RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

DESL
Statistique publique
sur les collectivités locales

BIS - Bulletin d'information statistique N° 214 – Août 2026

DGCL
Direction générale
des collectivités locales

Guillaume LEFORESTIER, Département des études et des statistiques locales-DGCL

Les dépenses par fonction des groupements à fiscalité propre en 2025

En 2025, les groupements à fiscalité propre dédient plus d'un quart de leurs dépenses de fonctionnement (8 Md€) aux services généraux (administration des services de l'intercommunalité). En lien avec les compétences exercées à l'échelle intercommunale, l'environnement, qui comprend notamment la gestion des déchets, constitue le deuxième domaine de dépenses de fonctionnement avec 6,5 Md€, soit près de 100 € par habitant. Viennent ensuite la culture, sport et jeunesse, ainsi que les transports, routes et voirie. Des disparités s'observent selon le type de groupement : ainsi, la part des dépenses de fonctionnement consacrées aux transports est logiquement plus élevée dans les métropoles et communautés urbaines, où le réseau de transports publics est plus dense.
Les transports, routes et voirie (59€ par habitant), ainsi que l'aménagement du territoire (51,2€ par habitant) forment les principaux domaines d'investissement des groupements à fiscalité propre.
Depuis 2018, les dépenses de fonctionnement ont davantage progressé dans le domaine de l'enseignement-formation (+61%), ainsi que dans la gestion des eaux. Ces domaines, ainsi que celui des transports et de l'aménagement du territoire, ont également vu leurs dépenses d'investissement progresser. Ces dynamiques de moyen terme ne remettent toutefois pas en cause les équilibres entre ces fonctions, dont les parts respectives dans les dépenses des groupements restent relativement stables sur la période.

L'analyse des dépenses par fonction (cf. encadré) permet de rendre compte de la finalité des dépenses engagées par les collectivités, en y incluant les moyens dédiés (personnels, achats et frais de fonctionnement…) aux différents domaines de l'action publique locale. Disponibles pour les groupements à fiscalité propre (GFP) comportant au moins une commune de 3 500 habitants ou plus, les dépenses par fonction de ces groupements offrent un éclairage sur leurs principales priorités d'action, tant en fonctionnement qu'en investissement.

Plus d'un quart des dépenses de fonctionnement affectés aux services généraux.

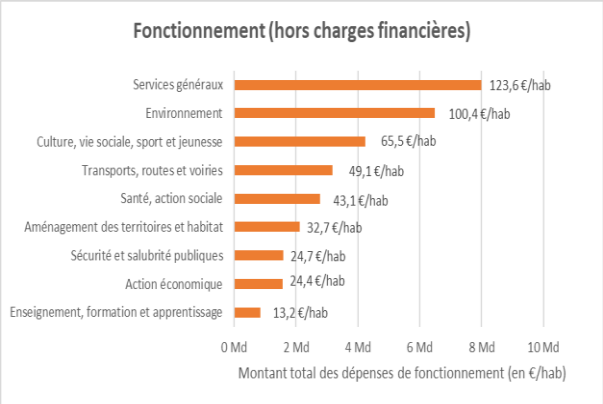
En 2025, les GFP dotés d'au moins une commune de 3 500 habitants ou plus consacrent 8 Md€, soit 25,9% de leurs dépenses de fonctionnement, aux **services généraux** dont l'essentiel est constitué par l'administration générale des services. Près des deux tiers (64 %) de ces dépenses, qui représentent 123,6 € par habitant (*cf. figure 1*), sont constituées de frais de personnel tandis que 23 % couvrent les achats et charges externes.

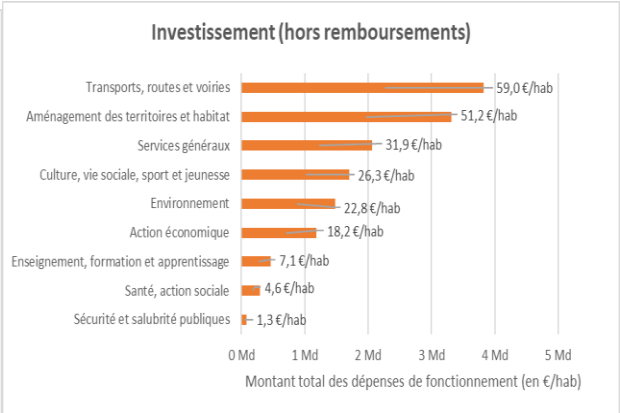
Près de 6,5 Md€ pour l'environnement

Après les **services généraux**, l'**environnement** constitue le 2ème poste de dépenses de fonctionnement, qui représente près de 6,5 Md€, soit 100 €/habitant. En lien avec les compétences exercées par les GFP, ce poste de dépenses recouvre principalement la collecte et gestion des déchets (4,5 Md€), la gestion des eaux (0,78 Md€) ainsi que la propreté urbaine (0,61 Md€). Viennent ensuite la **« culture, vie sociale, sport et jeunesse »** (4,2 Md€ soit 65,5 €/habitant) qui se concrétise principalement à travers le sport (1,4 Md€) et les actions culturelles (1,3 Md€). Enfin, les « **transports, routes et voiries** » complètent les fonctions donnant lieu à des dépenses de fonctionnement supérieures à 3Md€ (3,2 Md€). Pour les GFP, cette fonction recouvre principalement les transports publics (1,7 Md€) ainsi que l'entretien des routes et voiries d'intérêt communautaire (1,1 Md€).

Figure 1 : dépenses de fonctionnement et d'investissement par fonction et par habitant en 2025

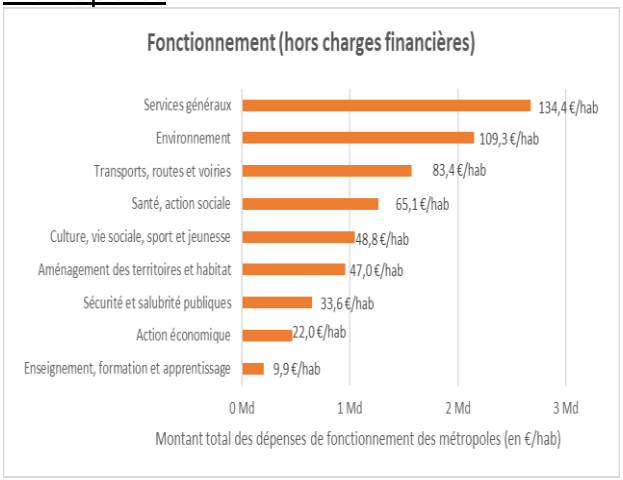
Ensemble des GFP

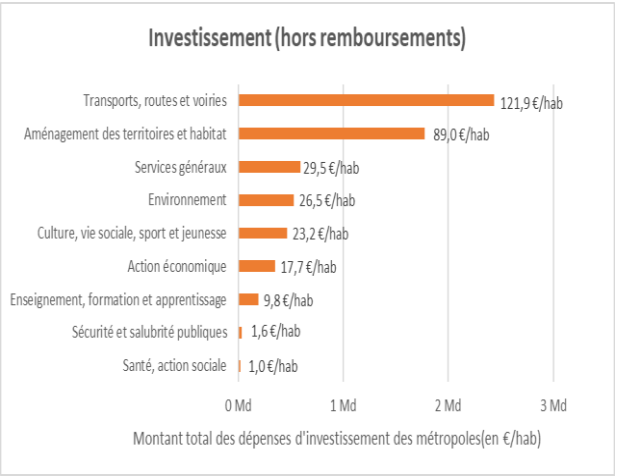




Source : DGFiP, traitements DGCL, budgets principaux, opérations réelles.

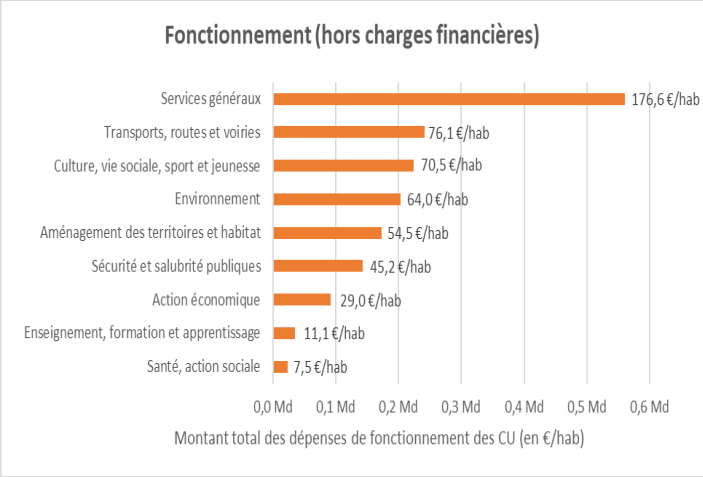
Métropoles

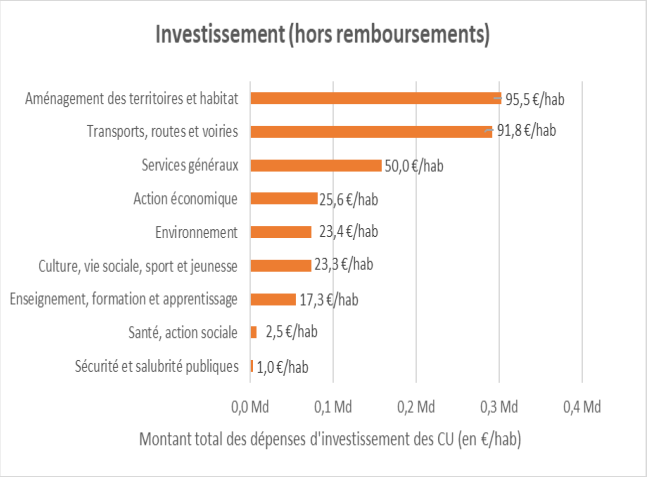




Source : DGFiP, traitements DGCL, budgets principaux, opérations réelles.

Communautés urbaines

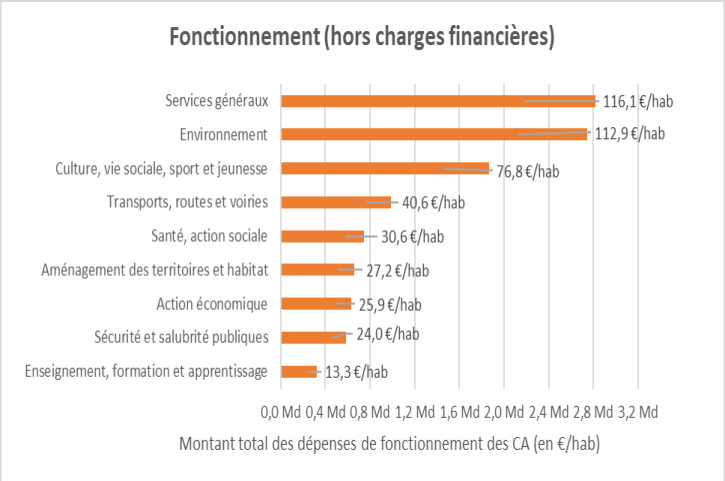


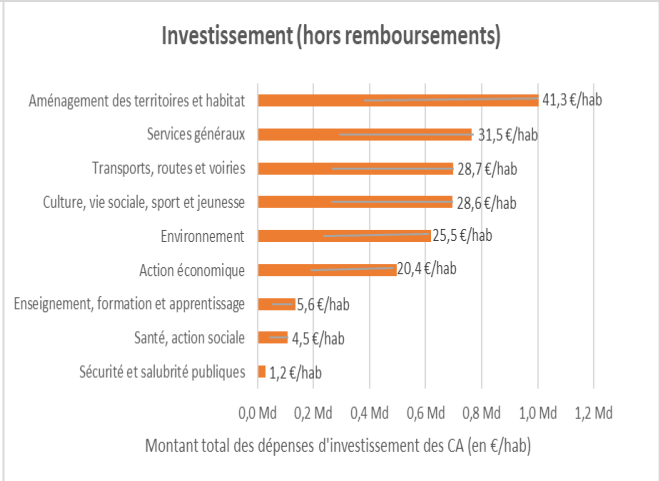


Source : DGFiP, traitements DGCL, budgets principaux, opérations réelles.

.

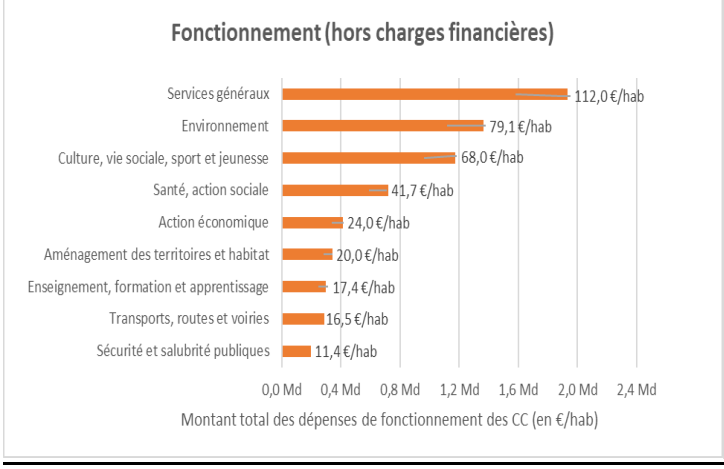
Communautés d'agglomération

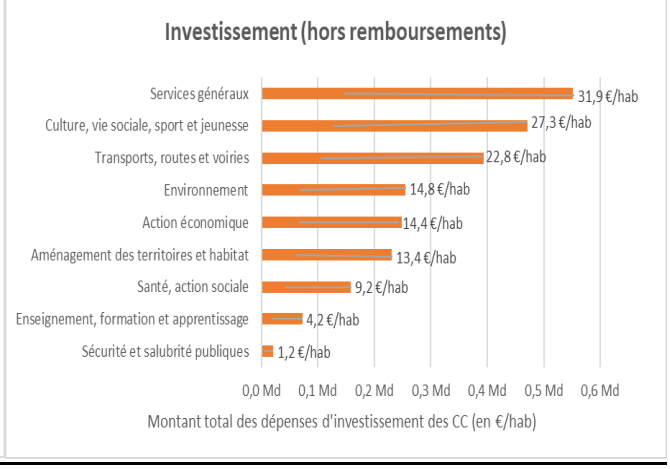




Source : DGFiP, traitements DGCL, budgets principaux, opérations réelles.

Communautés de communes



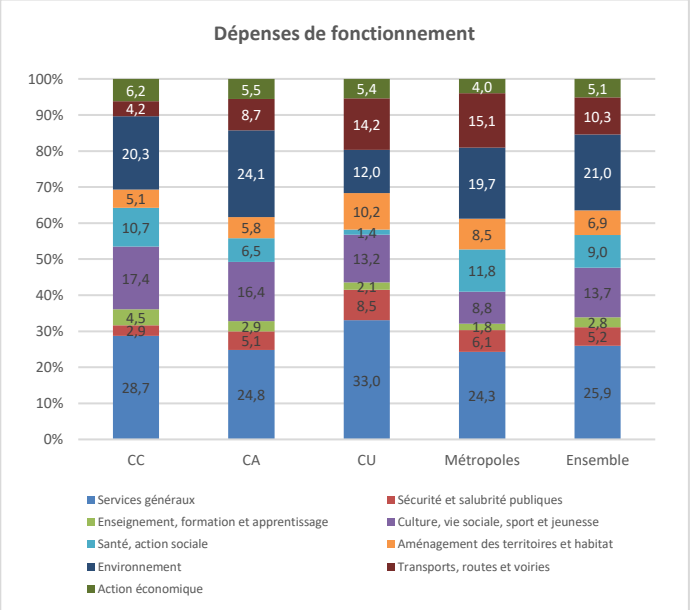


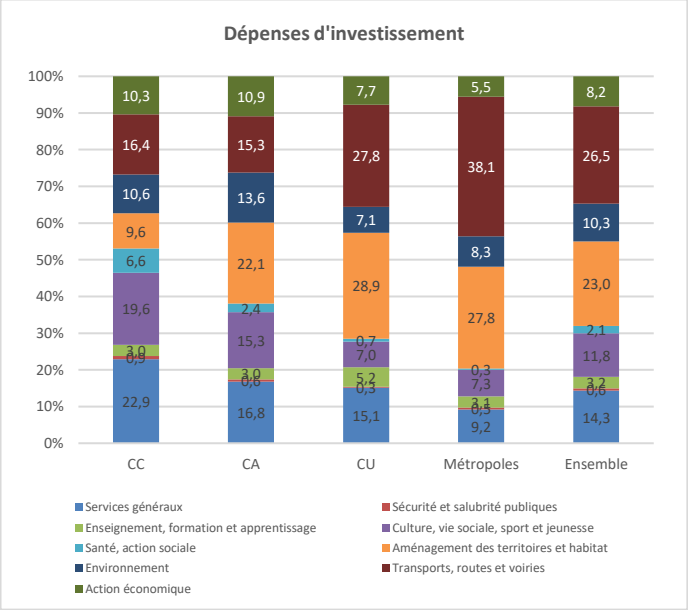
Source : DGFiP, traitements DGCL, budgets principaux, opérations réelles.

Davantage de dépenses liées aux transports et voiries dans les grands EPCI

A l'exception des services généraux qui constituent le principal poste de dépenses de fonctionnement pour chaque niveau de GFP, la hiérarchie des fonctions varie selon les quatre catégories de groupements (*cf. Figure 1*). Ainsi, moins densément dotées en réseau de transports publics, les communautés d'agglomération et surtout les communautés de communes, consacrent moins de dépenses aux **« transports, routes et voiries »** (respectivement 41 €/habitant et 16,5 €/habitant) que les communautés urbaines et les métropoles (respectivement 76 €/habitant et 83 €/habitant). Au-delà de la catégorie juridique du groupement, la part des dépenses de transports et voirie croît avec la taille de l'EPCI. En cumulant le fonctionnement et l'investissement, cette part varie de 5,6 % dans les groupements de moins de 15 000 habitants, à 15,2 % dans ceux de plus de 300 000 habitants

Figure 2 : répartition des dépenses de fonctionnement et d'investissement par fonction et type de groupement en 2025





Source : DGFiP, traitements DGCL, budgets principaux, opérations réelles.

Une place plus importante pour la culture et les sports dans les communautés d'agglomération et communautés de communes

Par ailleurs, la part de la **« culture, vie sociale, sport et jeunesse »** dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement est plus importante dans les communautés de communes (17,4 %) et dans les communautés d'agglomération (16,4 %), que dans les communautés urbaines (13,2 %) et les métropoles (8,8 %). Enfin, la part des dépenses « **d'aménagement des territoires et habitat** » est plus importante dans les communautés urbaines (10,2 %) et les métropoles (8,5 %) que dans les communautés de communes (5,1 %) ou communautés d'agglomérations (5,8 %). Cette fonction intègre l'habitat, l'aménagement des espace publics, les espaces verts et l'éclairage public

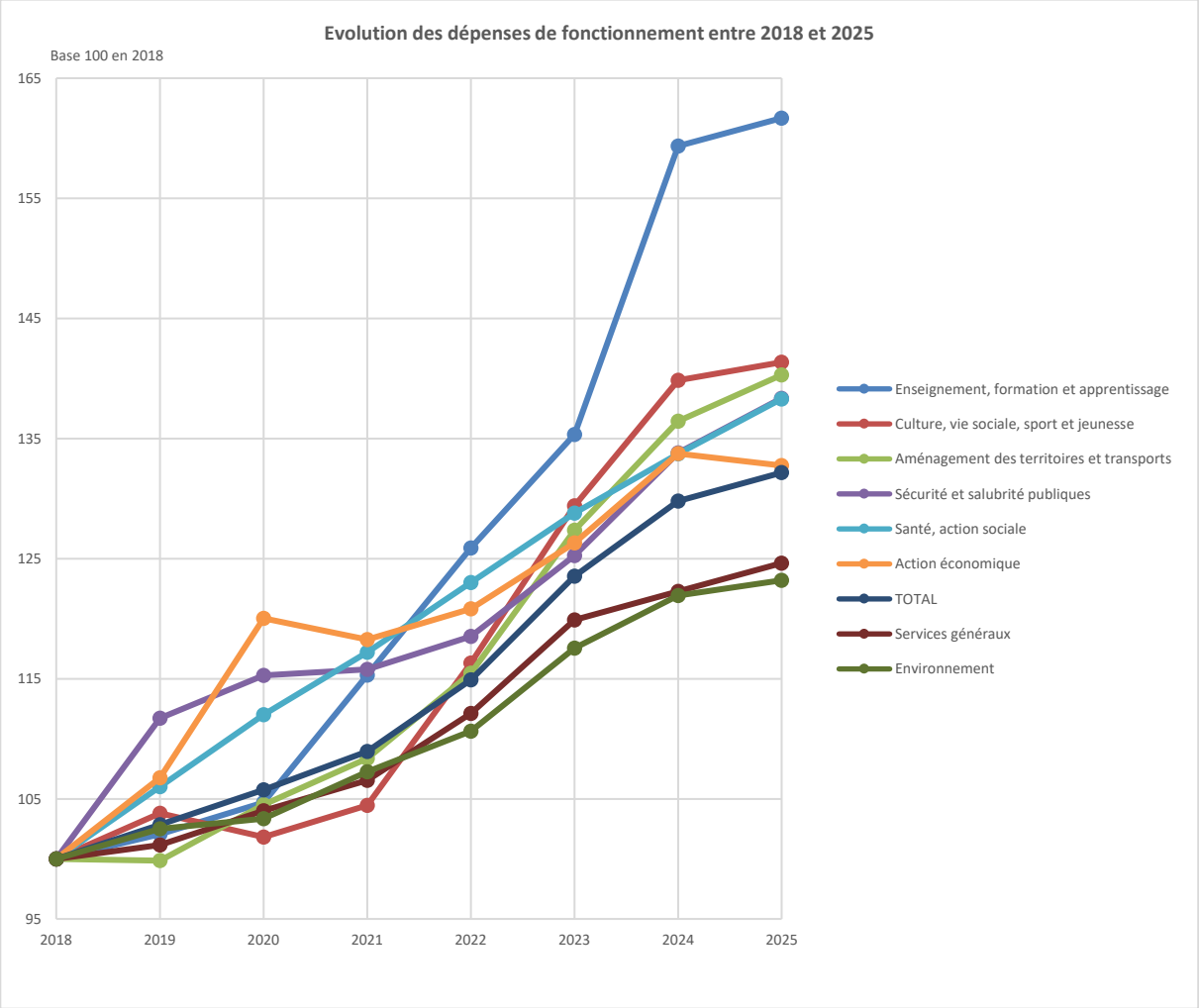
Le transport et l'aménagement du territoire constituent les deux fonctions principales pour l'investissement

Les dépenses d'investissement représentent moins de la moitié des dépenses de fonctionnement. Les deux fonctions mobilisant le plus de ressources d'investissement pour les GFP sont les « **transports, routes et voiries** » (59€ par habitant) ainsi que **« l'aménagement des territoires et habitat »** (51,2 € par habitant). Les transports, routes et voiries constituent la seule fonction occasionnant davantage de dépenses d'investissement que de fonctionnement.

A l'instar des dépenses de fonctionnement, la hiérarchie des investissement varie également selon le type de GFP. Ainsi, la part de la **« culture, vie sociale, sport et jeunesse »** et de **« l'action économique »** sont plus élevées dans les communautés de communes et d'agglomérations que pour les communautés

urbaines et métropoles. A contrario, la part des **« transports, routes et voiries »** et de **« l'aménagement des territoires et habitat »** sont plus importantes dans les communautés urbaines et les métropoles que dans les communautés de communes et d'agglomérations et ces deux fonctions y constituent une partie largement majoritaire des dépenses d'investissement. Ces disparités reflètent également un effet taille entre ces groupements. Ainsi, la part des dépenses d'investissement liées à **« l'aménagement des territoires et habitat »** passe de 7,9 % dans les groupements de moins de 15 000 habitants à 28,1 % dans ceux de plus de 300 000 habitants. Ces chiffres s'élèvent respectivement à 14,7 % et 37,6 % pour la fonction **« transports, routes et voiries**.

Figure 3 : Evolution des dépenses de fonctionnement par fonction entre 2018 et 2025



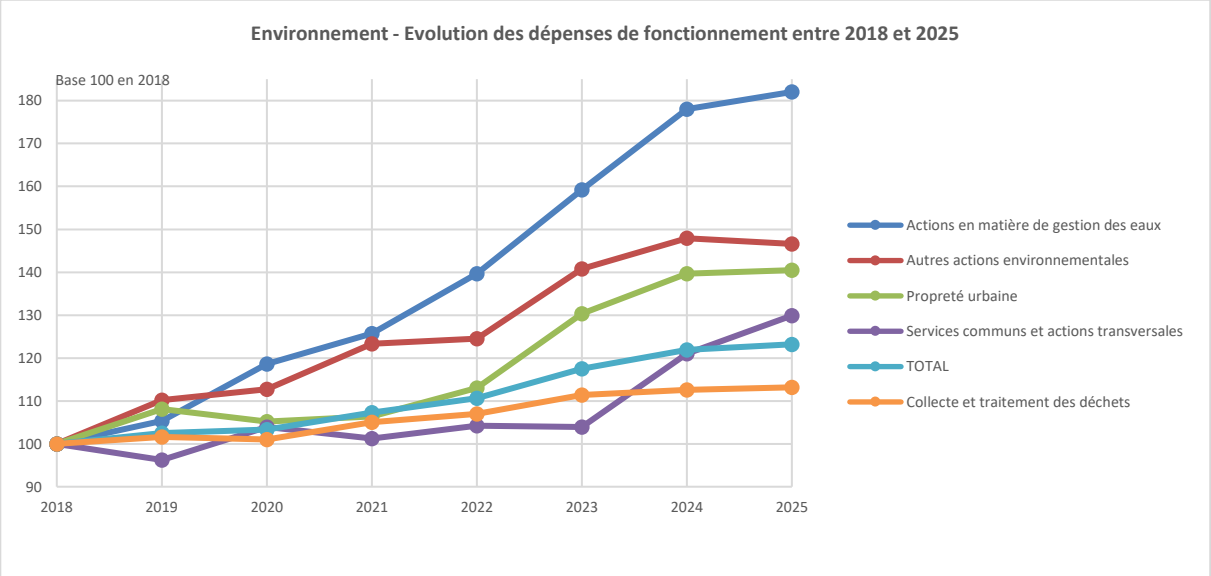
Source : DGFiP, traitements DGCL, budgets principaux, opérations réelles.

Les dépenses liées à l'enseignement, formation ont davantage progressé depuis 2018

Les dynamiques de moyen terme de ces fonctions font apparaître quelques tendances s'agissant des priorités d'action des groupements à fiscalité propre. Ainsi, bien qu'elle ne représente que 4,5 % des dépenses de fonctionnement, la fonction **« enseignement, formation et apprentissage »** est celle qui, depuis 2018, a enregistré la plus forte progression : 61,7 % *(cf. figure 3)* contre 32,2 % pour l'ensemble des dépenses de fonctionnement, soit un rythme deux fois plus élevé. Cette progression, qui correspond à une hausse de 7,1 % en moyenne annuelle, illustre la place croissante des EPCI dans les établissements scolaires et activités périscolaires, par le biais des transferts de compétences effectués par les communes. Par ailleurs, la **« culture, vie sociale, sport et jeunesse »**, a également connu une progression supérieure à la moyenne avec + 5,1 %, en particulier en raison de la dynamique des dépenses lies à la jeunesse et aux loisirs,

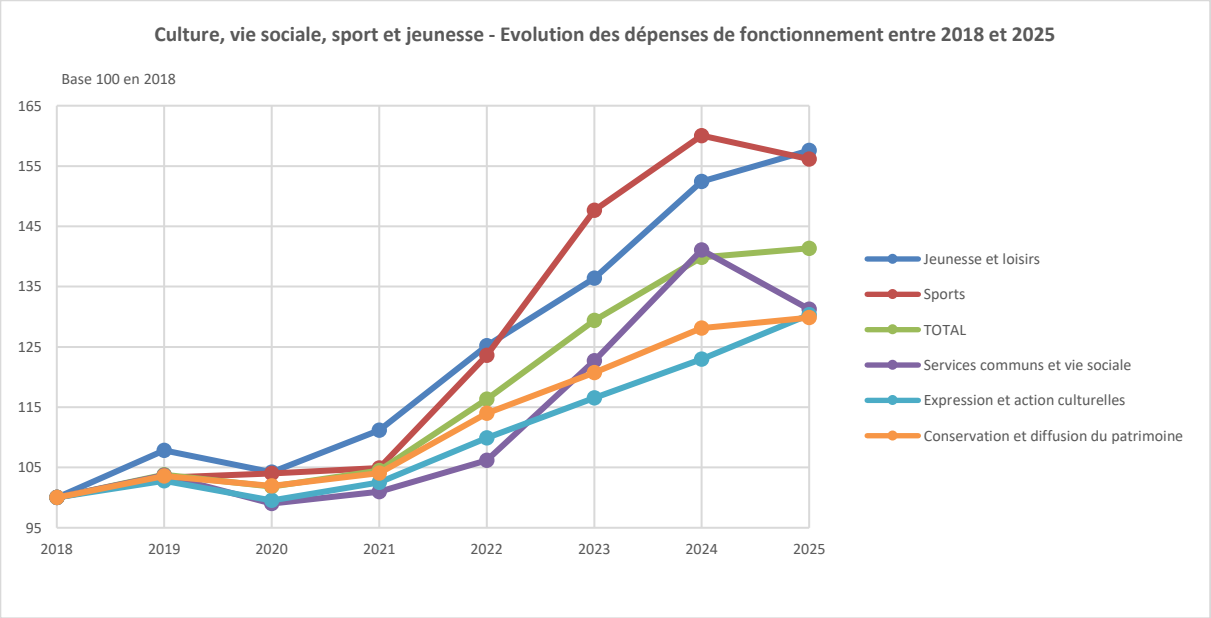
ainsi qu'aux sports *(cf. figure 4)*. Il en va de même pour « **l'aménagement des territoires et transports** » (+ 5,0 %), la **sécurité et salubrité publique** (+ 4,7 %) ou encore la « **santé, action sociale** » (+ 4,7 %). Les autres grandes fonctions progressent entre + 3,2 % et + 4,1 % toujours en moyenne annuelle. Toutefois, au sein de la fonction **« environnement »**, la sous-fonction « gestion des eaux », a enregistré une forte hausse des dépenses (+ 8,9 % en moyenne annuelle), en lien avec la crise climatique *(cf. figure 5)*. A noter que lors de la crise sanitaire de 2020, **l'action économique** avait connu une forte progression (+ 12,4 %), ainsi que, dans une moindre mesure, la **« santé, action sociale »** avec + 5,7 %, tandis que **« culture, vie sociale, sport et jeunesse »** avait décru de - 1,9 % cette année-là. Toutefois, ces dynamiques modifient peu la répartition des dépenses par fonction, qui reste relativement stable sur la période.

Figure 4 : Evolution des dépenses d'environnement par sous- fonction entre 2018 et 2025



Source : DGFiP, traitements DGCL, budgets principaux, opérations réelles.

Figure 5 : Evolution des dépenses de culture, vie sociale, jeunesse et sports par sous-fonction entre 2018 et 2025



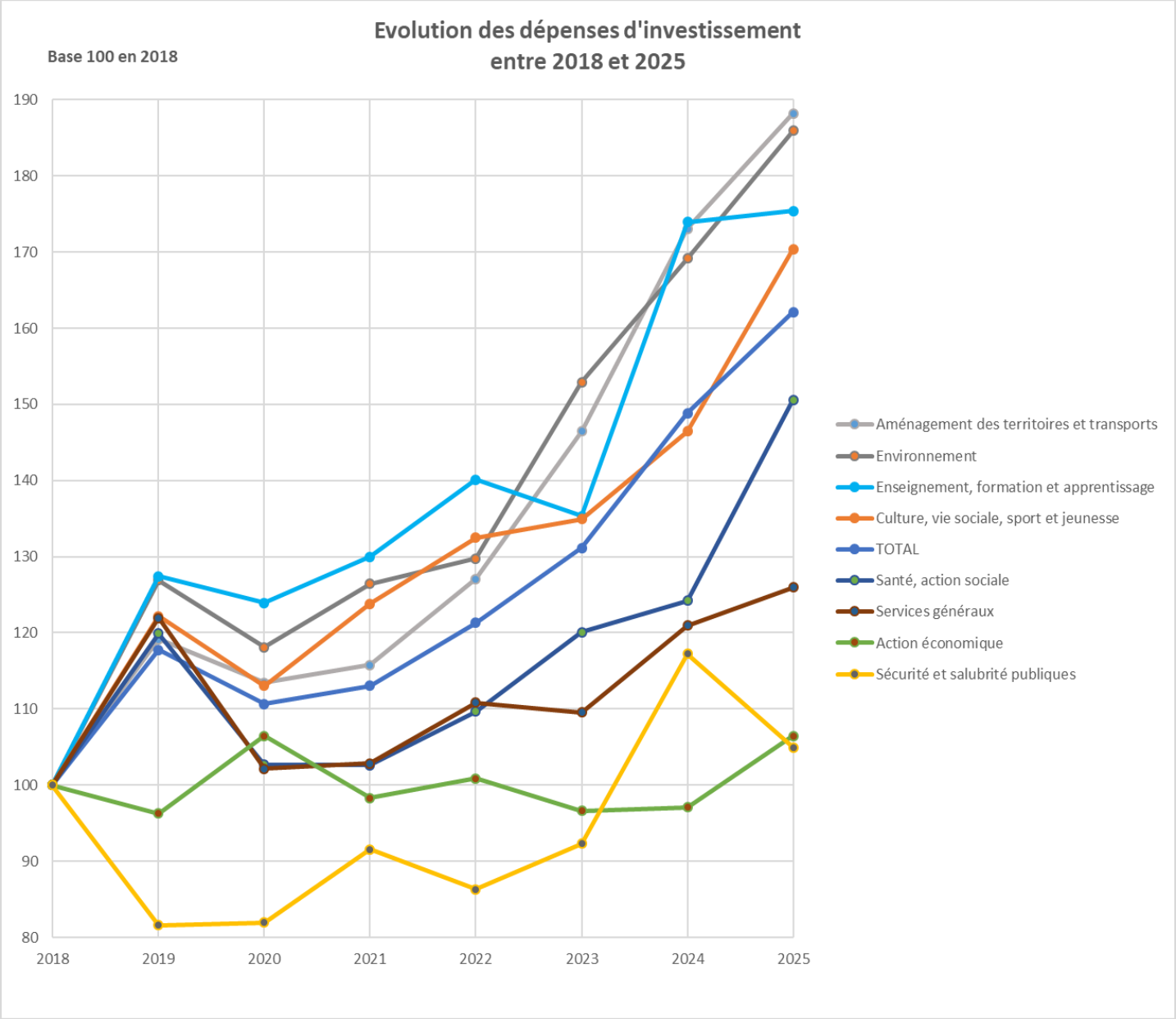
Source : DGFiP, traitements DGCL, budgets principaux, opérations réelles.

L'investissement en forte hausse dans les fonctions « aménagement et transports », « environnement » et « enseignement »

En ce qui concerne **l'investissement**, trois fonctions ont enregistré une augmentation importante en moyenne annuelle entre 2018 et 2025 *(cf. figure 6)*. Il s'agit de « **l'aménagement des territoires et transports** » (+ 9,5 %), de l'environnement (+9,3 %), et de « **l'enseignement, formation et apprentissage** » (+ 8,4 %). Viennent ensuite vient la « **culture, vie sociale, sports et jeunesse »** (+7,1 %) et la **« santé, action sociale »** (+ 6 %). A l'opposé, **les services généraux** (+3,4 %), l'action économique (+ 0,9 %) et **la sécurité et salubrité publiques** (+ 0,7 %) connaissent des progressions moindres. Quasiment toutes les fonctions ont connu une baisse sensible de l'investissement en 2020, dont principalement la **santé et action sociale** avec -14,4 %, **les services généraux** avec -16,2 %. Cependant, **l'action économique** se départit du cas général, avec une augmentation sensible de +10,6 % cette année-là.

Tout comme pour les dépenses de fonctionnement, la répartition des dépenses d'investissement par fonction reste quasiment stable chaque année, avec toutefois une légère progression de **« l'aménagement des territoires et transports »** au détriment des **services généraux et de l'action économique**.

Figure 6 : Evolution des dépenses d'investissement par fonction entre 2018 et 2025



Source : DGFiP, traitements DGCL, budgets principaux, opérations réelles.

Encadré : la définition des fonctions

Cette étude répartit les dépenses de fonctionnement et d'investissement des communes par fonction. Cette répartition est détaillée dans la nomenclature fonctionnelle de la M14 et de la M57 avec un niveau intermédiaire commun permettant un suivi entre 2018 et 2025. Tous les Groupements à fiscalité propre (GFP) ayant une commune de 3500 habitants ou plus doivent déclarer cette répartition en parallèle de celle par nature (frais de personnels, achats et charges externes, dépenses d'intervention…). Par exemple, les frais de personnels sont ainsi répartis par fonction hormis les dépenses de RH, qui sont inclues dans les dépenses des services généraux et plus précisément de l'administration générale.

Les principales fonctions des GFP peuvent être regroupées en neuf catégories :

Services généraux : les opérations non ventilables ; l'administration générale notamment les dépenses de RH ; les conseils et assemblées locales ; la coopération décentralisée et actions interrégionales, européennes et internationales.

Sécurité et salubrité publiques : la sécurité, police et justice ; les incendies et secours ; et les autres interventions de protection des personnes et des biens.

Enseignement, formation professionnelle et apprentissage : les services communs ; l'enseignement du premier degré ; l'enseignement du second degré ; l'enseignement supérieur, formation professionnelle et apprentissage ; et les autres services périscolaires et annexes, cités scolaires.

Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs : les services communs ; la culture ; les sports ; la jeunesse et loisirs.

Santé, action sociale : les services communs ; la santé dont les dispensaires et autres établissement sanitaires ; l'action sociale comme les crèches et garderies.

Aménagement des territoires et habitat : les services communs ; l'aménagement des territoires; et l'habitat (logement).

Environnement : les services communs et actions transversales ; les actions en matière de déchets et de propreté urbaine ; les actions en matière de gestion des eaux ; et les autres actions environnementales.

Transports, routes et voiries : les services communs ; les transports scolaires ; les transports publics ; les voies communales et routes ; et les infrastructures. Pour des raisons de comparabilité entre les nomenclatures M14 et M57, ces fonctions sont rassemblées avec l'Aménagement des territoires et l'habitat dans les comparaisons sur longue période.

Action économique : les services communs, recherche et développement et les interventions économiques transversales comme les foires et marchés ; l'agriculture, la pêche et l'agro-alimentaire ; l'industrie, le commerce et l'artisanat ; et le développement touristique.

Pour en savoir plus :

BIS 171 – Les dépenses par fonction des départements de 2013 à 2021, février 2023
BIS 200 – Les finances des collectivités locales 2024, septembre 2024
BIS 202 – Les finances des régions en 2024, octobre 2024
BIS 205 – Les dépenses par fonction des communes de plus de 3500 habitants en 2024, décembre 2025
L'ensemble des études sont disponibles sur le portail des collectivités locales : www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales

Ministère chargé des collectivités territoriales
Direction Générale des Collectivités Locales
2, Place des Saussaies — 75800 PARIS Cedex 08 — Téléphone : 01 40 07 68 29 – Télécopie : 01 49 27 34 29
Directrice de la publication : Marie GAUTIER-MELLERAY