursements (4)	**42,23**	**45,67**	**50,21**	**+ 7,7 %**	**54,06**
Dépenses d'équipement	36,88	40,49	44,62	+ 7,3 %	47,90
Subventions d'équipement versées	3,01	3,13	3,29	+ 5,9 %	3,49
Autres dépenses d'investissement	2,34	2,05	2,30	+ 16,0 %	2,67
RECETTES D'INVESTISSEMENT hors emprunts (5)	**18,04**	**18,53**	**19,52**	**+ 4,4%**	**20,38**
FCTVA	4,01	4,16	4,65	+ 15,6 %	5,37
Autres dotations et Subventions d'équipement	9,65	10,40	11,01	- 2,0 %	10,79
Autres recettes d'investissement	4,38	3,98	3,87	+ 9,1 %	4,22
DÉPENSES TOTALES hors remboursements (6) = (1)+(4)	**158,70**	**169,41**	**179,76**	**+3,3 %**	**185,63**
RECETTES TOTALES hors emprunts (7) = (2)+(5)	**159,85**	**168,83**	**175,32**	**+2,0 %**	**178,86**
Capacité ou besoin de financement = (7)-(6)	**+ 1,15**	**- 0,58**	**- 4,44**		**-6,77**
Remboursements de dette (8)	11,31	11,53	11,54	+ 1,8 %	11,75
Emprunts (9)	13,45	12,26	14,11	+ 20,1 %	16,95
Flux net de dette = (9)-(8)	2,14	0,73	2,57		5,20
DÉPENSES TOTALES (10)=(6)+(8)	**170,01**	**180,94**	**191,30**	**+ 3,2 %**	**197,38**
RECETTES TOTALES (11)=(7)+(9)	**173,30**	**181,09**	**189,43**	**+ 3,4 %**	**195,81**
Variation du fonds de roulement = (11)-(10)	+ 3,29	+ 0,15	- 1,87		- 1,57
Dette au 31 décembre (12)	**121,40**	**122,19**	**125,10**	**+ 4,3 %**	**130,49**
Trésorerie nette au 31 décembre (13)*	**43,74**	**43,03**	**39,90**	**- 5,0 %**	**37,92**
Ratios					
Taux d'épargne brute = (3) / (2)	17,9 %	17,7 %	16,9 %	+0,1 pt	17,0 %
Taux d'épargne nette = [(3)-(8)] / (2)	9,9 %	10,0 %	9,4 %	+0,1 pt	9,6 %
Taux d'endettement = (12) / (2)	85,6 %	81,3 %	80,3 %	+2,0 pt	82,3 %
Délai de désendettement = (12) / (3)	4,8 ans	4,6 ans	4,8 ans	+0,1 an	4,8 ans
Trésorerie nette en jours de dépenses = (13) / (1)	137 j.	127 j.	112 j.	-7,2 j.	105 j.

Source *: Traitements DGCL, données DGFiP. Détails et définitions dans rapport 2026 OFGL. Périmètre : budgets principaux et annexes / communes (y compris Ville de Paris) et groupements à fiscalité propre, EPT-établissements publics territoriaux et métropole de Lyon.*
** Trésorerie nette des crédits de de trésorerie.*

Observatoire des finances et de la gestion publique locales

À l'invitation de l'AMF et dans le cadre du 108e Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France, l'Observatoire des finances et de la Gestion Publique Locales (OFGL) dresse dans cette publication un bilan des finances des communes et de leur intercommunalité à fiscalité propre pour l'année 2025.

Ainsi, à partir de l'exploitation des données de leurs comptes, l'analyse aborde différents thèmes qui renvoient à des sujets d'actualité : évolution des dépenses et notamment des investissements, comportement du nouveau panier de ressources fiscales, capacité à préserver l'autofinancement, marges d'endettement disponibles en soutien au développement des territoires…

L'ensemble des points abordés est passé au crible en illustrant à plusieurs reprises les disparités existantes entre collectivités.

Pour tenir comptes de ces différences individuelles, l'OFGL propose également, en complément, sur sa plateforme www.data.ofgl.fr, des données financières par collectivité pour permettre à chacun de compléter l'analyse, en se concentrant sur des zones géographiques ou des typologies de territoires particulières.

Pour prolonger cet état des lieux, le lecteur pourra aussi se reporter à l'étude spécifique réalisée par l'AMF qui dresse les perspectives des finances des collectivités du bloc communal pour les années 2026 et 2027, accessible sur le site www.amf.asso.fr.

En partenariat avec :

108e CONGRÈS DES MAIRES et des présidents d'intercommunalité de France 23 - 26 NOV. 2026 PARIS

AMF ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

Mis en page et imprimé par l'AMF.