

Finances locales en Normandie : des communes au profil rural et aux budgets contenus

Insee Analyses Normandie • n° 145 • Juillet 2025



Plus une commune est grande, plus elle dispose de moyens financiers par habitant – une tendance nationale que l'on retrouve aussi en Normandie. Ainsi, les communes urbaines, plus fortement dotées en infrastructures et en emplois, font face à des dépenses par habitant plus élevées que les communes éloignées des grands pôles urbains. En contrepartie, elles perçoivent des recettes plus importantes et plus diverses. Entre 2016 et 2023, les dépenses réelles de fonctionnement des communes normandes ont augmenté de 29 % et les recettes de fonctionnement de 33 %, malgré l'impact de la crise sanitaire. Les masses financières de la section d'investissement se sont également accrues de plus de 30 % sur cette même période. Entre 2020 et 2023, l'épargne nette moyenne des communes normandes est inférieure à la moyenne nationale. Les communes touristiques et industrielles se distinguent par une épargne nette plus importante. L'encours de dette des communes de la région est également plus faible qu'au niveau national. Au global, le tissu communal régional, très majoritairement rural, influence la structuration régionale moyenne du budget des communes, tant en termes de recettes que de dépenses.

En partenariat avec :



Une montée en charge budgétaire des communes plus que proportionnelle à leur population

La Normandie comporte 2 651 communes, réparties au sein de 69 Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) : 1 métropole, 3 communautés urbaines (CU), 11 communautés d'agglomération (CA) et 54 communautés de communes (CC). Huit communes normandes sur dix sont situées dans des zones rurales à habitat dispersé ou très dispersé (73 % au niveau national ► [figure 1](#) ► [sources](#) et ► [pour comprendre](#)). Près de la moitié de la population régionale vit dans des communes rurales (un tiers au niveau national). Parmi les communes rurales à habitat dispersé ou très dispersé, peu dotées en emplois et en infrastructures, [les recettes totales](#) issues des comptes communaux sont inférieures à la moyenne régionale (de 1 636 à 1 678 € par habitant selon le degré de densité contre 1 748 € par habitant au niveau régional). Les recettes par habitant sont nettement plus élevées au sein des grands centres urbains, parfois supérieures à 2 700 € par habitant comme à Caen, Rouen, Le Havre, Cherbourg-en-Cotentin, Ifs, Canteleu ou Darnétal, et dans certains centres urbains intermédiaires

► 1. Recettes et dépenses totales et caractéristiques socio-économiques des communes par degré de densité

Degré de densité	Part dans la population (en %)	Part dans le nombre total de communes (en %)	Part de résidences secondaires (en %)	Ratio Emploi / Population	Recettes totales (en € / hab)	Dépenses totales (en € / hab)
Grands centres urbains	23,5	1,2	1,3	0,56	2 891	2 854
Centres urbains intermédiaires	14,1	1,3	3,4	0,58	2 730	2 695
Ceintures urbaines	8,2	4,5	2,3	0,40	2 088	2 048
Petites villes	5,0	1,6	19,2	0,51	2 659	2 583
Bourgs ruraux	17,4	11,2	6,9	0,35	1 991	1 931
Rural à habitat dispersé	27,5	59,0	10,8	0,21	1 636	1 577
Rural à habitat très dispersé	4,3	21,2	19,7	0,17	1 678	1 586
Total Normandie	100	100	9,5	0,40	1 748	1 685

Sources : Insee, Recensement de la population 2021, Flores 2021, Filosofi 2021 ; DGCL/DG/DGfip, OFGL.

comme Dieppe, Fécamp, Lisieux, Saint-Lô, Alençon. [Les dépenses totales](#) issues des comptes communaux suivent une tendance similaire, avec des dépenses par habitant 80 % supérieures dans les grands centres urbains par rapport aux communes rurales à habitat très dispersé. Ainsi, les communes urbaines, plus fortement dotées en infrastructures (piscine, médiathèque, etc.) et en emplois, ont un volume de recettes et de dépenses qui augmentent plus que proportionnellement à la taille de leur population.

Les communes des ceintures urbaines sont moins pourvues en emplois au regard de leur population que les grands centres urbains ou intermédiaires, mais elles bénéficient de la proximité de ces derniers. Il en résulte un niveau de recettes et de dépenses plus de 20 % inférieur à celles des petites villes (au sens de la [grille de densité](#)) telles que Coutances, Bernay, Eu, Les Andelys ou Honfleur, plus autonomes vis-à-vis des pôles les plus peuplés de la région. Ces petites villes sont, en outre, souvent des villes

touristiques dans la région, induisant une part de résidences secondaires plus élevée (19 %), avec une incidence directe sur le montant de la [dotation globale de fonctionnement](#) de ces communes.

Au global, le niveau régional des dépenses et des recettes totales communales se situe 16 % en deçà de la moyenne métropolitaine, reflet du faible degré d'urbanisation de la région.

Des budgets locaux en hausse après la crise sanitaire

Les budgets communaux se structurent autour de deux grands ensembles : fonctionnement et investissement. Le budget de fonctionnement comprend les dépenses courantes (salaires, entretien, fournitures) financées par des ressources stables comme [les impôts locaux](#) et dotations. Les frais de personnel représentent ainsi 37 % des dépenses de fonctionnement des communes normandes et dépassent 45 % dans les communes les plus peuplées. Les impôts

et taxes sont à l'origine de la moitié des recettes de fonctionnement, et jusqu'à plus de 60 % dans les grands centres urbains. L'investissement porte sur les projets durables (infrastructures, équipements) financés par des subventions, emprunts, cessions ou par l'autofinancement. Ainsi, 18 % des recettes communales normandes proviennent de la section d'investissement, alors que 32 % des dépenses totales relèvent de cette même section.

Entre 2016 et 2023, le volume de la section de fonctionnement a progressé malgré la crise sanitaire ► **figure 2. Les dépenses de fonctionnement** ont augmenté de plus de 29 % en euros courants, passant de 962 à 1 245 millions d'euros. **Les recettes de fonctionnement** ont crû plus rapidement (+33 %), atteignant 1 565 millions d'euros.

Les dépenses d'investissement ont connu un recul en 2020 (-9 %), avant de rebondir fortement : +8 % en 2021, +9 % en 2022 et +9 % en 2023, pour atteindre 618 millions d'euros, soit +32 % depuis 2016. **Les recettes d'investissement**, plus fluctuantes du fait des financements ponctuels, ont chuté de 13 % en 2020, rebondi de 21 % en 2021, puis augmenté de 5 % en 2022 et 12 % en 2023.

Sur la période 2020-2023, la Normandie affiche des niveaux inférieurs à la moyenne nationale : 1 431 € de recettes de fonctionnement par habitant (contre 1 734 € par habitant en France métropolitaine) et 1 142 € de dépenses de fonctionnement (moyenne nationale : 1 359 € par habitant). La région se situe en 11^e position parmi 13 régions en ce qui concerne les recettes de fonctionnement, aux côtés du Centre-Val de Loire et loin derrière les régions du sud-ouest, plus dotées.

S'agissant de l'investissement, la Normandie se distingue par des recettes moyennes de 321 € par habitant, contre 527 € par habitant au niveau national, et des dépenses de 548 € par habitant (823 € par habitant en France métropolitaine). Ce moindre volume d'investissements traduit un contexte économique et démographique plus modéré, et un tissu communal composé majoritairement de petites communes rurales.

Une épargne nette élevée essentiellement dans les communes touristiques et industrielles

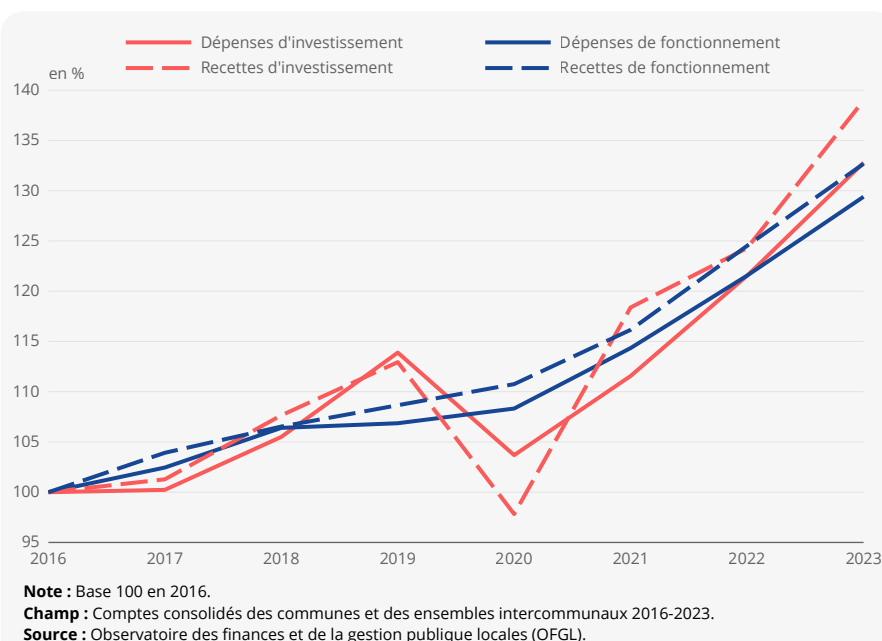
Définie comme le solde entre les recettes et les dépenses de fonctionnement, diminuée du remboursement du capital des emprunts, l'épargne nette constitue un indicateur clé de la capacité d'autofinancement des collectivités, et peut refléter indirectement le poids de leur endettement. Entre 2020 et 2023, l'épargne nette moyenne des communes normandes s'élève à 181 € par habitant, un niveau globalement favorable, bien qu'inférieur à la moyenne nationale (212 € par habitant).

► Encadré 1 – L'intégration budgétaire des communes au sein de leur EPCI est plus élevée dans les territoires les plus peuplés

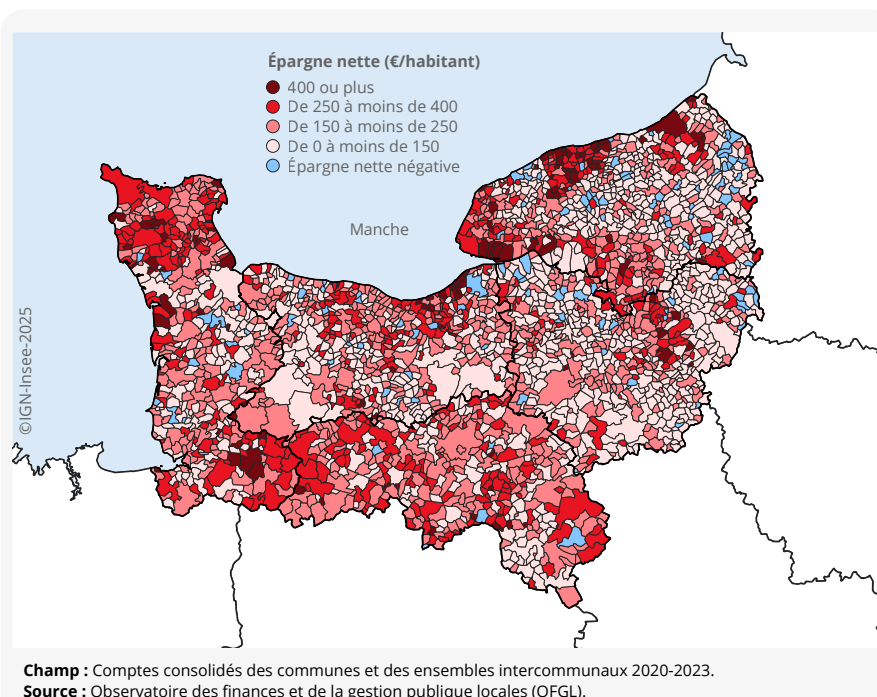
Depuis le 1^{er} janvier 2014, toutes les communes ont pour obligation d'être intégrées à un EPCI. Cette intégration à des groupements à fiscalité propre suppose également une intégration financière ayant pour conséquence qu'une partie des recettes des communes provient de fonds alloués par leur EPCI de rattachement. Il est ainsi possible de calculer la part des recettes pour chaque commune qui est imputable à son EPCI, définissant ainsi un proxy du niveau d'intégration budgétaire de chaque commune vis-à-vis de son EPCI.

En Normandie, les EPCI pour lesquels les recettes des communes sont fortement imputables à leur EPCI se situent notamment au sein des EPCI les plus peuplés de la région : la CU Caen la Mer, la CU Le Havre Seine Métropole, et la Métropole Rouen Normandie dans une moindre mesure. C'est également le cas de nombre d'EPCI de la Vallée de la Seine, mais aussi de l'est de l'Orne. La répartition des compétences entre communes et EPCI, mais également l'antériorité des collaborations entre communes peuvent expliquer les disparités entre territoires.

► 2. Évolution des recettes et des dépenses d'investissement et de fonctionnement de 2016 à 2023



► 3. Épargne nette par commune en 2020-2023 (en € / habitant)



En Normandie, les communes touristiques et industrielles affichent les niveaux d'épargne nette les plus élevés. C'est notamment le cas de certaines communes littorales comme Veulettes-sur-Mer (784 € par habitant ▶ **figure 3**) ou Barfleur (643 € par habitant).

D'autres pôles présentent également de hauts niveaux d'épargne nette, comme les communes de la CC Côte d'Albâtre (548 € par habitant en moyenne) et celles de la CC Cœur Côte Fleurie (527 € par habitant en moyenne). La vallée de la Seine se distingue également, avec des communes comme Alizay (733 € par habitant), Canteleu (452 € par habitant), ou Criquebeuf-sur-Seine (385 € par habitant).

Dans l'Orne, les niveaux d'épargne nette sont également soutenus. À l'est du département, les communes de la communauté de communes (CC) de la Vallée de la Haute Sarthe affichent une moyenne de 306 € par habitant. À l'ouest du département, un ensemble homogène de valeurs élevées apparaît, englobant les communes de la CC Domfront Tinchebray Interco (256 € par habitant) et se prolongeant jusqu'au sud de la Manche avec la communauté d'agglomération (CA) Mont-Saint-Michel-Normandie (240 € par habitant). Au nord de ce département, les communes de la CA du Cotentin enregistrent une moyenne notable de 333 € par habitant.

Malgré cette situation globalement favorable, 117 communes de la région présentent une épargne nette négative.

Une dette modérée et une capacité de désendettement globalement saine en Normandie

Les communes normandes affichent un endettement légèrement inférieur à la moyenne nationale sur la période 2020-2023. L'encours de dette, c'est-à-dire le montant total des emprunts restant à rembourser au 31 décembre, s'établit à 951 € par habitant, contre 996 € en moyenne en France métropolitaine. Au sein de la région, l'endettement varie selon la taille et le profil des communes. Les grands centres urbains présentent les encours les plus élevés (1 769 € par habitant ▶ **figure 4**), tandis que les communes rurales à habitat très dispersé sont nettement moins endettées, avec 814 € par habitant en moyenne.

La santé financière des communes peut également être mesurée à l'aune de leur capacité de désendettement. Elle mesure le nombre d'années qu'il faudrait à une commune pour rembourser sa dette avec les ressources qu'elle dégage une fois ses charges courantes couvertes. En Normandie, cette capacité s'élève en moyenne à 3,9 ans, un niveau proche de la moyenne nationale (4,0 ans) et bien inférieur au seuil d'alerte fixé à 10 ans.

Des écarts subsistent toutefois selon les profils communaux : les grands centres urbains et leurs ceintures présentent les

► Encadré 2 – En termes budgétaires, trois profils de communes se distinguent en Normandie

Une typologie fondée sur les principaux agrégats financiers mettant en exergue le niveau des dépenses, des recettes, de l'épargne et de l'endettement, permet de faire émerger trois profils de communes en Normandie ▶ **figure**. Ces profils reflètent des écarts significatifs entre territoires (et à l'inverse, des traits communs au sein de chaque groupe) en matière de masses financières, de recettes fiscales ou encore de **capacité d'autofinancement**.

Deux communes présentent des profils extrêmement atypiques (Paluel et Le Mont-Saint-Michel), qui en font des cas à part dans le paysage communal normand, et ne font pas partie des trois groupes présentés ci-après.

• Groupe 1 : Petites communes à faibles masses financières et peu dotées en infrastructures

Cette classe regroupe plus des deux tiers des communes normandes, essentiellement des communes rurales à habitat dispersé et très dispersé, avec une population moyenne de 645 habitants. Le budget de fonctionnement est inférieur à la moyenne régionale de même que les recettes fiscales, portées essentiellement par les ménages. L'épargne nette est plus élevée, dans un contexte de faible recours à l'investissement. La dépendance aux concours de l'État reste modérée, et la charge de la dette modeste. On retrouve ces communes majoritairement au centre et à l'est de la Seine-Maritime, mais aussi dans des zones éloignées des grands pôles urbains du Calvados (au sud-ouest du département notamment) et de l'Eure (autour de Bernay et de Pont-Audemer).

• Groupe 2 : Communes aux budgets moyens avec un tissu économique plus marqué

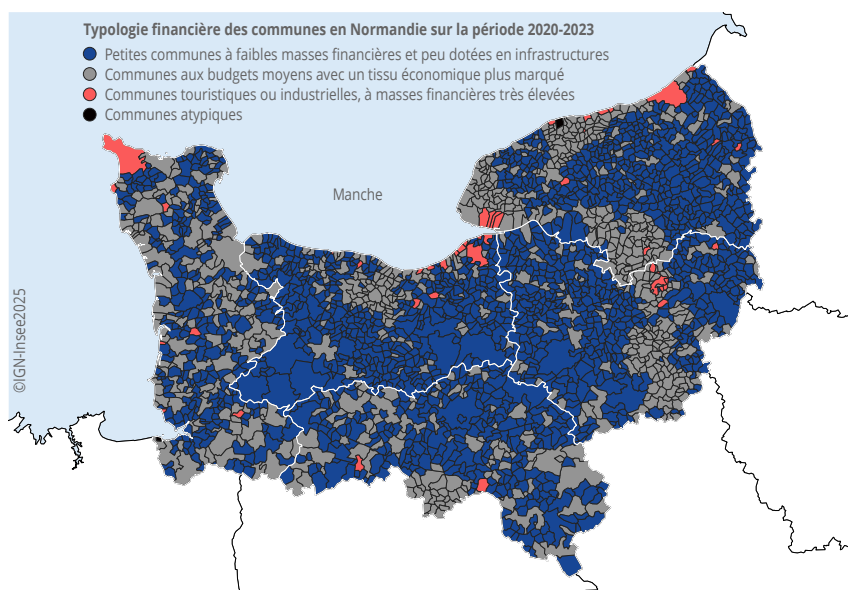
Ce groupe de communes regroupe 28 % des communes, souvent de taille moyenne (2 824 habitants en moyenne) et urbaines, avec un tissu économique dense (1 354 emplois salariés en moyenne par commune) et un **potentiel fiscal** important. Les recettes de fonctionnement sont élevées, issues d'une fiscalité locale porteuses de ressources, complétée par d'importantes ventes de biens et services, péréquations fiscales et dotations de l'État.

L'investissement est significatif au sein de ce groupe de communes, avec des disparités par territoires. Toutefois, l'épargne nette reste modérée en lien avec une capacité de désendettement la plus importante des trois classes, malgré un encours de dette contenu. Ce profil de communes est présent dans les centres urbains (Caen, Rouen, Le Havre, Cherbourg-en-Cotentin, Évreux) et leurs périphéries (Breteville-sur-Odon, Gravigny, Montivilliers), dans la CC de la Côte d'Albâtre (autour de Paluel), dans la vallée de la Seine (Oissel, Boos, Elbeuf, Aviron), et de façon plus diffuse dans la Manche et l'Orne.

• Groupe 3 : Communes touristiques ou industrielles, à masses financières très élevées

Cette dernière classe, minoritaire (2 % des communes), regroupe des communes de taille intermédiaire (2 234 habitants en moyenne) et aux masses budgétaires particulièrement importantes, jusqu'à trois fois supérieures à celles des communes rurales. Les recettes et les dépenses de fonctionnement sont particulièrement élevées en lien avec d'importantes recettes fiscales. Ces communes bénéficient également de concours de l'État substantiels. Fruits de recettes importantes, l'investissement est soutenu. L'épargne nette est quatre fois supérieure à la moyenne régionale, traduisant une forte capacité d'autofinancement. Ces communes sont également bien dotées en infrastructures communales, induisant de fortes dépenses d'équipement. Le tissu économique est dense avec 1 653 emplois salariés en moyenne par commune, reflet d'une implantation industrielle marquée, comme à Gonfreville-l'Orcher, Flamanville, La Hague ou Val-de-Reuil. La part de résidences secondaires atteint 33 %, portée par des communes à haute attractivité touristique (Deauville, Trouville-sur-Mer, Honfleur, Le Tréport) ou des stations thermales comme Bagnoles-de-l'Orne Normandie.

Typologie financière des communes en Normandie sur la période 2020-2023



Champ : Comptes consolidés des communes et des ensembles intercommunales 2020-2023.
Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL).

capacités de désendettement les plus élevées de la région (4,6 à 4,9 ans). À l'inverse, les petites communes rurales, notamment à habitat très dispersé, affichent des niveaux plus favorables, entre 2,9 et 4,1 ans.

Dans le panorama régional français, la Normandie se positionne dans la moyenne basse en matière d'endettement et de capacité de désendettement, derrière des régions plus urbanisées comme l'Île-de-France (1 087 € par habitant, 4,9 ans) ou Provence-Alpes-Côte d'Azur (2 111 € par habitant, 5,0 ans). Cette position reflète un tissu communal marqué par une forte présence de petites communes rurales, qui influencent les indicateurs financiers régionaux. ●

Flavien Alleaume, Babacar Diop,
Jessica Panchout (Insee)



Retrouvez les données associées à cette publication sur [insee.fr](https://www.insee.fr)

► Pour comprendre

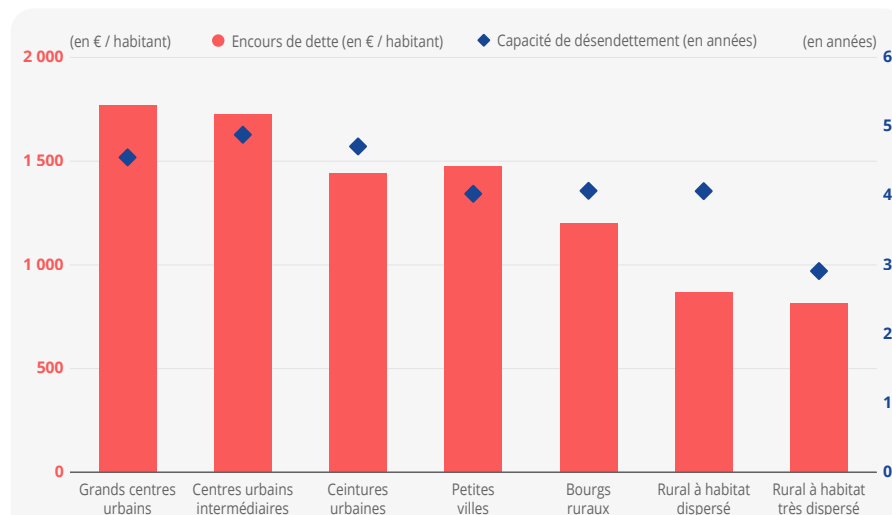
Les principaux agrégats ici détaillés sont issus des comptes consolidés (budgets principaux et budgets annexes) pour la période 2016-2023. La consolidation correspond à l'agrégation des budgets principaux et des budgets annexes de chaque collectivité, après neutralisation des flux croisés entre ces budgets. En pratique, chaque EPCI reverse aux communes qui le composent une dotation. L'hypothèse est ici faite que cette dotation est proportionnelle à la part de la population de chaque commune dans la population de l'EPCI. Le niveau intercommunal est ainsi pris en compte dans les agrégats financiers communaux présentés. Ainsi, la commune ne s'entend pas ici comme une collectivité territoriale au sens juridique mais comme un territoire communal portant les comptes communaux et les comptes des EPCI correspondants proratisés.

La **grille de densité** permet de classer les communes en fonction du nombre d'habitants et de la répartition de ces habitants sur leur territoire. Plus la population est concentrée et nombreuse, plus la commune est considérée comme dense. L'appartenance à un niveau de la grille n'est pas simplement liée à la densité moyenne de population calculée sur l'ensemble de la commune, elle prend en compte la présence au sein de la commune de zones concentrant un grand nombre d'habitants sur une faible surface : <https://www.insee.fr/fr/information/6439600>.

► Sources

L'**observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFG)** est un lieu de collecte, d'analyse et de partage des informations sur les finances et la gestion publique locales. Sa gouvernance est assurée par un Conseil d'orientation regroupant dix élus du Comité des finances locales et des représentants des administrations centrales (Direction Générale des Collectivités Locales, Direction du Budget et Direction Générale des Finances Publiques). Le comité des finances locales a pour mission de fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales.

► 4. Encours de dette et capacité de désendettement (2020-2023)



Champ : Comptes consolidés des communes et des ensembles intercommunaux 2020-2023.

Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFG).

► Définitions

Les **recettes totales** enregistrent l'ensemble des recettes réelles de la collectivité pour une année, hors gestion active de la dette, quelle que soit la nature de la recette.

Les **recettes d'investissement** comprennent l'ensemble des recettes réelles dont dispose la collectivité pour financer ses investissements. Elles comprennent notamment le produit des emprunts ainsi que des ressources affectées au financement de l'investissement et le produit des cessions d'immobilisations.

Les **recettes de fonctionnement** comprennent l'ensemble des recettes récurrentes de la collectivité (impôts, dotations, produit des services, etc.), ainsi que des ressources financières et exceptionnelles (hors cessions d'immobilisations).

Les **dépenses totales** enregistrent l'ensemble des dépenses réelles de la collectivité pour une année, hors gestion active de la dette, quelle que soit la nature de la dépense.

Les **dépenses d'investissement** comprennent l'ensemble des dépenses réelles qui modifient le patrimoine de la collectivité ou celui d'un tiers. Elles enregistrent notamment le remboursement du capital de la dette et les investissements réalisés par la collectivité pour son compte ou réalisés par un tiers avec le soutien de la collectivité.

Les **dépenses de fonctionnement** comprennent l'ensemble des dépenses récurrentes de la collectivité, nécessaires au fonctionnement de ses services et à la mise en œuvre de ses compétences, ainsi que les charges financières et les dépenses exceptionnelles qui ne modifient pas son patrimoine.

La **dotation globale de fonctionnement (DGF)** constitue la principale dotation de l'État au fonctionnement des collectivités locales.

Les **impôts locaux** correspondent au produit de la fiscalité directe locale sur les ménages et les entreprises (taxes foncières et d'habitation, Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises, etc.), diminué des éventuels reversements effectués par la collectivité au titre de ces impôts locaux mais augmenté des reversements fiscaux perçus par la collectivité.

Le **potentiel fiscal** d'une commune est une estimation de la richesse financière de cette collectivité en se basant sur les impôts locaux. Il sert à comparer la capacité théorique de différentes communes à générer des recettes fiscales, indépendamment des taux d'imposition qu'elles appliquent réellement.

La **capacité d'autofinancement (CAF)** est l'excédent de ressources dégagé par la commune au niveau de sa section de fonctionnement qui pourra être utilisé notamment pour rembourser des emprunts et/ou pour financer de nouveaux investissements.

► Pour en savoir plus

- Camesella C., Déon E., Bohl A., Couvout F., Gitton F., Langevin V. (Insee), « Les finances des communes de Haute-Normandie », Cahier d'aval n° 56, décembre 2000.
- Direction générale des collectivités locales, « Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales - Les finances des collectivités locales » Édition 2024, juillet 2024.
- Direction générale des collectivités locales, « Les collectivités locales en chiffres - 2023 », septembre 2023.

