

Regard financier sur les petites villes

(2 500 à 25 000 habitants)

Analyse des comptes 2025



Jun 2026

Sommaire

| | Pages |
|--|-------|
| Portrait des petites villes en France en 2025 | 3 |
| Les dépenses totales | 4 |
| Les dépenses de fonctionnement | 5 |
| Les ressources | 6 |
| L'épargne | 7 |
| Les dépenses d'investissement | 8 |
| Financement des investissements et encours de dette | 9 |
| La trésorerie | 10 |
| Approche des dépenses de fonctionnement des petites villes par compétence | 11 |
| Les CCAS : des partenaires majeurs des petites villes | 12 |
| Évolution des financements des investissements des deux derniers mandats des petites villes | 13 |
| Tableau de synthèse | 14 |
| Méthodologie | 15 |

Dans ce nouveau « Regard financier sur les petites villes », sont analysés les comptes de l'année 2025 des 4 160 communes dont la population est comprise entre 2 500 et 25 000 habitants.

Après plusieurs années marquées par la crise sanitaire, le retour de l'inflation et les fortes tensions sur les dépenses énergétiques et salariales, les petites villes semblent avoir préservé en 2025 des équilibres financiers globalement satisfaisants. Les dépenses de fonctionnement demeurent relativement contenues, tandis que le niveau d'investissement reste soutenu.

L'étude montre néanmoins que cette stabilité repose sur des équilibres de plus en plus fragiles. Si les recettes fiscales continuent de progresser, les marges de manœuvre des communes se réduisent progressivement sous l'effet de la hausse des charges structurelles et d'une dynamique des concours financiers moins favorable. Dans le même temps, la baisse de la trésorerie traduit la mobilisation croissante des réserves pour financer les investissements.

L'année 2025 confirme cependant la capacité des petites villes à poursuivre leurs projets d'équipement et à répondre aux besoins de proximité de leurs habitants. Les dépenses d'investissement progressent encore fortement, notamment pour accompagner les transitions écologique, énergétique et démographique auxquelles les territoires sont confrontés.

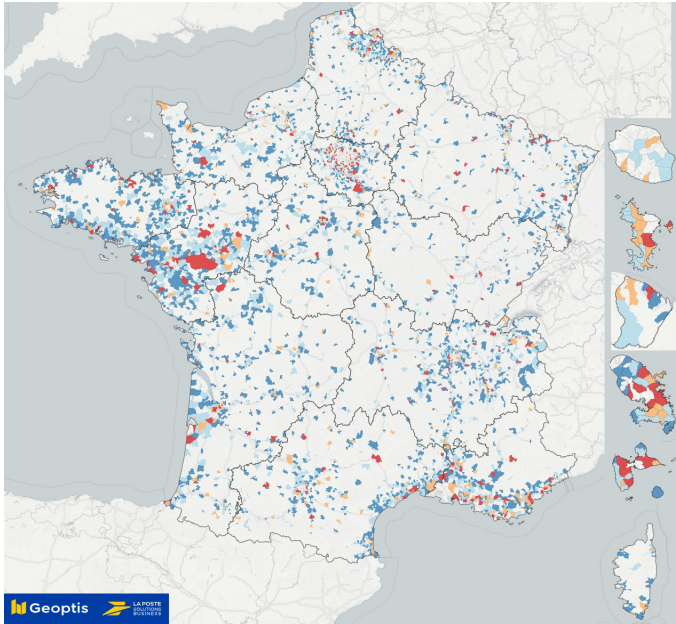
Cette édition met également en lumière le rôle significatif joué par les petites villes dans les politiques sociales locales. À travers leurs budgets communaux, leurs centres communaux d'action sociale et les services rendus à la population, elles assurent un accompagnement essentiel des habitants, particulièrement des personnes âgées et des publics les plus fragiles.

Enfin, l'analyse du financement des investissements sur les deux derniers mandats montre que le recours aux subventions et à l'autofinancement progresse, tandis que les petites villes cherchent à limiter le recours à l'emprunt, dans un contexte de remontée durable des taux d'intérêt.

À l'heure où les collectivités locales sont appelées à répondre à des attentes toujours plus nombreuses tout en participant à l'effort de redressement des finances publiques, cette publication apporte un éclairage utile sur la situation financière des petites villes et sur les défis qu'elles devront relever dans les prochaines années.

Portrait des petites villes en France en 2025

Répartition géographique des petites villes



Source : population Insee du fichier DGF 2025
Carte réalisée avec Geoptis Solution

Population et intercommunalité

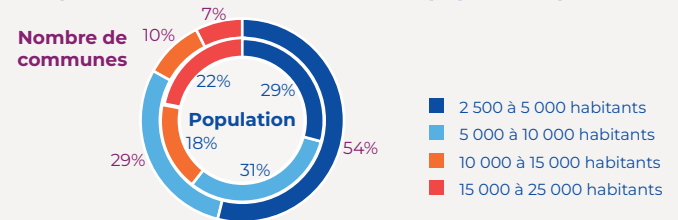
4 160 communes de 2 500 à 25 000 habitants.

Une population de **26,7 millions** d'habitants*, soit 39 % de la population nationale.

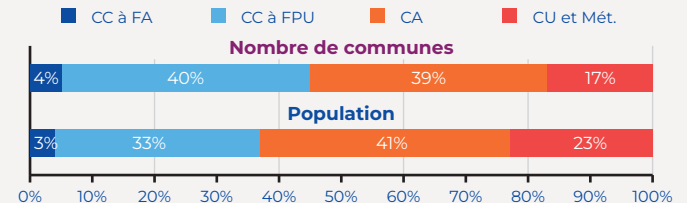
Une majorité des petites villes se situe dans la strate de 2 500 à 5 000 habitants (**54 %**), mais la répartition en termes de population se présente quasiment en trois tiers :

- un pour les communes de 2 500 à 5 000 habitants (**29 %**)
- un pour celles de 5 000 à 10 000 habitants (**31 %**)
- un pour les plus de 10 000 habitants (**40 %**)

Répartition des communes et de la population par strate



Répartition des communes et de la population* selon l'appartenance intercommunale au 1^{er} janvier 2025

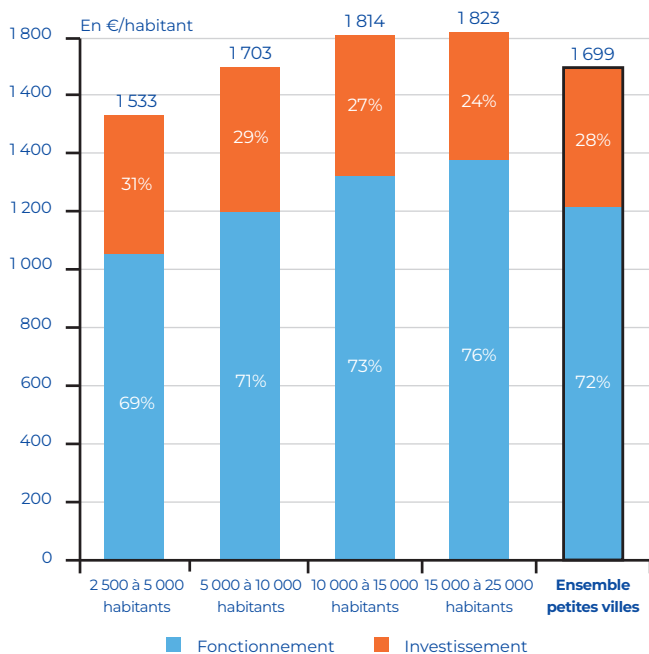


* Population Insee du fichier DGF 2025.

Champ : Communes de 2 500 à 25 000 habitants hors une commune isolée

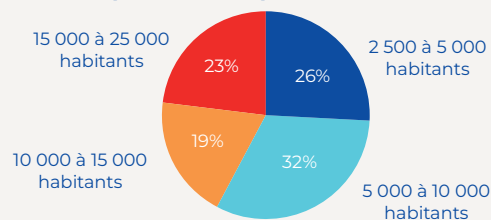
Les dépenses totales hors dette des petites villes en 2025

Dépenses totales hors dette
(Budgets principaux et budgets annexes)



Budget total hors dette des petites villes (budgets annexes inclus) : **45,6 milliards d'euros**, soit **39,7 %** du budget total hors dette des communes (hors ville de Paris). En moyenne, elles dépensent **1 699 euros par habitant**, en hausse de **2,8 %** par rapport à 2024.

Répartition des 45,6 Mds € de dépenses par strate de petites villes

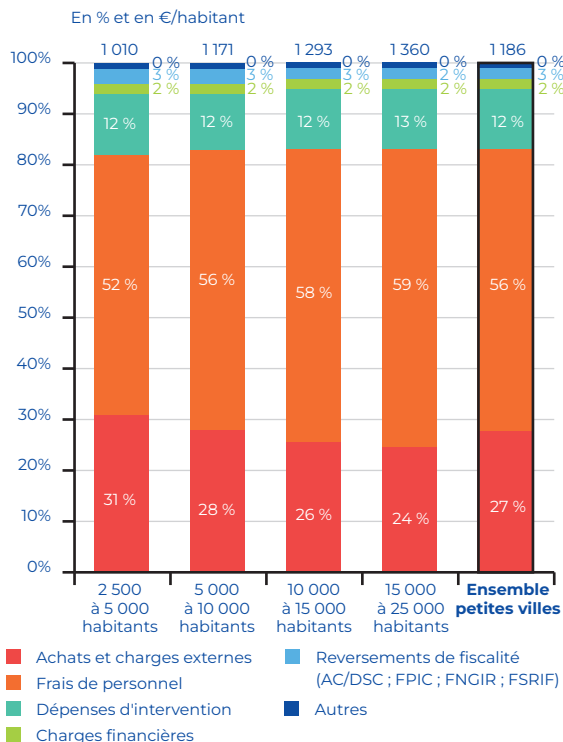


5 113 budgets annexes (BA) en 2025

| Communes de : | Nombre moyen de BA sur l'ensemble | % de communes avec BA | Nombre moyen de BA sur communes avec BA | Poids des BA dans le budget total (hors dette) |
|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|---|--|
| 2 500 à 5 000 habitants | 1,2 | 45 % | 2,2 | 5 % |
| 5 000 à 10 000 habitants | 1,3 | 42 % | 2,4 | 4 % |
| 10 000 à 15 000 habitants | 1,3 | 45 % | 2,2 | 3 % |
| 15 000 à 25 000 habitants | 1,4 | 43 % | 2,3 | 2 % |
| Ensemble des petites villes | 1,2 | 44 % | 2,3 | 4 % |

Les dépenses de fonctionnement des petites villes en 2025 (budgets principaux)

Ventilation des dépenses de fonctionnement



Les dépenses de fonctionnement des petites villes en 2025 s'élèvent à **31,9 milliards d'euros** (budgets principaux). Leur niveau s'élève à **1 186 euros par habitant** en hausse de **1,1 %** par rapport à 2024.

Évolution des dépenses de fonctionnement des petites villes

| En €/habitant | Évolution 2025/2013 | TCAM* 2025/2013 | Évolution 2025/2024 |
|------------------------------------|---------------------|-----------------|---------------------|
| Communes de : | | | |
| 2 500 à 5 000 habitants | + 21,4 % | + 1,6 % | + 1,6 % |
| 5 000 à 10 000 habitants | + 17,1 % | + 1,3 % | + 1,3 % |
| 10 000 à 15 000 habitants | + 15,6 % | + 1,2 % | - 0,3 % |
| 15 000 à 25 000 habitants | + 12,5 % | + 1,0 % | + 1,3 % |
| Ensemble des petites villes | + 17,1 % | + 1,3 % | + 1,1 % |

* TCAM : taux de croissance annuel moyen

Flux financiers entre les communes et leurs groupements selon leur appartenance intercommunale

| En €/habitant* | | CC FA | CC FPU | CA | CU+Mét. | Ensemble petites villes |
|--|----------|-------|--------|-------|---------|-------------------------|
| Mutualisation ¹ | Dépenses | 19,1 | 26,4 | 28,3 | 10,2 | 24,2 |
| | Recettes | 28,9 | 17,7 | 18,4 | 21,9 | 19,1 |
| Cofinancement ² | Dépenses | 7,2 | 15,1 | 14,3 | 15,2 | 14,8 |
| | Recettes | 14,5 | 11,3 | 7,9 | 7,4 | 8,9 |
| Attribution de compensation (AC) | Dépenses | nc | 50,1 | 38,2 | 57,9 | 48,7 |
| | Recettes | 2,7 | 173,4 | 179,9 | 256,4 | 194,0 |
| Dotation de solidarité communautaire (DSC) | Recettes | 402,7 | 30,4 | 22,9 | 35,7 | 30,5 |

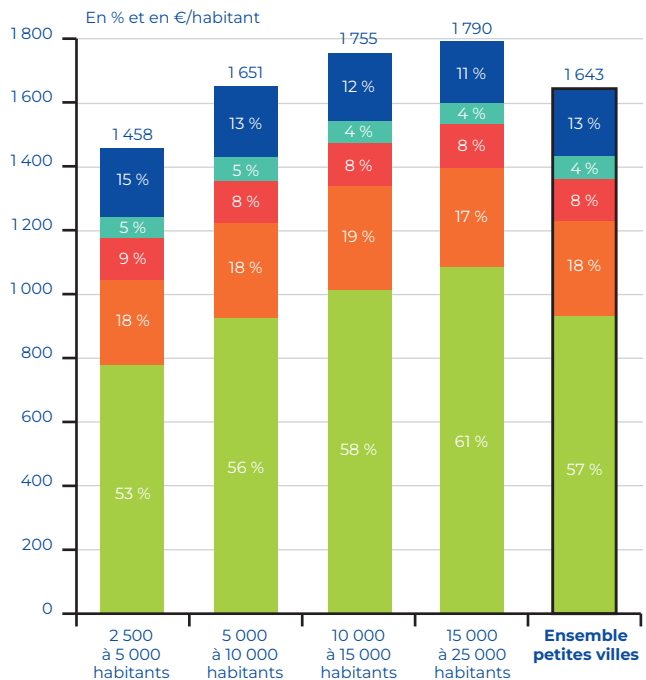
* Population des communes avec un flux financier > 0

¹ Mise à disposition de personnel et remboursements de frais vers ou en provenance du GFP

² Subventions versées ou reçues des GFP et syndicats

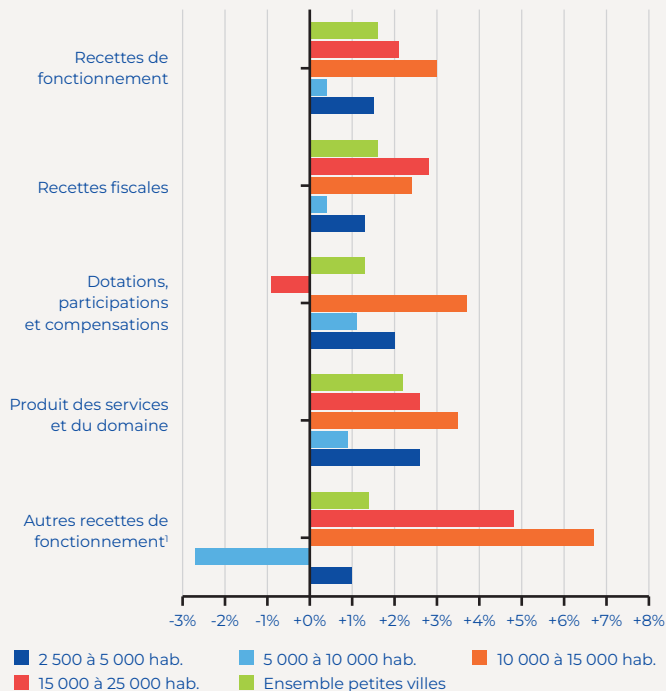
Les ressources des petites villes en 2025

Ventilation des recettes hors emprunts
(budgets principaux et budgets annexes)



- Recettes fiscales
- Dotations et participations
- Produits des services et du domaine
- Autres recettes de fonctionnement
- Recettes d'investissement (hors emprunts)

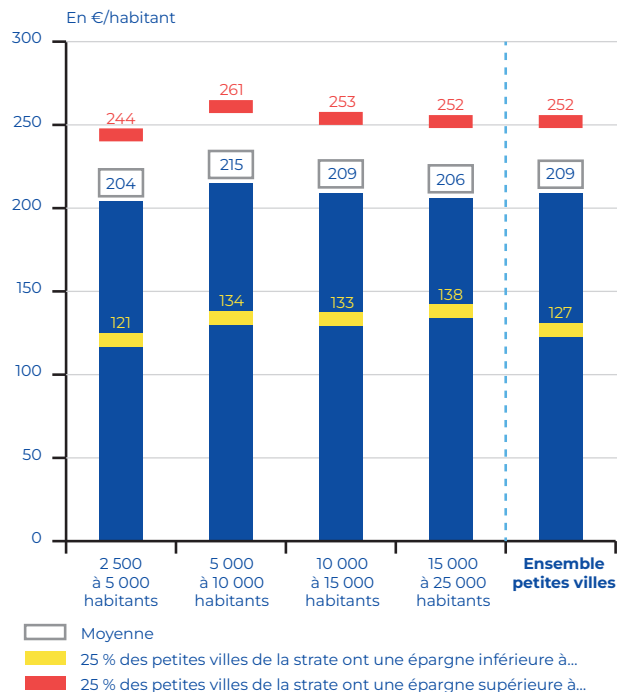
Évolution 2025/2024 des principales recettes de fonctionnement
(budgets principaux)



¹ La hausse des autres recettes de fonctionnement est liée à une évolution de 19,5 M€ sur le compte 75888

L'épargne des petites villes en 2025

Épargne brute par strate démographique (budgets principaux)



L'épargne brute des petites villes s'élève à **5,6 milliards d'euros** en 2025. Elle représente **209 euros par habitant** (en progression de **0,4 % par rapport à 2024**). Elle sert à financer les remboursements d'emprunts et les dépenses d'investissement.

Niveaux de l'épargne en euros par habitant (budgets principaux)

| Montants en €/habitant Communes de : | Épargne de gestion | Épargne brute | Évolution 2024/2023 | Épargne nette |
|---|--------------------|---------------|---------------------|---------------|
| 2 500 à 5 000 habitants | 222 | 204 | -3,4 % | 126 |
| 5 000 à 10 000 habitants | 233 | 215 | +1,1 % | 130 |
| 10 000 à 15 000 habitants | 227 | 209 | +3,0 % | 126 |
| 15 000 à 25 000 habitants | 225 | 206 | +2,5 % | 112 |
| Total des petites villes | 227 | 209* | +0,4 % | 124 |

* Épargne brute en retirant les épargnes négatives : 212 €/habitant
36 communes ont une épargne brute négative

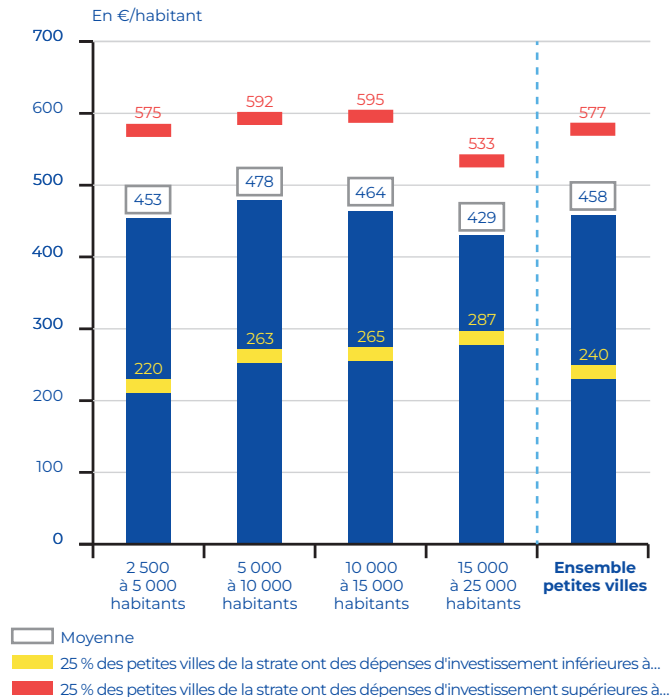
Épargne de gestion = recettes de gestion - dépenses de gestion
(hors flux financiers et exceptionnels)

Épargne brute = recettes de fonctionnement (hors 775) - dépenses de fonctionnement

Épargne nette = épargne brute - remboursement du capital de l'emprunt

Les dépenses d'investissement des petites villes sur les budgets principaux en 2025

Dépenses d'investissement hors dette en 2025 (budgets principaux)



Les dépenses d'investissement hors remboursements de la dette des petites villes s'élèvent à **12,3 milliards d'euros** en 2025, soit **458 euros par habitant** en moyenne (en hausse de 8,2 % par rapport à 2024).

1 petite ville sur 4 investit :

moins de
240 euros
par habitant

plus de
577 euros
par habitant

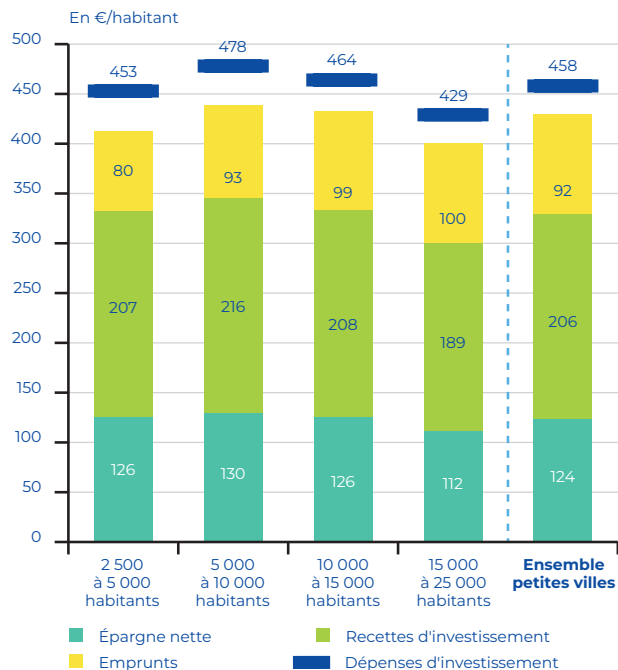
$$\text{Taux d'équipement} = \frac{\text{Dépenses d'investissement hors dette}}{\text{Recettes réelles de fonctionnement}}$$

Le taux d'équipement des petites villes s'élève en moyenne à **32,8 %**.

| Communes de : | Taux moyen | 1 petite ville sur 4 a un taux d'équipement | |
|------------------------------------|---------------|---|---------------|
| | | < à ... | > à ... |
| 2 500 à 5 000 habitants | 37,3 % | 20,7 % | 49,8 % |
| 5 000 à 10 000 habitants | 34,5 % | 20,6 % | 44,9 % |
| 10 000 à 15 000 habitants | 30,9 % | 19,2 % | 38,6 % |
| 15 000 à 25 000 habitants | 27,4 % | 18,9 % | 35,8 % |
| Ensemble des petites villes | 32,8 % | 20,3 % | 45,9 % |

Financement des investissements et encours de dette des petites villes en 2025

Financement des investissements (budgets principaux)



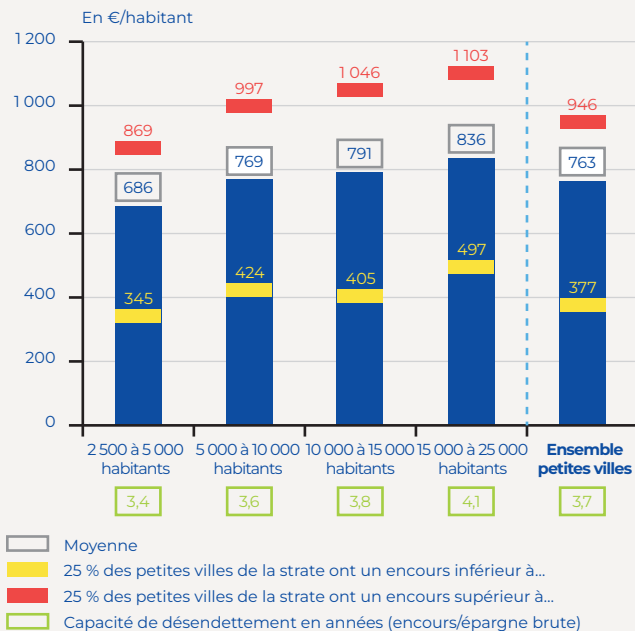
L'écart entre les modes de financement et le niveau d'investissement correspond à la variation du fonds de roulement.

En 2025, les petites villes ont prélevé 1 milliard d'euros sur leur fonds de roulement.

Encours de dette en euros par habitant

Un encours de dette dans les budgets principaux de **20,5 milliards d'euros, soit 763 euros par habitant**.
 Un encours de dette dans les budgets annexes de **2,2 milliards d'euros, soit 208 euros par habitant** (pour les communes concernées).

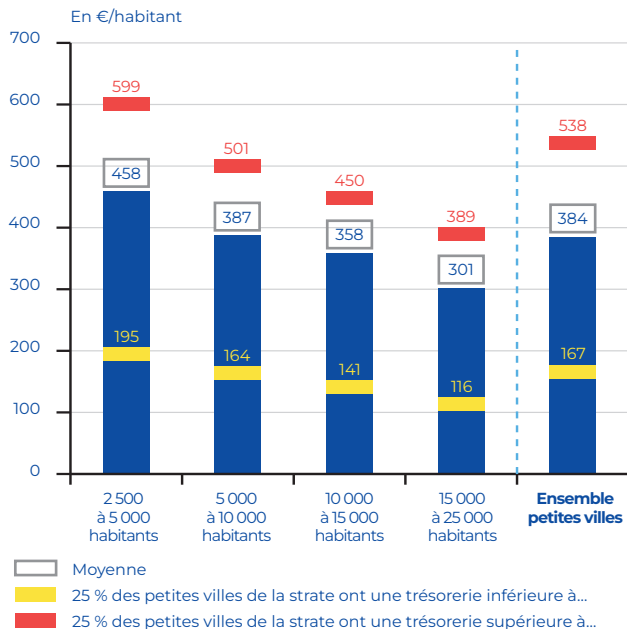
Encours de dette au 31 décembre 2025



La trésorerie des petites villes en 2025

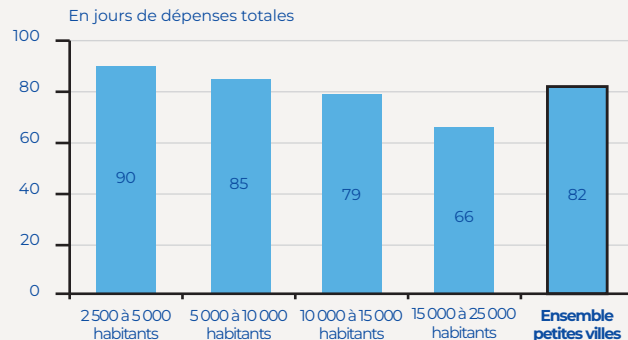
Trésorerie en euros par habitant (budgets principaux)

Une trésorerie des petites villes en fin d'année de **10,3 milliards d'euros**, soit **384 euros par habitant**



Trésorerie en jours de dépenses

Trésorerie au 31 décembre 2025



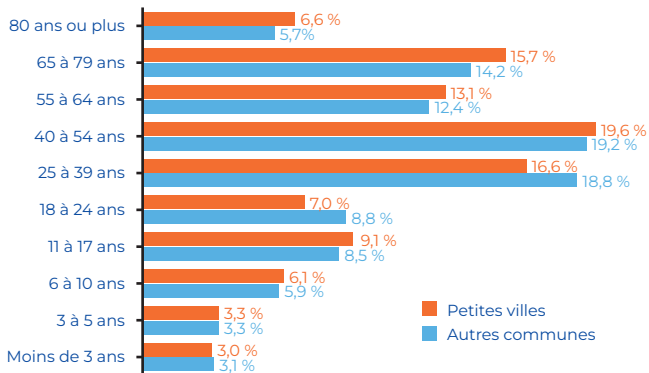
Évolution de l'encours de dette et de la trésorerie

| Communes de : | Évolution 2025/2024 | Évolution 2025/2024 |
|------------------------------------|---------------------|---------------------|
| | Dette | Trésorerie |
| 2 500 à 5 000 habitants | +0,0 % | -7,1 % |
| 5 000 à 10 000 habitants | -0,1 % | -10,5 % |
| 10 000 à 15 000 habitants | +2,5 % | -7,5 % |
| 15 000 à 25 000 habitants | +2,3 % | -7,9 % |
| Ensemble des petites villes | +1,0 % | -8,4 % |

Approche des dépenses de fonctionnement des petites villes par compétence

L'analyse des petites villes de plus de **3 500 habitants** (représentant plus de **70 % des petites villes**, **87 % de la population** et **90 % des dépenses de fonctionnement** des budgets principaux), permet d'identifier les masses financières sur les principales compétences.

Répartition de la population par tranche d'âge

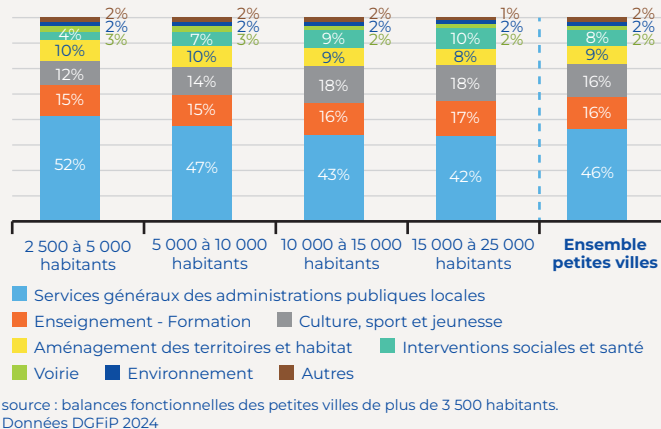


Source(s) : Insee, RP2022 exploitation principale, traitement La Banque Postale ©Insee

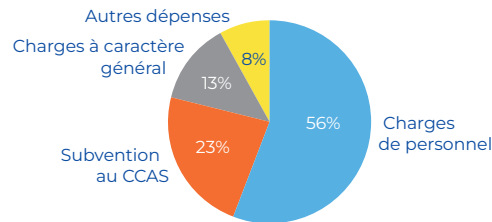
La répartition de la population des petites villes par tranche d'âge montre que les 18 - 39 ans sont sous représentés (-12 %) a contrario des plus de 65 ans (+16 %) par rapport aux autres communes.

En moyenne, les petites villes dépensent **8 %** de leur budget de fonctionnement (soit environ **2,5 milliards d'euros**) en interventions sociales et santé pour répondre aux attentes de leur population, que ce soit pour l'enfance, la santé, les personnes âgées, etc. **Plus de la moitié** de ce montant correspond à des charges de personnel, et près d'un quart permet de financer les centres communaux d'action sociale (CCAS).

Répartition des dépenses de fonctionnement (budgets principaux)



Décomposition du budget "Intervention sociale"



Les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) : des partenaires majeurs des petites villes

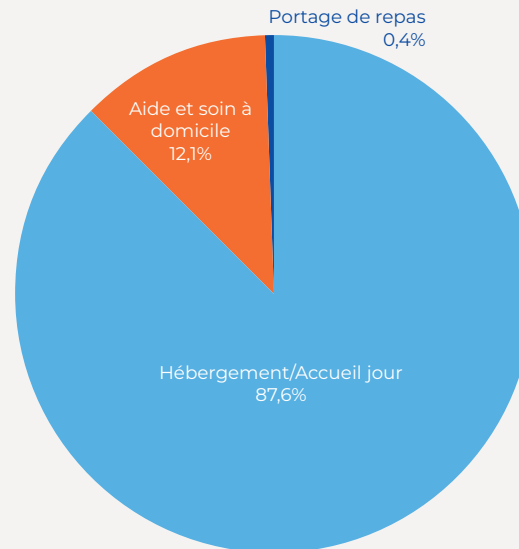
70 % des petites villes ont conservé la gestion locale de leur CCAS pour répondre aux besoins de leurs administrés. Ce sont donc **2 905 budgets principaux** et **1 230 budgets annexes** qui ont été analysés.

Le montant global des dépenses de fonctionnement des CCAS s'élève à **3,5 milliards d'euros**, dont **1,3 milliard d'euros** sur les budgets principaux pour lesquels l'analyse fonctionnelle n'a pas permis de déterminer la part à destination des personnes âgées (comme le portage des repas par exemple).

Par contre, l'analyse des budgets annexes (principalement créés pour les structures à l'attention des personnes âgées) a permis de montrer que **2 milliards d'euros** (sur un total de 2,2 milliards d'euros) sont dépensés, en fonctionnement, au profit des personnes âgées, soit pour les héberger ou les accueillir (87,6 % des dépenses) dont **1,4 mds€** pour les EHPAD, soit pour les maintenir à domicile (12,1 % pour les aides et soin à domicile).

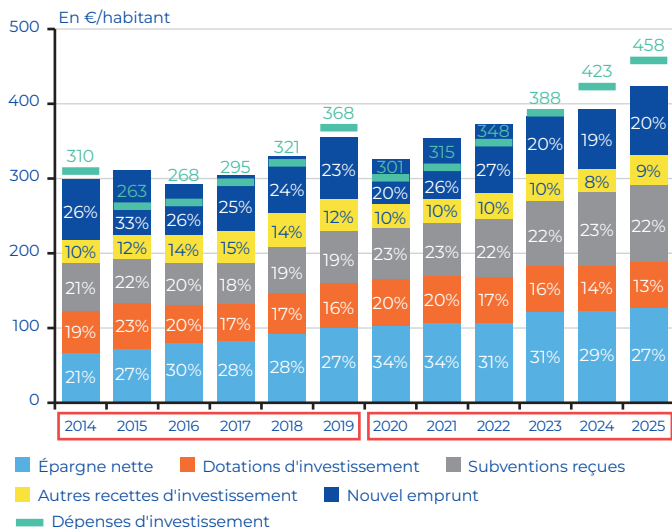
En parallèle, l'analyse des centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) implantés sur une petite ville a montré que **2,3 milliards d'euros** sont affectés aux personnes âgées, principalement pour leur accueil et hébergement à hauteur de **81 %** et pour leur maintien à domicile à hauteur de **18,5 %**.

Répartition des 2 milliards de dépenses de fonctionnement des budgets annexes "personnes âgées" des CCAS



Évolution des financements des investissements des deux derniers mandats des petites villes

Évolution du financement des investissements



Les dépenses d'investissement des petites villes ont progressé de **23 %** entre les deux derniers mandats. Le recours aux subventions a été plus important (+ 15 %, surtout celles en provenance de l'État). Les petites villes ont limité le recours aux nouveaux emprunts surtout à partir de 2023 (-15 %) et ont davantage autofinancé (épargne nette et prélèvement sur le fond de roulement). Elles ont limité l'augmentation de leur fond de roulement. Sur le dernier mandat, le fond de roulement a progressé de **0,4 Md €** (soit 1,3 Md € de moins que le mandat précédent).

Financement des investissements

| | Mandat 2014-2019 | | Mandat 2020-2025 | |
|--|------------------------------|--------|------------------------------|--------|
| Épargne nette | 27 % soit 82 €/hab. | | 31 % soit 114 €/hab. | |
| Subventions reçues | 20 % soit 60 €/hab. | | 23 % soit 84 €/hab. | |
| - dont État | 6,8 % | 20,6 € | 9,0 % | 33,5 € |
| - dont Région | 2,9 % | 9,0 € | 3,3 % | 12,2 € |
| - dont Département | 5,2 % | 15,7 € | 5,0 % | 18,8 € |
| - dont Groupement | 2,2 % | 6,7 € | 2,5 % | 9,2 € |
| - dont Europe | 0,4 % | 1,1 € | 0,5 % | 2,0 € |
| - autres subventions | 2,4 % | 7,4 € | 2,3 % | 8,6 € |
| Dotations (dont FCTVA) | 18 % soit 56 €/hab. | | 16 % soit 61 €/hab. | |
| Nouvel emprunt | 26 % soit 78 €/hab. | | 22 % soit 81 €/hab. | |
| Autres recettes (dont cession d'actif) | 13 % soit 39 €/hab. | | 9 % soit 35 €/hab. | |
| Variation du fonds de roulement | 1,7 Md € soit 11 €/hab. | | 0,4 Md € soit 3 €/hab. | |
| Montant des dépenses d'investissement | 46,7 Md € soit 304 €/hab. | | 59,3 Md € soit 373 €/hab. | |

Tableau de synthèse (budgets principaux)

| Exercice 2025 | Communes appartenant à : | | | | Communes de : | | | | Total petites villes |
|--------------------------------------|--------------------------|--------------|---------------|--------------|--------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | CC à FA | CC à FPU | CA | CU et Mét. | 2 500 à 5 000 hab. | 5 000 à 10 000 hab. | 10 000 à 15 000 hab. | 15 000 à 25 000 hab. | |
| En euros par habitant | | | | | | | | | |
| Dépenses de fonctionnement | 1 454 | 1 113 | 1 188 | 1 253 | 1 010 | 1 171 | 1 293 | 1 360 | 1 186 |
| Recettes de fonctionnement | 1 739 | 1 326 | 1 398 | 1 443 | 1 214 | 1 385 | 1 502 | 1 565 | 1 395 |
| Recettes fiscales | 1 070 | 844 | 940 | 1 027 | 779 | 925 | 1 012 | 1 086 | 933 |
| Dotations et participations | 426 | 308 | 297 | 246 | 267 | 293 | 319 | 306 | 293 |
| Épargne brute | 285 | 213 | 210 | 190 | 204 | 215 | 209 | 206 | 209 |
| Recettes d'investissement hors dette | 272 | 210 | 213 | 179 | 207 | 216 | 208 | 189 | 206 |
| Dépenses d'investissement hors dette | 597 | 468 | 461 | 418 | 453 | 478 | 464 | 429 | 458 |
| Flux net de dette | 7 | 0 | 5 | 20 | 2 | 8 | 15 | 6 | 7 |
| Encours de dette | 949 | 814 | 760 | 670 | 686 | 769 | 791 | 836 | 763 |
| Nombre de communes | 156 | 1 684 | 1 603 | 716 | 2 247 | 1 218 | 391 | 304 | 4 160 |
| Population (en milliers) | 758 | 8 799 | 11 142 | 6 153 | 7 867 | 8 455 | 4 700 | 5 834 | 26 856 |
| Population moyenne par ville | 4 857 | 5 225 | 6 950 | 8 594 | 3 501 | 6 941 | 12 021 | 19 192 | 6 456 |

Le total des communes - par appartenance intercommunale est de 4 159 et non 4 160 comme le champ de l'étude car une commune est une commune isolée.

Méthodologie

Les données financières de ce document sont issues des comptes 2025 des communes de France métropolitaine et d'outre mer, de 2 500 à 25 000 habitants de la DGFIP. Les données fonctionnelles sont issues des balances définitives par fonction sur l'exercice 2024. Sauf mention contraire, elles reposent sur les budgets principaux. Quand les budgets annexes sont pris en compte les flux entre budgets sont consolidés.

Pour le calcul en euros par habitant, la population prise en compte est la population Insee issue du fichier DGF de l'année correspondante. Pour les évolutions, les calculs ont été réalisés en euros par habitant à périmètre courant. Pour les dotations, la population utilisée pour les euros par habitant est la population DGF.

Les recettes de cessions (compte 775) sont comptabilisées en recettes d'investissement. Les dépenses d'investissement comprennent également les subventions versées (compte 204 et 2324). La trésorerie en jours de dépenses est égale à la trésorerie au 31/12 rapportée aux dépenses réelles totales y compris les remboursements de dette sur 360 jours.

Sigles

BP : budget principal

BA : budget annexe

CC : communauté de communes

CA : communauté d'agglomération

GFP : groupement à fiscalité propre

FA : fiscalité additionnelle

FPU : fiscalité professionnelle unique

CU : communauté urbaine

Mét. : métropole

AC : attribution de compensation

DSC : dotation de solidarité communautaire

CFE : cotisation foncière des entreprises

CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

DGF : dotation globale de fonctionnement

DSU : dotation de solidarité urbaine

DSR : dotation de solidarité rurale

DNP : dotation nationale de péréquation

Avertissement

Les données figurant dans le présent document sont fournies à titre indicatif et ne constituent pas un engagement de La Banque Postale et de l'APVF. Ce document est fourni à titre informatif.

Contacts

APVF :

www.apvf.asso.fr - Emma Chenillat - 01 45 44 00 83 - echenillat@apvf.asso.fr

La Banque Postale :

<https://www.labanquepostale.com/legroupe/actualites-publications/etudes.financeslocales.html>
Direction des études et de la recherche
etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr

Publication de la Direction des études et de la recherche de La Banque Postale en partenariat avec l'Association des Petites Villes de France - Juin 2026
La reproduction totale ou partielle du présent document doit s'accompagner de la mention © La Banque Postale - APVF



Association des Petites Villes de France

42 Boulevard Raspail
75007 Paris
apvf.asso.fr

La Banque Postale

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