

REGARD FINANCIER SUR LES PETITES VILLES



(2 500 à 25 000 habitants)

Décembre 2020



SOMMAIRE

	PAGES
Portrait des petites villes en France en 2019	3
Les dépenses totales	4
Les dépenses de fonctionnement	5
Les ressources totales	6
L'épargne	7
Les dépenses d'investissement	8
Les dépenses d'investissement et leur financement	9
Financement des investissements et encours de dette	10
La trésorerie	11
Tableau de synthèse	12
Bilan Covid-19	13-14
Méthodologie	15

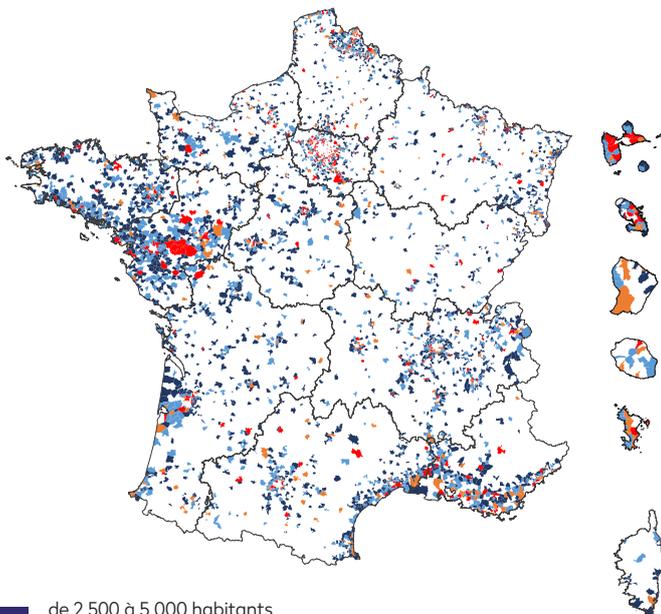
L'analyse des comptes 2019 des 4 085 communes de 2 500 à 25 000 habitants révèle la situation financière globalement saine de ces « petites villes » à la fin du mandat municipal qui vient de s'achever. Ce qui témoigne de leur rigueur de gestion durant cette période, pourtant marquée par des réformes institutionnelles ayant profondément impacté le bloc communal, sur fond de contraintes budgétaires fortes.

Pour autant, cette nouvelle édition de « Regard financier sur les petites villes », réalisée en partenariat par La Banque Postale Collectivités Locales et l'Association des petites villes de France, nous rappelle que ce constat d'ensemble ne saurait occulter la diversité des situations individuelles, notamment en termes de capacités d'investissement.

Cette diversité, liée à celle de leurs territoires, laisse entrevoir que la capacité à absorber le choc de la crise sanitaire et économique, tout en accompagnant efficacement le plan de relance qui s'ensuit, ne peut être la même pour toutes les « petites villes ». Certaines d'entre elles pourraient être durablement affectées, dans un contexte marqué par les incertitudes liées aux réformes en cours (fiscalité) et à venir (dotations), susceptibles d'engendrer de nouvelles disparités territoriales.

PORTRAIT DES PETITES VILLES EN FRANCE EN 2019

Répartition géographique des petites villes



- de 2 500 à 5 000 habitants
- de 5 000 à 10 000 habitants
- de 10 000 à 15 000 habitants
- de 15 000 à 25 000 habitants

Source : d'après la population Insee du fichier DGF 2019
Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque

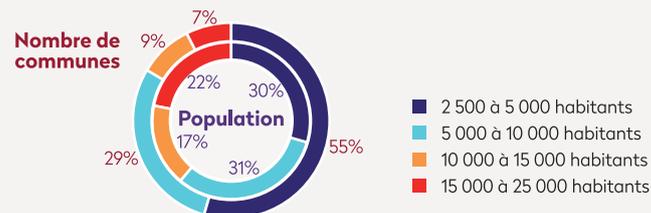
Population et intercommunalité

4 085 communes de 2 500 à 25 000 habitants.

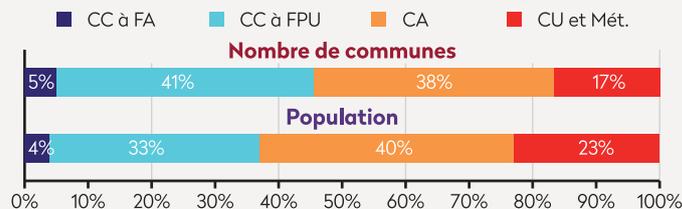
Une population de **26.3 millions** d'habitants*, soit 39 % de la population nationale.

En 2013, il y avait **3 813** communes regroupant **24 millions** d'habitants (soit **37 %**). **3 562** communes sont présentes de 2013 à 2019 (n'ayant pas fusionné ou étant restées dans "la strate APVF") : leur population a progressé de **3.3 %** : **63 %** ont vu le nombre de leurs habitants progresser de **6.8 %** en moyenne, tandis que les autres l'ont vu baisser de **3.4 %** en moyenne.

Répartition des communes et de la population par strate



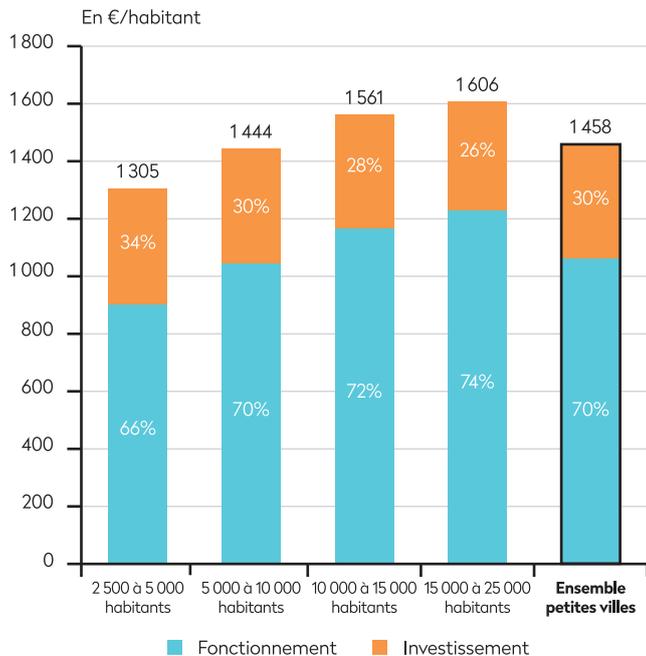
Répartition des communes et de la population selon l'appartenance intercommunale au 1^{er} janvier 2019



* Population Insee du fichier DGF 2019

LES DÉPENSES TOTALES HORS DETTE DES PETITES VILLES EN 2019

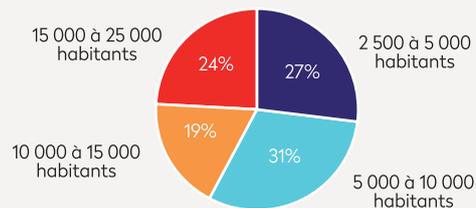
Dépenses totales
(Budgets principaux et budgets annexes)



Budget total des petites villes (budgets annexes inclus) : **38.3 milliards d'euros**, soit **40 %** du budget total hors dette des communes (hors ville de Paris).

En moyenne, elles dépensent **1 458 euros par habitant**.

Répartition des 38.3 Mds € de dépenses par strate de petites villes

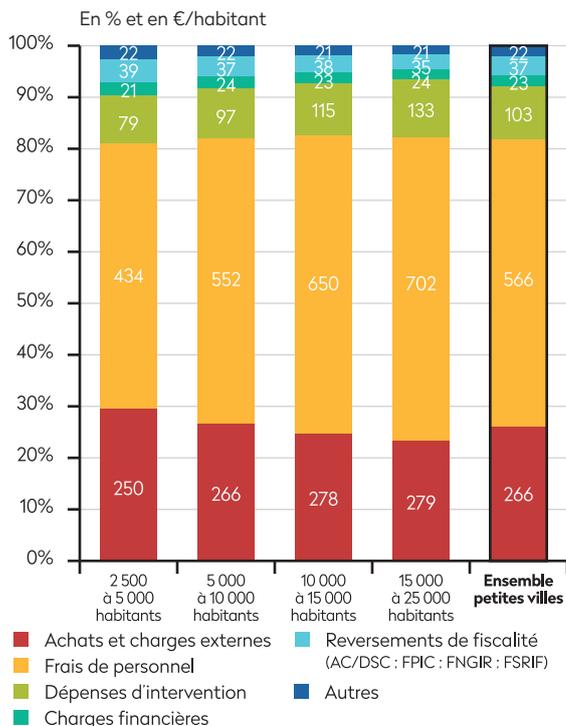


6 700 budgets annexes (BA) en 2019

Communes de :	Nombre moyen de BA		Poids des BA dans le budget total (hors dette)	
	2013	2019	2013	2019
2 500 à 5 000 habitants	1.9	1.5	9%	7%
5 000 à 10 000 habitants	2.2	2.0	7%	5%
10 000 à 15 000 habitants	2.3	1.7	5%	4%
15 000 à 25 000 habitants	2.3	1.7	5%	3%
Ensemble des petites villes	2.0	1.6	7%	5%

LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES PETITES VILLES EN 2019 (BUDGETS PRINCIPAUX)

Ventilation des dépenses de fonctionnement



Les dépenses de fonctionnement des petites villes en 2019 s'élèvent à **26.7 milliards d'euros** (budget principal). En moyenne, en euros par habitant, elles sont quasiment stables entre 2013 et 2019. Bien que n'entrant pas dans le champ de la contractualisation avec l'Etat, **1 001** petites villes (1 sur 4) sont membres d'un groupement qui entre dans ce périmètre.

Evolution des dépenses de fonctionnement des petites villes

En €/habitant	Evolution	TCAM*	Evolution
Communes de :	2013/2019	2013/2019	2018/2019
2 500 à 5 000 habitants	1.8%	0.3%	0.4%
5 000 à 10 000 habitants	-0.2%	0.0%	0.7%
10 000 à 15 000 habitants	0.6%	0.1%	0.0%
15 000 à 25 000 habitants	-1.3%	-0.2%	0.0%
Ensemble des petites villes	0.5%	0.07%	0.3%

* 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
Mutualisation¹	Dépenses	3.5	10.4	9.5	3.5	8.6
	Recettes	13.1	7.8	9.2	12.6	9.4
Cofinancement²	Dépenses	1.4	4.1	6.8	4.8	5.3
	Recettes	16.2	9.2	4.6	4.9	6.3
Attribution de compensation (AC)	Dépenses		48.3	45.8	54.9	50.2
	Recettes	85.8	177.4	184.6	263.2	198.5
Dotation de solidarité communautaire (DSC)	Recettes	294.3	32.4	22.1	39.7	32.2

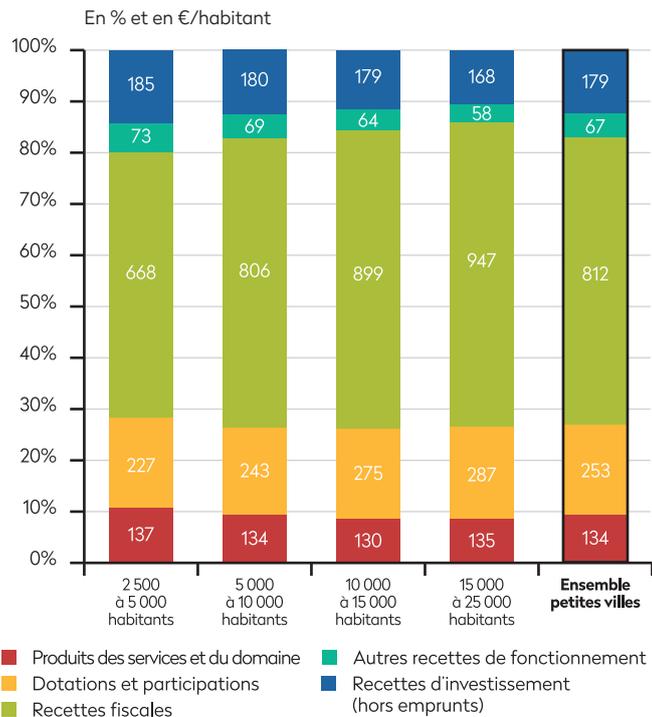
* population des communes avec un flux financier > 0

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

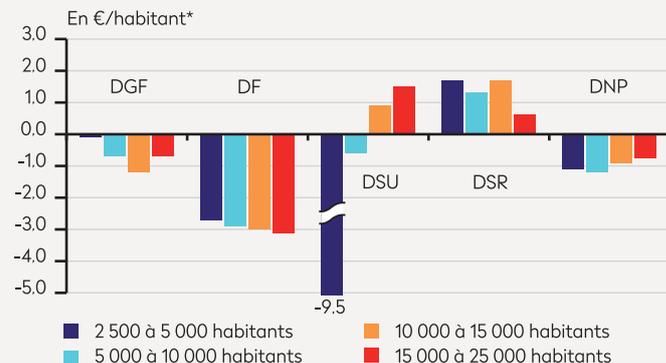
LES RESSOURCES TOTALES DES PETITES VILLES EN 2019

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



Zoom sur l'évolution des dotations

Evolution moyenne de la DGF des petites villes (entre 2019 et 2020)



* Calculs réalisés sur la population des communes concernées

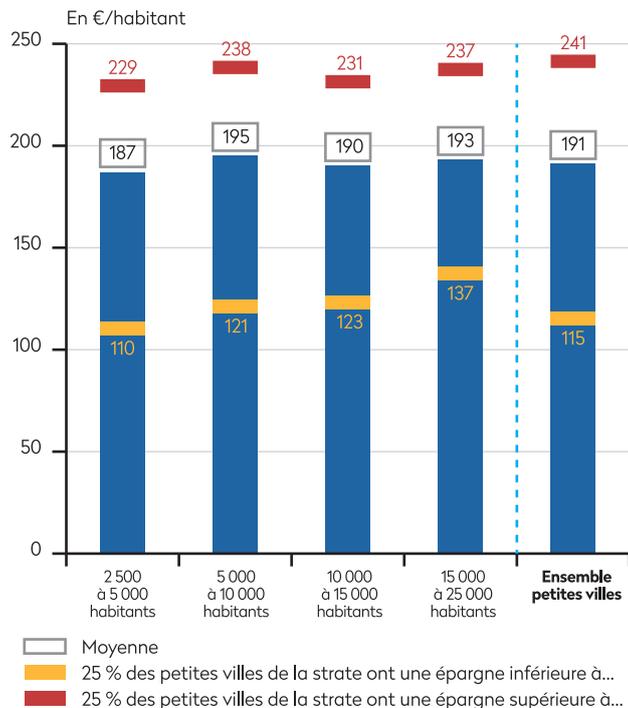
En 2020, pourcentage des petites villes dont la dotation* est en ...

	Augmentation	Diminution	Stabilité
Dotation forfaitaire (DF)	24%	68%	2%
Dotation de solidarité urbaine (DSU)	14%	2%	0%
Dotation de solidarité rurale (DSR)	68%	10%	2%
Dotation nationale de péréquation (DNP)	31%	32%	0%
Dotation globale de fonctionnement :			
Ensemble petites villes	49%	47%	2%
Ensemble des communes	47%	51%	1%

* Calculs réalisés sur les communes bénéficiaires des dotations concernées

L'ÉPARGNE DES PETITES VILLES EN 2019

Épargne brute* par strate démographique



* Les communes ayant une épargne négative ont été retirées.

L'épargne brute des petites villes s'élève à **4,9 milliards d'euros** en 2019.

Elle représente **191 euros par habitant**. Elle sert à financer les remboursements d'emprunts et les dépenses d'investissement.

Niveaux de l'épargne en euros par habitant

Communes de :	Épargne de gestion	Épargne brute	Épargne nette
2 500 à 5 000 habitants	170	187	129
5 000 à 10 000 habitants	183	195	128
10 000 à 15 000 habitants	183	190	119
15 000 à 25 000 habitants	189	193	123
Ensemble des petites villes	180	191*	126
Nombre de communes ayant une épargne négative*	90	56	504

* Epargne brute en prenant en compte les épargnes négatives : 187 €/habitant

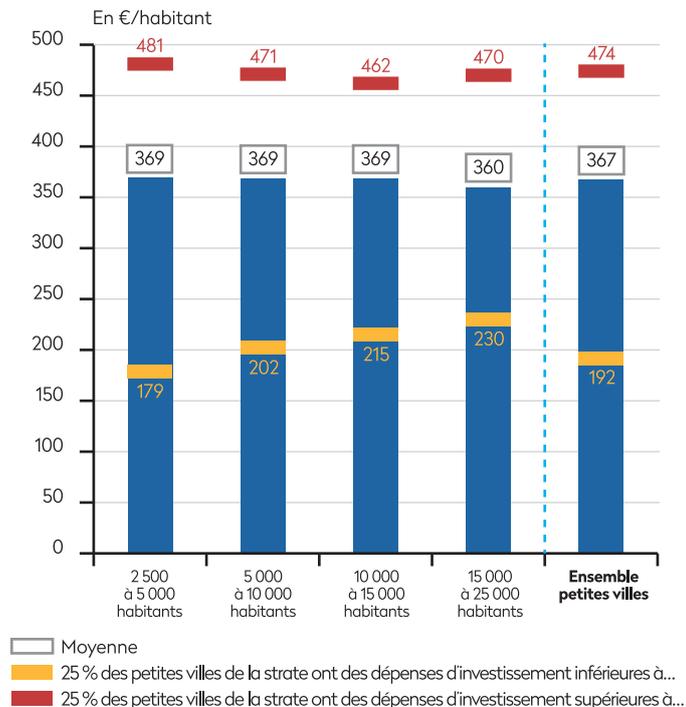
Épargne de gestion = recettes de gestion - dépenses de gestion (hors flux financiers et exceptionnels)

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 EN 2019

Dépenses d'investissement hors dette



Les dépenses d'investissement hors remboursements de la dette des petites villes s'élèvent à **9,6 milliards d'euros** en 2019, soit **367 euros par habitant** en moyenne.

1 petite ville sur 4 investit :

moins de
192 euros
par habitant

plus de
474 euros
par habitant

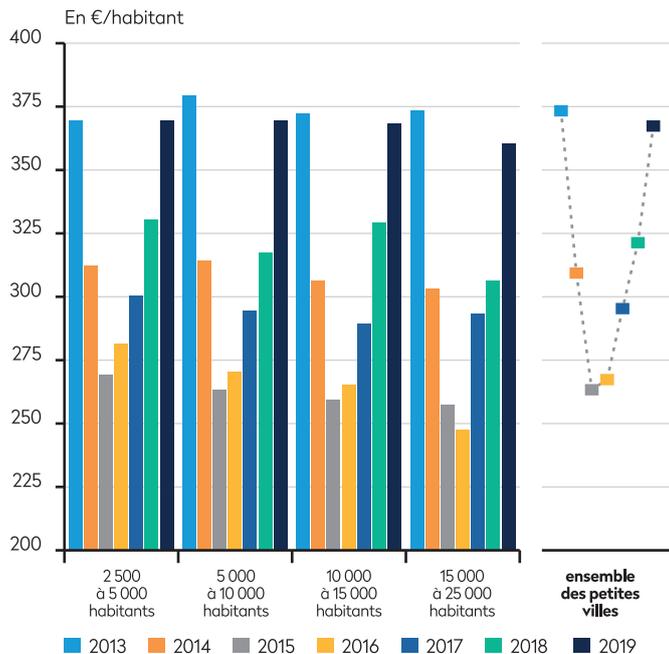
$$\text{Taux d'équipement} = \frac{\text{Dépenses d'investissement hors dette}}{\text{Recettes réelles de fonctionnement}}$$

Le taux d'équipement des petites villes s'élève en moyenne à **30.5%**.

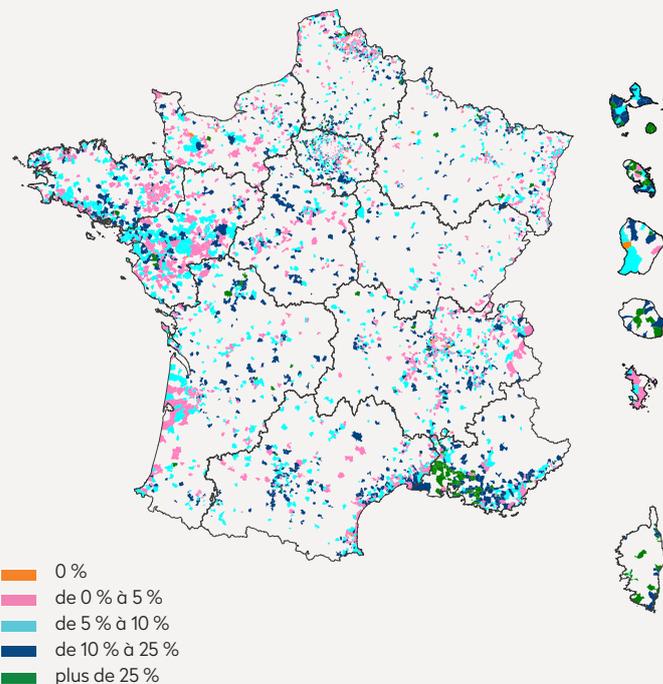
Communes de :	Taux moyen	1 petite ville sur 4 a un taux d'équipement	
		inférieur à ...	supérieur à ...
2 500 à 5 000 habitants	35.8%	19.1%	49.1%
5 000 à 10 000 habitants	31.1%	18.4%	40.9%
10 000 à 15 000 habitants	28.1%	18.4%	35.2%
15 000 à 25 000 habitants	26.2%	16.6%	34.5%
Ensemble des petites villes	30.5%	18.4%	43.8%

LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DES PETITES VILLES ET LEUR FINANCEMENT EN 2019

Dépenses d'investissement hors dette



Part des dépenses d'équipement financées par des subventions départementales et régionales entre 2014 et 2019

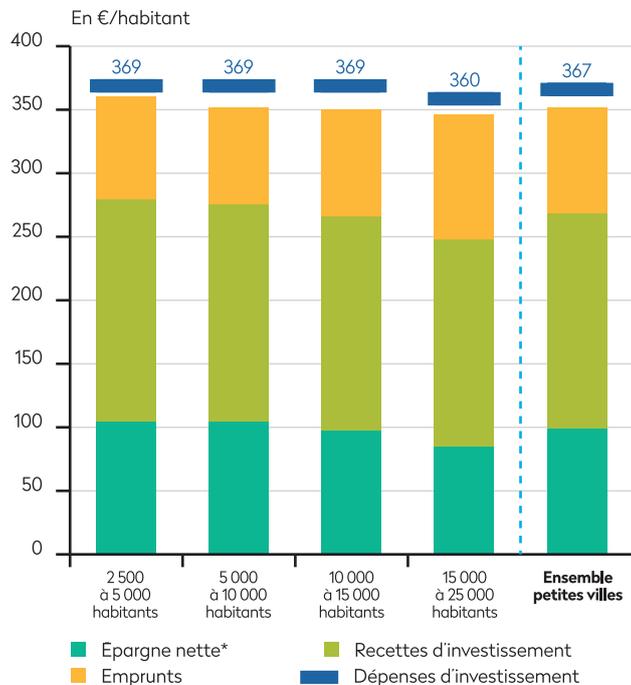


Source : DGFIP 2014 à 2019

Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque

FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS ET ENCOURS DE DETTE DES PETITES VILLES EN 2019

Financement des investissements



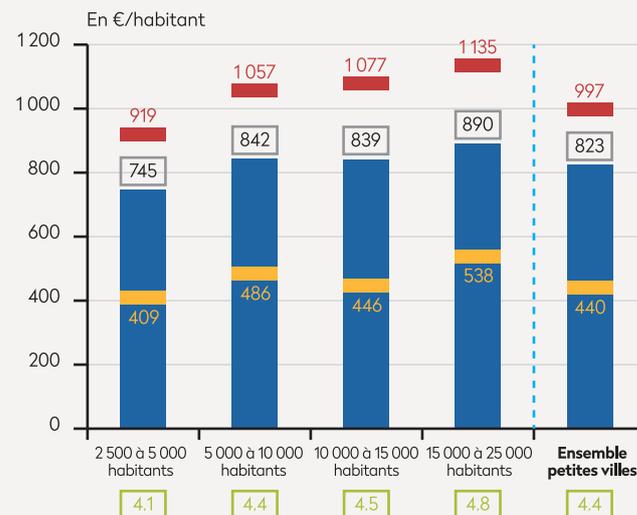
* Epargne brute - remboursements de dette

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

Encours de dette en euros par habitant

Un encours de dette dans les budgets principaux de **21.5 milliards d'euros**, soit **823 euros par habitant**.

Un encours de dette dans les budgets annexes de **2.8 milliards d'euros**, soit **210 euros par habitant** (pour les communes concernées).



□ Moyenne

■ 25 % des petites villes de la strate ont un encours inférieur à...

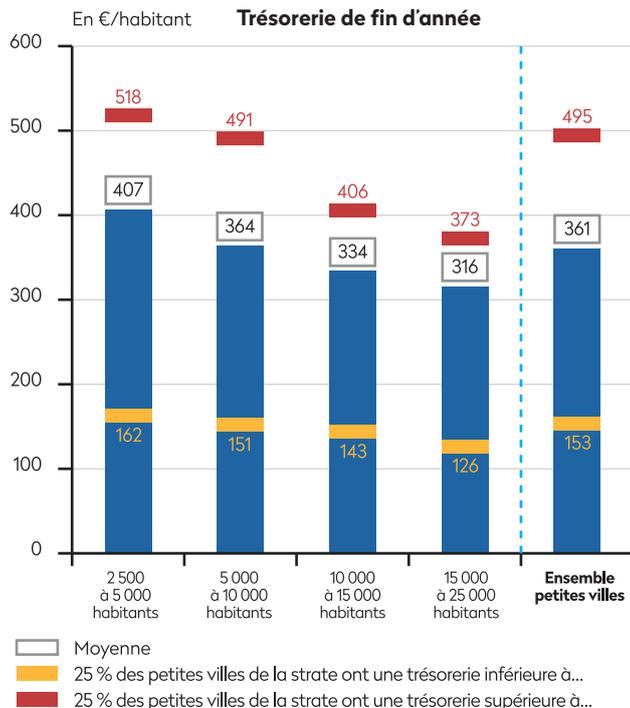
■ 25 % des petites villes de la strate ont un encours supérieur à...

□ Capacité de désendettement en années (encours/épargne brute)

LA TRÉSORERIE DES PETITES VILLES EN 2019

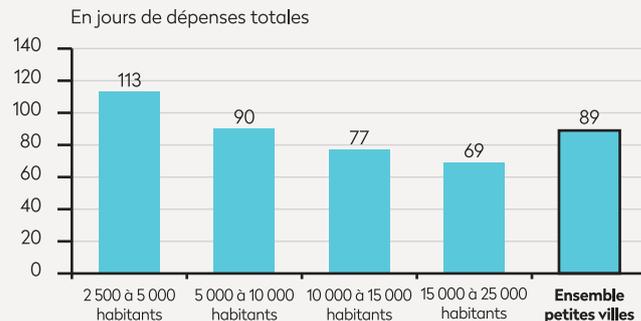
Trésorerie en euros par habitant

Une trésorerie des petites villes en fin d'année de **9.5 milliards d'euros**, soit **361 euros par habitant**.



Trésorerie en jours de dépenses

Trésorerie au 31 décembre 2019



Evolution de l'encours de dette et de la trésorerie

Communes de :	Evolution 2018/2019	Evolution 2018/2019
	Dette	Trésorerie
2 500 à 5 000 habitants	0.4%	0.1%
5 000 à 10 000 habitants	-0.7%	-4.3%
10 000 à 15 000 habitants	-3.1%	-3.3%
15 000 à 25 000 habitants	1.4%	-1.3%
Ensemble des petites villes	-0.4%	-2.1%

TABLEAU DE SYNTHÈSE (BUDGETS PRINCIPAUX)

Exercice 2019	Communes appartenant à :				Communes de :				
	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.	Total petites villes
En euros par habitant									
Dépenses de fonctionnement	1 154	934	1 027	1 095	846	998	1 125	1 194	1 017
Recettes de fonctionnement	1 394	1 129	1 209	1 272	1 030	1 189	1 313	1 378	1 204
Recettes fiscales	893	727	816	907	668	804	897	946	810
Dotations et participations	324	253	253	216	220	237	268	282	247
Épargne brute	241	195	181	177	183	191	188	185	187
Recettes d'investissement hors dette	195	175	171	158	175	172	168	163	170
Dépenses d'investissement hors dette	445	376	363	349	369	369	369	360	367
Flux net de dette	-1	-6	-4	-7	2	-12	-6	-3	-5
Encours de dette	953	872	830	700	743	835	837	884	819
Nombre de communes	193	1 659	1 536	696	2 226	1 191	371	297	4 085
Population (en milliers)	967	8 677	10 620	6 005	7 794	8 294	4 481	5 706	26 274
Population moyenne par ville	5 011	5 231	6 914	8 628	3 501	6 964	12 077	19 212	6 432

Le total des communes par appartenance intercommunale est de 4 084, et non 4 085 comme le champ de l'étude, car une des communes est isolée.

BILAN COVID-19 (SUR LA BASE DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE)

La crise sanitaire rencontrée cette année a amené une première phase de confinement de mars à mai, suivie d'un déconfinement partiel s'agissant des écoles.

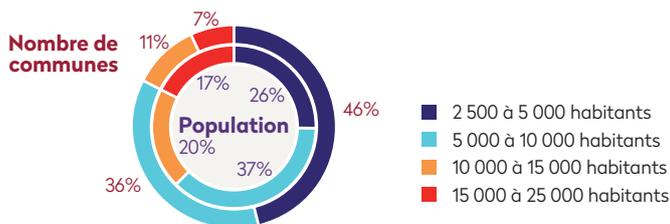
Les communes ont dû adapter leurs services aux règles sanitaires strictes.

Afin d'essayer de se livrer à une première estimation de l'impact de cette crise sur les petites villes, l'APVF leur a adressé un questionnaire.*

Nature des répondants

104 communes ont répondu, représentant 2,6 % de la population des petites villes. La répartition des communes ayant répondu est un peu plus importante pour les communes de 5 000 à 15 000 habitants : 3,1 % contre 2,2 % pour les autres strates.

Répartition des communes répondantes

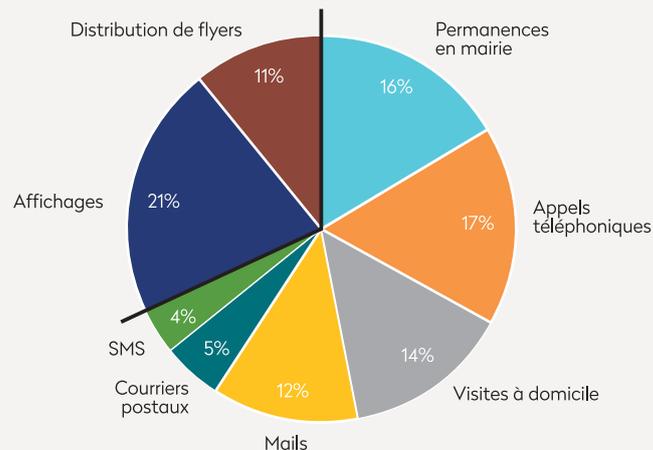


* Réponses analysées par La Banque Postale Collectivités Locales sur la base des questionnaires récoltés de mi-septembre à mi-novembre 2020, ne tenant pas compte du reconfinement décidé par le gouvernement.

Type de communication mise en place

Toutes les communes ont communiqué sur la crise sanitaire, principalement en direct avec les usagers : face-à-face physiques (permanences en mairie, visites à domicile) ou en distanciel (téléphone, mail, courriers ou SMS). 1 commune sur 5 a également communiqué par voie d'affichage, et seulement 1 sur 10 par le biais de distribution de flyers.

Toutes les communes ont communiqué sur la crise sanitaire, principalement en direct : 68 %



BILAN COVID-19 - IMPACTS SUR LES COMMUNES

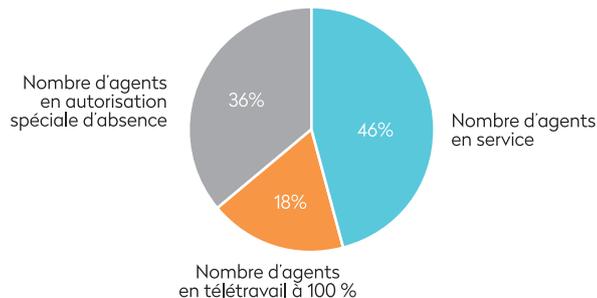
Impacts sur le personnel

Les agents en présentiel avaient pour mission les activités qui ne pouvaient pas être déplacées (état civil, police municipale, accueil téléphonique, urgences techniques ou sociales, service d'accueil pour le personnel prioritaire). En règle générale, un système de roulement entre les agents a été mis en place afin qu'ils soient 50 % en présentiel et 50 % en télétravail. Ces agents représentaient **46 % des agents**.

18 % des agents étaient à 100 % en télétravail ; ils correspondaient aux services sans contact avec le public (comptabilité, ressources humaines, secrétariat, marchés publics, urbanisme, etc.).

Enfin, **36 % des agents** dont l'activité avait cessé, ont été placés en autorisation spéciale d'absence (service de restauration scolaire, guide de musée, etc.).

Répartition des agents



* Réponses analysées par La Banque Postale Collectivités Locales sur la base des questionnaires récoltés de mi-septembre à mi-novembre 2020, ne tenant pas compte du reconfinement décidé par le gouvernement.

Autres impacts

53 % des communes qui ont répondu ont permis aux commerçants et restaurants d'étendre leur activité sur le domaine public sans contrepartie financière. Environ 1 commune sur 2 a maintenu ouverts ses marchés alimentaires au moins une fois par semaine.

100 % des communes ont commandé des masques tant pour leurs agents que pour la population. Seules deux communes indiquent qu'elles ont limité les masques pour le public aux séniors et aux familles modestes et, pour trois autres, la fourniture au personnel de la commune. Dans 60 % des cas, les communes se sont rapprochées des autres strates de collectivités (Région, Département, EPCI) pour effectuer des commandes groupées.

22 % des communes ont mis en place un service de dépistage du COVID-19 (majoritairement des communes de 5 000 à 10 000 habitants).

Lors du déconfinement, **92 %** des communes ont aménagé leurs espaces accueillant du public en installant des parois en plexiglas, en matérialisant la distanciation (marquage au sol, fléchage de la circulation) et en mettant du gel hydroalcoolique à disposition.

80 % des communes indiquent qu'elles ont maintenu les services aux familles (école, cantine, périscolaire) pour le personnel prioritaire pendant la période de confinement en accord avec l'Education nationale (sur le choix des écoles).

Seules trois communes indiquent qu'elles ont mis en place des ateliers 2S2C (Sport-Santé-Culture-Citoyenneté) dès le début du déconfinement.

En moyenne, les communes répondantes estiment à moins de **2 %** le surcoût de la prise en charge des dépenses liées à la crise dans leurs dépenses de fonctionnement (de 1 à 8 %). En grande majorité, elles ne prévoient pas d'utiliser la possibilité de transférer une partie de leurs excédents de la section d'investissement en section de fonctionnement pour couvrir ces dépenses, ni d'étaler leurs charges exceptionnelles sur plusieurs exercices.

MÉTHODOLOGIE

Les données financières de ce document sont issues des comptes 2019 des communes de 2 500 à 25 000 habitants de la DGFIP. Elles sont France entière. Sauf mention contraire, elles reposent sur les budgets principaux. Quand les budgets annexes sont pris en compte, les flux entre budgets sont consolidés. Les données sur les dotations sont issues du fichier DGF 2020.

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'équipement correspondent aux comptes 20 (hors 204), 21, 23. Les dépenses d'investissement comprennent également les subventions versées (compte 204). 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.

Pour le calcul de la part des dépenses d'équipement financées par les subventions départementales et régionales, le ratio a été déterminé en tenant compte des dépenses et des subventions pour chaque commune entre 2014 et 2019, le périmètre des communes nouvelles en cours de période a été reconstitué.

Les dépenses et recettes sont calculées en mouvements réels.

Sigles

BP : budget principal

BA : budget annexe

CC : communauté de communes

CA : communauté d'agglomération

CU : communauté urbaine

Mét. : métropole

GFP : groupement à fiscalité propre

FA : fiscalité additionnelle

FPU : fiscalité professionnelle unique

AC : attribution de compensation

DSC : dotation de solidarité communautaire

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

DGF : dotation globale de fonctionnement

Avertissement

Les données figurant dans le présent document sont fournies à titre indicatif et ne constituent pas un engagement de La Banque Postale Collectivités Locales 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 Collectivités Locales :

<https://www.labanquepostale.com/legroupe/actualites-publications/etudes.financeslocales.html>

Direction des études - etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr



Publication de la Direction des études de La Banque Postale Collectivités Locales en partenariat avec l'Association des Petites Villes de France - Décembre 2020
La reproduction totale ou partielle du présent document doit s'accompagner de la mention La Banque Postale Collectivités Locales - APVF

Association des Petites Villes de France

42 Boulevard Raspail
75007 Paris
apvf.asso.fr

La Banque Postale Collectivités Locales

Société Anonyme au capital de 100 000 euros
Siège social : 115 rue de Sèvres 75006 Paris
792 665 572 RCS Paris
labanquepostale.fr/collectivites.html
Direction des études - etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr