

OCTOBRE 2021



BAROMÈTRE

DE LA SANTÉ FINANCIÈRE DES PETITES VILLES DE DEMAIN



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**AGENCE
NATIONALE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES**



Focus sur la méthodologie du baromètre AFL

Qu'est-ce que la note AFL ? p8

Qu'est-ce que le baromètre AFL ? p8

Édito

PREMIERE PARTIE

Le Programme Petites villes de demain : cohésion et relance

Objectif : accompagner les communes dans l'élaboration et la conduite de leur projet de territoire afin d'en conforter leur statut de centralité territoriale p6

La sélection des communes : quel lien entre les niveaux de centralités d'équipement et de services des PVD et la santé financière ? p7

DEUXIEME PARTIE

Les Petites villes de demain : une santé financière plus fragile que la moyenne nationale justifiant le soutien de l'ANCT

Les moyennes de notes financières plus dégradées que les moyennes nationales p8

Une amélioration continue de la notation des communes p10

TROISIEME PARTIE

Des santés financières disparates aux niveaux régional et départemental

Une amélioration des moyennes des notes financières par région sur la période p12

ZOOM Régionaux p13

ZOOM Outre-mer p14

Au niveau départemental, des inégalités bien présentes p15

Conclusion

FOCUS SUR LA MÉTHODOLOGIE DU BAROMÈTRE AFL

QU'EST-CE QUE LA NOTE AFL ?

Toutes les collectivités françaises disposent d'une « note AFL » ou « scoring » entre 1 et 7. Cette note financière repose sur les trois critères suivants :

- 1 La solvabilité, pondérée à 55%**, résultant du taux de couverture du remboursement de la dette par l'épargne brute (30%) et du taux d'épargne brute (25%).
- 2 Le poids de l'endettement, pondéré à 20%**, résultant de la capacité de désendettement (10%) et du taux d'endettement (10%).
- 3 Les marges de manœuvre budgétaires, pondérées à 25%**, résultant de la part des annuités de la dette dans les recettes de fonctionnement (5%), du taux d'épargne brute avec augmentation de 10% des ressources à pouvoir de taux (5%), de la capacité de désendettement avec réduction de 10% de la charge nette des investissements (10%) et du taux d'endettement après réduction de 10% de la charge nette des investissements (5%).



Les ratios financiers retenus sont calculés en consolidant **les données financières publiées par la DGFIP sur les budgets principaux et des budgets annexes** chaque année. A noter que pour l'année 2020, les données indiquées sont des données provisoires.

Pour les besoins du baromètre, les moyennes sur 5 ans ne sont pas prises en compte, et l'ensemble des ratios sont calculés sur une année donnée.

Le système de note financière appliqué avant tout octroi de crédit par l'AFL est identique à celui utilisé au moment de la demande d'adhésion.

QU'EST-CE QUE LE BAROMÈTRE AFL ?

L'ensemble des notes par collectivité ont fait l'objet de **moyennes simples** pour obtenir des agrégats sur différents périmètres (par typologie de collectivité, par entité territoriale, par année...).

C'est donc bien une mesure de la santé financière individuelle des collectivités et non pas du secteur public local dans son ensemble.

Le présent document synthétise les principaux traits notables de ces agrégats.

Pour respecter le principe de confidentialité, aucune note individuelle n'est publiée dans le document mais l'AFL tient à la disposition de chaque collectivité sa note financière.

Tout au long de ce document, les villes retenues « Petites villes de demain » seront mentionnées par les « communes PVD ».

ÉDITO

Le 24 novembre 2020, l'Agence France Locale et l'Agence nationale de la cohésion des territoires ont signé leur première convention de partenariat, offrant ainsi la possibilité aux collectivités du programme Petites villes de demain et leur intercommunalité de bénéficier de l'expertise et des offres de financement bancaire proposées par l'AFL.

Je me réjouis de ce premier baromètre sur la santé financière des communes Petites villes de demain qui illustre cette coopération entre nos agences pour l'amélioration des capacités de financement de l'investissement des collectivités.

Coordonné par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT), le programme Petites villes de demain a été conçu pour être une boîte à outils au service des communes sur toute la durée du mandat municipal en cours (2020-2026). Les élus peuvent ainsi mobiliser le soutien de partenaires financiers (les différents ministères, l'ANCT, la Banque des Territoires, l'Anah, le Cerema et l'ADEME) et de partenaires techniques, tels que l'AFL.

Riche d'enseignements, ce baromètre annuel, présentant l'évolution des capacités de financement des communes entre 2016 et 2020, rend compte de la situation financière des collectivités. Il nous alerte sur la fragilité financière des communes Petites villes de demain et nous invite, collectivement, à renforcer leur pouvoir d'action afin qu'elles puissent concrétiser leur projet de revitalisation et ainsi continuer à assurer leur fonction de centralité.



Yves le Breton
Directeur général de l'ANCT



Alors que la reprise est en marche, bon nombre d'experts ont mesuré l'impact financier, économique, social et démocratique pour nos collectivités, nos territoires et leurs administrés. Les études montrent globalement que nos collectivités ont maintenu le cap et affichent une santé financière solide à l'aune de 2022. Mais cette tendance masque l'impact très différencié de la crise sur les finances des collectivités locales.

Pour la mesurer précisément, l'AFL a publié en juin dernier un second baromètre de la santé financière des collectivités, toujours assis sur la note financière qu'elle octroie à chaque collectivité. Totalement transparente vis-à-vis des collectivités, cette notation mesure la capacité d'une collectivité à s'endetter à travers différents ratios (solvabilité, épargne brute, endettement...).

Mais cette année l'AFL va plus loin !

Forte de son partenariat avec l'ANCT (Agence nationale de la cohésion des territoires), elle a décidé de consacrer une étude spécifique aux collectivités sélectionnées par le programme Petites villes de demain.

L'AFL a souhaité réaliser un baromètre sur cette population particulière des Petites villes de demain pour évaluer leur santé financière à la fin de l'année 2020 dressant un parallèle avec les autres communes françaises, leur évolution au cours des dernières années et leur capacité à porter financièrement de nouveaux projets à l'avenir.

Je vous invite à découvrir tout cela dans ce baromètre.

Bonne lecture !

Jérôme Pasco

Membre du Conseil
d'administration de l'AFL-ST,
Maire de Conches-en-Ouche

01 LE PROGRAMME PETITES VILLES DE DEMAIN : COHÉSION ET RELANCE ●

OBJECTIF : ACCOMPAGNER LES COMMUNES DANS L'ÉLABORATION ET LA CONDUITE DE LEUR PROJET DE TERRITOIRE AFIN D'EN CONFORTER LEUR STATUT DE CENTRALITÉ TERRITORIALE

Le programme Petites villes de demain (PVD), lancé le 1er octobre 2020, coordonne les moyens de nombreux partenaires et accentue le soutien de l'État aux territoires, notamment dans le cadre des Contrats de relance et de transition écologique (CRTE).

Il permet de renforcer la capacité des élus de plus de 1 600 communes de moins de 20 000 habitants, exerçant des fonctions de centralité et présentant des signes de fragilité, à définir et conduire leur projet de revitalisation. Le programme donne aux élus des communes les moyens de conforter leur statut de centralité territoriale et de conduire les transitions pour ainsi consolider leur dynamisme dans le respect des écosystèmes environnementaux.

Par son approche transversale, le programme Petites villes de demain permet aux communes d'accélérer leurs projets et leurs actions pour répondre aux enjeux démographiques, écologiques, socio-économiques de leur territoire. Cela se traduit par une offre de services « sur-mesure » mobilisable en fonction des projets de revitalisation, des besoins locaux (et notamment en ingénierie) et des actions.

Le programme offre également, à travers le Club des Petites villes de demain, un espace de partage d'informations, d'apprentissage et de mise en réseau des élus afin d'assurer la visibilité des aides apportées par l'État et les partenaires du programme, la montée en connaissances et compétences des équipes locales.

Pour conforter efficacement et durablement le développement des communes Petites villes de demain, le programme offre un cadre de coopération privilégiée, entre l'État, les partenaires financiers et techniques, les collectivités et les forces vives du territoire.

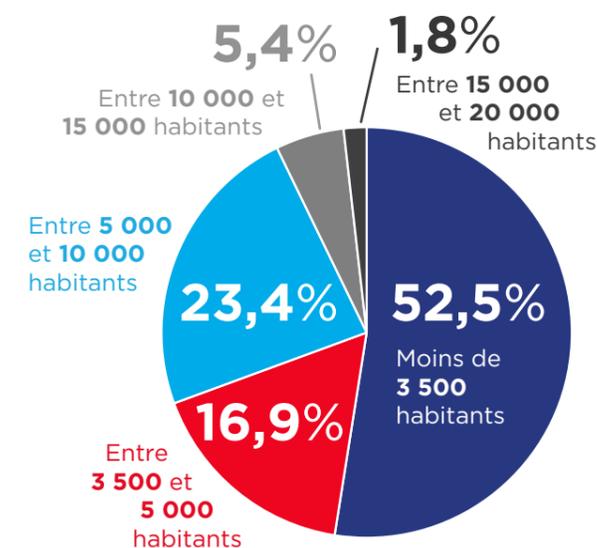
LA SÉLECTION DES COMMUNES : QUEL LIEN ENTRE LES NIVEAUX DE CENTRALITÉS D'ÉQUIPEMENT ET DE SERVICES DES PVD ET LA SANTÉ FINANCIÈRE ?

Dans le cadre d'une sélection déconcentrée des communes Petites villes de demain, l'étude « Centralités : comment les identifier et quels rôles dans les dynamiques locales et intercommunales ? » (2020 ; ANCT, INRAE-CESAER) a permis aux préfets de réaliser une sélection des communes en fonction de leurs niveaux de centralité et de fragilité. Ces indicateurs ont été calculés sur la base des équipements et services des communes et des variations annuelles de population et d'emploi, du niveau de vie, de la mobilité de la population et du surcoût de l'éloignement.

Plus de 1 600 communes ont ainsi été sélectionnées pour bénéficier du programme Petites de villes demain. Avec leur intercommunalité, les collectivités ont confirmé leur engagement dans le programme par la signature de leur convention d'adhésion Petites villes de demain.

D'un point de vue démographique, l'ensemble des communes PVD regroupent 7 millions d'habitants, soit 10% de la population française. 30% de la population française vit autour et au sein des communes du programme. 72,4% des communes PVD sont en espace peu dense. Au sein de territoires majoritairement ruraux, ces communes exercent en grande majorité des fonctions de centralité principalement intermédiaires : 14% des communes sont des centres d'équipements et de services structurants, 73% sont des centres intermédiaires et 13% des centres locaux.

REPARTITION DES COMMUNES PVD PAR POPULATION



D'un point de vue financier, les notes financières des communes PVD de niveaux « local », « intermédiaire » et « structurant » se sont améliorées de près de 10% sur la période (2016-2020) attestant de leur dynamisme et résilience.

+ de 1600

communes sélectionnées pour bénéficier du programme Petites de villes demain



02 LES PETITES VILLES DE DEMAIN : UNE SANTÉ FINANCIÈRE PLUS FRAGILE QUE LA MOYENNE NATIONALE JUSTIFIANT LE SOUTIEN DE L'ANCT •

LES MOYENNES DE NOTES FINANCIÈRES PLUS DÉGRADÉES QUE LES MOYENNES NATIONALES

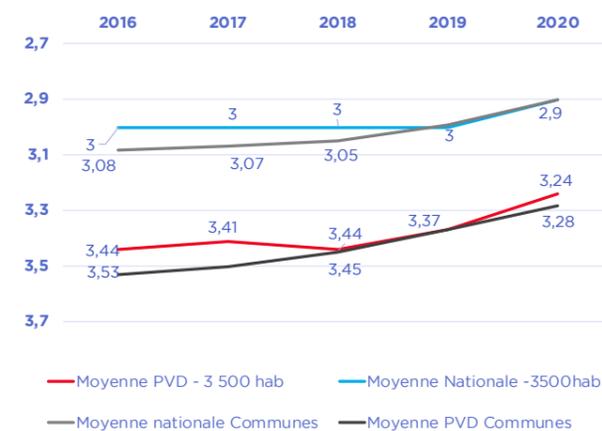
En comparaison de l'ensemble des communes, les communes PVD affichent une santé financière plus fragile, même si la tendance depuis 2016 est à l'amélioration de leurs notes financières. Ce constat justifie la volonté de l'ANCT de soutenir et d'accompagner de petites centralités montrant des signes de vulnérabilité et situées dans des territoires ruraux.

- Les communes les moins peuplées sont les mieux notées, autant pour les communes PVD que l'ensemble des communes françaises.
- La majorité des communes PVD a moins de 3 500 habitants, expliquant le fait que la courbe sur cette strate de population suit la moyenne des communes PVD.
- L'écart se creuse pour les communes PVD les plus peuplées, qui sont aussi, en conséquence, celles qui supportent le plus de charges fixes, et qui ont des niveaux d'investissement globalement plus importants.

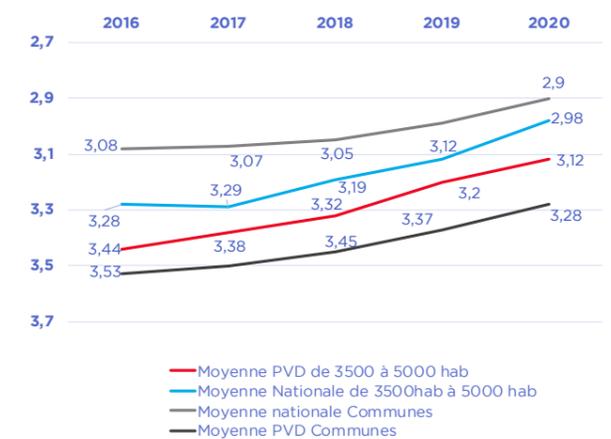
L'écart, à strate de population équivalente, entre la moyenne des communes PVD et celle des notes financières de l'ensemble des communes, conforte l'ANCT dans la méthode de sélection déconcentrée des collectivités du programme effectuée au second semestre 2020. La santé financière des communes PVD est certes stable (peu de variations de notation et tendance à l'amélioration depuis 2016), mais plus dégradée que celle des autres communes.



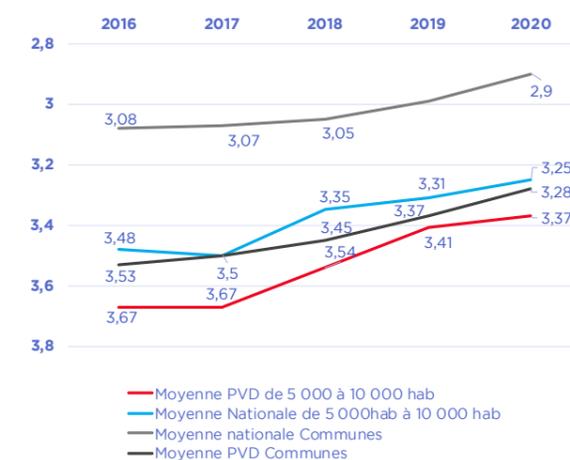
COMPARAISON DES NOTES DES
COMMUNES DE - 3 500 HAB
PAR STRATES DE POPULATION



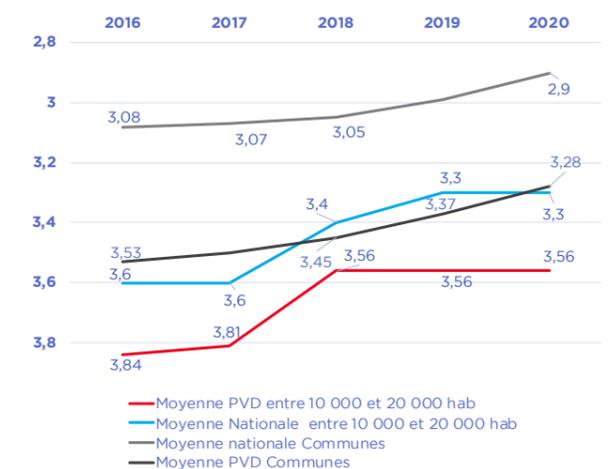
COMPARAISON DES NOTES
DES COMMUNES DE 3 500
À 5 000 HAB
PAR STRATES DE POPULATION



COMPARAISON DES NOTES DES
COMMUNES DE 5 000 À 10 000 HAB
PAR STRATES DE POPULATION



COMPARAISON DES NOTES DES
COMMUNES DE + 10 000 HAB
PAR STRATES DE POPULATION



UNE AMÉLIORATION CONTINUE DE LA NOTATION DES COMMUNES

Aucune conséquence négative de la crise sanitaire sur les notes financières des communes PVD, même pour les communes les plus peuplées, n'est observée.

Les communes PVD considérées comme plus fragiles ont, en moyenne, vu leur note financière s'améliorer davantage que les autres communes françaises sur la période. Toutefois, deux blocs se distinguent ; d'un côté les communes PVD les moins peuplées, dont la note financière s'est améliorée plus rapidement entre 2016 et 2020 que la moyenne nationale de même strate de population ; d'un autre côté les communes PVD les plus peuplées (+10 000 hab.) dont la note financière s'est améliorée moins rapidement entre 2016 et 2020 que la moyenne nationale de même strate de population.

Disposant d'une moindre capacité budgétaire et supportant des dépenses moins importantes, les communes PVD de moins de 10 000 habitants ont bien supporté les différentes réformes territoriales et les conséquences économiques et sociales de la récente crise sanitaire.

ENTRE 2016 ET 2020,
LES NOTES FINANCIÈRES
DES COMMUNES PVD



Ce constat rejoint l'analyse du lien entre le niveau de centralité des communes PVD faite par l'ANCT et l'INRAE-CESAER, et la note financière de l'AFL. Plus une commune joue un rôle de centralité, moins sa note financière est bonne.

+6%

C'est l'amélioration de la note financière moyenne des communes françaises entre 2016 et 2020

+8%

C'est l'amélioration de la note financière moyenne des communes PVD entre 2016 et 2020

FOCUS NOTE
FINANCIÈRE
2020

3,22
Local

3,21
Intermédiaire

Classement
selon les centres
d'équipements et
de services

3,53
Structurant

Pour révéler le potentiel de ces petites villes qui montrent des signes de vulnérabilité, et renforcer l'attractivité et le dynamisme territorial, une mise en réseau sont nécessaires. A ce titre, le programme Petites villes de demain se voit comme un catalyseur de la relance, permettant à l'Etat, aux services déconcentrés et aux partenaires du programme de travailler de manière complémentaire au plus près des élus tout au long de leur mandat, jusqu'en 2026.

À l'instar des grandes communes et groupements intercommunaux les plus peuplés, les communes PVD assumant des charges de centralité ont été plus impactées par la baisse sensible de recettes tarifaires d'équipements de centralité (équipements culturels et sportifs, recettes de stationnement, ...).

Pour les petites et moyennes communes, de manière générale, les économies ont été supérieures aux surcoûts liés à la crise sanitaire. Les principales économies proviennent des annulations d'événements culturels, sportifs, et touristiques ainsi que les subventions et prestations de service qui y sont liées. Sont également intervenues des économies résultant de la réduction des besoins en fourniture, en eau, gaz, électricité et carburant¹.

Pour autant, une proportion non négligeable de petites communes a supporté une augmentation des dépenses de fonctionnement : hausse des dépenses de sécurité sanitaire, soutien aux CCAS, hausse des dépenses de personnel (renfort dans les écoles et les services périscolaires, ...).

Enfin, certaines communes touristiques et/ou ultramarines ont particulièrement souffert de la crise sanitaire indépendamment de leur taille démographique.

¹Rapport Cour des comptes 2021, p. 42

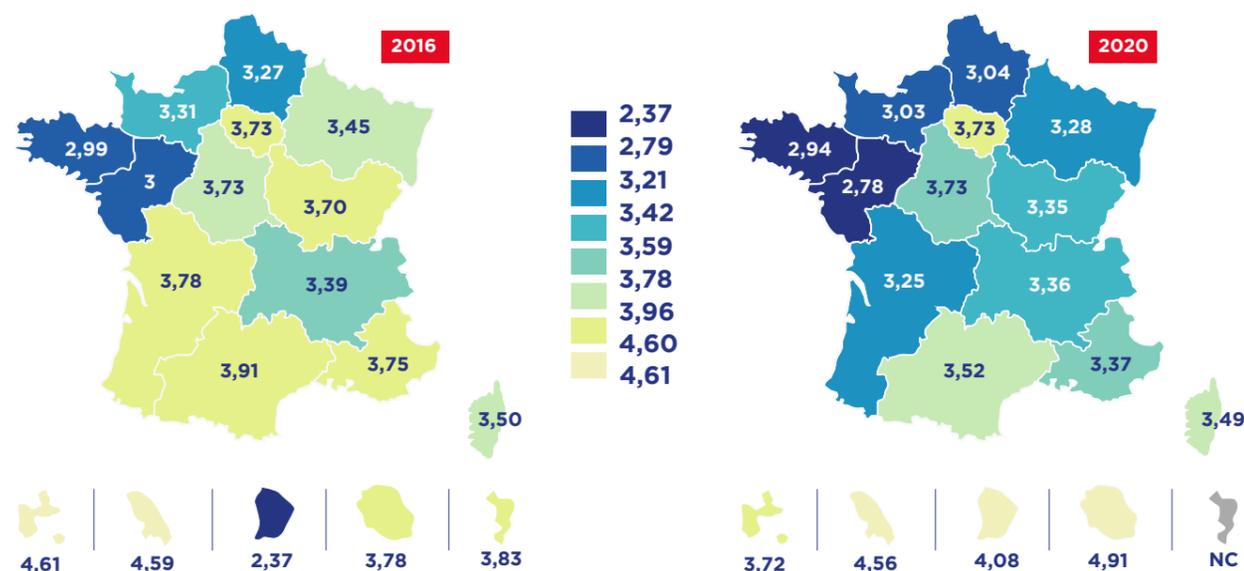


03

DES SANTÉS FINANCIÈRES DISPARATES AUX NIVEAUX RÉGIONAL ET DÉPARTEMENTAL

UNE AMÉLIORATION DES MOYENNES DES NOTES FINANCIÈRES PAR RÉGION SUR LA PÉRIODE

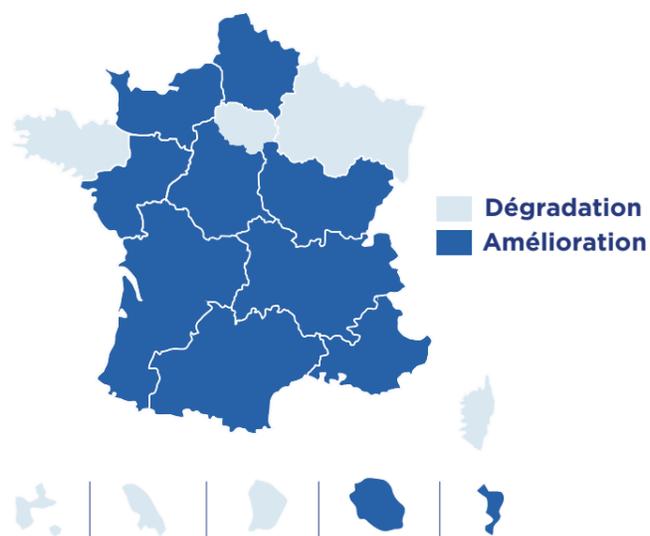
EVOLUTION DES MOYENNES RÉGIONALES DES NOTES FINANCIÈRES DES COMMUNES PVD PAR RÉGION 2016 - 2020



Comme indiqué précédemment, la santé financière des communes PVD s'est améliorée entre 2016 et 2020. Derrière cette évolution positive, il est intéressant de s'arrêter sur l'évolution entre l'année 2019 et 2020.

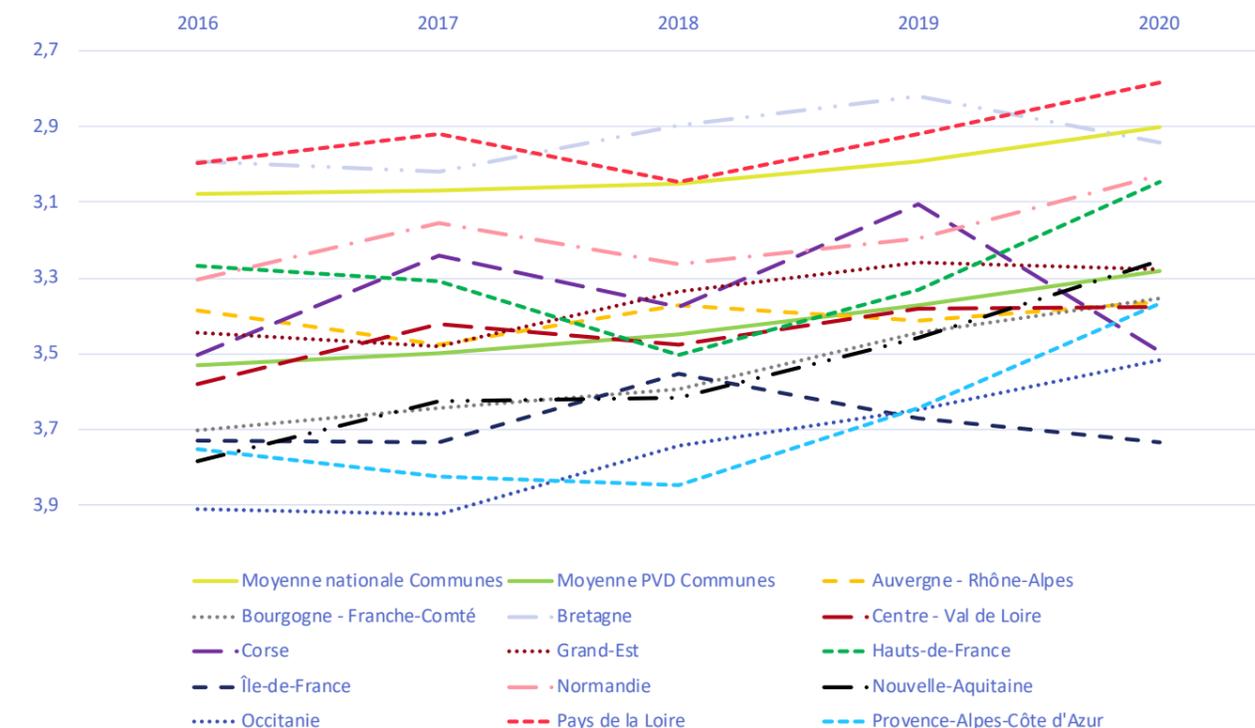
Au lendemain de la crise sanitaire, une dégradation des notes financières moyennes est visible dans trois régions de métropole (Bretagne, Ile-de-France, Grand-Est) et quatre d'outre-mer, sans pour autant retomber aux niveaux de 2016.

EVOLUTION DES NOTES FINANCIÈRES DES COMMUNES PVD PAR RÉGION 2019 - 2020



ZOOM RÉGIONAUX

MOYENNE NOTES FINANCIÈRES DES COMMUNES PVD PAR RÉGION PAR ANNÉE



Les situations des communes PVD diffèrent selon les régions avec des santés financières plus favorables dans les Pays de la Loire, la Bretagne et la Normandie, plus dégradées en Ile-de-France, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Les régions dans lesquelles les communes PVD de niveau de centralité « local » sont les mieux notées en 2020 :

- Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Hauts-de-France, Île-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Pays de la Loire, PACA, Corse.

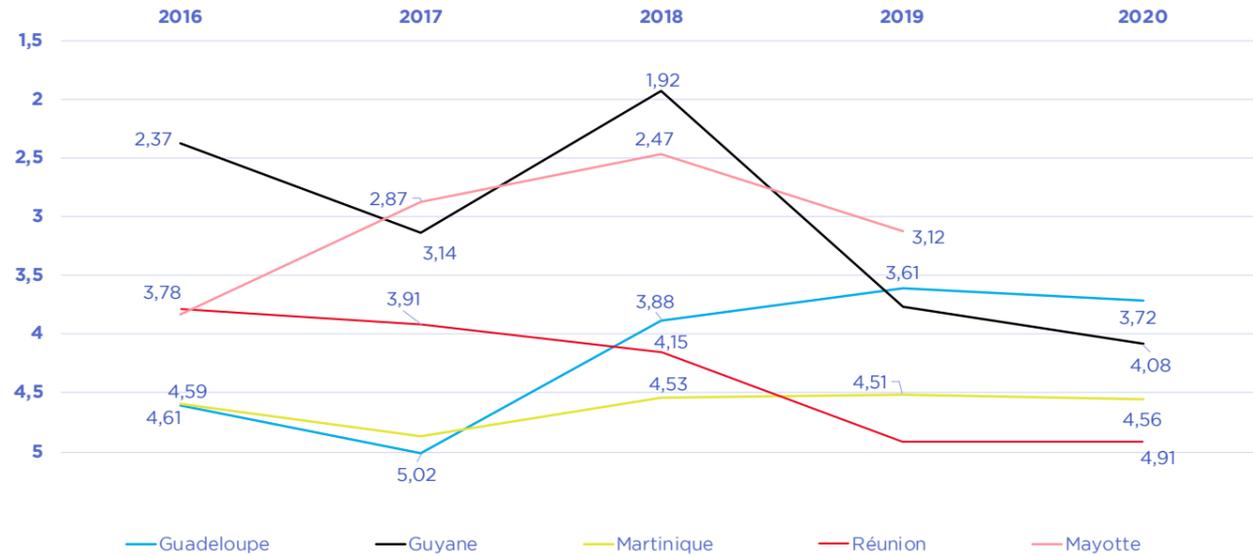
Les régions dans lesquelles les communes PVD de niveau de centralité « intermédiaire » sont les mieux notées en 2020 :

- Bourgogne-Franche-Comté, Centre Val-de-Loire, Grand-Est.



ZOOM OUTRE-MER

MOYENNE NOTES FINANCIÈRES DES COMMUNES PVD PAR RÉGIONS PAR ANNÉE



L'analyse de la santé financière des communes ultramarines, globalement moins bien notées que les communes métropolitaines, se heurte à différents problèmes :

- La volatilité des notes financières des moyennes des communes PVD d'outre-mer s'explique par l'étroitesse des populations communales de chacun de ces territoires et le faible nombre de communes sélectionnées ;
- Les difficultés structurelles sont identifiées de longue date (rapport Cour de comptes 2017, Cazeneuve/Patient 2019) : contexte économique et social difficile, faible intégration communale, charges de personnel élevées, difficultés de mise à jour des bases fiscales ... ;
- Les collectivités ultra-marines ne constituent pas un ensemble homogène et l'analyse des situations financières doit être faite au cas par cas, au niveau de chaque commune.



EFFECTIF PAR ANNÉE

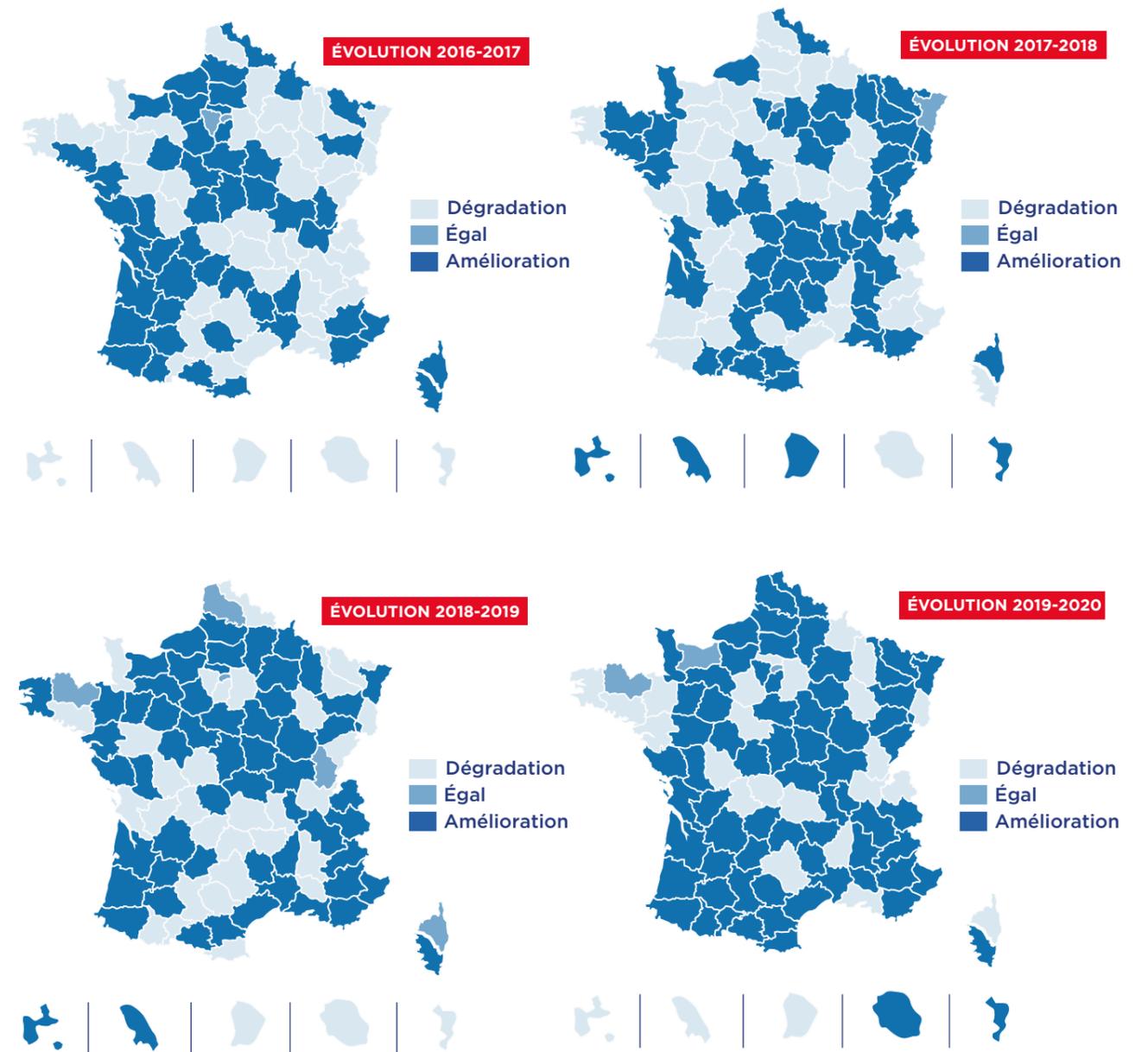
	2016	2018	2019	2020	2021
Guadeloupe	7	7	7	7	7
Guyane	4	4	4	4	4
Martinique	10	10	10	10	10
Mayotte	3	3	3	3	NC
Réunion	11	11	11	11	11

AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL, DES INÉGALITÉS BIEN PRÉSENTES

Bien plus qu'à l'échelle régionale, la santé financière des communes PVD diffère selon les départements.

Alors qu'au début de la période étudiée, la proportion de départements dont la santé financière des communes PVD dégradée était importante, au lendemain de la crise sanitaire, seuls quelques départements ont vu les finances des communes PVD se fragiliser.

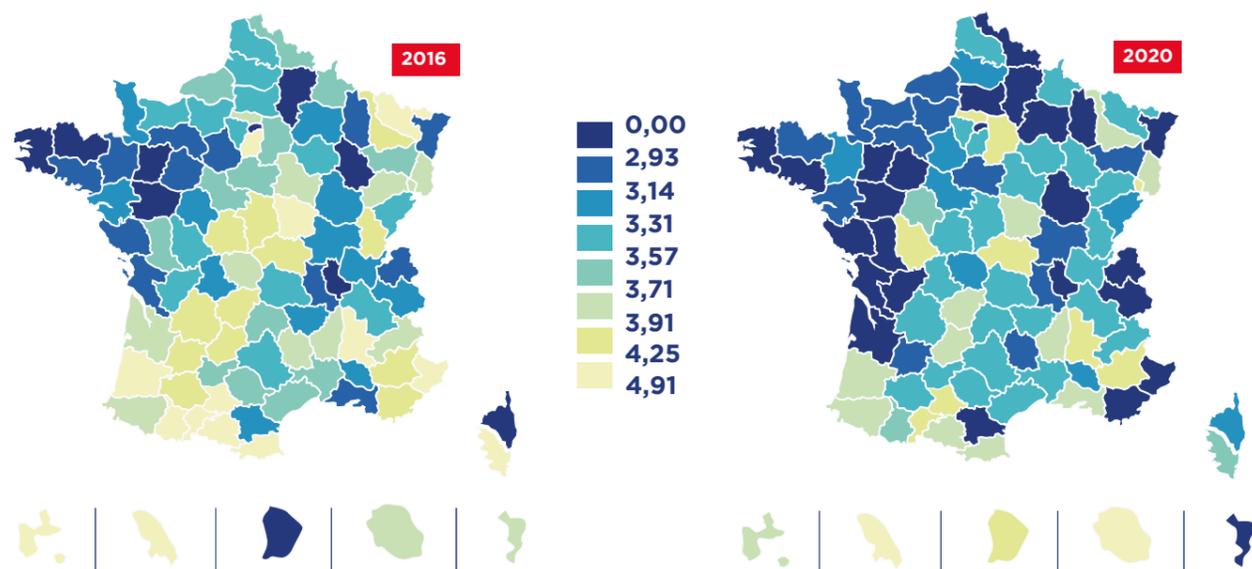
ÉVOLUTION DES NOTES FINANCIÈRES DES PVD PAR DÉPARTEMENT



NB : les départements notés 0 sont ceux sans Petites villes de demain (75, 92, 93, 94)

Néanmoins, entre 2016 et 2020, les moyennes des notes financières par département des communes PVD se sont améliorées.

EVOLUTION DES MOYENNES DÉPARTEMENTALES DES NOTES FINANCIÈRES DES COMMUNES PVD



NB : les départements notés 0 sont ceux sans Petites villes de demain (75, 92, 93, 94)

Aussi, sur la période, l'évolution des notes financières des communes PVD au niveau départemental a été hétérogène, rappelant qu'au sein de chaque département les situations territoriales diffèrent.

A NOTER : Les déclinaisons départementales seront disponibles en ligne, revenant en détail sur l'évolution des moyennes des notes financières des communes PVD par département entre 2016 et 2020.

CONCLUSION

La sélection des communes au programme Petites villes de demain a été réalisée par les Préfets, délégués territoriaux de l'ANCT, en lien avec les collectivités territoriales, en s'appuyant notamment sur l'étude "Centralités : comment identifier et quels rôles dans les dynamiques locales et intercommunales ?" (2020 ; ANCT, INRAE/CESAER). Les communes PVD ont dans la majorité un rôle dit de centres d'équipements et de services « intermédiaire » ou « structurant ».

L'analyse réalisée par l'AFL met en exergue les difficultés financières rencontrées par les communes PVD, dans la majeure partie du territoire français. Toutefois, l'analyse révèle également qu'entre 2016 et 2020, les notes financières des communes PVD se sont, au niveau macro, améliorées (+8%, contre seulement +6% pour la moyenne des notes financières des communes de France).

Les notes financières des communes PVD révèlent une certaine fragilité et des marges de manœuvre limitées, face à des communes dont les moyennes régionales et nationales – hors communes PVD – se trouvent bien souvent dans une meilleure santé financière. Cela s'explique, entre autres, car les communes PVD assument des charges de centralité, tout en étant situées dans des territoires ruraux.

Au cas par cas, l'analyse financière réalisée par l'AFL permet de déterminer la capacité d'investissement et d'emprunt de chaque commune. Pour en savoir davantage sur la situation de votre commune, les équipes de l'AFL sont à votre disposition !



A PROPOS DE L'AFL :

L'AFL (Agence France Locale) est une banque publique de développement française qui a la particularité d'avoir été créée par et pour les collectivités locales qui en sont les uniques actionnaires, les uniques bénéficiaires et les uniques garantes. Elle porte les valeurs d'expertise, de solidarité et de transparence dans une logique coopérative qui a puisé son inspiration dans les pays nordiques.

Fonctionnant en circuit court, elle mutualise les besoins de ses membres (Communes, Départements et Régions, groupements (EPCI, EPT, syndicats intercommunaux, syndicats mixtes...)) pour lever des fonds sur le marché obligataire à des conditions attractives (y compris sous la forme d'obligations durables) qu'elle redistribue à ses collectivités membres sous forme de prêts bancaires classiques.

Banque conçue comme responsable et durable dans les fondements de son modèle (gouvernance incluant les parties prenantes, aversion au risque, solidarité entre collectivités...), l'AFL est soucieuse de son impact RSE en tant qu'entreprise mais aussi en tant que banque.

A PROPOS DE L'ANCT

Mise en place le 1^{er} janvier 2020, l'Agence nationale de la cohésion des territoires est un nouveau partenaire pour les collectivités dans la mise en œuvre de leurs projets.

Elle propose, un accompagnement sur mesure, un soutien en ingénierie de projet, une aide au pilotage, une assistance en maîtrise d'ouvrage publique.

Elle pilote également des programmes d'appui nationaux comme « Petites villes de demain », « Action cœur de ville » ou encore « France services ».

L'APVF est particulièrement heureuse d'avoir contribué avec l'AFL et l'ANCT à l'élaboration du 1^{er} baromètre sur la santé financière des petites villes de demain. Il constituera un outil précieux pour cibler l'accompagnement sur nos territoires les plus fragiles et apporter une réponse efficace et adaptée à leurs attentes.

Parmi les petites villes de demain, certaines centralités connaissent des difficultés budgétaires inquiétantes. Elles ne datent pas d'hier (baisses unilatérales de dotations, suppression d'impôts locaux...), mais elles ont été sensiblement amplifiées avec la crise sanitaire. Comme le révèle le baromètre, toutes les petites villes n'ont pas disposé des mêmes capacités pour absorber le choc et c'est le cas notamment des petites villes ultramarines. Malgré ces difficultés et la crise sanitaire, les élus des petites villes demeurent de bons gestionnaires. Il est donc essentiel de leur faire confiance et de leur donner les moyens mettre en œuvre la relance.

L'étude montre également que le programme petites villes de demain constitue un levier d'amélioration de la situation financière des communes bénéficiaires et peut devenir un véritable vecteur de la relance de nos territoires. Le volet soutien à l'investissement du plan est donc tout aussi essentiel que l'ingénierie. Il faut redonner aux petites villes les moyens d'investir et de concrétiser leurs projets.

Christophe Bouillon,

*Président de l'APVF,
partenaire national
du programme
petites villes de demain*

Maire de Barentin



 **AGENCE NATIONALE DE LA
COHÉSION DES TERRITOIRES
– PROGRAMME PETITES
VILLES DE DEMAIN**

20, avenue de Ségur, 75007 Paris
petitesvillesdedemain@anct.gouv.fr

 **AGENCE FRANCE LOCALE**

112, rue Garibaldi, 69006 Lyon
Contact collectivités
09 70 81 85 17
adhesion@afl-banque.fr



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**AGENCE
NATIONALE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES**

AFL
La banque
des collectivités


**Petites villes
de demain**