

Regard financier sur les petites villes

(2 500 à 25 000 habitants)

Analyse des comptes 2023



Junin 2024

Sommaire

	Pages
Portrait des petites villes en France en 2023	3
Les dépenses totales	4
Les dépenses de fonctionnement	5
Les marges de manœuvre financières	6
Les ressources	8
L'épargne	9
Évolution des dépenses d'investissement	10
Les dépenses d'investissement	11
Financement des investissements et encours de dette	12
La trésorerie	13
Tableau de synthèse	14
Méthodologie	15

Dans ce nouveau Portrait financier des petites villes, sont analysés les comptes de l'année 2023 des 4 122 communes dont la population est comprise entre 2 500 et 25 000 habitants.

Cette année 2023 se distingue par une hausse de l'épargne brute des petites villes, en moyenne de + 6,6 % toutes strates confondues, notamment du fait de la progression de 7,1 % des valeurs locatives cadastrales.

Cette embellie doit toutefois être relativisée dans la mesure où les dépenses locales continuent à être impactées par l'inflation.

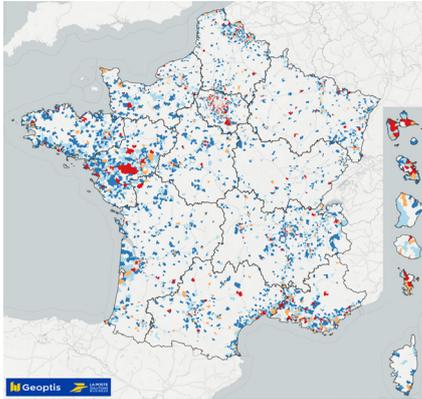
La progression des dépenses de fonctionnement de + 4,7 % entre 2022 et 2023 est ainsi portée principalement par la masse salariale et les achats et charges externes. Quant aux dépenses d'équipement, encore marquées par l'effet rattrapage des années de crise, elles sont amplifiées par les prix élevés des matières premières.

L'amélioration de la situation financière des petites villes, par rapport à l'an passé, a néanmoins profité à l'investissement qui dépasse, pour la première fois, en volume, le niveau de référence de 2013. Et pour la première fois depuis 5 ans, les petites villes mobilisent leur trésorerie au service de l'investissement, cela est particulièrement vrai pour les communes de plus de 10 000 habitants.

D'ailleurs, avec l'emprunt, la trésorerie est le principal levier pouvant être utilisé par les petites villes pour financer la transition écologique, tandis que le levier « fiscalité » paraît difficile à mobiliser pour 56 % d'entre elles, compte tenu du niveau d'effort fiscal déjà atteint. Face au mur d'investissement, la réduction des modes de financements à disposition des petites villes constatée dans l'étude demeure assez préoccupante.

Portrait des petites villes en France en 2023

Répartition géographique des petites villes

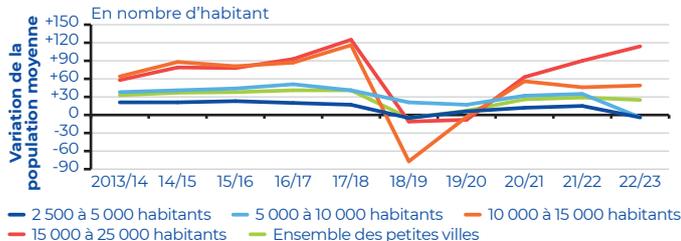


- de 2 500 à 5 000 habitants
- de 5 000 à 10 000 habitants
- de 10 000 à 15 000 habitants
- de 15 000 à 25 000 habitants

Source : population Insee du fichier DGF 2023
Carte réalisée avec Geoptis Solution

Entre 2013 et 2023, les 2/3 des communes ont vu leur population augmenter. Après une baisse en 2019, la population moyenne par commune a progressé principalement sur les communes de plus de 10 000 habitants.

Évolution de la population par commune entre 2013 et 2023



Population et intercommunalité

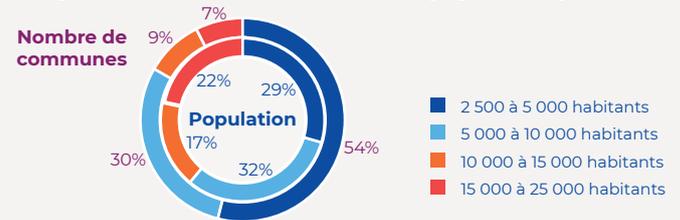
4 122 communes de 2 500 à 25 000 habitants.

Une population de **26,6 millions** d'habitants*, soit 39 % de la population nationale.

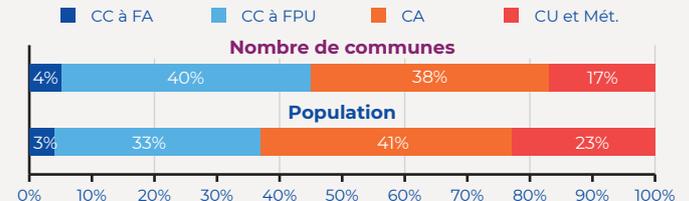
Une majorité des petites villes se situe dans la strate de 2 500 à 5 000 habitants (**54 %**), mais la répartition en termes de population se présente quasiment en trois tiers :

- un pour les communes de 2 500 à 5 000 habitants (**29 %**)
- un pour celles de 5 000 à 10 000 habitants (**32 %**)
- un pour les plus de 10 000 habitants (**39 %**)

Répartition des communes et de la population par strate



Répartition des communes et de la population* selon l'appartenance intercommunale au 1^{er} janvier 2023



Champ : communes de 2 500 à 25 000 habitants hors une commune isolée
* Population Insee du fichier DGF 2023

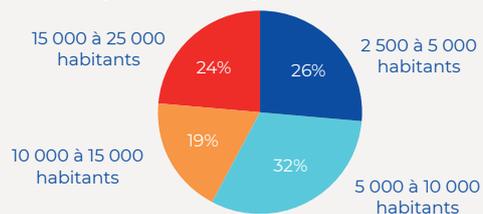
Les dépenses totales hors dette des petites villes en 2023

Dépenses totales hors dette
(Budgets principaux et budgets annexes)



Budget total hors dette des petites villes (budgets annexes inclus) : **41,9 milliards d'euros**, soit **39,5 %** du budget total hors dette des communes (hors ville de Paris). En moyenne, elles dépensent **1 577 euros par habitant**, en hausse de **6,6 %** par rapport à 2022.

Répartition des 41,9 Mds € de dépenses par strate de petites villes

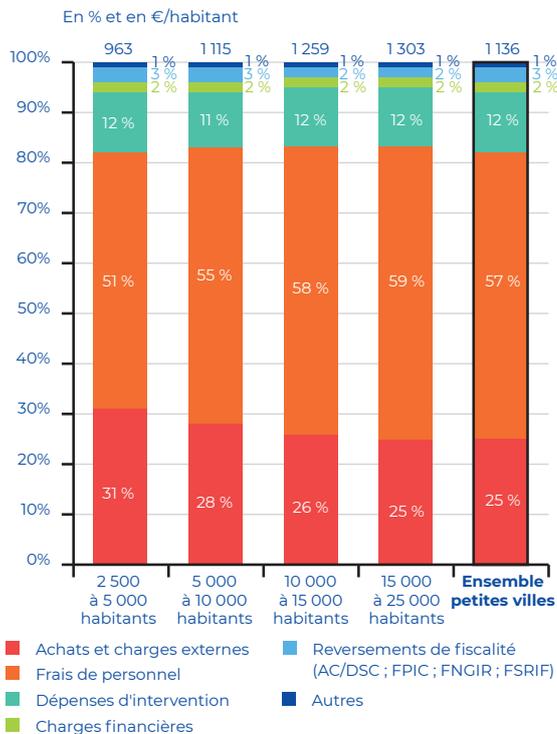


5 513 budgets annexes (BA) en 2023

Communes de :	Nombre moyen de BA sur l'ensemble	% de communes avec BA	Nombre moyen de BA sur communes avec BA	Poids des BA dans le budget total (hors dette)
2 500 à 5 000 habitants	1,3	44 %	2,3	5 %
5 000 à 10 000 habitants	1,4	41 %	2,5	4 %
10 000 à 15 000 habitants	1,4	42 %	2,4	3 %
15 000 à 25 000 habitants	1,5	39 %	2,6	2 %
Ensemble des petites villes	1,3	42 %	2,4	4 %

Les dépenses de fonctionnement des petites villes en 2023 (budgets principaux)

Ventilation des dépenses de fonctionnement



Les dépenses de fonctionnement des petites villes en 2023 s'élèvent à **30,2 milliards d'euros** (budgets principaux).
Leur niveau s'élève à **1 136 euros par habitant** en hausse de **4,7 %** par rapport à 2022.

Évolution des dépenses de fonctionnement des petites villes

En €/habitant	Évolution 2023/2013	TCAM* 2023/2013	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Communes de :				
2 500 à 5 000 habitants	+ 15,8 %	+ 1,5 %	+ 5,3 %	+ 13,8 %
5 000 à 10 000 habitants	+ 11,5 %	+ 1,1 %	+ 4,9 %	+ 11,8 %
10 000 à 15 000 habitants	+ 12,6 %	+ 1,2 %	+ 4,6 %	+ 11,9 %
15 000 à 25 000 habitants	+ 7,8 %	+ 0,8 %	+ 3,6 %	+ 9,2 %
Ensemble des petites villes	+ 12,2 %	+ 1,2 %	+ 4,7 %	+ 11,7 %

* TCAM : taux de croissance annuel moyen

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

En €/habitant*		CC FA	CC FPU	CA	CU+Mét.	Ensemble petites villes
Mutualisation ¹	Dépenses	15,3	26,5	27,7	9,0	23,9
	Recettes	27,9	16,7	17,9	21,2	18,3
Cofinancement ²	Dépenses	7,6	8,7	16,4	16,7	13,8
	Recettes	14,0	12,9	7,9	8,0	9,4
Attribution de compensation (AC)	Dépenses	nc	47,0	36,4	57,9	47,1
	Recettes	0,0	176,8	180,2	261,2	196,3
Dotation de solidarité communautaire (DSC)	Recettes	288,6	29,4	21,4	31,9	28,4

* Population des communes avec un flux financier > 0

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

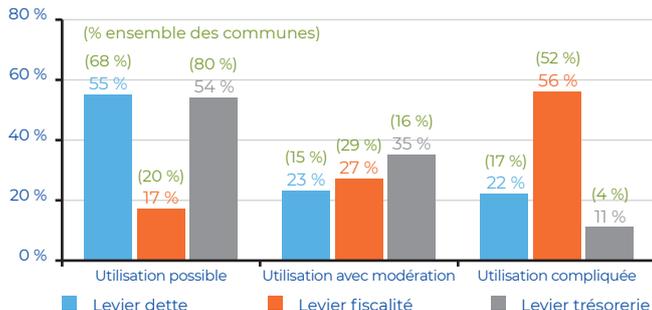
² Subventions versées ou reçues des GFP et syndicats

Les marges de manœuvre financières des petites villes pour financer la transition écologique

Analyse de la possibilité d'utiliser trois leviers de financement par les petites villes :

les leviers « dette » et « trésorerie » sont ceux qui peuvent être actionnés le plus facilement par une majorité de petites villes (55 % pour « dette » et 54 % pour « trésorerie ») tandis que le levier « fiscalité » est difficile à mobiliser pour 56 % d'entre elles, compte tenu du niveau d'effort fiscal déjà atteint.

Part des petites villes pouvant agir sur un des trois leviers identifiés



Méthodologie

Le levier « dette » est appréhendé à travers le délai de désendettement moyen sur 2021-2022-2023 (encours de dette/épargne brute). Son utilisation est considérée comme théoriquement possible quand ce ratio est inférieur à 4 ans, modérément possible entre 4 et 6 ans et délicate au delà de 6 ans sans une vraie vision prospective.

Le levier « fiscalité » est appréhendé à travers le niveau d'effort fiscal 2023 rapporté à la moyenne de la strate démographique. Si ce ratio est inférieur à 85 %, l'utilisation du levier est théoriquement possible, entre 85 % et 100 % elle l'est avec modération ; elle est plus compliquée politiquement au-delà de 100 %.

Le levier « trésorerie » est appréhendé à travers le ratio de la trésorerie 2023 en nombre de jours de dépenses. Son utilisation est en théorie possible si ce ratio est supérieur à 90 jours, elle l'est avec modération entre 90 et 30 jours ; en-dessous de 30 jours, son utilisation est plus délicate.

Collectivités locales : comment financer l'accélération des investissements climat ?

Les collectivités locales, du fait de leurs compétences et de leur patrimoine, ont un rôle majeur à jouer dans l'atteinte des objectifs de réduction de gaz à effet de serre.

À travers une étude publiée en 2022¹, I4CE (Institut de l'économie pour le climat) a estimé que l'effort d'investissement pour le climat des collectivités pour atteindre les objectifs fixés par la stratégie nationale bas-carbone, devra être d'au minimum 12 Md€ par an à l'horizon 2030. Ce montant représente plus du double de ce qu'elles dépensaient en 2020.

Une deuxième étude², publiée en novembre 2023 et réalisée en partenariat par I4CE et La Banque Postale, a complété cette analyse des besoins par une analyse de la capacité des collectivités à absorber ces dépenses supplémentaires.

Quatre scénarios prospectifs des comptes locaux sur la période 2022-2030 ont été réalisés. Chaque scénario repose sur **l'identification d'une modalité de financement des investissements : l'endettement, la mobilisation des ressources propres** (principalement le levier fiscal et l'utilisation de la trésorerie), **la redirection** (réorientation des investissements prévus vers des investissements dédiés au climat) **et le soutien de l'État** (en fonctionnement et en investissement).

Des messages communs à l'ensemble des collectivités locales ont pu être dégagés, et des freins identifiés (par exemple, la nécessité de recourir à l'endettement, l'impact modéré des économies d'énergie générées, la nécessité d'un dialogue construit avec l'État...).

Une des conclusions du rapport est que la réussite du financement de l'accélération des investissements climat passe par la mobilisation de tous ces leviers. Si au niveau global cela est possible, individuellement toutes les collectivités ne peuvent y recourir. Une analyse de la disparité des situations est donc utile.

Une première illustration de ces disparités est ici réalisée sur le périmètre des petites villes de France (hors outre-mer).

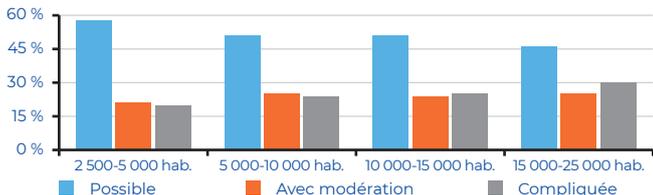
¹ Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone, I4CE, octobre 2022

² Collectivités locales : comment financer l'accélération des investissements climat ?, I4CE-La Banque Postale, novembre 2023

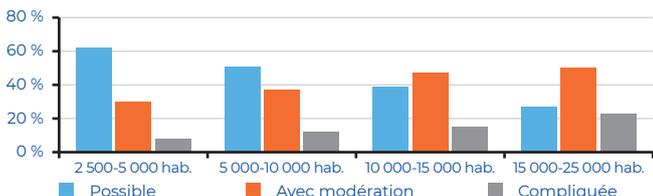
Les marges de manœuvre financières des petites villes pour financer la transition écologique

Analyse par strate démographique

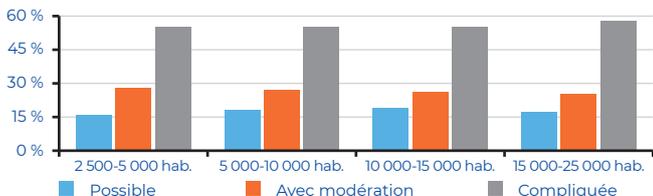
Utilisation du levier « dette »



Utilisation du levier « trésorerie »



Utilisation du levier « fiscalité »

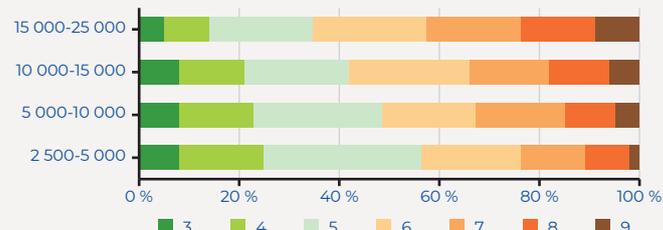


Les leviers « dette » et « trésorerie » sont surtout mobilisables par les plus petites communes tandis que le levier « fiscalité » est difficilement utilisable quelle que soit la taille démographique.

Utilisation d'un score synthétisant les trois leviers

La mobilisation d'un seul levier de financement n'est pas toujours optimale et selon le niveau d'investissement, il faut souvent l'associer avec au moins un autre levier. Il est donc intéressant de calculer un **score global agrégeant les résultats obtenus pour chacun des trois leviers**. Ces scores s'échelonnent de 3 (la commune est en mesure de mobiliser les trois leviers) à 9 (l'actionnement des trois leviers est plus délicate). Sur la strate des petites villes (PV), 51 % des communes (contre 71 % sur la France entière) ont un score compris entre 3 et 5, ce qui signifie que la moitié des PV peut théoriquement actionner au moins deux leviers. L'autre moitié, en revanche, peut rencontrer assez rapidement des difficultés de financement. À noter que plus la taille de la commune est élevée plus la part de communes avec un score supérieur à 5 est haute.

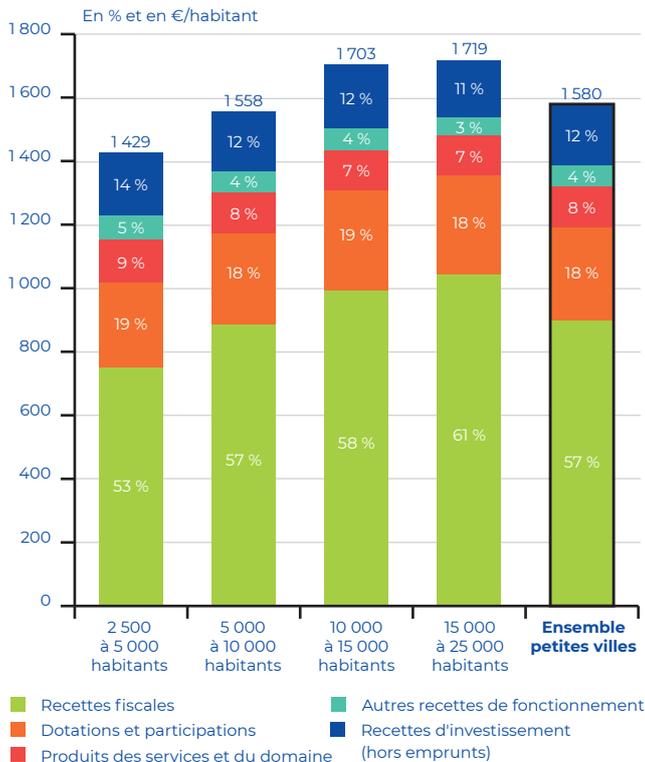
Répartition du score global par strate démographique des petites villes



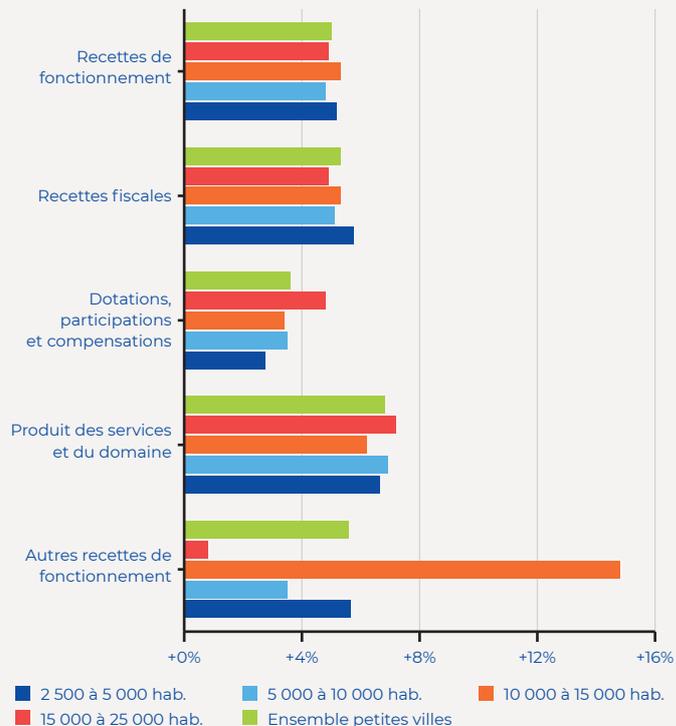
3 : utilisation possible des 3 leviers 9 : utilisation compliquée des 3 leviers

Les ressources des petites villes en 2023

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

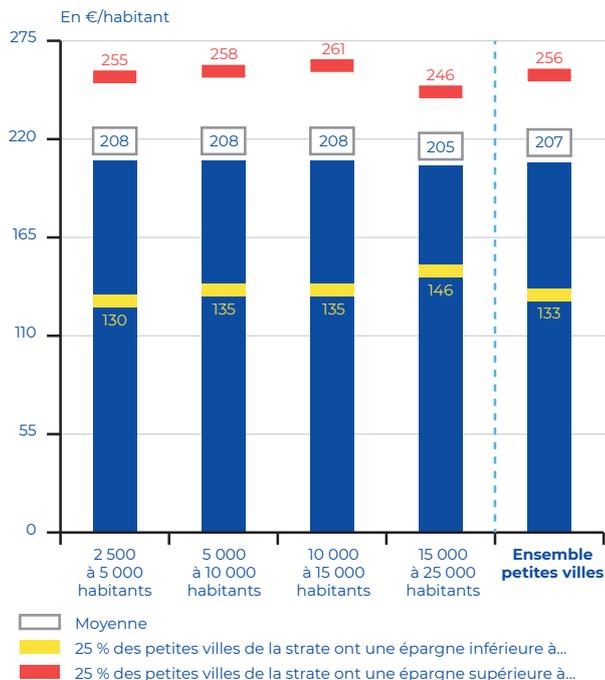


Évolution 2023/2022 des principales recettes de fonctionnement
(budgets principaux)



L'épargne des petites villes en 2023

Épargne brute* par strate démographique (budgets principaux)



* Les quartiles ont été calculés en retirant les communes ayant une épargne brute négative

L'épargne brute des petites villes s'élève à **5,5 milliards d'euros** en 2023. Elle représente **207 euros par habitant** (en progression de 6,6 % par rapport à 2022). Elle sert à financer les remboursements d'emprunts et les dépenses d'investissement.

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

Montants en €/habitant Communes de :	Épargne de gestion	Épargne brute	Évolution 2023/2022	Épargne nette
2 500 à 5 000 habitants	221	208	+7,1%	130
5 000 à 10 000 habitants	223	208	+3,9%	124
10 000 à 15 000 habitants	223	208	+10,6%	119
15 000 à 25 000 habitants	220	205	+7,1%	106
Total des petites villes	222	207*	+6,6%	121

* Épargne brute en retirant les épargnes négatives : 210 €/habitant
36 communes ont une épargne brute négative

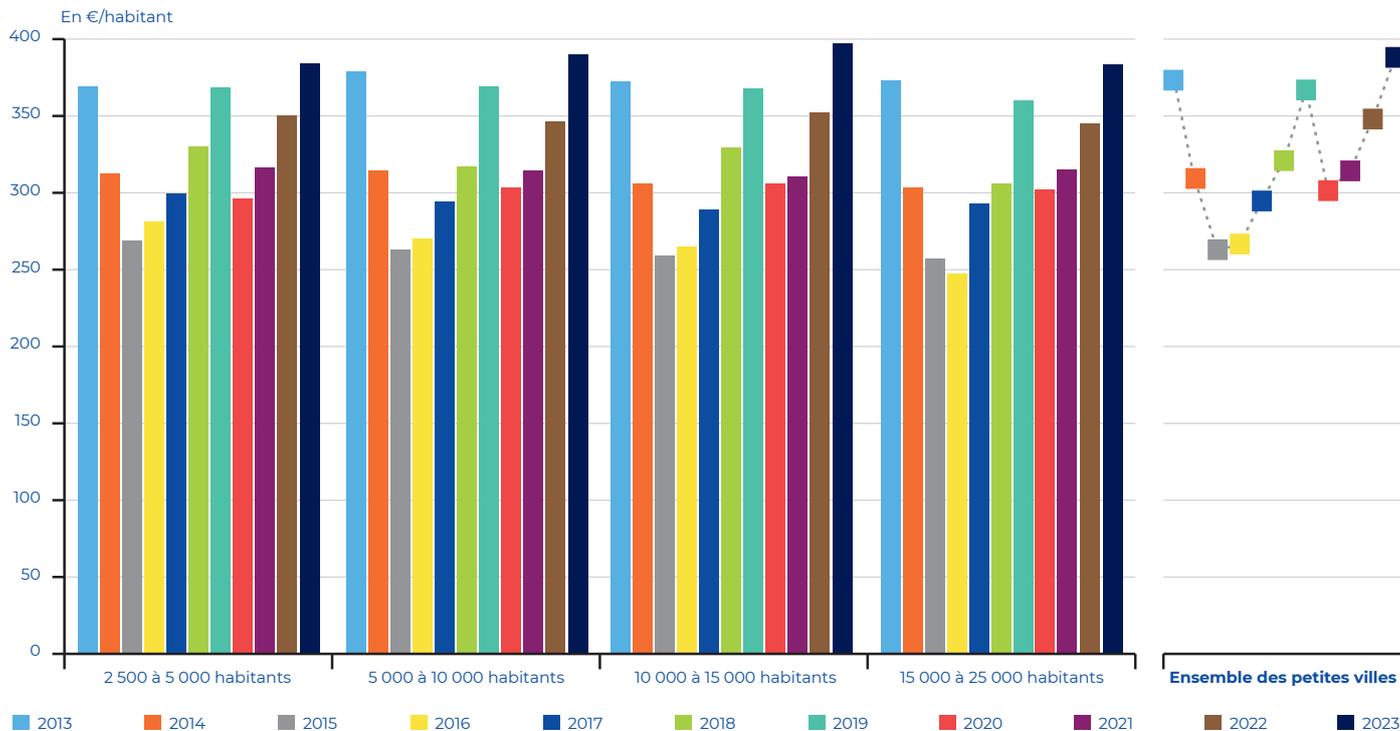
Épargne de gestion = recettes de gestion - dépenses de gestion
(hors flux financiers et exceptionnels)

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

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

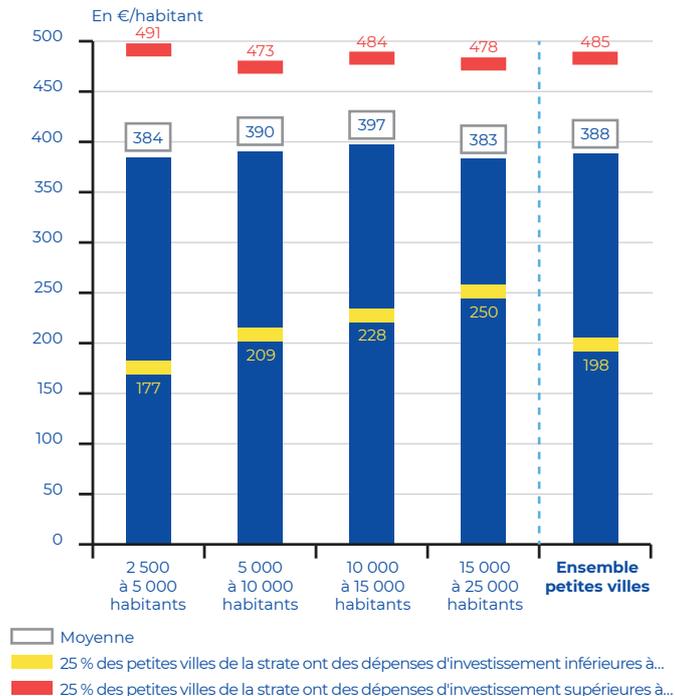
Évolution des dépenses d'investissement des petites villes entre 2013 et 2023

Dépenses d'investissement hors dette en euros par habitant Budgets principaux



Les dépenses d'investissement des petites villes sur les budgets principaux en 2023

Dépenses d'investissement hors dette en 2023
(budgets principaux)



Les dépenses d'investissement hors remboursements de la dette des petites villes s'élevèrent à **10,3 milliards d'euros** en 2023, soit **388 euros par habitant** en moyenne (en hausse de 11,5 % par rapport à 2022).

1 petite ville sur 4 investit :

moins de
198 euros
par habitant

plus de
485 euros
par habitant

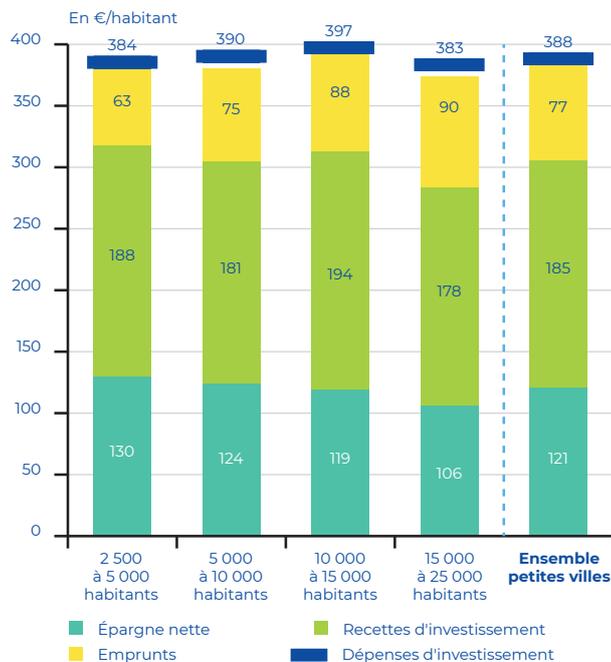
$$\text{Taux d'équipement} = \frac{\text{Dépenses d'investissement hors dette}}{\text{Recettes réelles de fonctionnement}}$$

Le taux d'équipement des petites villes s'élève en moyenne à **28,9 %**.

Communes de :	Taux moyen	1 petite ville sur 4 a un taux d'équipement	
		< à ...	> à ...
2 500 à 5 000 habitants	32,8 %	17,3 %	44,1 %
5 000 à 10 000 habitants	29,5 %	16,9 %	37,2 %
10 000 à 15 000 habitants	27,1 %	16,8 %	35,0 %
15 000 à 25 000 habitants	25,4 %	16,8 %	33,9 %
Ensemble des petites villes	28,9 %	17,0 %	40,1 %

Financement des investissements et encours de dette des petites villes en 2023

Financement des investissements (budgets principaux)

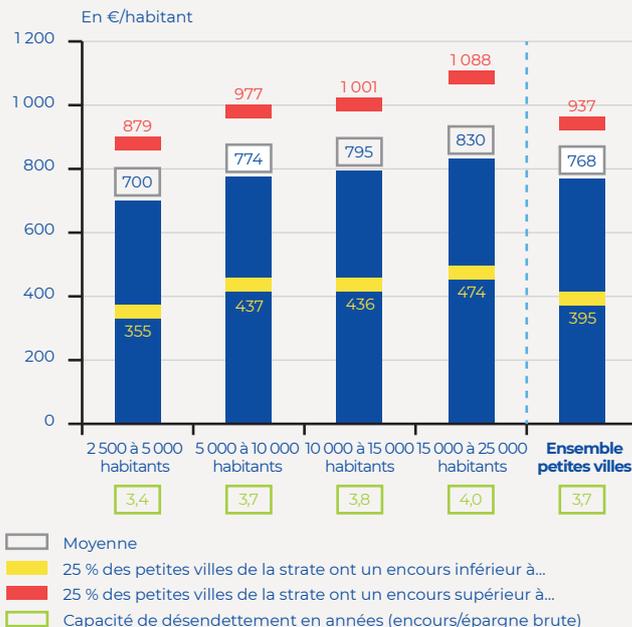


L'écart entre les modes de financement et le niveau d'investissement correspond à la variation du fonds de roulement.

Encours de dette en euros par habitant

Un encours de dette dans les budgets principaux de **20,4 milliards d'euros, soit 768 euros par habitant**.
 Un encours de dette dans les budgets annexes de **2,2 milliards d'euros, soit 204 euros par habitant** (pour les communes concernées).

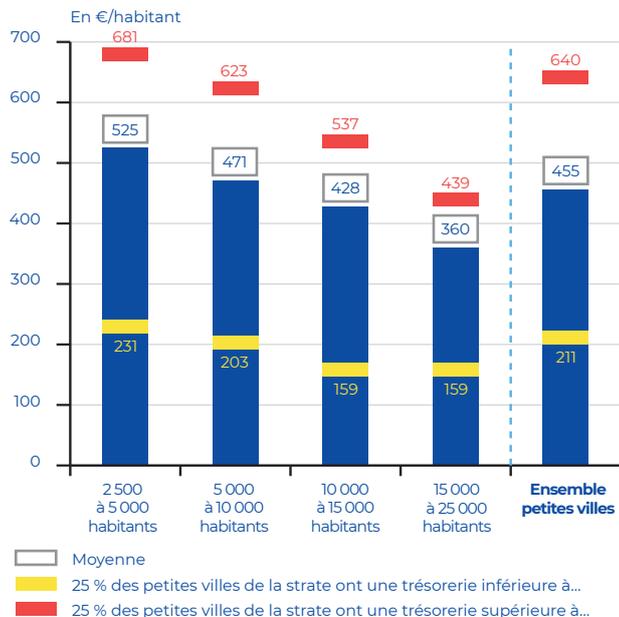
Encours de dette au 31 décembre 2023



La trésorerie des petites villes en 2023

Trésorerie en euros par habitant (budgets principaux)

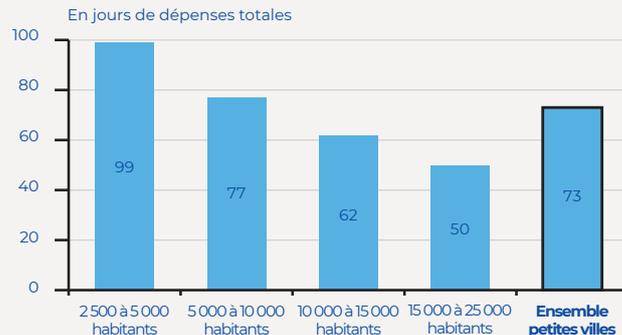
Une trésorerie des petites villes en fin d'année de **12,1 milliards d'euros**,
soit **455 euros par habitant**



Pour aller plus loin : consulter l'Accès Territoires n° 14
La trésorerie des collectivités locales, entre mythe et réalité.

Trésorerie en jours de dépenses

Trésorerie au 31 décembre 2023



Évolution de l'encours de dette et de la trésorerie

Communes de :	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2022
	Dette	Trésorerie
2 500 à 5 000 habitants	-2,9%	-0,5%
5 000 à 10 000 habitants	-0,6%	-0,6%
10 000 à 15 000 habitants	+3,7%	-1,8%
15 000 à 25 000 habitants	-2,0%	-2,8%
Ensemble des petites villes	-0,8%	-1,2%

Tableau de synthèse (budgets principaux)

Exercice 2023	Communes appartenant à :				Communes de :				Total petites villes
	CC à FA	CC à FPU	CA	CU et Mét.	2 500 à 5 000 hab.	5 000 à 10 000 hab.	10 000 à 15 000 hab.	15 000 à 25 000 hab.	
En euros par habitant									
Dépenses de fonctionnement	1 349	1 062	1 139	1 211	963	1 115	1 259	1 303	1 136
Recettes de fonctionnement	1 631	1 276	1 346	1 402	1 171	1 323	1 467	1 508	1 344
Recettes fiscales	1 009	811	906	996	751	886	992	1 042	899
Dotations et participations	420	299	290	246	261	281	312	310	287
Épargne brute	282	214	207	190	208	208	208	205	207
Recettes d'investissement hors dette	226	193	192	154	188	181	194	178	185
Dépenses d'investissement hors dette	523	401	395	339	384	390	397	383	388
Flux net de dette	-26	-10	-10	-5	-14	-9	-1	-10	-9
Encours de dette	955	822	772	662	700	774	795	830	768
Nombre de communes	158	1 669	1 580	714	2 219	1 224	379	300	4 122
Population (en milliers)	765	8 751	10 980	6 110	7 758	8 511	4 574	5 767	26 610
Population moyenne par ville	4 840	5 243	6 949	8 557	3 496	6 954	12 070	19 222	6 456

Le total des communes par appartenance intercommunale est de 4 121 et non 4 122 comme le champ de l'étude car une commune est une commune isolée.

Méthodologie

Les données financières de ce document sont issues des comptes 2023 des communes de France métropolitaine et d'outre mer (sauf l'analyse pages 6-7, uniquement sur la France métropolitaine), de 2 500 à 25 000 habitants de la DGFIP. Sauf mention contraire, elles reposent sur les budgets principaux. Quand les budgets annexes sont pris en compte les flux entre budgets sont consolidés.

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

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

Sigles

BP : budget principal

BA : budget annexe

CC : communauté de communes

CA : communauté d'agglomération

GFP : groupement à fiscalité propre

FA : fiscalité additionnelle

FPU : fiscalité professionnelle unique

CU : communauté urbaine

Mét. : métropole

AC : attribution de compensation

DSC : dotation de solidarité communautaire

CFE : cotisation foncière des entreprises

CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

DGF : dotation globale de fonctionnement

DSU : dotation de solidarité urbaine

DSR : dotation de solidarité rurale

DNP : dotation nationale de péréquation

Avertissement

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

Contacts

APVF :

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

La Banque Postale :

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

Publication de la Direction des études de La Banque Postale en partenariat avec
l'Association des Petites Villes de France - Juin 2024
La reproduction totale ou partielle du présent document doit s'accompagner de
la mention © La Banque Postale - APVF



Association des Petites Villes de France

42 Boulevard Raspail
75007 Paris
apvf.asso.fr

La Banque Postale

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