

SITUATION FINANCIERE DU BLOC COMMUNAL

BILAN 2025

À un mois des élections municipales, la récente publication des opérations comptables des collectivités territoriales pour l'année passée (source DGFIP) permet de faire un premier bilan des finances du bloc communal en 2025.¹ Nous avons choisi l'année 2019 en référence, car elle est à la fois l'année « avant crises » et l'année équivalente dans le cycle électoral communal (6 ans).

En Md€	2019 (Exécution)	2024 (Exécution)	2025 (Projection ²)	2025 vs 2024	2025 vs 2019
Recettes réelles de fonctionnement	113,9	135,8	138,4	+1,9%	+21,5%
Dépenses réelles de fonctionnement	95,3	114,4	116,7	+2,0%	+22,5%
Épargne brute	18,5	21,3	21,7	+1,9%	+17,3%
Épargne nette	10	12,3	12,3	+0,1%	+22,5%
Dépenses réelles d'investissement	44,9	52,2	55,6	+6,6%	+23,8%
Trésorerie	33,6	39,3	37	-5,8%	+10,1%

Source : DGfip, Estimation 2025

Synthèse

- Sur le cycle électoral de 6 ans, **le bloc communal a traversé les différentes crises avec succès** : recettes, épargne et investissement ont crû plus que l'inflation (17,2%).
- En 2025, **les principaux indicateurs financiers du bloc communal restent au vert** par rapport à 2024 : la capacité d'autofinancement progresse légèrement à un niveau élevé, avec une épargne brute à 21,7 Md€ (+1,9 %) et une épargne nette à 12,3 Md€ (+0,1 %).
- **L'investissement du bloc communal atteint un niveau record** : 55,6 Md€ en 2025, soit +6,6 % (+3,4 Md€), clôturant un cycle d'équipement très soutenu.
- **Les recettes de fonctionnement progressent en 2025 plus que l'inflation** (+1,9% soit +2,6Md€) soutenues par la dynamique de la fiscalité locale.
- **La trésorerie recule mais reste confortable** : 37 Md€ (-5,8 %), soit plus de 3 mois de dépenses de fonctionnement ou près de 8 mois d'investissement.
- Après deux années consécutives de baisse, **les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** enregistrent une hausse de 16,6%, traduisant une reprise du marché de l'immobilier.
- Ce sont les communes les + petites (< 3,5k hab) qui ont les meilleurs indicateurs financiers.
- Dans le contexte budgétaire national, les communes apparaissent comme la strate la mieux préservée par les deux projets de loi de finances successifs de 2025 et 2026.

¹ Une note portant sur l'ensemble des finances locales sera publiée fin mars 2026.

² **Méthodologie** : les données présentées dans cette note correspondent aux chiffres d'exécution jusqu'en **2024**. Pour **2025**, à la date de rédaction, seules les données disponibles portent sur l'exécution **à fin janvier 2026**. Une **projection** a donc été réalisée par l'auteur en appliquant à 2025 le **même profil d'évolution** marginale que celui observé en 2023 et 2024.

I. Les principaux indicateurs des finances du bloc communal continuent leur hausse

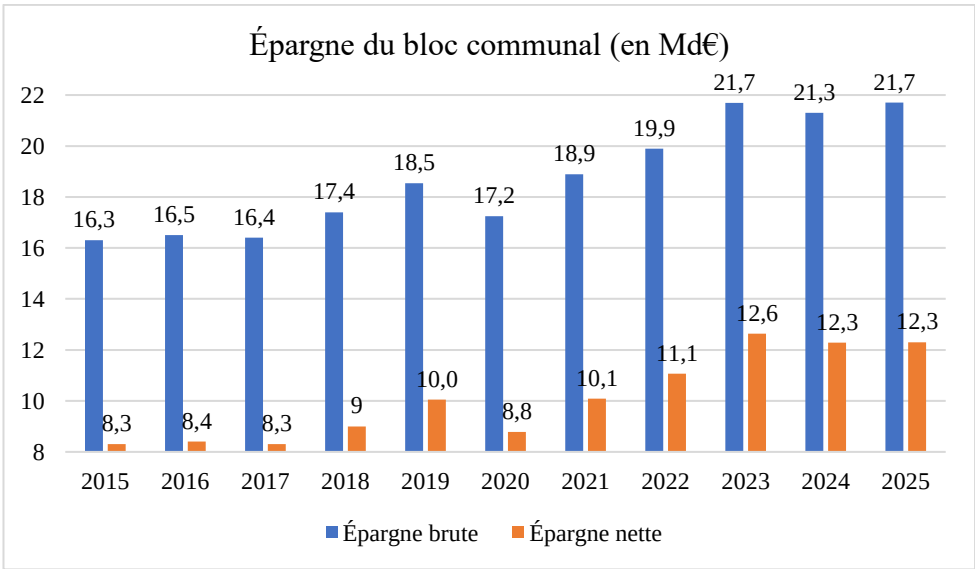
Pour l’année 2024, la Cour des Comptes relevait *la situation globalement favorable du bloc communal*.³ En 2025, cette trajectoire se confirme et s’améliore encore. L’investissement atteint un niveau inédit. La progression des dépenses réelles de fonctionnement reste inférieure à celle des recettes. En conséquence, la capacité d’autofinancement augmente sensiblement. Cependant, au sein des communes et des intercommunalités persistent de grandes disparités.

I.A. Les capacités d’autofinancement brute et nette du bloc communal sont en légère hausse

Capacité d’autofinancement (en Md€)	2019	2024	2025	2025 vs 2024	2025 vs 2019
Épargne brute	18,5	21,3	21,7	+1,9%	+17,3%
Épargne nette	10	12,3	12,3	+0,1%	+22,5%

Source : DGfip, Estimation 2025

- **L’épargne brute en 2025** (21,7Md€) augmente de 1,9%. Cette augmentation est le fruit des efforts de gestion des élus locaux mais également du ralentissement de l’inflation.
- **L’épargne nette**, à savoir l’épargne brute après déduction des remboursements de dette, (12,3Md€) est stable.
- Depuis 2019, année comparable du cycle électoral, on observe une hausse de l’épargne supérieure à l’inflation (17,2%), malgré la crise du Covid et le phénomène inflationniste, qui démontre la force de résilience du bloc communal.
 - L’épargne brute, entre 2019 et 2025, est en progression de 17,3%.
 - L’épargne nette, sur la même période, augmente de 22,5%.



Source : DGfip, Estimation 2025

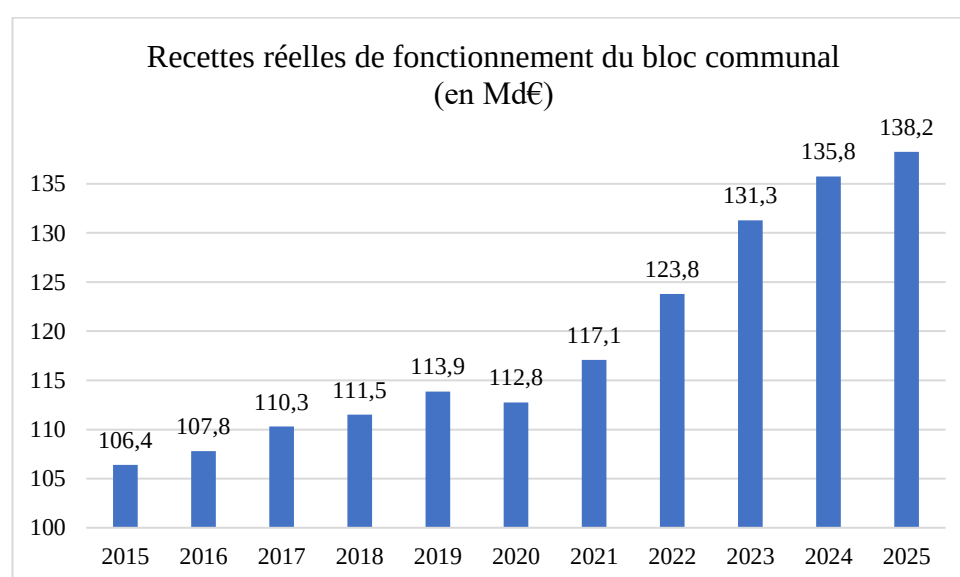
³ Les finances publiques locales – Fascicule 1, Cour des Comptes – Juillet 2025

I.B. Des recettes réelles de fonctionnement en hausse continue

Recette réelles de fonctionnement (en Md€)	2024	2025	2025 vs 2024
dont impôts et taxes	85,9	87,3	1,5%
dont concours de l'État	25,9	26,2	1,5%
dont ventes de biens et services	9,7	10,2	4,1%
dont participations et autres attributions	7	7	-0,4%
Total	135,8	138,4	1,9%

Source : DGfip, Estimation 2025

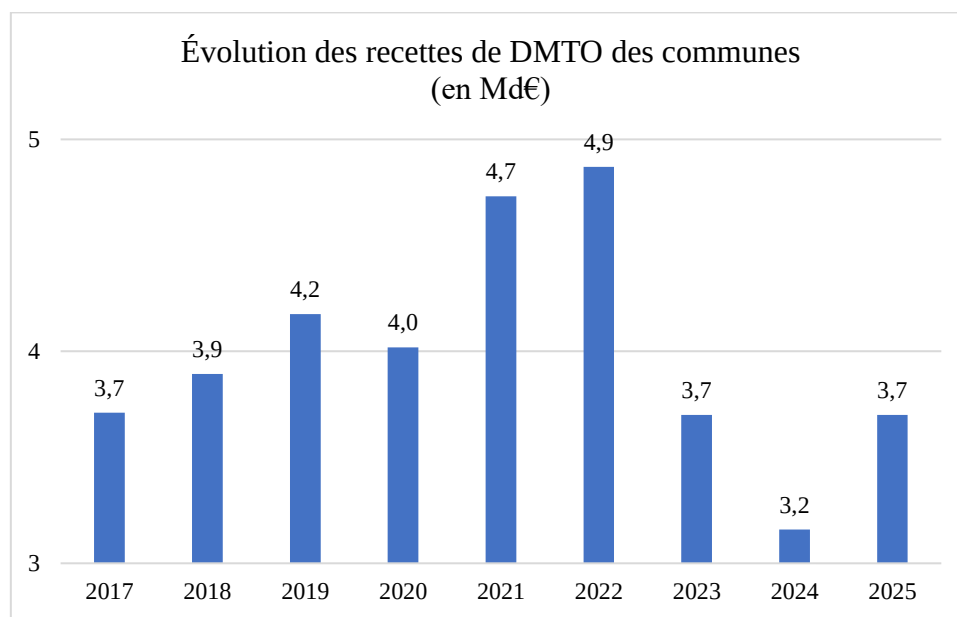
- L'année 2025 marque le ralentissement de la hausse des recettes réelles de fonctionnement lié à la baisse de l'inflation. Elles s'établissent à 138,4 Md€ et augmentent cependant de 1,9% (+ 2,6Md€), soit un rythme deux fois supérieur à l'inflation (0,9% en 2025) et de 21,3% depuis 2019.



Source : DGfip, Estimation 2025

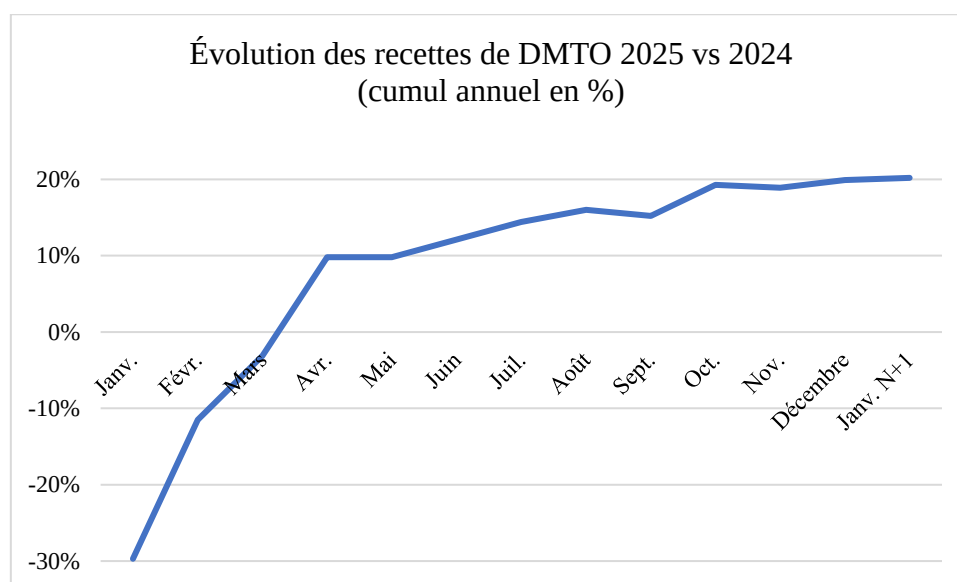
- **Les impôts et taxes ont augmenté de 1,5% en 2025.** Cette augmentation s'explique principalement par la progression des bases locatives de +1,7 % en 2025 et une faible augmentation des taux, caractéristique des années pré-électorales. Pour rappel, les impôts et taxes représentent plus de 60% des recettes des collectivités.
- La Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) des collectivités a augmenté de **150 M€ en 2025, soit une hausse de 790M€ en trois ans.**

I.B.1. Le rebond des DMTO



Source : DGfip, Estimation 2025

- Après deux années consécutives de baisse, **les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) repartent à la hausse**. Ce retournement de tendance a eu lieu en février 2025, permettant un retour aux niveaux observés en 2023.
- Les DMTO enregistrent en 2025 une hausse de 16,6%, traduisant une nette reprise du marché immobilier.⁴



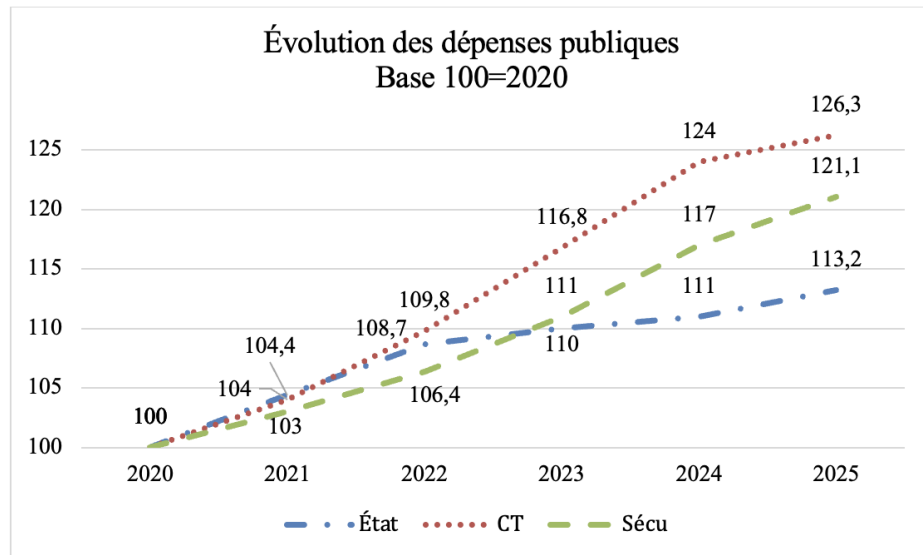
Source : DGfip, Estimation 2025

- En 2026, le rebond devrait se poursuivre autour de + 15%.

⁴ Comme annoncé dans la note *Situation financière des collectivités territoriales - Bilan 2024*, Jean-René Cazeneuve, 26 mars 2025.

I.C. Une augmentation continue des dépenses

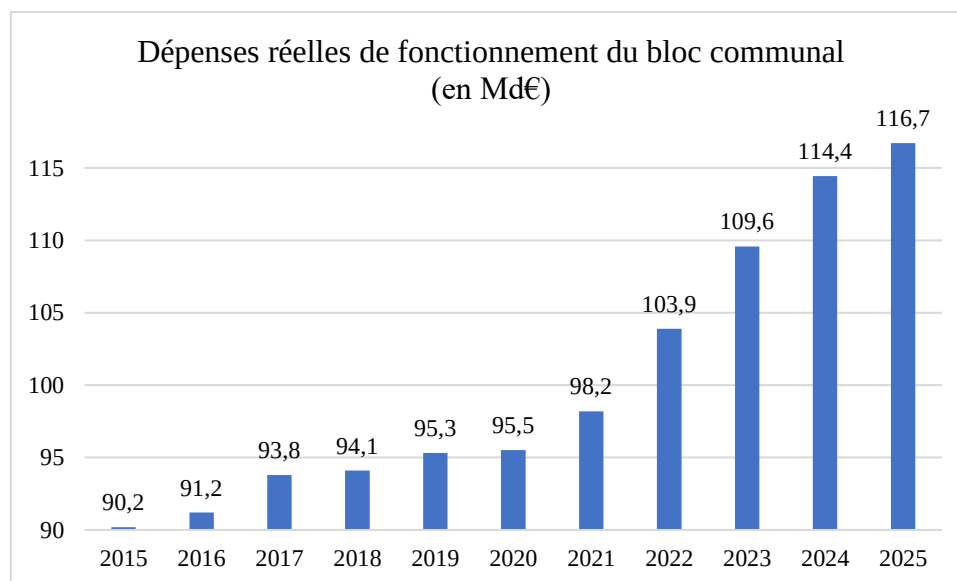
En 2025, les dépenses (fonctionnement + investissement) du bloc communal augmentent de 3,5%. **Alors que l'État a stabilisé ses dépenses, le bloc communal malgré l'effort réel des maires, garde une trajectoire de dépense nettement plus dynamique.**



Depuis 2020, les dépenses des collectivités ont grimpé de plus de 26 %, alors que celles de l'État n'ont progressé « que » de 13 % sur la même période. Autrement dit, les collectivités ont vu leurs dépenses croître deux fois plus vite que celles de l'État, et ce sans qu'aucun transfert significatif de compétences n'explique un tel écart.

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

La **croissance des dépenses réelles de fonctionnement** du bloc communal est plus de deux fois supérieure à l'inflation puisqu'elle dépassera **2%** sur un an pour atteindre **116,7 Md€**.



Source : DGfip, Estimation 2025

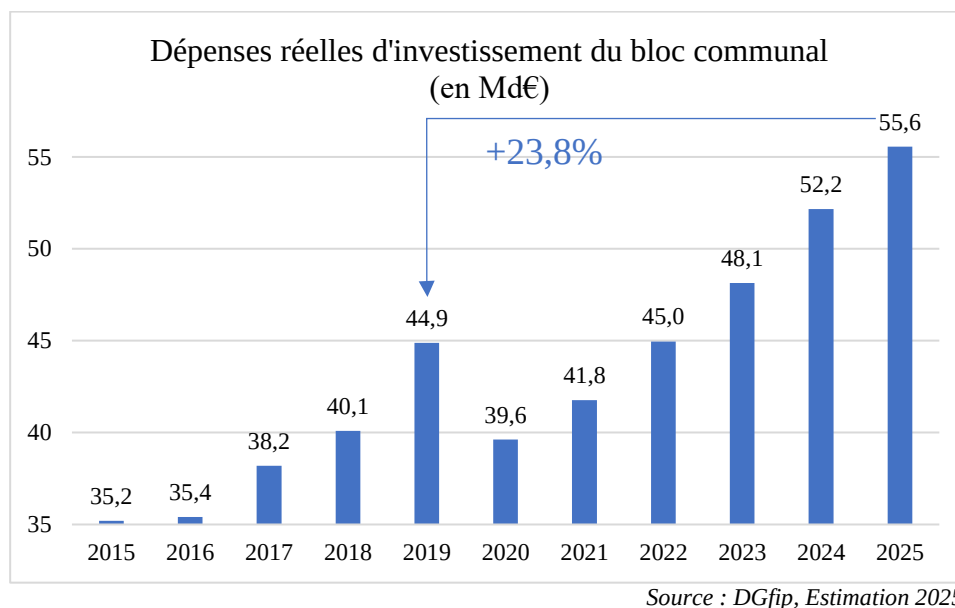
Dépenses réelles de fonctionnement (en Md€)	2024	2025	2025 vs 2024
dont charges de personnel	56,8	58,3	2,6%
dont achats et charges externes	30,1	30,4	0,8%
dont charges financières	2,5	2,4	-3,6%
Total	114,4	116,7	2%

Source : DGfip, Estimation 2025

- **Cette croissance est marquée par la hausse des frais de personnel de 2,6%.** Cette hausse avait déjà été de 4,7% en 2024, et de 4,2% en 2023 soit près de 12% en trois ans. La hausse des frais de personnel en 2024 s'expliquait grandement par l'effet « année pleine » de l'augmentation de +1,5 point d'indice actée en 2023 (475 M€ pour 2024) et l'attribution de 5 points d'indice à tous les agents à compter de 2024 (751 M€). Il est probable que cette hausse soit portée en 2025 par l'augmentation des cotisations employeurs à la CNRACL ($\approx 1,2$ Md€) et le développement de la protection sociale complémentaire.
- **Les charges d'intérêts de la dette ralentissent (-3,6%)** après deux années de forte hausse, et restent un poste de dépense limité (2,4Md€, 2,1 % des dépenses).
- Ce ralentissement s'explique aussi par une baisse des prix de l'énergie et une stabilisation des prix alimentaires.

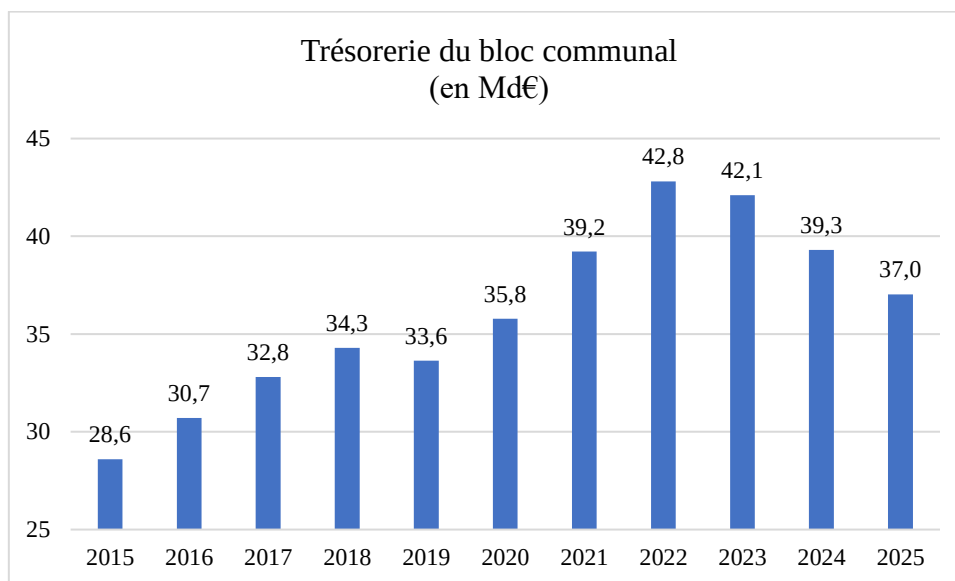
I.C.2. Les dépenses d'investissement atteignent un nouveau niveau record

- **Le bloc communal a maintenu un effort d'investissement soutenu en 2025, atteignant un niveau historique inédit de 55,6 Md€** soit une hausse de 6,5% (+3,4Md€) par rapport à 2024. Entre 2019 et 2025, (deux années comparables du cycle électoral), on observe une augmentation de 23,8% illustrant la dynamique des investissements malgré les différentes crises traversées.



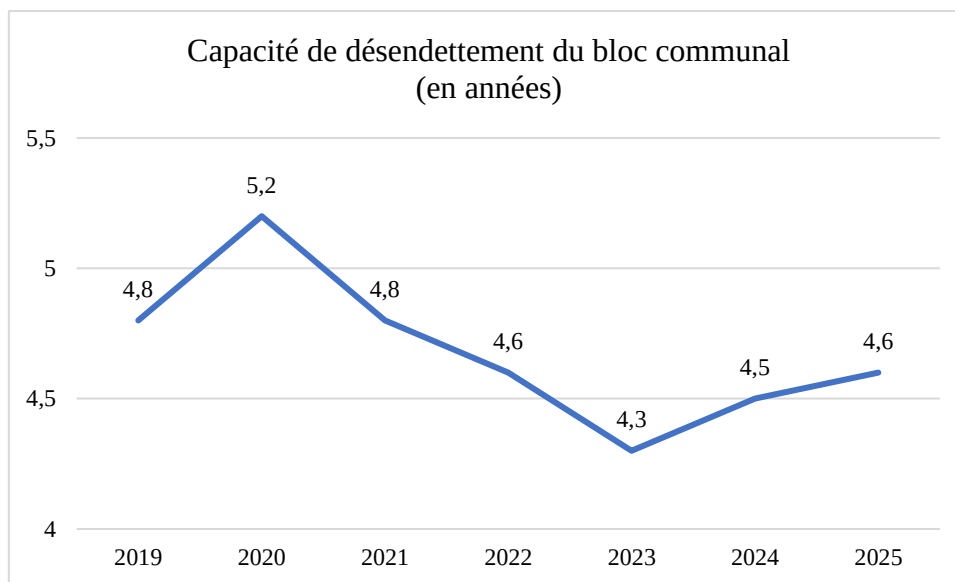
- La perspective des élections municipales de 2026 contribue à expliquer le dynamisme de l'investissement en 2025. L'augmentation du coût du financement et du coût des travaux, constitue un défi majeur pour assurer la pérennité de ce niveau d'investissement à l'avenir et répondre aux besoins très importants de financement, notamment ceux liés à la transition écologique.
- Ces dépenses d'investissement ont été financées par :
 - l'épargne nette, à hauteur de 35% ;
 - des recettes d'investissement (hors dette) stabilisées à 19,1 Md€. Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA, 5 Md€), principale recette d'investissement, reste dynamique (+15,5%), en lien avec le haut niveau de dépenses d'équipement observé depuis 2023 ;
 - l'autofinancement via la trésorerie disponible ;
 - le recours à l'emprunt.

I.C.3. Trésorerie



Source : DGfip, Estimation 2025

- **La trésorerie du bloc communal (solde positif du compte du Trésor) connaît une baisse de 5,8% en 2025 (37 Md€).** Cette baisse est classique en fin de mandat, période marquée par un niveau d'investissement élevé.
- Elle représente toujours plus de 3 mois de dépenses de fonctionnement ou près de 8 mois d'investissement.



Source : DGfip et OFGL

- La capacité de désendettement du bloc communal repart à la hausse, tout en demeurant inférieure à son niveau de 2019 et très en deçà du seuil d'alerte fixé à 12 ans. Les communes et les EPCI restent peu endettés même si 10% d'entre eux sont au-dessus du seuil d'alerte.

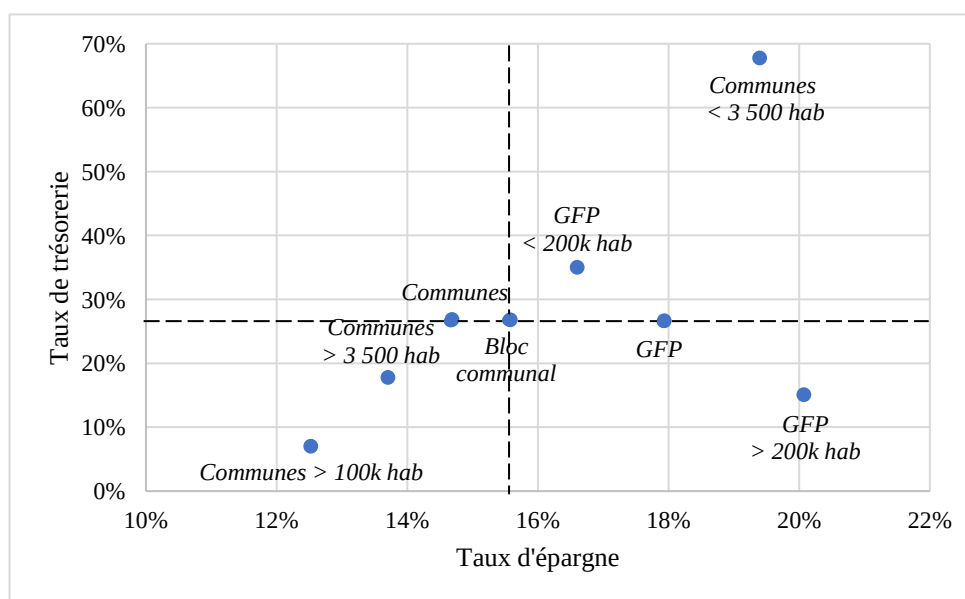
II. Les finances des différentes strates du bloc communal

II.A. Comparaison Communes / Intercommunalités

En Md€		2019	2024	2025	2025 vs 2024	2025 vs 2019
Épargne brute	Communes	13	14,2	14,8	+3,7%	+13,7%
	Intercommunalités	5,6	7,1	6,8	-3,5%	+22,5%
Dépenses d'investissement	Communes	31,8	36,3	38,4	+5,7%	+20,9%
	Intercommunalités	13,1	15,9	17,3	+8,9%	+31,6%
Trésorerie brute	Communes	24,8	28,2	26,8	-5,1%	+8,1%
	Intercommunalités	8,9	11,1	10,2	-7,5%	+15,6%

Source : DGfip, Estimation 2025

- Là où l'épargne brute des communes augmente de 3,7%, celle des intercommunalités baissent de 3,5%.
- Les deux strates augmentent l'investissement en 2025 en ayant recours à leur trésorerie, mais la tension est plus marquée du côté des intercommunalités, où la trésorerie se dégrade davantage



Source : DGfip, Estimation 2025

- Le niveau de trésorerie et d'épargne est inversement proportionnel à la taille des communes.
 - **Les communes de moins de 3 500 habitants** se distinguent par une trésorerie très élevée et une épargne élevée : elles disposent d'un matelas de liquidité important.
 - **Les communes de plus de 100 000 habitants** cumulent épargne limitée et faible trésorerie : leurs marges de manœuvre sont les plus contraintes.
- Les **groupements à fiscalité propre (intercommunalités)** affichent une épargne plus élevée que les communes. Les plus grands groupements combinent épargne élevée et trésorerie plus faible, cohérente avec leur rôle de moteur de l'investissement.

II.B. Communes : consolidation de l'épargne, poursuite de l'investissement

Communes (en Md€)	2019	2024	2025	2025 vs 2024	2025 vs 2019
Recettes réelles de fonctionnement	84,1	98,0	99,9	2%	18,9%
Dépenses réelles de fonctionnement	71,1	83,8	85,2	1,7%	19,8%
Épargne brute	13,0	14,2	14,8	3,7%	13,7%
Épargne nette	6,6	7,8	8,2	5,4%	23,9%
Dépenses réelles d'investissement	31,8	36,3	38,4	5,7%	20,9%
Trésorerie	24,8	28,2	26,8	-5,1%	8,1%

Source : DGfip, Estimation 2025

- **Les finances des communes s'améliorent en 2025 par rapport à 2024 :**
 - Les dépenses réelles de fonctionnement augmentent de 1,4Md€ (+1,7 %) et les recettes réelles de fonctionnement augmentent de 1,9Md€ (+2 %).
 - L'épargne brute progresse de +3,7 %, et l'épargne nette progresse de +5,4%.
- **L'investissement communal se poursuit**, avec des dépenses réelles d'investissement +5,7 % et des recettes réelles d'investissement +10,4 %, portées par les emprunts +16,1 % et le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée +16,7 %.

Communes (En Md€)		2019	2024	2025	2025 vs 2024	2025 vs 2019
Épargne brute	< 3,5k hab	3,7	4,3	4,1	-3,2%	+10,9%
	3,5k hab / 100k hab	7,7	8,3	8,9	+8%	+16,2%
	> 100k hab	1,5	1,7	1,7	-0,3%	+8%
Dépenses d'investissement	< 3,5k hab	9	10,3	10,4	+0,9%	+14,8%
	3,5k hab / 100k hab	19,4	22,1	24	+8,6%	+23,8%
	> 100k hab	3,3	3,9	4	+2,2%	+20,7%
Trésorerie brute	< 3,5k hab	12,2	14,7	14,4	-2,1%	+17,5%
	3,5k hab / 100k hab	11,4	12,4	11,5	-7,4%	+0,4%
	> 100k hab	1,1	1,1	0,9	-19%	-16,4%

Source : DGfip, Estimation 2025

- **Communes de moins de 3 500 habitants :** elles conservent les niveaux les plus élevés d'épargne et de trésorerie, même si leur épargne s'est repliée en 2025.
- **Communes entre 3 500 habitants et 100 000 habitants :** si leur trésorerie baisse, elles portent l'investissement des communes et voient leur épargne brute nettement s'améliorer.
- **Communes de plus de 100 000 habitants :** si leur épargne brute stagne, elles poursuivent leurs investissements au prix de la fragilisation de leur trésorerie.

II.C. Intercommunalité : moteur de l'investissement, épargne sous pression

GFP (en Md€)	2019	2024	2025	2025 vs 2024	2025 vs 2019
Recettes réelles de fonctionnement	29,8	37,8	38,4	+1,8%	+29,0%
Dépenses réelles de fonctionnement	24,2	30,7	31,7	+3,3%	+30,7%
Épargne brute	5,6	7,1	6,8	-3,5%	+22,5%
Épargne nette	3,4	4,5	4,1	-8,3%	+20,8%
Dépenses réelles d'investissement	13,1	15,9	17,3	+8,9%	+31,6%
Trésorerie	8,9	11,1	10,2	-7,5%	+15,6%

Source : DGfip, Estimation 2025

- **Les dépenses réelles de fonctionnement augmentent de +3,3%** tandis que les recettes réelles de fonctionnement n'augmentent que de +1,8%. La pression vient notamment des charges de personnel +4%, et des concours de l'État comptabilisés qui reculent de -0,5 %.
- **L'autofinancement recule** : l'épargne brute baisse de -3,5%, l'épargne nette de -8,3%.
- **L'investissement intercommunal est très dynamique**, avec des dépenses réelles d'investissement +8,9 % et des recettes réelles d'investissement +10,4 %, mais il repose sur l'endettement : les emprunts progressent de +20,8 %. Logique pour une dernière année de cycle électoral.

En Md€		2019	2024	2025	2025 vs 2024	2025 vs 2019
Épargne brute	GFP < 200k hab	2,7	3,8	3,7	-1,8%	+35,5%
	GFP > 200k hab	2,9	3,3	3,2	-5,4%	+10,2%
Dépenses d'investissement	GFP < 200k hab	6,1	10,8	11,9	+10,1%	+93,5%
	GFP > 200k hab	7	5,1	5,4	+6,4%	-22,6%
Trésorerie brute	GFP < 200k hab	5,8	7,7	7,8	+1,3%	+34%
	GFP > 200k hab	3	3,4	2,4	-27,6%	-19,8%

Source : DGfip, Estimation 2025

- L'effort d'investissement des intercommunalités est aujourd'hui surtout tiré par les groupements les plus petits. Depuis 2019, leurs dépenses d'investissement ont presque doublé, alors que celles des plus grandes intercommunalités reculent nettement.
- L'épargne brute et la trésorerie des intercommunalités de moins de 200 000 habitants progressent fortement, avec un bond d'environ 35 % pour chacune de ces deux variables.

III. Les finances publiques locales en 2026 : un effort limité demandé au bloc communal

PLF 2026 (en Md€)		Communes	EPCI
Mesures d'économies	DILICO 2		-0,25
	PSR VLEI	-0,37	-0,35
	Variables d'ajustement (DCRTP)	-0,02	-0,29
	FCTVA		-0,74
	Dotations d'investissement & fonds vert	-0,09	-0,05
	Autres	-0,02	
Mesures favorables	Compensation exonération TFPNB	+0,05	
	Hausse de la fraction ETS versée aux AOM		+0,05
	Prime des maires	+0,02	
Total		-0,44	-1,62

- Les intercommunalités apparaissent comme les plus contributrices à l'effort budgétaire global. Cette situation pourrait peser sur leurs investissements notamment en raison de la baisse de 19 % de la compensation des locaux industriels.
- **Le dispositif Dilico** est réduit à 250M€, supportés par 140 intercommunalités, les communes en sont totalement exonérées. Dès le printemps 2026, les communes se verront restituer 30 % de leur contribution de 2025, ce qui représente plus de 80M€.
- La **DGF est maintenue** à son niveau de 2025, sans indexation sur l'inflation. Les hausses de la DSU (+140M€) et de la DSR (+150M€) renforce la péréquation.
- **Un effort sur les moyens d'investissement et de transition écologique**
 - Le Fonds vert est de 850M€ en 2026 mais avec plus d'1Md€ de crédits consommables du fait de la sous exécution en 2025. *(1,15Md€ de crédits dans la LFI vs 809M€ réellement utilisés)*. Depuis 2023, le fonds vert a financé plus de 6,3Md€ de projet à la transition écologique des territoires.
- **Fonction publique territoriale** : le plafonnement des ressources du CNFPT à 397M€ conduit à un transfert de plusieurs dizaines de millions d'euros vers l'État, estimé entre 16 et 40 millions d'euros selon le périmètre retenu.
- Des mesures ciblées pour les élus et les politiques locales
 - Une prime annuelle de 500 euros net est créée pour les maires afin de compenser partiellement leurs missions exercées au nom de l'État.
 - L'unification des taxes sur les logements vacants (THLV et TLV) simplifie la fiscalité locale et renforce le pouvoir des communes, qui pourront augmenter cette taxe jusqu'à deux fois le taux actuel. Le transfert de la TLV aux communes augmentera leurs ressources d'environ 300M€ à partir de 2027.
- Des mesures budgétaires complémentaires à impact territorial indirect :
 - création d'un mécanisme d'assurance contre les dégâts liés aux émeutes et d'un fonds de mutualisation pour indemniser les collectivités.

- Prolongation du zonage des anciennes ZRR jusqu'en 2029, et comporte plusieurs mesures touchant indirectement les territoires, notamment dans les domaines du logement social et de l'éducation.

Annexe 1 : Mesures de la loi de finances pour 2025 en faveur des collectivités territoriales

- **Possibilité d'augmenter le taux plafond des DMTO de 4,5 % à 5 % pour les départements, avec une exonération pour les primo-accédants (+500 millions à 1 Md€)**
- **Affectation de 50 millions d'euros des recettes de quotas carbone aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM)**
- **Relèvement du plafond de la taxe d'incinération des déchets pour les communes**
- **Augmentation de la DGF de 150 millions d'euros**
- **Renforcement de la DSU et de la DSR à hauteur de 300 millions d'euros et de 90 M€ pour la dotation d'intercommunalité.**
- **Prorogation des exonérations fiscales dans les zones franches urbaines et quartiers prioritaires, incluant la taxe foncière et la cotisation foncière des entreprises (CFE)**
- **Report au 31 mars 2025 de l'abattement de 30 % de taxe foncière pour les logements sociaux en quartier prioritaire**
- **2 millions d'euros supplémentaires pour la dotation générale à la décentralisation**
- **10 millions d'euros pour les aménités rurales**
- **Extension de la majoration de la DSR aux communes classées en zones FRR et FRR+**
- **Suppression de l'interdiction de cumul de la DETR avec d'autres dotations d'investissement⁵.**
- **Abaissement du seuil de consultation des commissions DETR de 100 000 € à 50 000 €.**
- **Assouplissement des règles de répartition de la DSC**
- **6 millions d'euros pour la rénovation du bassin minier dans le Nord**
- **50 millions d'euros pour la rénovation urbaine**
- **5 millions d'euros pour les cités éducatives**
- **5,5 millions d'euros pour la bonification FRR des maisons France Services**
- **10,5 millions d'euros pour soutenir les tiers-lieux**
- **2,33 millions d'euros pour lutter contre l'habitat indigne**
- **Maintien du Fonds Vert à hauteur de 1,2 Md€**
- **Financement des EHPAD dans 25 départements via un forfait global unique, fusionnant les financements des ARS et des départements**
- **Alignement de la taxe de séjour sur l'inflation**
- **Clarification des modalités de calcul des valeurs locatives des locaux professionnels**
- **Élargissement du zonage de France Ruralités Revitalisation**
- **2,09 millions d'euros pour une expérimentation d'aide aux petites communes en ingénierie de projet**

⁵ Finalement censuré par le Conseil constitutionnel