



QUELLES SONT
LES TENDANCES
POUR 2025 ET 2026 ?

LE BLOC COMMUNAL

EST-IL EN CAPACITÉ DE RÉPONDRE AUX BESOINS DE LA POPULATION ET AUX ENJEUX NATIONAUX AVEC MOINS DE MOYENS ET PLUS D'EXIGENCES ?

INTRODUCTION

Cette analyse réalisée par le département Finances et fiscalité locales de l'AMF revient dans un premier temps sur les ponctions sur les budgets locaux toujours de plus en plus importantes, ainsi que sur le coût des normes imposées par l'État chaque année aux collectivités. Cette note évalue dans un second temps les équilibres financiers du bloc communal en 2025 et les perspectives pour 2026.

MÉTHODOLOGIE

L'étude est fondée sur les comptes de gestion du bloc communal délivrés par la Direction générale des finances publiques au 31 août 2025, sur les éléments chiffrés des lois de finances et de l'Observatoire des finances et de la Gestion publique locales. Les comptes de gestion arrêtés au 31 août 2025 permettent en effet de dégager les principales tendances de l'année 2025.

SOMMAIRE

| I. L'année 2025 : une facture salée pour les collectivités locales | 3 |
|--|----|
| 1. Un environnement budgétaire contraint en 2025 pour les collectivités locales dans leur ensemble | 3 |
| 2. Le coût des nouvelles normes imposées aux collectivités toujours très élevé | 4 |
| 3. Une facture pour les collectivités locales à hauteur d'au moins 8,3 milliards en 2025 | 5 |
| II. L'analyse financière du bloc communal en 2025 | 6 |
| 1. Section de fonctionnement : un effet ciseaux en 2025 | 6 |
| 1. Les dépenses d'achat de biens et de services en augmentation de 7,6 % en 2025 | 8 |
| 2. Les dépenses de personnel seraient en augmentation de 4,7 % dues principalement | |
| aux décisions votées au niveau national | 8 |
| 3. Les impôts locaux continueraient à croître sous l'effet principal de la revalorisation automatique des valeurs locatives (+1,7 %) | 8 |
| 2. Une épargne brute en augmentation en 2025 malgré un effet ciseaux qui se poursuit | |
| 3. Un investissement cumulé supérieur à l'inflation et continuant cette année sa progression | |
| 1. Des dépenses et des recettes d'investissement dynamiques en 2025 : +7 % | |
| 2. Un recours à l'emprunt en 2025 par rapport à 2024 : +7,4 % | |
| III. Les perspectives pour 2026 | 14 |
| 1. Un DILICO 2 punitif : un prélèvement doublé et des remboursements improbables | 15 |
| 2. L'intercommunalité et le développement territorial dans le viseur du gouvernement | 15 |
| 3. Gel de la DGF : un affaiblissement des moyens des collectivités | 16 |
| 4. Une augmentation des charges contraintes qui pèsera dans la capacité des collectivités | |
| à tenir leurs dépenses | 17 |
| 5. Ces mesures risquent d'être contreproductives pour réduire le déficit en 2026 | 18 |
| CONCLUSION : une situation financière fragilisée en 2025 | 19 |

lo L'année 2025 : une facture salée pour les collectivités locales

1.

UN ENVIRONNEMENT BUDGÉTAIRE CONTRAINT EN 2025 POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LEUR ENSEMBLE

Hors coût des normes, les nouvelles mesures de la loi de finances 2025 ont coûté au minimum 7,4 Md€ aux collectivités locales. En incluant le décret d'annulation des crédits publié en avril 2025, le total s'élève à plus de 7,7 Md€.

| Année 2025 : 7,7 milliards d'euros à la charge des collectivités locales | Md€ |
|---|-------|
| DILICO : ponction sur +2000 collectivités | 1,00 |
| Gel de l'augmentation de la fraction de TVA due aux collectivités | 1,20 |
| Baisse drastique du Fonds vert | 1,35 |
| Augmentation de 4 points des cotisations CNRACL | 1.70 |
| (augmentation de 3 points + non-compensation du point 2024) | 1,40 |
| Variables d'ajustement : FDPTP et DCRTP (compensation de la taxe professionnelle supprimée) | 0,49 |
| Baisse en volume de la DGF | 0,35 |
| Baisse de la DSIL | 0,15 |
| Baisse en volume de la DETR | 0,02 |
| Suppression de crédits du Plan vélo | 0,20 |
| Baisse du Fonds Économie circulaire | 0,13 |
| Suppression du fonds de soutien aux activités périscolaires | 0,05 |
| Baisse des crédits Politique de la Ville | 0,03 |
| Baisse des crédits de la mission Aménagement du territoire | 0,10 |
| Réduction du budget France très haut débit | 0.00 |
| (conseillers numériques France services et déploiement de la fibre) | 0,02 |
| Baisse des crédits pour les missions locales | 0,04 |
| Baisse des financements de l'AFITF | 0,70 |
| Prélèvement sur les Agences de l'eau | 0,13 |
| Relèvement du taux d'exonération de la TFPB en faveur des terres agricoles | 0,06 |
| Baisse des ressources de l'Agence nationale du sport | 0,01 |
| Suppression du plan de lutte contre les violences faites aux élus | 0,01 |
| Coût des mesures prises en loi de finances pour 2025 | 7,43 |
| Relation avec les collectivités | -0,12 |
| Concours financiers collectivités : | -0,11 |
| dont DGD | 0,00 |
| dont soutien projet communes, EPCI, départements et régions | -0,11 |
| Concours spécifiques | -0,01 |
| Cohésion des territoires | -0,07 |
| Politique de la ville | -0,02 |
| Urbanisme, amélioration de l'habitat | -0,04 |
| Impulsion aménagement du territoire | -0,02 |
| Écologie | -0,06 |
| Fonds vert | -0,06 |
| Décret d'annulation de crédits du 25 avril 2025 | -0,25 |
| Total de la facture pour les collectivités en 2025 | 7,7 |
| Source : Comité des finances locales (CFL) | |

L'État avait déjà opéré, entre 2014 et 2017, une diminution de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) pour un total cumulé de 11,5 milliards d'euros. Sur la période 2018-2020, la mise en place des Contrats de Cahors imposés par l'État aux collectivités (dont le budget de fonctionnement excédait 60 millions d'euros) a mobilisé 321 collectivités dans un engagement à plafonner leurs dépenses de fonctionnement, suivant un taux de progression compris entre 0,75 % et 1,65 %.

En 2025, deux mécanismes principaux ont permis à l'État de contraindre les ressources fiscales des collectivités, dans l'optique de limiter l'évolution de leurs dépenses.

La première et principale disposition concerne le Dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales (ou DILICO). Ainsi, l'État a opéré un prélèvement de 1 milliard d'euros sur les recettes fiscales des collectivités territoriales. Ces sommes feront l'objet d'un reversement par tiers sur les 3 années suivantes. Le prélèvement et le reversement seront effectués sur les douzièmes de fiscalité mensuels des collectivités. En outre, seuls 90 % des fonds prélevés seront reversés aux contributeurs. Les 10 % restants seront versés aux fonds de péréquation « horizontaux » que sont le Fonds de péréquation

des ressources intercommunales et communales, le Fonds de solidarité régional et le Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Le second dispositif concerne le gel de la fraction de TVA qui revient aux Établissements publics de coopération intercommunales (EPCI), départements et régions ainsi qu'à la ville de Paris, et dans une moindre mesure aux communes et aux groupements à fiscalité additionnelle. La TVA est gelée au niveau de 2024. Dès lors, les collectivités locales n'ont pas bénéficié de la dynamique de la TVA, avec un manque à gagner de 1,2 milliard d'euros.

Parmi les autres mesures principales qui ont pesé sur les budgets locaux, on trouve la baisse du Fonds vert de 57 % par rapport à 2024 passant ainsi de 2,5 à 1,08 Md€ soit une baisse de 1,4 Md€, la hausse de la cotisation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales (CNRACL) de 1,4 Md€ environ pour 2025 et la diminution de certains concours de l'État via la ponction sur les variables d'ajustement de 0,49 Md€.

Au total, la contribution des collectivités au redressement des comptes publics a donc atteint plus de 7,7 milliards d'euros.

2.

LE COÛT DES NOUVELLES NORMES IMPOSÉES AUX COLLECTIVITÉS TOUJOURS TRÈS ÉLEVÉ

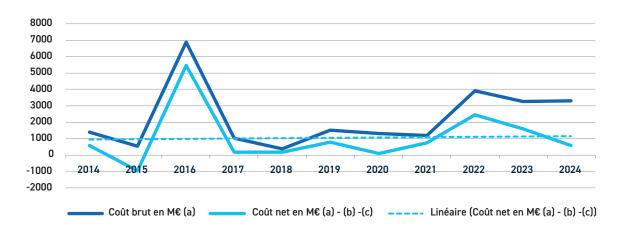
Selon les fiches et études d'impact transmises par les ministères prescripteurs, les projets de texte examinés en 2024 par le CNEN généreront pour les collectivités et leurs établissements publics en 2025 :

- 3,293 milliards d'euros de coûts bruts ;
- 2,728 milliards d'euros de gains (économies et recettes).

| CNEN | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Moyenne 2014- 2024 |
|-----------------------------------|-------|------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------------|
| Nombre de séances | 16 | 21 | 19 | 17 | 17 | 23 | 15 | 16 | 21 | 18 | 19 | 18 |
| Nombre de textes | 303 | 398 | 544 | 355 | 264 | 287 | 258 | 287 | 325 | 235 | 223 | 316 |
| Coût brut en M€ (a) | 1 411 | 556 | 6 860 | 1 035 | 369 | 1 502 | 1 323 | 1 170 | 3 921 | 3 266 | 3 293 | 2 246 |
| Économie en M€ (b) | 633 | 620 | 1 400 | 851 | 204 | 356 | 1 242 | 447 | 1 472 | 1 666 | 2 728 | 1 056 |
| Recette en M€ (c) | 205 | 912 | 13 | 0 | 2 | 356 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 135 |
| Coût net en M€ (a) - (b) - (c) | 573 | -976 | 5 447 | 184 | 163 | 790 | 81 | 723 | 2 449 | 1600 | 565 | 1 054 |

Source : DGCL

OCOÛT DES NORMES ENTRE 2014 ET 2024 (M€)



Entre 2014 et 2024, le total des coûts bruts générés par les projets de texte soumis au CNEN représente en moyenne plus de 2,2 milliards d'euros par an

pour les collectivités territoriales. Les gains réalisés pendant cette période (économies et recettes) s'établissent quant à eux à 1,2 milliard d'euros par an.

3.

UNE FACTURE POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES À HAUTEUR D'AU MOINS 8,3 MILLIARDS EN 2025

Au total, l'effort budgétaire demandé aux collectivités territoriales en 2025 s'approche, in fine, de 8,3 milliards d'euros, soit près de 14 % des 60 milliards d'euros d'économies recherchés par le Gouvernement.

En outre, cet effort conduit à faire peser la charge de façon inéquitable entre les différentes catégories de collectivités, sans réelle prise en considération de leur situation financière. Ainsi en est-il du bloc communal représentant près de 41 % de l'effort (source : commission des lois du Sénat).

L'AMF a alerté et continue d'alerter sur le risque récessif des contributions au redressement des finances publiques des collectivités locales réalisées jusqu'en 2025 et sur celles envisagées à ce stade en 2026.

L'AMF demande un moratoire sur toutes nouvelles réglementations qui entraineraient une charge pour elles ou qui seraient inadaptées aux réalités locales.

II. Analyse financière du bloc communal en 2025

1.

SECTION DE FONCTIONNEMENT : UN EFFET CISEAUX EN 2025

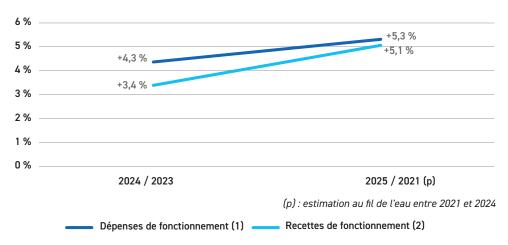
En 2025, les dépenses de fonctionnement des communes et des EPCI feraient face à un effet ciseaux. Du côté des dépenses, on aurait une progression des achats et charges externes et une maîtrise des charges de personnel, ainsi qu'un ralentissement de la progression des charges financières dû à la baisse des taux directeurs décidée par la BCE.

Du côté des recettes de fonctionnement, une progression moins marquée serait à constater, tant du côté des recettes fiscales (+3,1 % en 2025 par rapport à 5,2 % en 2024) que des autres recettes (ralentissement voire baisse des dotations et participations).

| Budgets principaux (bloc communal) En Md€ | 2023 | 2024 / 2023 | 2024 | 2025 / 2021 (p) | 2025 (p) |
|--|-------|----------------|-------|--------------------|----------|
| DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (1) | 110,8 | +4,3 % | 115,7 | +5,3 % | 121,8 |
| Achats et charges externes | 29,1 | +4,2 % | 30,4 | +7,6 % | 32,7 |
| Frais de personnel | 54,7 | +4,7 % | 57,2 | +4,7 % | 59,9 |
| Charges financières | 2,3 | +9,9 % | 2,5 | +9,2 % | 2,7 |
| Dépenses d'intervention | 19,8 | +5,5 % | 20,8 | +4,7 % | 21,8 |
| Autres dépenses de fonctionnement | 5,0 | -5,5 % | 4,7 | +0,4 % | 4,7 |
| RECETTES DE FONCTIONNEMENT (2) | 132,8 | +3,4 % | 137,3 | +5,1 % | 144,2 |
| Impôts et taxes | 85,0 | +3,1 % | 87,6 | +5,3 % | 92,2 |
| - Impôts locaux | 54,7 | +5,2 % | 57,6 | +3,1 % | 59,4 |
| - Autres impôts et taxes | 30,3 | -0,9 % | 30,0 | +10,6 % | 33,2 |
| dont : fraction de TVA (b) | 14,1 | +1,0 % | 15,4 | +23,1 % | 18,9 |
| Concours de l'État | 25,5 | +3,0 % | 26,2 | +2,4 % | 26,9 |
| - Dotation globale de fonctionnement (DGF) | 18,7 | +1,7 % | 19,0 | +1,2 % | 19,2 |
| - Autres dotations | 0,5 | +5,7 % | 0,6 | +5,5 % | 0,6 |
| - Péréquations et compensations fiscales | 6,3 | +6,5 % | 6,7 | +5,8 % | 7,1 |
| Subventions reçues et participations | 6,1 | +2,1 % | 6,3 | +5,8 % | 6,6 |
| Ventes de biens et services | 11,0 | +6,1 % | 11,6 | +8,3 % | 12,6 |
| Autres recettes de fonctionnement | 5,2 | +6,7 % | 5,5 | +8,0 % | 6,0 |

(p) : estimation au fil de l'eau entre 2021 et 2024

ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT (EN %)



1. LES DÉPENSES D'ACHAT DE BIENS ET DE SERVICES EN AUGMENTATION DE 7,6 % EN 2025

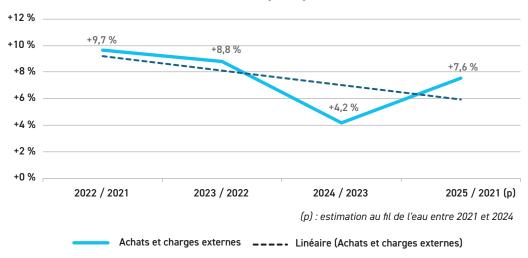
Les dépenses d'achat de biens et de services des collectivités, depuis 2022, augmentent à un rythme plus soutenu que l'indice des prix à la consommation. En effet, elles ont progressé de 9 % en 2022 pour une inflation de 5,2 %, de 9,5 % en 2023 pour une inflation de 4,9 % et de 6,3 % en 2024 pour une inflation de 2 %. En 2025, elles progresseraient de 7,6 % pour une inflation estimée à 2 % (médiane de l'inflation perçue par les chefs d'entreprise), soit à un niveau très supérieur à l'indice des prix à la consommation (IPC, 0,9 % en août) et à l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH, 0,8 % en août).

Ces écarts s'expliquent pour partie par un « panier » de biens et de services des collectivités différent de

celui des ménages, sur lequel se fonde l'indice des prix à la consommation. Par ailleurs, les collectivités recourent de manière croissante à des prestations de service externes pour exercer leurs compétences.

En outre, les frappes israéliennes contre l'Iran et la réponse de ce dernier ont provoqué de fortes perturbations sur les marchés financiers mondiaux cet été. Le prix du pétrole a particulièrement augmenté, en hausse d'environ 10 %. Ainsi, une nouvelle période de prix de l'énergie fortement plus élevés, entraînant une hausse des achats et charges externes, comme cela s'est produit après l'invasion de l'Ukraine par la Russie il y a trois ans, est à craindre cette année 2025. (Sources : publicsenat.fr)

ÉVOLUTION DES ACHATS ET CHARGES EXTERNES (EN %)



2. LES DÉPENSES DE PERSONNEL SERAIENT EN AUGMENTATION DE 4,7 % DUES PRINCIPALEMENT AUX DÉCISIONS VOTÉES AU NIVEAU NATIONAL

Les dépenses de personnel seraient principalement marquées en 2025 par l'évolution des compétences et l'impact des mesures indemnitaires et non de la progression du nombre de fonctionnaires. En effet, les mesures décidées au niveau national ont un impact significatif sur les dépenses de fonctionnement des collectivités, telles que notamment l'évolution du point d'indice (+1,6 Md€ par an pour le bloc communal) et la cotisation CNRACL (+900 M€ par an et ce jusqu'en 2028 pour le bloc communal).

Les communes et les intercommunalités délivrent un service public de proximité nécessitant la présence d'agents publics et dont le développement est parfois souhaité par le Gouvernement (tel le service public de la petite enfance rendu obligatoire en 2025 et le développement du nombre de place de crèches). En outre, le déficit d'attractivité de la fonction publique en général et de la fonction publique territoriale en particulier, a pour conséquence de peser sur le montant du régime indemnitaire versé (parfois encouragé par des mesures catégorielles décidées par l'État – Ségur de la santé...).

En intégrant l'inflation, les dépenses de personnel restent maitrisées : déduction faite de l'inflation, les dépenses de personnel n'augmentent en moyenne que de 0,8 % par an.

| CNEN | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2016-2024 | Moyenne 2014- 2024 |
|---------------------------------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-----------|-----------------------|
| Inflation | 0,2 % | 1,0 % | 1,8 % | 1,1 % | 0,5 % | 1,6 % | 5,2 % | 4,9 % | 2,0 % | 18,3 % | 2,0 % |
| Dép. personnel bloc communal | 1,2 % | 3,2 % | 0,9 % | 2,0 % | 0,9 % | 2,9 % | 5,3 % | 4,2 % | 4,7 % | 25,2 % | 2,8 % |
| Écart à l'inflation | 1,0 % | 2,2 % | -0,9 % | 0,9 % | 0,4 % | 1,3 % | 0,1 % | -0,7 % | 2,7 % | 6,9 % | 0,8 % |

3. LES IMPÔTS LOCAUX CONTINUERAIENT À CROÎTRE SOUS L'EFFET PRINCIPAL DE LA REVALORISATION AUTOMATIQUE DES VALEURS LOCATIVES (+1,7 %)

En ce qui concerne les communes, entre 2024 et 2025, elles ont largement reconduit leurs taux de fiscalité directe locale, à hauteur de 85,1 % pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), 86,3 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), 87,3 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et 90 % pour la cotisation foncière des entreprises (CFE).

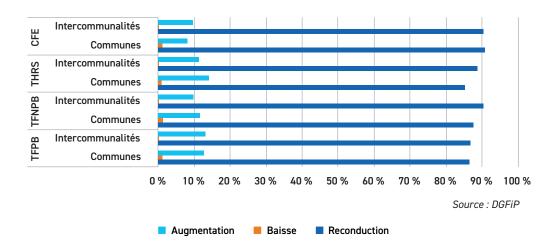
Parmi les communes qui ont décidé d'augmenter leurs taux de fiscalité directe locale entre 2024 et 2025, les augmentations inférieures à un point et situées entre un et deux points sont largement majoritaires. 90 % environ des communes qui ont augmenté leurs taux de TFPB et TFPNB se trouvent

dans cette situation. En matière de TH et de CFE, la quasi-totalité des communes ont augmenté leurs taux de moins de 2 %.

En ce qui concerne les intercommunalités, entre 2024 et 2025, elles ont également largement reconduit leurs taux de fiscalité directe locale à hauteur de 88,4 % pour la THRS, 86,7 % pour la TFPB, 90,1 % pour la TFPNB et 90,1 % pour la CFE.

La proportion des reconductions de taux de fiscalité directe locale est 4 points plus élevée en 2025 par rapport à 2024. Ainsi, les reconductions de taux prédominent dans toutes les strates de communes et d'intercommunalité.

ÉVOLUTION ENTRE 2024 ET 2025 DES TAUX COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX



Par ailleurs, la revalorisation automatique des valeurs locatives qui est fixée à 1,7 % en 2025 ne s'applique pas à environ un tiers des bases des locaux professionnels.

L'AMF alerte depuis plusieurs années sur la suppression quasi totale du levier fiscal, qui nuit à la prévision et à l'ajustement des recettes des collectivités aux aléas de la conjoncture. En outre, il n'y a pas eu d'effet de rattrapage de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales sur la taxe foncière. En effet la pression fiscale a diminué de près de 7 % entre 2017 et 2024. La plupart des communes et des intercommunalités reconduisant leurs taux, 2025 ne devrait enregistrer qu'une augmentation de l'ordre de 1,7 % par rapport à 2024.

RÉPARTITION DES PRINCIPALES TAXES DE LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE : IMPOSITIONS DUES PAR LES CONTRIBUABLES (MONTANTS EN MILLIONS D'EUROS)

| Noture de l'impôt | ANNÉE | | | | | | | | |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--|
| Nature de l'impôt | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | |
| Taxe foncière (bâti et non bâti) | 41 429 | 42 564 | 43 226 | 44 753 | 44 168 | 46 689 | 51 303 | 53 702 | |
| Taxe d'habitation (principale, secondaire, dépendance) | 19 394 | 17 019 | 13 973 | 10 481 | 8 029 | 5 525 | 3 528 | 3 047 | |
| Total | 60 823 | 59 583 | 57 199 | 55 234 | 52 197 | 52 214 | 54 831 | 56 749 | |

Source : Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique - DGFiP, données statistiques

Les dotations et compensations fiscales en provenance de l'État resteraient quasiment stables à 19,2 milliards d'euros (+1,2 %). La LFI pour 2025 a prévu une nouvelle augmentation de la dotation

globale de fonctionnement (DGF) à hauteur de 150 millions d'euros prélevés sur les crédits de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

2.

UNE ÉPARGNE BRUTE EN AUGMENTATION EN 2025 MALGRÉ UN EFFET CISEAUX QUI SE POURSUIT

L'épargne brute, qui est la différence entre les recettes et les charges de fonctionnement d'une collectivité, permet d'identifier la part de ressources restant disponible pour investir, après paiement des charges récurrentes. L'épargne brute globale des collectivités locales du bloc communal, s'élève à 8 Md€ au 31 août 2025, en augmentation par rapport à celle constatée au 31 août 2024 [7,05 Md€ soit +13 %].

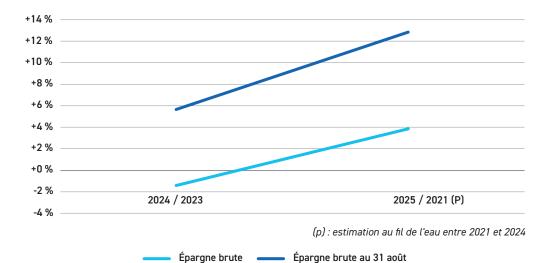
L'épargne brute augmente pour les communes et diminue pour les intercommunalités par rapport à 2024.

Après un effet ciseaux marqué en 2024 (0,9 point d'écart), le différentiel de croissance entre les dépenses et les recettes courantes devrait nettement se réduire, les premières augmentant de 5,3 % et les secondes de 5,1 %. L'impact sur l'épargne brute des collectivités locales du bloc communal sera donc limité puisqu'elle devrait croître de +3,8 % pour atteindre 22,5 Md€.

| en Md€ | 2023 | 2024 / 2023 | 2024 | 2025 / 2021 (p) | 2025 (p) |
|--------------------------|------|----------------|------|--------------------|----------|
| Épargne brute | 21,9 | -1,4 % | 21,6 | +3,8 % | 22,5 |
| Épargne brute au 31 août | 6,7 | 6% | 7,1 | 13 % | 8 |

(p) : estimation au fil de l'eau entre 2021 et 2024

ÉVOLUTION DE L'ÉPARGNE BRUTE ENTRE 2023 ET 2025 (EN %)



3.

UN INVESTISSEMENT CUMULÉ SUPÉRIEUR À L'INFLATION ET CONTINUANT CETTE ANNÉE SA PROGRESSION

Les dépenses d'investissement augmentent pour le bloc communal de 4,9 % par rapport à 2024.

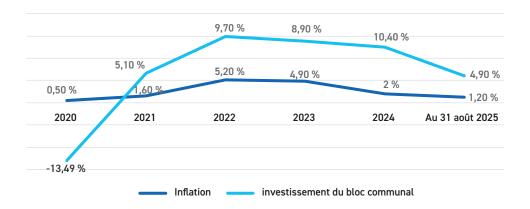
| % | Inflation | Investissement du bloc communal | Écart à l'inflation |
|-------------------|-----------|---------------------------------------|---------------------|
| 2020 | 0,50 % | -13,49 % | -13,99 % |
| 2021 | 1,60 % | 5,10 % | 3,50 % |
| 2022 | 5,20 % | 9,70 % | 4,50 % |
| 2023 | 4,90 % | 8,90 % | 4,00 % |
| 2024 | 2 % | 10,40 % | 8,40 % |
| Cumul 2020 à 2024 | 14,20 % | 20,61 % | 6,41 % |
| Au 31 août 2025 | 1,20 % | 4,90 % | 3,70 % |
| Cumul 2020 à 2025 | 15,40 % | 25,51 % | 10,11 % |

Après une hausse des dépenses d'investissement des collectivités de 10,40 % en 2024, les intentions des communes et des EPCI dans ce domaine progresseraient d'environ 6 % au total en 2025. Sur la globalité du mandat 2020-2026, nous pouvons nous attendre à une dynamique des investissements supérieure de plus de 10 % par rapport à l'inflation. Les collectivités du bloc communal ont ainsi maintenu un effort d'investissement soutenu en 2025.

La perspective des élections municipales de

2026 contribue à expliquer le dynamisme de l'investissement en 2024, qui s'est prolongé en 2025. Cette hausse est, toutefois, clairement portée par les intercommunalités. L'investissements des communes augmentant de +4,2 % et ceux des intercommunalités de +6,4 % au 31 août 2025. L'augmentation du coût du financement, en raison des taux d'intérêt élevés et du coût des travaux, constitue un défi majeur pour le maintien de ce niveau d'investissement et en particulier dans le financement de la transition écologique.

MANDAT 2020 - 2026 : DYNAMIQUE DES INVESTISSEMENTS PAR RAPPORT À L'INFLATION (EN %)



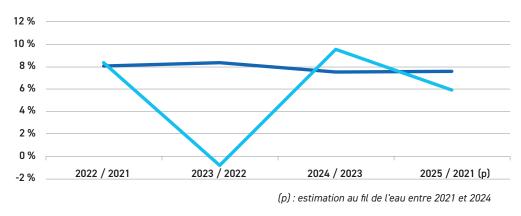
Ainsi, les collectivités du bloc communal sur le mandat 2020-2026 ont accru leurs dépenses d'investissement. L'inflation n'a plus qu'un effet marginal dans cette évolution. En effet, une croissance cumulée des investissements depuis 2020 supérieure à l'inflation est à noter (+10,11 %). Néanmoins, pour financer leurs investissements, les collectivités ont réduit leur trésorerie et accru leur endettement.

1. DES DÉPENSES ET DES RECETTES D'INVESTISSEMENT DYNAMIQUES EN 2025 : +7 %

Les dépenses d'investissement du bloc communal seraient financées, en plus de l'épargne nette, à hauteur de 28 %, par des recettes d'investissement (hors dette) en progression de 4,9 % pour atteindre 19,2 Md€. Le fonds de compensation pour la TVA

(+2,5 %), principale recette d'investissement des collectivités locales, resterait dynamique, en lien avec le haut niveau de dépenses d'équipement observé depuis 2023.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET DES RECETTES D'INVESTISSEMENT (EN %)



Dépenses d'investissement Recettes d'investissement

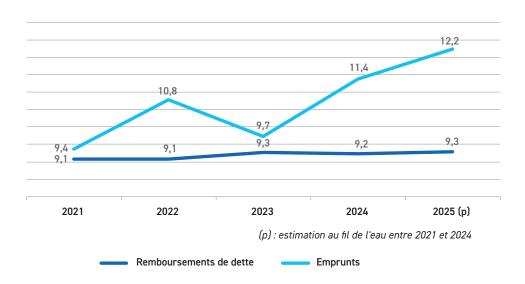
2. UN RECOURS À L'EMPRUNT EN 2025 PAR RAPPORT À 2024 : +7,4 %

Les emprunts nouveaux viennent compléter le financement des investissements à hauteur de 26 %. Ils seraient à nouveau en hausse, quoique dans des proportions plus modérées qu'en 2024 (+7,4 % après +17 %) et atteindraient 12,2 Md€ après 11,4 Md€ en 2024. Les remboursements de la dette augmenteraient de 0,6 % pour atteindre 9,3 Md€. De ce fait, l'endettement net de l'exercice serait de 2,9 Md€, entraînant une progression de l'encours de

dette des collectivités locales de 1,6 % pour atteindre 98,9 Md€ à la fin 2025. Par rapport au PIB, le poids de l'encours de dette reste cependant limité à 3 %.

Ce recours important à l'emprunt, ne suffirait cependant pas à couvrir le besoin de financement global des collectivités du bloc communal qui pourrait avoisiner plus de 6 Md€ ou encore 0,2 % du PIB (0,13 % en 2024).

FLUX NET DE DETTE (EN MDE)



III. Les perspectives pour 2026

Le Projet de loi de finances pour 2026, présenté en Conseil des ministres le 14 octobre 2025, confirme les craintes de l'été: les collectivités territoriales sont appelées à contribuer massivement à l'effort de redressement des finances publiques, avec un coût estimé d'au moins 4,7 milliards d'euros par le Gouvernement. Ce montant ne prend néanmoins pas

en compte l'ensemble des charges supplémentaires ou des diminutions de moyens imposées aux collectivités. Les collectivités, et singulièrement le bloc communal, vont donc être une nouvelle fois la variable d'ajustement du budget de l'État, alors même que leurs marges de manœuvre financières sont déjà fortement contraintes.

| Année 2026 : plus de 7 milliards d'euros à la charge des collectivités locales | Md€ |
|---|-------|
| Coût des mesures annoncées par le gouvernement (1) | 4,676 |
| DILICO 2 | 2,00 |
| Réduction de la compensation de la baisse des valeurs locatives des établissements industriels | 0,789 |
| Resserrement du FCTVA et décalage pour les intercommunalités | 0,70 |
| Diminution de la compensation de la taxe professionnelle (DCRTP et FDPTP) au titre des variables d'ajustement | 0,527 |
| Baisse du Fonds vert | 0,50 |
| Baisse des crédits d'investissement du fonds d'investissement pour les territoires - FIT (DETR/DSIL/DPV) | 0,20 |
| Mesure relative à la fraction de TVA déduite de l'inflation | - |
| DSEC (hausse financée par une baisse de 40 M€ au sein des variables) | -0,04 |
| Coût d'autres mesures du PLF ayant également un impact sur les ressources des collectivités locales (non exhaustif) (2) | 1,652 |
| Gel de la DGF du bloc communal et des départements | 0,356 |
| Perte pour les régions du retour à la DGF | 0,1 |
| Coupes dans la mission "Outre-mer" | 0,623 |
| Baisse des crédits de l'Agence nationale du sport et le Pass'sport | 0,151 |
| Baisse des crédits pour l'insertion (ex : maisons pour l'emploi, missions locales) | 0,118 |
| Réduction du Fonds économie circulaire | 0,1 |
| Réduction de crédits sur les agences de l'eau | 0,09 |
| Répercussions de la hausse de la TGAP (augmentation exponentielle jusqu'en 2030) | 0,06 |
| Baisse des moyens pour les contrats de ville | 0,024 |
| Baisse du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) | 0,02 |
| Coupes dans la mission aménagement du territoire (dont FNADT) | 0,01 |
| Coût des mesures prévues en Projet de loi de finances initial pour 2026 = (1) + (2) | 6,328 |
| Augmentation de 3 points des cotisations CNRACL (3) | 1,2 |
| Coût des restrictions estimées à ce stade en 2026, y compris mesure CNRACL = (1) + (2) + (3) | 7,528 |

1. UN DILICO 2 PUNITIF : UN PRÉLÈVEMENT DOUBLÉ ET DES REMBOURSEMENTS IMPROBABLES

Un mécanisme alourdi et complexe

- Le DILICO 2 passe de 1 milliard d'euros en 2025
 à 2 milliards en 2026, avec une répartition alourdie
 pour le bloc communal : 61 % de l'effort contre 50 %
 en 2025, (720 M€ pour les communes, 500 M€ pour
 les EPCI).
- Davantage de collectivités seront concernées
 (Abaissement des seuils d'éligibilité), y compris des communes et intercommunalités qui n'ont déjà plus de marges de manœuvre.
- Un reversement étalé sur 5 ans (contre 3 ans en 2025) et conditionné, les remboursements seront liés à l'évolution des dépenses des collectivités par rapport à la croissance du PIB (en valeur).
 Les collectivités contributrices percevront un

- reversement à condition que l'évolution collective des dépenses des différentes catégories des contributeurs concernés soit globalement inférieure au PIB¹.
- Seuls 80 % des sommes prélevées seront reversés, contre 90 % en 2025. Le solde, destiné à alimenter les fonds de péréquation des trois catégories de collectivités, sera donc doublé, passant de 10 % des sommes prélevées dans le DILICO 1, à 20 % dans le DILICO 2. Ainsi, les fonds de péréquation seront alimentés à hauteur de 80 M€ par an, dont près de 49 M€ annuels pour le FPIC (fonds de péréquation du bloc communal).

Ce dispositif aggrave les tensions financières des collectivités, rend les remboursements incertains, et alourdit la charge pesant sur le bloc communal.

RÉPARTITION DES MONTANTS DU DILICO 1 (2025) ET DU DILICO 2 (2026)

| En millions d'euros | Dilico 1 | | Dilico 2 | |
|---------------------|----------|------|----------|------|
| Communes | 250 | 25 % | 720 | 36 % |
| Epci | 250 | 25 % | 500 | 25 % |
| Départements | 220 | 22 % | 280 | 14 % |
| Régions | 280 | 28 % | 500 | 25 % |
| Total | 1000 | | 2 000 | |

Le bloc communal supporterait ainsi 61 % de cette nouvelle ponction contre 50 % l'an passé.

2. L'INTERCOMMUNALITÉ ET LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DANS LE VISEUR DU GOUVERNEMENT

- Minoration des variables d'ajustement :
 1,3 milliard que l'État s'était pourtant engagé à verser en compensation de ses propres décisions.
- 527 M€ de minoration, dont 258 M€ sur la DCRTP du bloc communal (Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle) et 50 M€ sur les FDPTP (Fonds Départementaux de Péréquation de la Taxe Professionnelle).
- Réduction de 25 % de la compensation de l'abattement de 50 % sur les valeurs locatives des établissements industriels, soit une perte de 789 M€ pour les communes et EPCI.

Ces mesures fragilisent les territoires industriels et remettent en cause la parole de l'État sur la compensation intégrale des suppressions d'impôts locaux.

Les modalités de reversement du solde de 80 % dépendront, pour chaque catégorie de contributeur, de l'évolution agrégée de leurs dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement sur le dernier exercice afin de renforcer l'efficacité du dispositif.

2. Suppression accélérée de la CVAE

- Le taux maximal de CVAE passe de 0,28 % à 0,19 % en 2026, puis à 0,09 % en 2027, avant une suppression définitive en 2028.
- Poursuite de la rupture du lien fiscal entre entreprises et territoires, sans compensation pérenne pour les collectivités et qui accélère de façon difficilement compréhensible l'abandon de ressources fiscales pour les comptes publics.
- Encadrement de l'évolution de la fraction de TVA versée en compensation de la THRP et de la CVAE pour les EPCI : lorsque la dynamique est positive, le taux d'évolution sera minoré, du taux de l'inflation. Toutefois, le versement ne pourra être inférieur à celui de l'année précédente.

Il s'agit d'un nouveau coup porté à la compensation d'impôts locaux par la TVA, seulement quelques années après son application (2021 pour la THRP, 2023 pour la CVAE), ce qui affaiblit la fiscalité locale, altère le lien fiscal avec les entreprises, et réduit les ressources des territoires.

3. Fusion des dotations d'investissement (FIT)

- Création du Fonds d'Investissement pour les Territoires (FIT), fusionnant DETR, DSIL et DPV.
- Réduction de 200 M€ par rapport aux enveloppes 2025, avec un fléchage de 25 % vers des projets environnementaux.
- Départementalisation des décisions, mais complexification des critères d'attribution.

La fusion des dotations est l'occasion pour le gouvernement de réduire les moyens dédiés à l'investissement public local, et fait craindre une baisse plus que proportionnelle pour les quartiers prioritaires de la ville. Cela fait également craindre une future inégalité pour certaines communes qui jusqu'ici pouvaient bénéficier de la DETR ou de la DSIL.

- 4. Réduction du Fonds vert : Baisse de 500 M€ (de 1,15 Md€ à 0,65 Md€ en AE), alors que les besoins en transition écologique sont croissants.
- 5. Les EPCI n'auront aucun FCTVA en 2026.

3. GEL DE LA DGF : UN AFFAIBLISSEMENT DES MOYENS DES COLLECTIVITÉS

Le PLF initial prévoit de reconduire le montant de DGF du bloc communal (communes et EPCI) à son niveau de 2025, soit 19,1 Md€. Après les revalorisations de 320 millions d'euros en 2023 et 2024, et de 150 millions d'euros en 2025, le PLF 2026 renoue ainsi avec le gel appliqué à la DGF de 2018 à 2022. Le PLF initial prévoit aussi d'augmenter la DSU (+140 M€) et la DSR (+150 M€).

Or, le gel de la DGF, combiné à l'augmentation des dotations de péréquation, crée un effet de vases communicants : certaines communes gagnent, mais une part importante de communes perd.

En effet, en cas de gel de l'enveloppe, l'ensemble des besoins à couvrir au sein de la DGF, et en premier lieu la progression de la péréquation (hausses de la DSU et de la DSR), sont financés intégralement par les communes et les intercommunalités, ce qui entraîne des baisses de dotations pour une partie d'entre elles. De 2018 à 2022, le gel de l'enveloppe avait ainsi entraîné la baisse des DGF individuelles pour environ la moitié des communes chaque année, en totale opposition avec la promesse présidentielle d'un maintien des montants de DGF pour toutes les collectivités, à situation individuelle inchangée.

- En 2025, la revalorisation de 150 M€ de la DGF n'a couvert que la moitié de la progression de la DSU et de la DSR (300 M€ au total), entraînant de nouvelles baisses de DGF pour plus du tiers des communes (36 %).
- Le gel de la DGF, combiné à l'augmentation des dotations de péréquation, crée un effet de vases communicants : certaines communes gagnent, mais une part importante de communes perd.
- En 2026, avec le gel de l'enveloppe, la proportion des communes perdantes devrait être sensiblement plus élevée que celle constatée en 2025 (36 %); elle pourrait se rapprocher voire dépasser la moitié des communes.

| Répartition DGF (milliards d'euros) | 2025 | 2026 (PLF initial) |
|-------------------------------------|------|--------------------|
| Communes | 12,8 | 12,95 ? |
| dont Dotation forfaitaire | 6,7 | ? |
| DSU | 2,9 | 3,1 |
| DSR | 2,4 | 2,5 |
| DNP | 0,8 | 0,8 |
| EPCI | 6,3 | 6,15 ? |
| dont Dotation d'intercommunalité | 1,86 | 1,95 ? |
| Dotation de compensation | 4,4 | 4,2 ? |
| DGF bloc communal (communes + EPCI) | 19,1 | 19,1 |
| Départements | 8,3 | 8,3 |
| Rebudgétisation régions | - | 5,2 |
| DGF totale | 27,4 | 32,6 |

Les montants non renseignés (?) ne sont pas encore définitivement connus. Ils dépendront notamment de l'évolution de la population en 2026 ainsi que des décisions que prendra le Comité des finances locales pour la répartition de la DGF 2026.

4. UNE AUGMENTATION DES CHARGES CONTRAINTES QUI PÈSERA SUR LA CAPACITÉ DES COLLECTIVITÉS À TENIR LEURS DÉPENSES

Hausse des cotisations CNRACL

- Augmentation de 3 points du taux de cotisation retraite en 2026, soit un coût supplémentaire de 1,2 Md€ pour les collectivités, venant s'additionner aux 3 points de l'an passé et d'un point de 2024.
- · Au total, l'augmentation de 12 points du taux de cotisation des employeurs, par relèvements successifs de 3 points par an entre 2025 et 2028 (soit un impact total de + 4,2 milliards d'euros, et même + 4,5 milliards d'euros sur les budgets locaux en intégrant la fin de la compensation de la hausse d'un point intervenue en 2024) représente une hausse de plus de 40 % des cotisations de retraites, soit un niveau de pression financière que ne pourrait supporter aucune entreprise de notre pays. Cette mesure vient menacer très concrètement la capacité à financer aussi bien les services aux habitants que les investissements nécessaires aux transitions. En portant les taux de cotisation à la CNRACL à des niveaux exorbitants (43,65 %) par rapport à ceux supportés, au titre du régime général, par les employeurs privés, cette décision constitue ni plus ni moins un transfert de déficit depuis notre système de protection sociale vers les collectivités territoriales.

 Cette trajectoire va annihiler la capacité d'autofinancement de nos collectivités.

Augmentation de la TGAP

- La Taxation Générale sur les Activités Polluantes (TGAP) fait l'objet d'une refonte radicale et d'une hausse significative, avec des conséquences directes sur les budgets des communes et intercommunalités.
- L'augmentation progressive de la TGAP sur l'enfouissement et l'incinération des déchets, avec une trajectoire de + 10 % par an entre 2026 et 2030, se traduira par une hausse de 60 % du tarif sur la période, tandis que l'incinération verra ses coûts augmenter de 4 €/tonne par an.
- La TGAP augmentera ainsi de 257 M€ dès 2026, portée à +2,1 Md€ sur 5 ans (2026-2030). Pour compenser, le PLF propose une réduction du taux de TVA à 5,5 % sur les prestations de gestion des déchets, mais celle-ci ne couvrira qu'une partie des surcoûts. Dès 2027, la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM) devra être augmentée de 23 % pour absorber ces hausses.

5. CES MESURES RISQUENT D'ÊTRE CONTREPRODUCTIVES POUR RÉDUIRE LE DÉFICIT EN 2026

1. Pour l'investissement et donc pour la croissance

Ces restrictions de ressources vont déséquilibrer les capacités de financements et conduire à décaler les projets voire à les annuler.

S'ajouteront les baisses de subventions entre les collectivités, les régions et les départements concernés.

Ce sont donc des effets en cascade sur l'ensemble des collectivités et singulièrement sur le bloc communal.

2. Pour les comptes publics

Ces mesures vont conduire à une augmentation du besoin de financement des collectivités locales en 2026, en raison d'un recours supplémentaire à la trésorerie ou à l'emprunt pour compenser les pertes de ressources et permettre le financement des projets déjà engagés.

3. Ces mesures risquent de bloquer l'action publique locale sur le prochain mandat

Comme pour la baisse des dotations mise en place dès la première année du mandat 2014-2020, les budgets locaux du prochain mandat 2026-2032 vont être construits en tenant compte de ces nouvelles contraintes.

Le prélèvement des recettes de fonctionnement, même s'il est limité à 2 % des recettes de fonctionnement, aura un impact équivalent sur l'offre de services à la population comme cela avait été le cas lors de la précédente baisse des dotations, avec par exemple la réduction des créneaux d'ouverture des services publics.

La réduction de l'assiette du FCTVA et son décalage d'une année pour les intercommunalités seront en outre des mesures pérennes qui ne se limiteront pas à l'année 2026.

4. Ces mesures empêcheront les collectivités de jouer un rôle pourtant indispensable à la Nation

- Concernant la transition écologique, l'Institut pour le climat (I4CE) estime nécessaire de mobiliser 112 milliards d'euros supplémentaires pour atteindre les objectifs climatiques français d'ici à 2030. La part incombant aux collectivités locales serait comprise entre 28 et 33 milliards d'euros.
- Concernant la compétence GEMAPI (Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations).
 Cette compétence est encore en développement et le bloc communal s'est vu transférer en 2025 les digues autrefois de compétences étatiques sans moyens et sans états des lieux fiables.
- Concernant le ZAN (Zéro artificialisation nette).
 Au-delà des coûts en fonctionnement et en investissement induits par les besoins de formation et d'ingénierie nécessaires à la mise en œuvre de cet objectif, extrêmement technique et complexe, l'AMF a déjà indiqué que ce dispositif de sobriété foncière était à ce stade inapplicable et non financé.
- Concernant la dégradation des infrastructures routières communales et intercommunales, les dépenses totales pour la route s'élèveraient à environ 6 milliards d'euros, pour les départements et les communes. Départements et communes devront par ailleurs financer l'adaptation des infrastructures existantes aux évolutions climatiques.
- Concernant les ouvrages d'art. Entre 30 % et 47 % des ponts français ne sont pas dans un état satisfaisant. Les communes et intercommunalités opèrent déjà dans des cadres budgétaires très contraints

CONCLUSION : UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILISÉE EN 2025

Le mandat 2020-2026 va enregistrer une hausse de l'investissement cumulée supérieure à la hausse de l'inflation. Cette évolution a été permise par une gestion rigoureuse des budgets locaux qui dégagent de l'autofinancement afin de financer les investissements, le pilotage pluriannuel des projets afin de prévoir ces financements avant d'engager la dépense, et la recherche permanente de l'efficacité.

Si l'investissement est reparti à la hausse en 2024, l'analyse des équilibres financiers 2025 révèle un essoufflement et des tensions. Après deux années d'excédents, les collectivités territoriales et leurs groupements dégagent un besoin de financement qui s'est élevé à 5 Md€ en 2023, et doublé en 2024 pour atteindre 11,4 Md€. Ce montant en nette aggravation est le montant le plus élevé enregistré depuis 2008 lors de la crise des subprimes.

Le pilotage des budgets locaux par le Budget de l'État réduit la capacité d'agir des décideurs locaux. Le bloc communal a perdu en effet le levier fiscal puisque les deux tiers des produits de la fiscalité locale reposent désormais sur les propriétaires.

S'il n'y a pas eu dans ce mandat de nouvelles lois importantes de décentralisation, de nouvelles dépenses ont été transférées (GEMAPI, digues, SPPE...), et en 2025 la multiplication des normes coutera aux collectivités plus de 500 millions d'euros après 1,6 milliards en 2024.

L'année 2025 se solde ainsi par une stabilité de l'autofinancement et par une hausse nouvelle de l'emprunt, quoique dans des proportions plus modérées qu'en 2024 (+7,4 % après +17 %) qui devrait franchir le cap des cinq années d'épargne brute (de capacité de désendettement)

De façon plus que regrettable, ces restrictions financières imposées aux collectivités locales se soldent par un échec pour l'équilibre du Budget de l'État. Mais elles aggravent les déséquilibres financiers des collectivités et conduisent à remettre en cause leur autonomie et à affaiblir leur capacité à investir



Dans un contexte d'asséchement des finances des collectivités locales, l'analyse financière de l'AMF revient dans une première partie sur les ponctions sur les budgets locaux toujours de plus en plus importantes, ainsi que sur le coût des normes imposées par l'État chaque année aux collectivités.

Dans une deuxième partie, l'analyse financière dégage les premières tendances de l'année 2025.

Enfin, dans une troisième partie, quelles sont les perspectives pour 2026 face aux restrictions annoncées par le projet de loi de finances pour 2026 ? Quel sera l'impact de ces mesures sur les équilibres financiers des budgets du bloc communal en 2026 ?



