



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

Liberté  
Égalité  
Fraternité



agence nationale  
de la cohésion  
des territoires

# COMPRENDRE



## PETITES VILLES DE DEMAIN : UNE APPROCHE DE LEUR SITUATION BUDGÉTAIRE PAR NIVEAU DE CENTRALITÉ



La reproduction de cette publication est soumise à autorisation de l'ANCT ; contact : info@anct.gouv.fr

**Directeur de publication :** Stanislas Bourron (ANCT); **Responsable de collection :** Agnès Reiner (ANCT); **Directrice éditoriale :** Sylviane Le Guyader (ANCT); **Auteur :** Olivier Malaret (ANCT), avec la participation de Juliette Auricoste (ANCT) et Emmanuelle Le Bris (ANCT); **Cartographe :** Hassen Chougar (ANCT); **Mise en page :** Strateact'; **Photo de couverture :** Granville © Muriel Thoin (ANCT)

**Contact presse :** Kathleen André (Equancy), kathleen.andre@equancy.com

**Dépôt légal :** janvier 2023    **ISBN :** 978-2-492484-41-4

# Sommaire

<b>Contexte de l'étude</b>	<b>4</b>
• Des fonctions de centralité exercées par près de 31 % des communes françaises	4
• Le programme Petites villes de demain au service des centralités territoriales	5
 <b>Des structures budgétaires différentes selon les niveaux de centralité</b>	<b>6</b>
 <b>Centres d'équipements et de services locaux : des fragilités budgétaires et un effort d'équipement volontariste</b>	<b>8</b>
• Un financement des services publics important	8
• Un engagement marqué de l'État pour le fonctionnement des communes	9
• Une capacité d'épargne qui reste fragile	10
• Un effort d'équipement volontariste	12
• Un endettement relativement difficile à réduire	14
 <b>Centres d'équipements et de services intermédiaires : des contraintes budgétaires marquées et un effort d'équipement soutenu</b>	<b>17</b>
• Un financement des services publics tout juste maintenu	17
• Un engagement conséquent de l'État pour le fonctionnement des communes	18
• Une capacité d'épargne relativement contrainte	19
• Un effort d'équipement soutenu	21
• Un endettement qui diminue faiblement	23
 <b>Centres d'équipement et de services structurants : de fortes capacités d'épargne et un effort d'équipement très important</b>	<b>26</b>
• Un financement des services publics qui diminue	26
• Un engagement significatif de l'État pour le fonctionnement des communes	27
• Une capacité d'épargne en progression	28
• Un effort d'équipement marqué	30
• Un endettement qui reste important	32

# Contexte de l'étude

## Des fonctions de centralité exercées par près de 31 % des communes françaises

L'étude "Centralités : comment les identifier et quels rôles dans les dynamiques locales et intercommunales ?" - ANCT, INRAE, CESAER, Agro Sup, UBFC de juin 2020 -, a permis d'identifier le rôle et les influences de l'ensemble des communes de France métropolitaine à des échelles territoriales différentes, en particulier à celle de leur intercommunalité. Au-delà du nombre d'habitants et d'emplois de chaque commune, elle a pris en compte la nature et la concentration d'un ensemble de services, de commerces et d'équipements et qualifié les missions d'animation territoriale qui en résultent.

Dans le périmètre communal de 2020, quatre niveaux de centralité ont été définis et concernent 30,8 % des communes de France métropolitaine (les 69,2 % restant n'exerçant aucune fonction de centralité) :

- Centres d'équipements et de services locaux : 1<sup>er</sup> niveau de centralité (une douzaine de services et d'équipements du quotidien, commerce de proximité, services aux particuliers), 20,1 % des communes de France métropolitaine (7010 communes);
- Centres d'équipements et de services intermédiaires : 2<sup>e</sup> niveau de centralité (une vingtaine de services et d'équipements supplémentaires, santé, éducation jusqu'au collège, supermarché...), 8,2 % des communes de France métropolitaine (2880 communes);
- Centres d'équipements et de services structurants : 3<sup>e</sup> niveau de centralité (une dizaine de services et d'équipements supplémentaires, lycées, équipements sportifs et culturels, services de santé...), 2,1 % des communes de France métropolitaine (742 communes);

## CHAMP D'ÉTUDE ET SOURCE DES DONNÉES

L'analyse de la situation budgétaire et financière des communes bénéficiaires du programme Petites villes de demain porte sur la période 2015-2021. Sont prises en compte les communes ayant signé leur convention d'adhésion avant le 10 septembre 2022.

Elle s'appuie sur la comparaison d'indicateurs de dépenses et de recettes, d'épargne et d'endettement entre communes PVD et communes non PVD exerçant les fonctions de centralité telles que définies dans le cadre de l'étude « Centralités : comment les identifier et quels rôles dans les dynamiques locales et intercommunales ? » - ANCT, INRAE, CESAER, Agro Sup, UBFC, juin 2020.

Sont retenues, dans le Code officiel géographique 2021, les seules communes de France métropolitaine, dans la mesure où les communes ultramarines avaient été écartées de l'étude de juin 2020 en raison de spécificités en termes de services et d'équipements mal identifiées par le traitement statistique national.

Afin de mieux caractériser les fonctions territoriales des communes PVD, l'analyse est effectuée par niveau de centralité. Elle s'écarte d'une approche par strate démographique. Toutefois, pour éviter un certain nombre de biais liés à l'hétérogénéité en matière de population des communes, sont prises en compte, pour chaque niveau de centralité, des strates démographiques resserrées :

- de 500 à 4999 habitants pour les centres d'équipements et de services locaux (6757 communes en 2021 dont 198 communes PVD),
- de 2 000 à 9 999 habitants pour les centres d'équipements et de services intermédiaires (2 227 communes en 2021 dont 882 communes PVD),
- de 5 000 à 19 999 habitants pour les centres d'équipements et de services structurants (411 communes en 2021 dont 190 communes PVD).

L'analyse est menée à partir des données des budgets principaux et des budgets annexes issues des balances comptables de la Direction générale des finances publiques et consolidées par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, et des éléments de la Direction générale des collectivités locales en matière de dotations de l'État. La population prise en compte dans l'ensemble de l'étude est la population totale.

- Centres d'équipements et de services majeurs : 4<sup>e</sup> niveau de centralité (la quasi-totalité des services et des équipements), 0,4 % des communes de France métropolitaine (142 communes).

Toutes les communes sont rattachées au centre le plus proche pour chacun des 4 niveaux de centralité, délimitant des aires d'influence imbriquées et hétérogènes où les services et équipements fournis aux habitants viennent se compléter.

Lien vers l'étude : <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/kiosque/2020-synthese-centralites-synthese-de-létude-centralites-comment-les-identifier>

**Tableau 1 :**  
**Répartition des communes bénéficiaires du programme Petites villes de demain**

Communes PVD Convention signée avant le 10 septembre 2022	Nombre	Répartition
Centres d'équipements et de services locaux ou sans fonction de centralité	212	12,9 %
Centres d'équipements et de services intermédiaires	1172	71,4 %
Centres d'équipements et de services structurants	223	13,6 %
Communes ultra-marines (hors champ de l'étude de 2020)	35	2,1 %
Total	1642	100 %

**Champ :** communes de France métropolitaine et d'outre-mer – COG 2021

## Le programme Petites villes de demain au service des centralités territoriales

Lancé en octobre 2020, le programme Petites villes de demain permet aux élus des communes bénéficiaires d'impulser leurs actions et leurs projets pour répondre aux enjeux et aux transitions de leur territoire. Il bénéficie à plus de 1600 communes de moins de 20 000 habitants qui exercent des fonctions de centralité et qui présentent un certain nombre de fragilités socio-économiques (tableau 1). Piloté par l'ANCT et associant de nombreux partenaires, il vise à renforcer leur offre d'équipements et de services et conforter leurs dynamiques de développement territorial au service des habitants.

En complément des fragilités mesurant les dynamiques en termes d'emploi et de population, de niveau de vie, d'éloignement aux services et équipements qui ont contribué au choix des communes du programme PVD, l'étude de leurs caractéristiques budgétaires et financières doit permettre d'apporter un éclairage sur leurs capacités à mener à bien leurs différents projets et en particulier les projets d'équipements qu'elles portent au titre de leur fonction de centralité.

Lien vers le programme Petites villes de demain : <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/petites-villes-de-demain-45>

## Des dynamiques budgétaires au service des centralités

Les communes bénéficiaires du programme Petites villes de demain (PVD) - plus de 1600 communes - regroupent plus de 7 millions d'habitants en 2021, soit 10,7 % de la population française. Situées au sein de territoires de nature très différente, elles exercent des fonctions de centralité et d'animation territoriale liées à la présence d'équipements et la fourniture de services au profit de leurs habitants et de ceux des communes de leur aire d'influence ou d'attractivité. Quel que soit leur niveau de centralité (centre d'équipements et de services locaux, intermédiaires ou structurants), l'engagement financier des communes PVD est soutenu par un effort marqué de la part de l'État en matière de péréquation. Cette situation est significative d'une insuffisance de ressources eu égard à l'importance des charges à financer, au sein des communes PVD, qui peut contraindre leurs capacités d'épargne et d'autofinancement des équipements. Elle conforte les choix faits par les services déconcentrés de l'État d'accompagner les centralités présentant des fragilités.

Les communes PVD, plus particulièrement les centres d'équipements et de services locaux, engagent néanmoins un effort d'équipement par habitant relativement important. Il est significatif d'une démarche volontariste dans l'exercice des fonctions de centralité, qui pèse d'autant plus fortement sur les capacités financières de ces communes que leur niveau d'endettement est déjà relativement élevé.

# Des structures budgétaires différentes selon les niveaux de centralité

Chaque niveau de centralité implique des charges spécifiques en matière de services publics locaux et d'équipements pour la commune-centre concernée, comme pour l'intercommunalité à laquelle elle appartient. Elles sont liées tout autant au nombre d'habitants et aux caractéristiques démographiques et géographiques, économiques et sociales de la commune et de son aire d'influence, qu'à la nature des fonctions de centralité exercées.

Les structures budgétaires des communes sont différentes selon les niveaux de centralité en matière de dépenses de fonctionnement (graphique 1) comme de recettes de fonctionnement (graphique 2).

En 2021, les dépenses de personnel et les dépenses d'intervention pèsent davantage parmi les dépenses de fonctionnement dans les communes centre d'équipements et de services structurants, que dans les communes centre d'équipements et de services intermédiaires, et que dans les communes centre d'équipements et de services locaux.

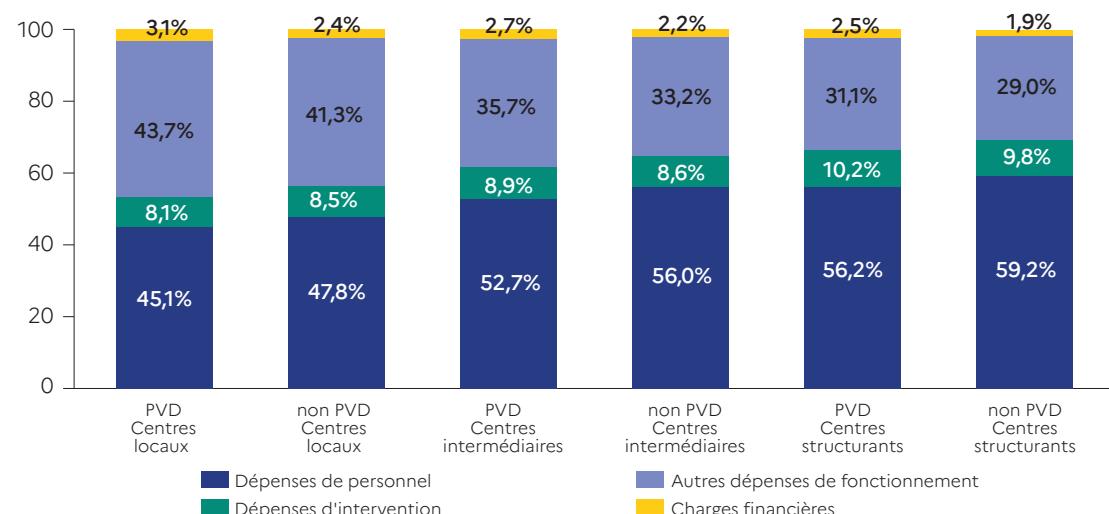
Dans chacun des trois niveaux de centralité, les poids respectifs de chaque catégorie de dépenses sont relativement comparables dans les communes, qu'elles bénéficient ou non du programme PVD.

Au sein des recettes de fonctionnement de 2021, les impôts locaux payés par les ménages et par les entreprises pèsent davantage dans les communes centre d'équipements et de services structurants, que dans les communes centre d'équipements et de services intermédiaires, et que dans les communes centre d'équipements et de services locaux. En revanche, la dotation globale de fonctionnement versée par l'État pèse davantage dans les communes centre d'équipements et de services locaux que dans les autres communes.

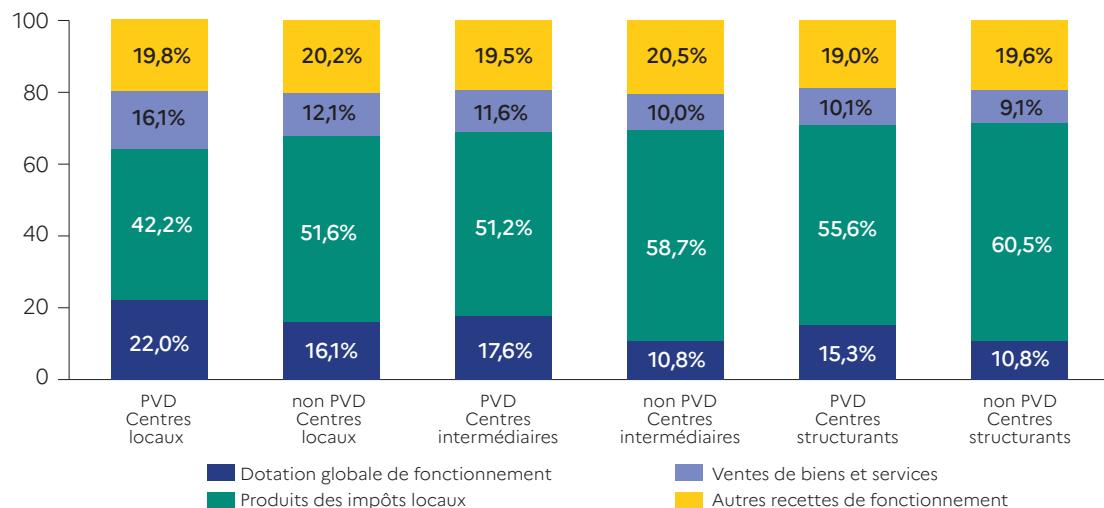
Dans chacun des trois niveaux de centralité, le poids des impôts locaux est nettement plus faible dans les communes bénéficiaires du programme PVD que dans celles qui n'en bénéficient pas. En revanche, le poids de la dotation globale de fonctionnement est nettement plus important dans les communes bénéficiaires du programme PVD.

Ces premiers constats mettent en évidence un certain nombre de disparités entre les communes bénéficiaires du programme PVD et les autres communes exerçant les mêmes fonctions de centralité. Ils peuvent être enrichis par une approche pour chaque niveau de centralité portant sur l'évolution d'une série d'indicateurs budgétaires et financiers entre 2015 et 2021 mesurant en particulier leurs capacités d'épargne et leurs situations d'endettement.

**Graphique 1:**  
**Structure des dépenses de fonctionnement en 2021 (en %)**



**Graphique 2 :**  
**Structure des recettes de fonctionnement en 2021 (en %)**



# Centres d'équipements et de services locaux : des fragilités budgétaires et un effort d'équipement volontariste

Dans cette partie est étudiée la situation budgétaire et financière de 198 communes PVD de 500 à 4 999 habitants, centre d'équipements et de services locaux, comparée à la situation de 6 559 communes non PVD, appartenant à la même strate démographique et de même niveau de centralité (tableau 2).

**Tableau 2 :**  
**Caractéristiques des communes étudiées**  
**(centre d'équipements et de services locaux)**

Communes de 500 à 4 999 habitants	PVD	non PVD
Nombre en 2021	198	6 559
dont 500 – 1 999 habitants	159	4 464
dont 2 000 – 4 999 habitants	39	1 895
Part de communes membres CA/CU/M	16,7 %	37,7 %
Part de communes membres CC	83,3 %	62,2 %
Population moyenne en 2021	1 533	1 699
Revenu imposable moyen (en euros par habitant) en 2021	13 027	15 502

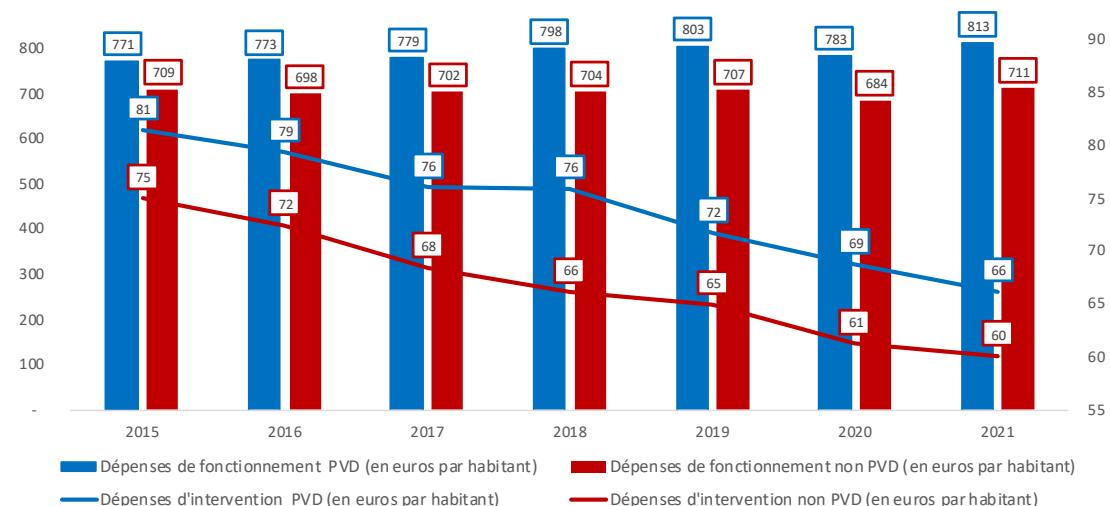
**Champ :** communes de France métropolitaine – COG 2021 – CA : communauté d'agglomération – CU : communauté urbaine – M : Métropole – CC : communauté de communes (parmi les non PVD, on dénombre une commune « isolée » n'appartenant à aucun EPCI)

## Un financement des services publics important

### Un montant par habitant des dépenses de fonctionnement relativement élevé

En 2015, le montant par habitant des dépenses de fonctionnement des communes PVD représente 1,09 fois celui des communes non PVD. En 2021, ce ratio s'élève à 1,14. Dans le contexte d'achèvement de la carte intercommunale et de redressement des finances publiques (réduction de la dotation globale de fonctionnement de 2014 à 2017 et maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement depuis), l'écart au profit des communes PVD s'accroît nettement à partir de l'année 2018. Après une année 2020 marquée par la diminution des dépenses de fonctionnement suite à la fermeture de nombreux services publics (sport, culture, transport...), l'évolution en 2021 retrouve un rythme de progression comparable aux évolutions antérieures (graphique 3).

**Graphique 3 :**  
**Centres d'équipements et de services locaux – Communes de 500 à 4 999 habitants – Dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention (en euros par habitant)**



Cet écart positif important peut provenir d'une évolution plus favorable en termes de recettes de fonctionnement dans les communes PVD (cf. graphique 5). Il peut également résulter de la forte proportion de communes PVD appartenant à une communauté de communes à fiscalité professionnelle unique ou à fiscalité additionnelle (83,3 % contre seulement 62,2 % pour les communes non PVD), où moins de compétences sont transférées au niveau intercommunal.

### Un montant par habitant des dépenses d'intervention en diminution

Au sein des dépenses de fonctionnement, les dépenses d'intervention par habitant (financement des services publics, dépenses d'action sociale, subvention aux associations...) diminuent. Elles restent légèrement plus importantes dans les communes PVD de 2015 à 2021 (graphique 3).

L'écart annuel, relativement faible (de 6 à 10 euros) entre les communes PVD et les communes non PVD, semble indiquer que malgré un niveau de revenus plus faible des habitants des communes PVD, l'ensemble des communes fournit globalement un effort comparable en direction des habitants. L'augmentation importante du montant de dépenses de fonctionnement par habitant constatée à compter de 2018 dans les communes PVD ne semble pas se traduire par un effort supplémentaire durable en matière de dépenses d'intervention.

## Un engagement marqué de l'État pour le fonctionnement des communes

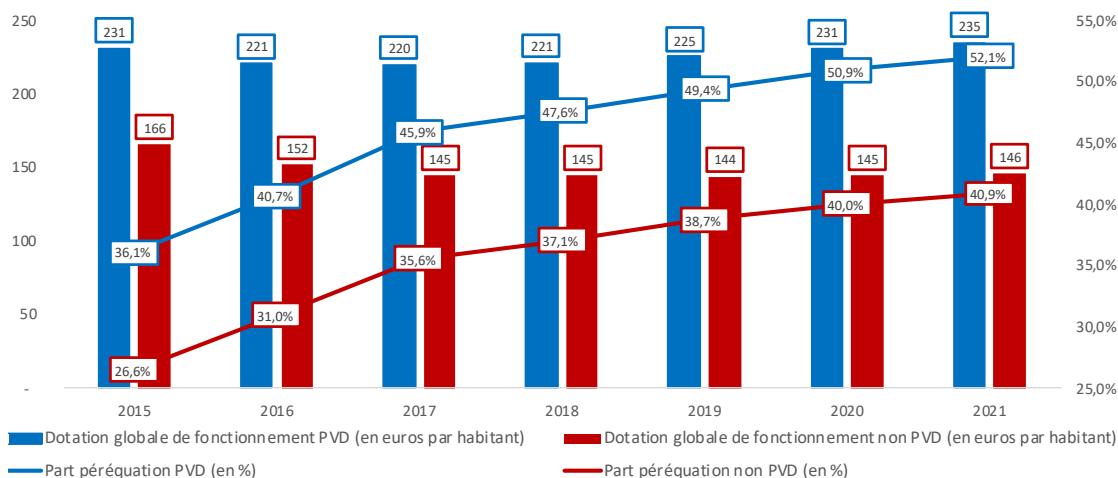
### Un montant par habitant de dotation globale de fonctionnement maintenu

Toutes les communes centre d'équipements et de services locaux ont été impactées par les objectifs nationaux de maîtrise des dépenses publiques matérialisés notamment par la diminution puis la stabilisation de l'enveloppe globale de la dotation globale de fonctionnement (DGF). L'impact a été moindre pour les communes PVD dont le montant par habitant de DGF a globalement retrouvé en 2020 son niveau de 2015. Sur la même période, le montant a diminué de 12 % pour les communes non PVD. L'année 2021 se caractérise par une reprise à la hausse plus importante dans les communes PVD (graphique 4).

### Un effort de péréquation relativement important

La différence d'évolution du montant de DGF par habitant résulte en partie d'un effort relativement important en matière de péréquation (dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation) au sein de la DGF dans les communes PVD. Les moyens consacrés à la péréquation augmentent de 45 % dans les communes PVD contre 39,7 % dans les communes

**Graphique 4 :**  
**Centres d'équipements et de services locaux – Communes de 500 à 4999 habitants – Dotation globale de fonctionnement (en euros par habitant) et part des dotations de péréquation dans la dotation globale de fonctionnement (en %)**



non PVD entre 2015 et 2021. Ainsi, l'écart entre la part de la péréquation au sein de la DGF des communes PVD et la part des communes non PVD s'accroît tout au long de la période (de + 9,5 points de pourcentage en 2015 à + 11,2 points de pourcentage en 2021), confirmant l'importance relative des charges des communes PVD eu égard à la faiblesse du niveau de revenus de leurs habitants (graphique 4).

## Une capacité d'épargne qui reste fragile

### Un montant par habitant d'épargne brute en nette augmentation (carte 1)

Les communes PVD ont pu améliorer leur épargne brute (recettes de fonctionnement – dépenses de fonctionnement) entre 2015 et 2021. L'augmentation du montant par habitant entre 2015 et 2019 dans les communes PVD est proche de celui enregistré dans les communes non PVD (respectivement + 5,6 % et + 6,6 %). Après une année 2020 marquée par une relative stagnation en raison en particulier de la diminution des recettes de fonctionnement, les communes PVD enregistrent en 2021 une amélioration sensible de l'épargne brute par habitant (graphique 5).

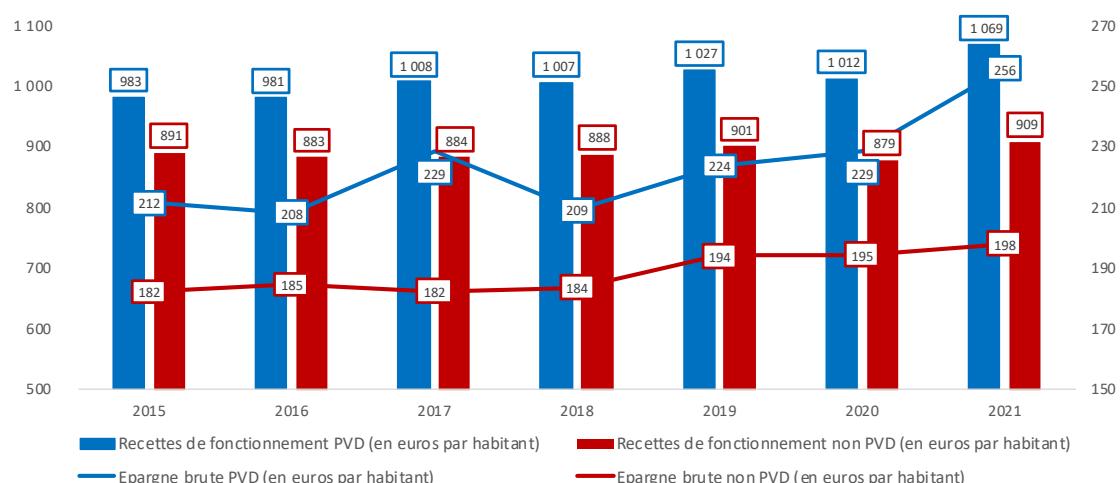
### Une évolution des recettes de fonctionnement par habitant relativement favorable

Le niveau d'épargne brute par habitant supérieur dans les communes PVD, malgré l'augmentation en matière de dépenses de fonctionnement qu'elles enregistrent en particulier à partir de l'année 2018 résulte d'une évolution du montant de recettes de fonctionnement par habitant relativement favorable. Entre 2015 et 2021, le montant par habitant des recettes de fonctionnement dans les communes PVD augmente de 8,7 %, de 2 % dans celui des communes non PVD. La différence d'évolution au profit des communes PVD est nette à partir de l'année 2017, en lien avec l'effort de péréquation qui apporte une forme de « garantie » sur l'évolution des recettes (graphique 5).

### Un produit par habitant de la fiscalité directe locale faible

L'évolution du montant de recettes de fonctionnement par habitant dans les communes PVD résulte principalement de l'augmentation régulière et importante du produit par habitant des impôts locaux pesant sur les ménages et les entreprises (+ 8,6 % entre 2015 et 2021, contre + 4,2 % dans les communes non PVD). Les effets semblent cependant davantage limités dans les communes PVD où le rendement par habitant des recettes fiscales locales est structurellement faible (un écart annuel de rendement par habitant au détriment des communes PVD de l'ordre de 30 euros jusqu'en 2020, qui se réduit en 2021, en raison de la baisse enregistrée dans les communes non PVD). La diminution de moitié de la valeur du foncier industriel constatée en 2021 semble impacter relativement moins les communes PVD (graphique 6).

**Graphique 5 :**  
Centres d'équipements et de services locaux – Communes de 500 à 4 999 habitants – Recettes de fonctionnement et épargne brute (en euros par habitant)



Carte 1

## Un montant par habitant d'épargne brute en nette augmentation

198 communes PVD

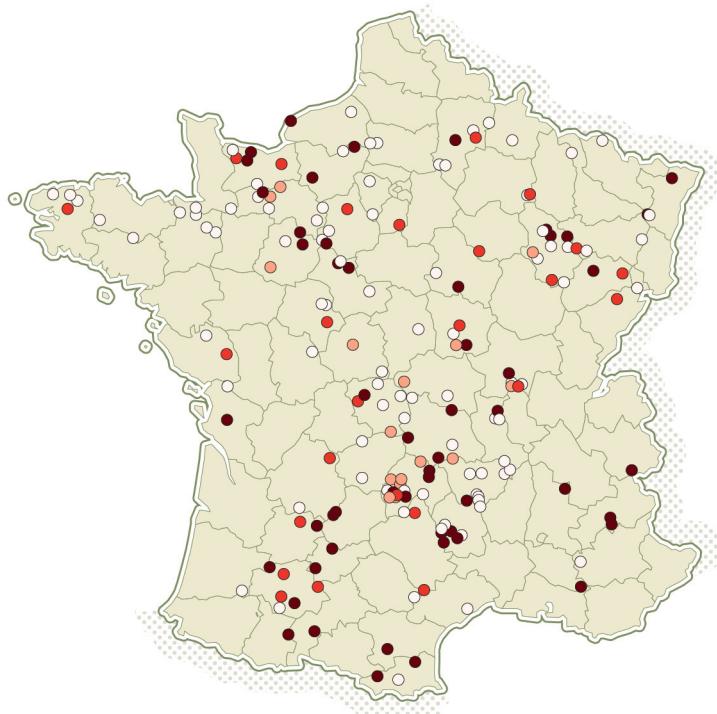
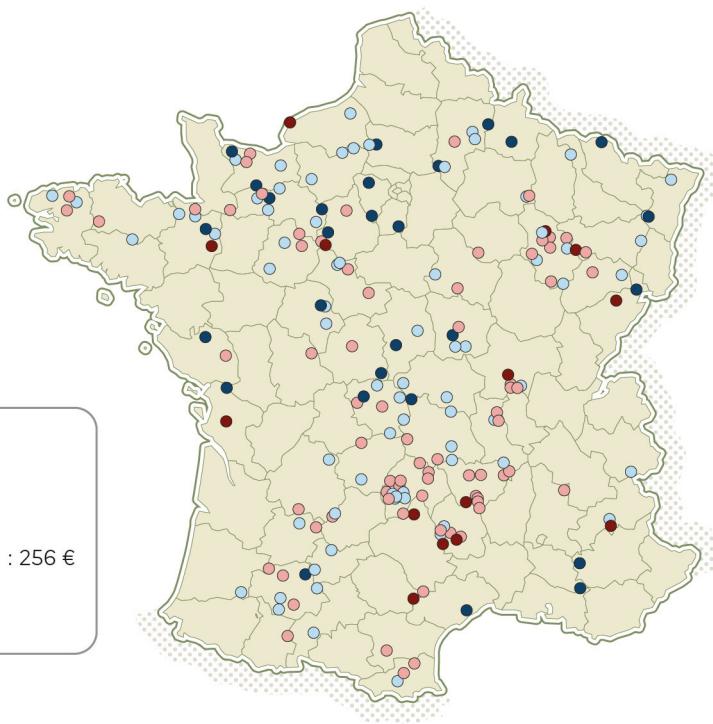
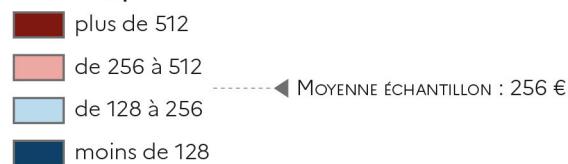


500 à 4 999  
HABITANTS

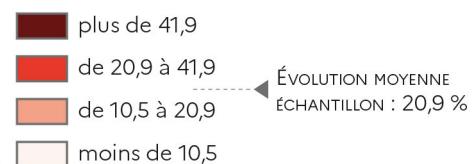


CENTRES D'ÉQUIPEMENTS  
ET DE SERVICES  
LOCAUX

### Épargne brute par habitant en 2021 en euros, par commune PVD



### Évolution entre 2015 et 2021 en %, par commune PVD

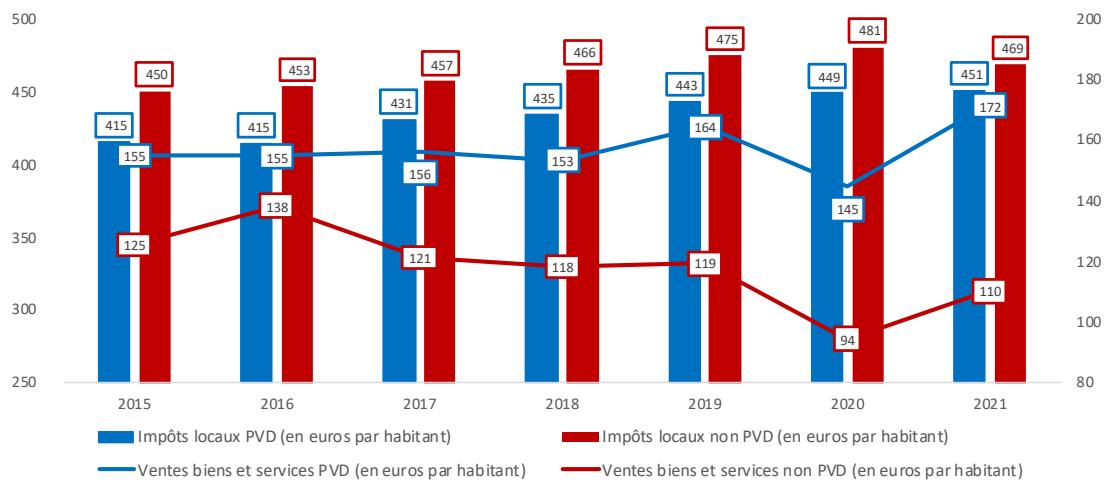


### POUR MIEUX COMPRENDRE

En 2021, 55 % des communes PVD (108 sur 198) ont un niveau d'épargne brute par habitant inférieur au niveau par habitant moyen (256 euros). Pour 51 % d'entre elles (101 sur 198), l'augmentation entre 2015 et 2021 est inférieure à la moitié de l'augmentation moyenne (+ 10,5 %).

Champ : France métropolitaine • Sources : OFGL 2021 ; Inrae-Cesaer & ANCT 2020 ; ANCT 2022 • Réalisation : Cartographie ANCT 12/2022

**Graphique 6 :**  
**Centres d'équipements et de services locaux – Communes de 500 à 4999 habitants – Produit des impôts directs locaux et ventes de biens et services (en euros par habitant)**



### Une tarification par habitant des services publics élevée

À l'inverse, la charge supportée au titre de la tarification des services publics locaux (ventes de biens et services) semble structurellement élevée dans les communes PVD. En 2019 puis en 2021, (l'année 2020 marquant une rupture en raison de la fermeture de nombreux services et équipements publics), le montant par habitant augmente fortement, alors qu'il diminue progressivement dans les communes non PVD dès 2016. Cette situation traduit une charge pour les usagers d'autant plus élevée dans les communes PVD (de + 30 euros en 2015 à + 62 euros en 2021) que les revenus des habitants y sont relativement plus faibles (graphique 6).

### Un effort d'équipement volontariste

#### Des financements engagés rapidement (carte 2)

Conformément au cycle électoral, le montant par habitant de dépenses d'équipement augmente au fur et à mesure du mandat municipal pour diminuer la dernière année. En 2016, l'effort d'équipement par habitant dans les communes PVD s'accroît de plus de 30 euros par rapport à 2015, alors qu'il reste stable dans les communes non PVD. L'écart au profit des communes PVD s'accroît chaque année et atteint 75 euros en 2019, année du cycle électoral où le montant est le plus important. Cette situation traduit une mise en œuvre plus rapide des projets d'équipement de la part des communes PVD. Elle a lieu dès 2016, alors que les communes non PVD semblent attendre 2017. L'augmentation enregistrée en 2021 correspond à la légère reprise enregistrée traditionnellement la première année pleine d'un mandat municipal (graphique 7).

#### Un recours à l'emprunt important

La capacité d'autofinancement des équipements (épargne nette/dépenses d'équipement) est relativement faible dans les communes PVD. Elles doivent donc recourir davantage à l'emprunt malgré une capacité d'épargne sur la section de fonctionnement (cf. graphique 5) relativement importante (graphique 7).

Carte 2

## Des financements engagés rapidement

198 communes PVD

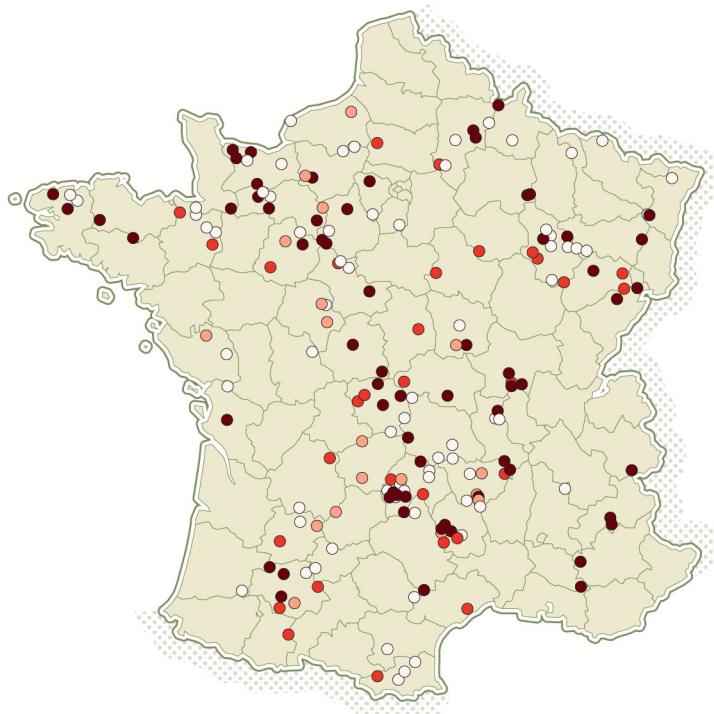
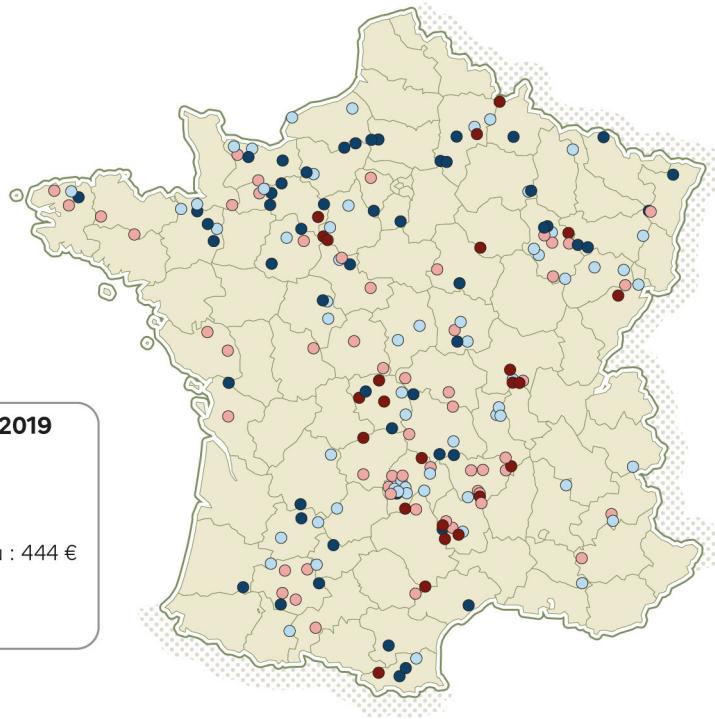
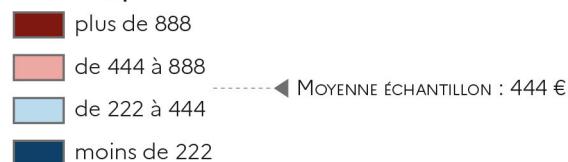


500 à 4 999  
HABITANTS

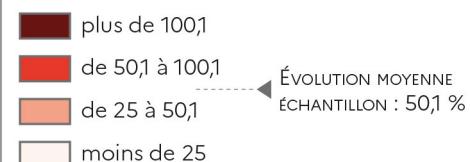


CENTRES D'ÉQUIPEMENTS  
ET DE SERVICES  
LOCAUX

Dépenses d'équipement par habitant en 2019  
en euros, par commune PVD



Évolution entre 2015 et 2019  
en %, par commune PVD



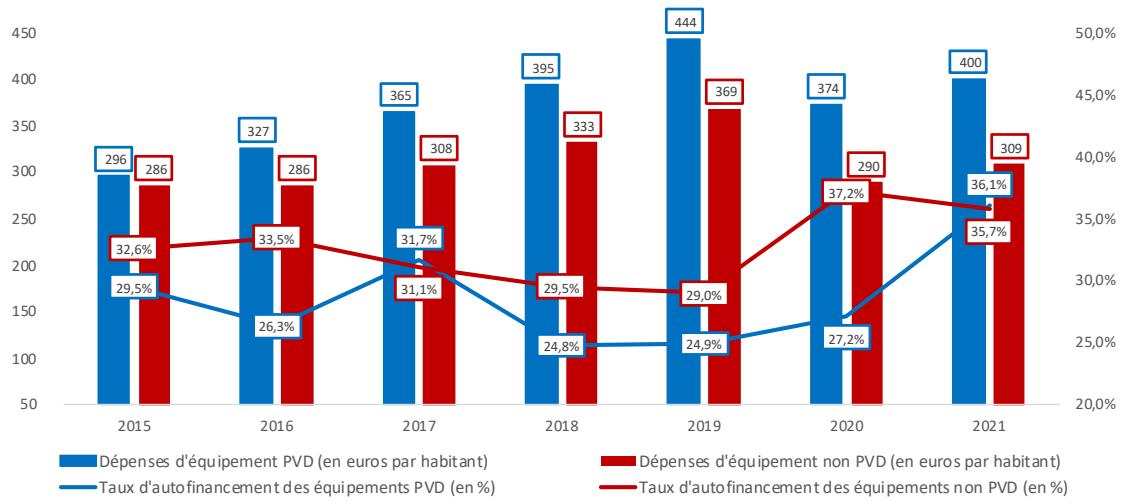
### POUR MIEUX COMPRENDRE

En 2019, 72 % des communes PVD (143 sur 198) engagent un effort d'équipement par habitant supérieur à la moitié de l'effort d'équipement par habitant moyen (222 euros).

Son augmentation entre 2015 et 2019 est supérieure à la moitié de l'augmentation moyenne (+ 25 %) pour 61 % d'entre elles (120 communes sur 198).

Champ : France métropolitaine • Sources : OFGL 2021 ; Inrae-Cesaer & ANCT 2020 ; ANCT 2022 • Réalisation : Cartographie ANCT 12/2022

**Graphique 7 :**  
**Centres d'équipements et de services locaux – Communes de 500 à 4 999 habitants – Dépenses d'équipement (en euros par habitant) et taux d'autofinancement des équipements (en %)**



## Un endettement relativement difficile à réduire

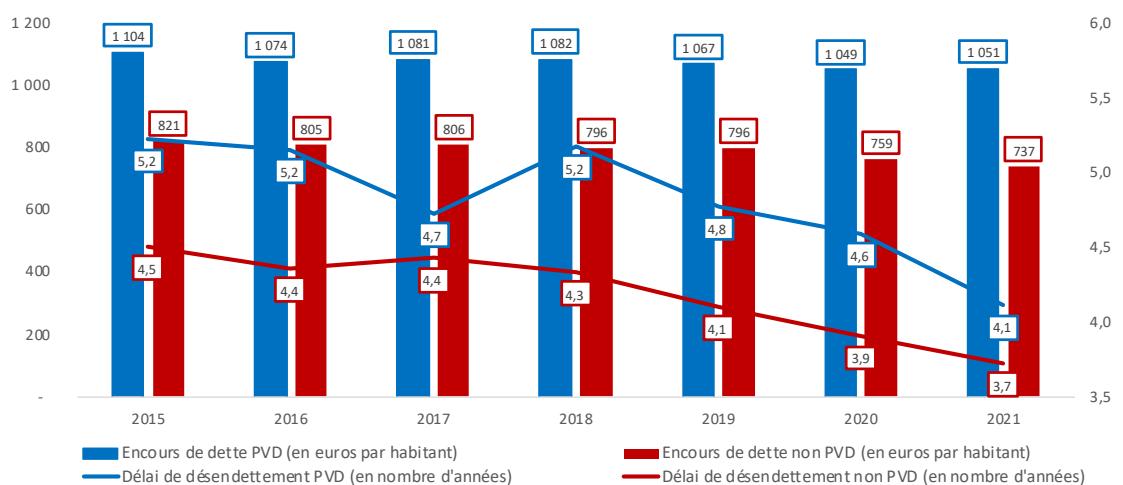
### Un délai de désendettement relativement élevé

Entre 2015 et 2021, l'encours de dette total des communes PVD diminue de 5,7 %, contre une diminution de 7,6 % dans les communes non PVD. Pour autant le délai de désendettement (encours de dette/épargne brute) diminue dans des proportions comparables dans les communes PVD et dans les communes non PVD, tout en restant plus élevé d'environ 6 mois en moyenne dans les premières (graphique 8).

### Un encours de dette par habitant en très faible diminution (carte 3)

Entre 2015 et 2021, l'encours de dette par habitant est nettement plus important dans les communes PVD. Il diminue de 4,8 % dans ces communes, et de 10,2 % dans les communes non PVD. Ainsi, en 2015 le niveau d'endettement par habitant des communes PVD représente 1,34 fois celui des communes non PVD. L'écart défavorable aux communes PVD s'accroît progressivement avec un ratio de 1,43 fois en 2021, sous l'effet d'efforts soutenus en faveur de l'équipement et de capacités d'autofinancement relativement plus faibles (graphique 8).

**Graphique 8 :**  
**Centres d'équipements et de services locaux – Communes de 500 à 4 999 habitants – Encours de dette (en euros par habitant) et délai de désendettement (en nombre d'années)**



Carte 3

## Un encours de dette par habitant en très faible diminution

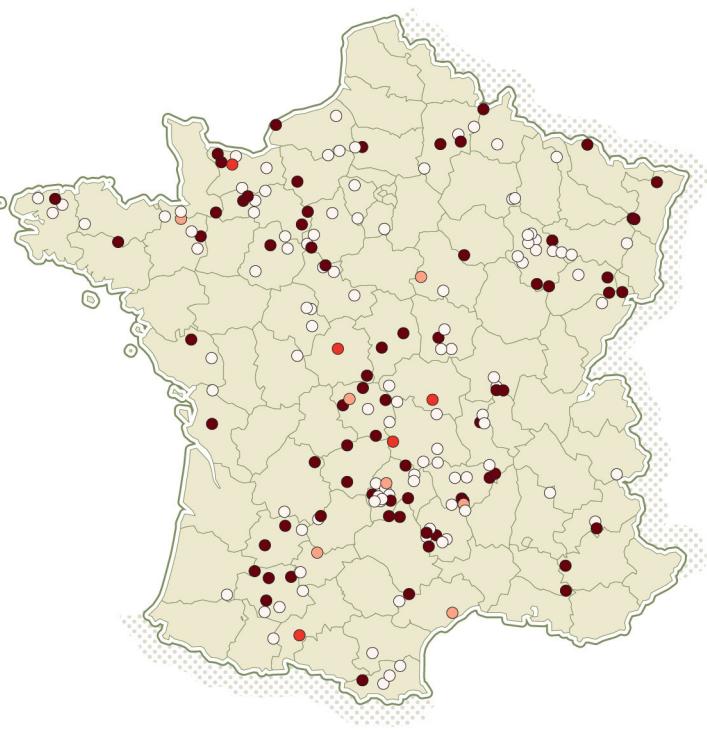
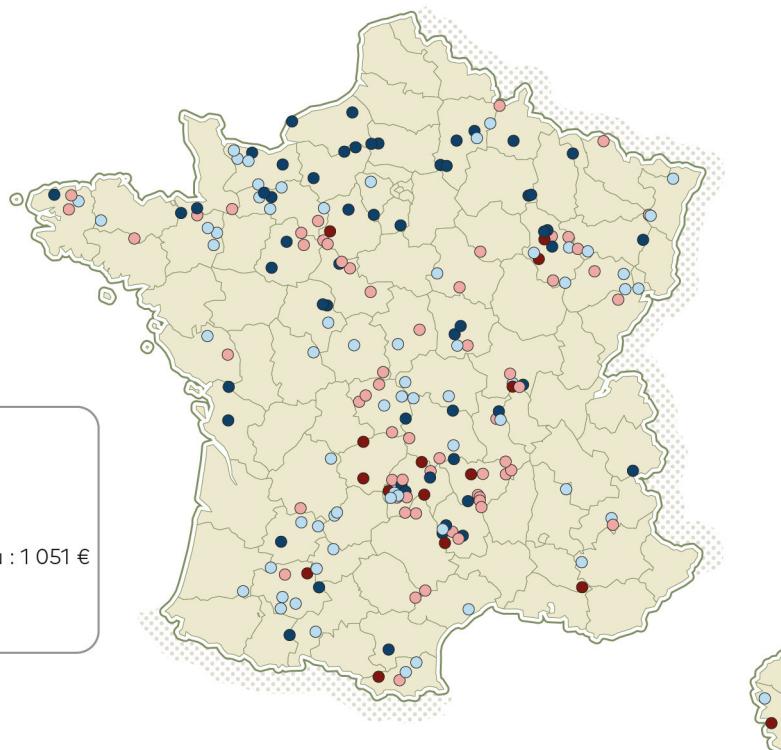
198 communes PVD



500 à 4 999  
HABITANTS



CENTRES D'ÉQUIPEMENTS  
ET DE SERVICES  
LOCAUX



### Évolution entre 2015 et 2021 en %, par commune PVD

- plus de -2,4
- de -4,8 à -2,4
- de -9,6 à -4,8
- moins de -9,6

ÉVOLUTION MOYENNE  
ÉCHANTILLON : -4,8 %

### POUR MIEUX COMPRENDRE

En 2021, 39 % des communes PVD (77 sur 198) ont un encours de dette par habitant supérieur à l'encours de dette par habitant moyen (1 051 euros). Entre 2015 et 2021, il augmente dans 37 % des communes PVD (73 sur 198), dans un contexte de diminution de 4,8 % de l'encours de dette moyen par habitant.

Champ : France métropolitaine • Sources : OFGL 2021 ; Inrae-Cesaer & ANCT 2020 ; ANCT 2022 • Réalisation : Cartographie ANCT 12/2022

## En conclusion

Les engagements en matière de financement des services publics locaux par habitant (dépenses de fonctionnement) sont relativement importants dans les communes centre d'équipements et de services locaux, bénéficiaires du programme Petites villes de demain, et notamment à partir de l'année 2018. Cette situation peut résulter d'un environnement qui apparaît relativement « protecteur » en matière d'évolution des recettes de fonctionnement.

La dotation globale de fonctionnement a été stabilisée dans les communes PVD par rapport à son niveau avant contribution au redressement des finances publiques, grâce à un renforcement constant de la part des dotations de péréquation. Cette situation tend cependant à indiquer qu'elles font face à des difficultés structurelles résultant de la faiblesse relative de leurs ressources pour faire face à leurs charges et justifiant l'effort de redistribution de l'État.

La crise sanitaire, qui s'est traduite par une diminution des dépenses de fonctionnement et une chute des recettes tarifaires en 2020, a impacté dans des proportions comparables les communes, qu'elles soient bénéficiaires ou non du programme Petites villes de demain.

Toutefois, l'évolution relativement importante du montant par habitant d'épargne brute dans les communes PVD semble résulter d'une évolution relativement favorable de 2015 à 2021 des recettes de fonctionnement. Cette situation apparaît contrainte en raison d'un rendement relativement limité du produit de la fiscalité locale et d'une tarification des services publics locaux relativement forte pour les habitants.

L'effort de financement des équipements est engagé plus rapidement dans les communes PVD. Pour autant, la capacité d'autofinancement plus limitée les conduit à recourir davantage à l'emprunt pour financer cet effort. En définitive, la réduction du délai de désendettement s'accompagne d'une faible diminution de l'encours de dette par habitant, qui peut traduire une certaine fragilité financière.

# Centres d'équipements et de services intermédiaires : des contraintes budgétaires marquées et un effort d'équipement soutenu

Dans cette partie est étudiée la situation budgétaire et financière de 882 communes PVD de 2000 à 9999 habitants, centre d'équipements et de services intermédiaires, comparée à la situation de 1345 communes non PVD, appartenant à la même strate démographique et de même niveau de centralité (tableau 3).

**Tableau 3 :**  
**Caractéristiques des communes étudiées**  
**(centres d'équipement et de services**  
**intermédiaires)**

Communes de 2000 à 9999 habitants	PVD	non PVD
Nombre en 2021	882	1345
dont 2000 – 4 999 habitants	613	653
dont 5 000 – 9 999 habitants	269	692
Part de communes membres CA/CU/M	23,3 %	63,8 %
Part de communes membres CC	76,7 %	36,2 %
Population moyenne en 2021	4 310	5 326
Revenu imposable moyen (en euros par habitant) en 2021	13 542	16 673

**Champ :** communes de France métropolitaine – COG 2021 – CA : communauté d'agglomération – CU : communauté urbaine – M : Métropole – CC : communauté de communes

communes PVD et les communes non PVD se réduit sensiblement dès l'année 2017. La diminution du montant par habitant enregistrée en 2020, semble indiquer que la fermeture de nombreux services publics due à la crise sanitaire et la réduction des dépenses qui en résulte, ont impacté les communes d'une façon comparable (graphique 9).

La démarche de redressement des finances publiques et l'achèvement de la carte intercommunale, ont relativement moins impacté les communes PVD, dont le montant par habitant de dépenses de fonctionnement s'est stabilisé entre 2015 et 2021, alors qu'il a diminué de 3 % dans les communes non PVD. La réduction de l'écart défavorable aux communes PVD, peut résulter en particulier d'une dynamique en termes de recettes de fonctionnement dans les communes PVD (cf. graphique 11) qui permet de maintenir relativement plus de marges de manœuvre pour le financement des services publics.

## Un montant par habitant des dépenses d'intervention en diminution

Les dépenses d'intervention par habitant diminuent dans les communes PVD. L'écart négatif annuel avec les communes non PVD se réduit progressivement entre 2015 et 2021. Sa faiblesse relative (de l'ordre de 1 à 2 euros) traduit cependant un effort de financement comparable en direction des habitants dans les communes PVD et dans les communes non PVD (graphique 9).

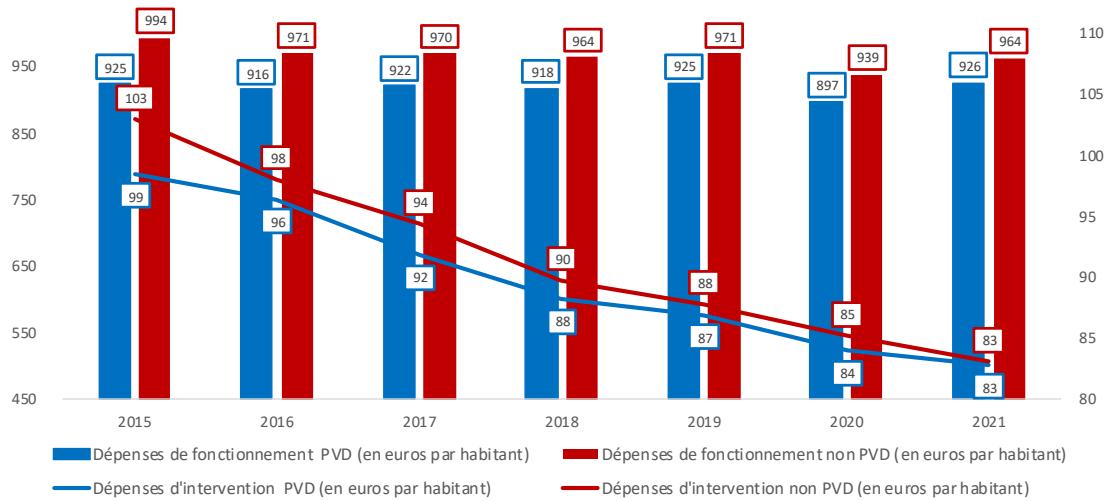
Le maintien du montant par habitant des dépenses de fonctionnement dans les communes PVD ne se traduit pas par un effort supplémentaire en matière de dépenses d'intervention (financement des services publics, dépenses d'aide sociale...) dans ces communes, malgré le niveau relativement faible de revenus des habitants.

## Un financement des services publics tout juste maintenu

### Un montant par habitant des dépenses de fonctionnement relativement faible

En 2015, le montant par habitant des dépenses de fonctionnement des communes PVD représente 0,93 fois celui des communes non PVD. En 2021, ce ratio s'élève à 0,96 fois. L'écart entre les

**Graphique 9 :**  
**Centres d'équipements et de services intermédiaires – Communes de 2000 à 9 999 habitants –**  
**Dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention (en euros par habitant)**



## Un engagement conséquent de l'État pour le fonctionnement des communes

### Un montant par habitant de dotation globale de fonctionnement qui repart à la hausse

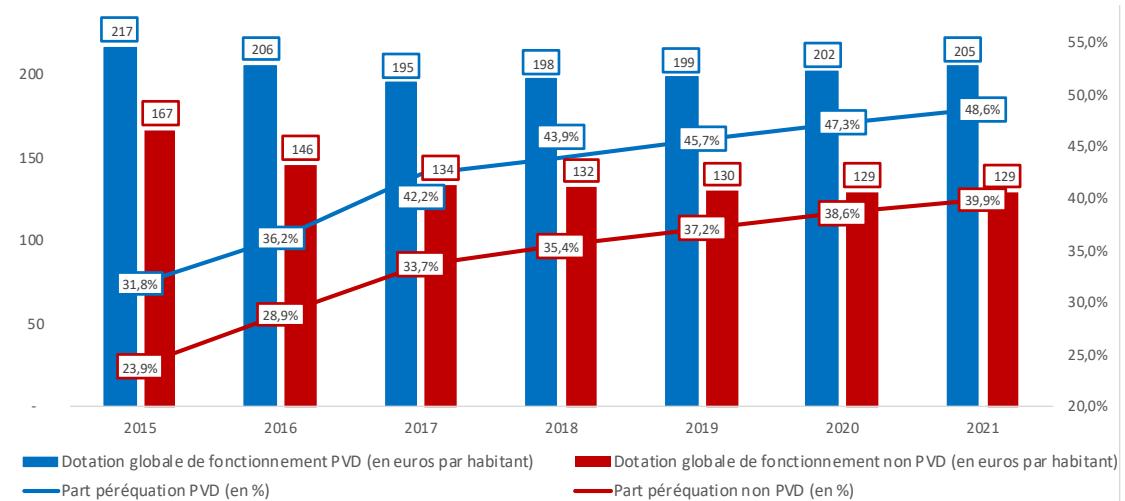
Toutes les communes centre de services et d'équipements intermédiaires, ont été impactées par les objectifs nationaux de maîtrise des

dépenses publiques, matérialisés notamment par la diminution puis la stabilisation de l'enveloppe globale de la DGF. L'impact a été moindre pour les communes PVD dont le montant par habitant de DGF est reparti à la hausse à partir de l'année 2018, conduisant au total à une diminution de 5,5 % entre 2015 et 2021, contre une diminution de 22,7 % pour les communes non PVD sur la même période (graphique 10).

### Un effort de péréquation relativement soutenu

La situation favorable aux communes PVD résulte en partie d'un effort de péréquation via la DSU, la DSR et la DNP relativement soutenu. Entre 2015 et 2021, les moyens consacrés à la péréquation augmentent de 44,6 % dans

**Graphique 10 :**  
**Centres d'équipements et de services intermédiaires – Communes de 2000 à 9 999 habitants –**  
**Dotation globale de fonctionnement (en euros par habitant) et part des dotations de péréquation dans la dotation globale de fonctionnement (en %)**



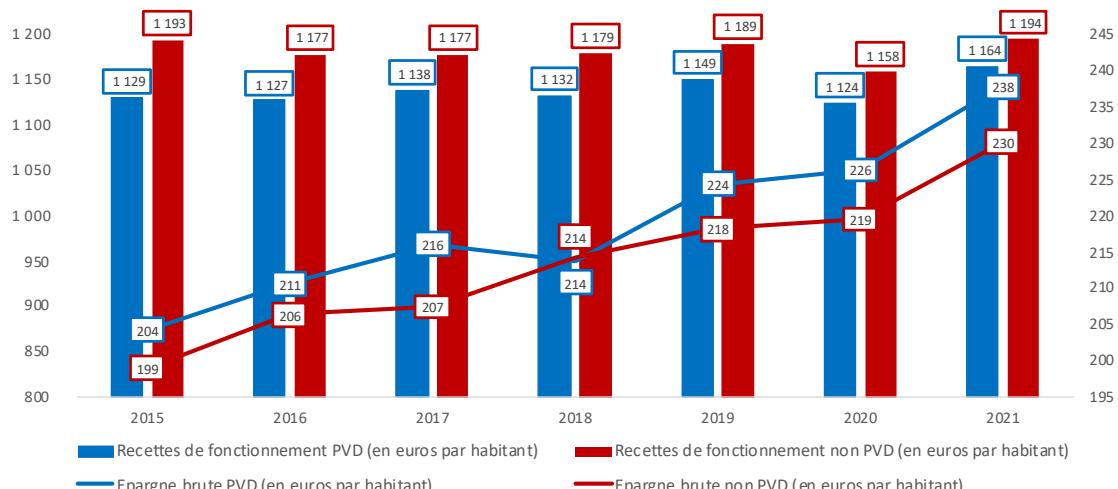
les communes PVD contre 34,1 % dans les communes non PVD. L'écart entre la part de la péréquation au sein de la DGF des communes PVD et celle des communes non PVD s'accroît tout au long de la période (de + 7,9 points de pourcentage en 2015 à + 8,7 points de pourcentage en 2021), confirmant l'importance relative des charges des communes PVD eu égard à la faiblesse du niveau de revenus de leurs habitants (graphique 10).

## Une capacité d'épargne relativement contrainte

### Un montant par habitant d'épargne brute en forte augmentation (carte 4)

Les communes PVD ont pu améliorer progressivement leur épargne brute (recettes de fonctionnement – dépenses de fonctionnement) entre 2015 et 2021. L'augmentation du montant par habitant entre 2015 et 2019 est comparable dans les communes PVD et dans les communes non PVD (respectivement + 16,6 % et + 15,5 %). Après une année 2020 marquée par une relative stagnation en raison en particulier de la diminution en termes de recettes de fonctionnement dans l'ensemble des communes, l'épargne brute par habitant repart à la hausse dans les communes PVD en 2021 (graphique 11).

**Graphique 11 :**  
**Centres d'équipements et de services intermédiaires – Communes de 2000 à 9 999 habitants – Recettes de fonctionnement et épargne brute (en euros par habitant)**



### Une évolution des recettes de fonctionnement par habitant marquée

Le niveau d'épargne brute par habitant plus important dans les communes PVD semble résulter d'une évolution du montant de recettes de fonctionnement par habitant plus favorable, en particulier à compter de 2019. Entre 2015 et 2021, le montant par habitant des recettes de fonctionnement dans les communes PVD augmente de 3,1 %, il est stable dans les communes non PVD. La différence d'évolution au profit des communes PVD est marquée à partir de 2019 en lien notamment avec l'effort de péréquation qui peut constituer une forme de « garantie » sur l'évolution des recettes (graphique 11).

### Un produit par habitant de la fiscalité directe locale qui reste limité

L'évolution du montant de recettes de fonctionnement par habitant dans les communes PVD résulte principalement de l'augmentation régulière et importante du produit par habitant des impôts locaux pesant sur les ménages et les entreprises (+ 5,7 % entre 2015 et 2021, contre + 2,9 % dans les communes non PVD). Les effets semblent cependant davantage limités dans les communes PVD où le rendement par habitant des recettes fiscales locales est structurellement faible (un écart annuel de rendement par habitant au détriment des communes PVD de l'ordre de 110 à 118 euros qui se réduit en 2021). La diminution de moitié de la valeur du foncier industriel constatée en 2021 semble impacter davantage les communes non PVD (graphique 12).

Carte 4

## Un montant par habitant d'épargne brute en forte augmentation

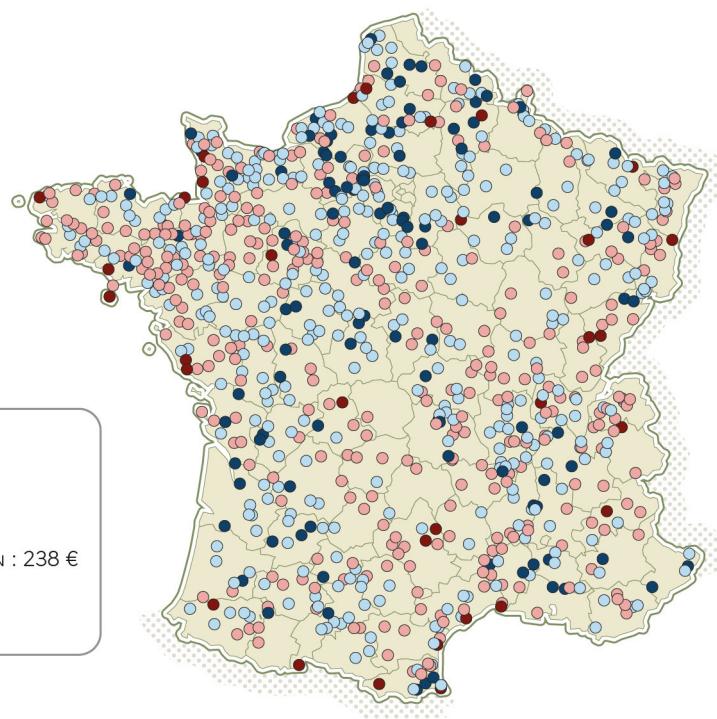
882 communes PVD



2 000 à 9 999  
HABITANTS

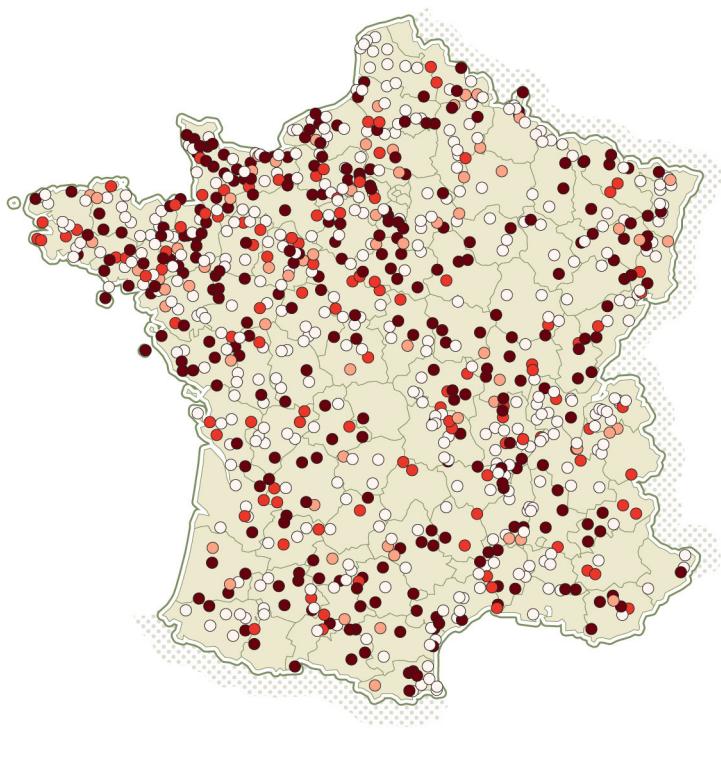


CENTRES D'ÉQUIPEMENTS  
ET DE SERVICES  
INTERMÉDIAIRES



### Épargne brute par habitant en 2021 en euros, par commune PVD

- plus de 475
  - de 238 à 475
  - de 119 à 238
  - moins de 119
- Moyenne échantillon : 238 €



### Évolution entre 2015 et 2021 en %, par commune PVD

- plus de 32,8
  - de 16,4 à 32,8
  - de 8,2 à 16,4
  - moins de 8,2
- Évolution moyenne  
échantillon : 16,4 %

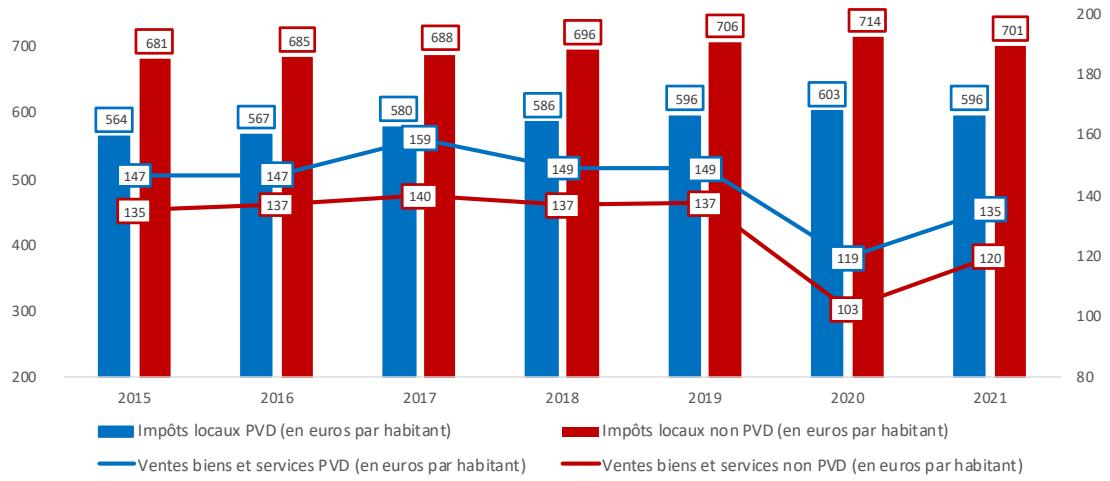


### POUR MIEUX COMPRENDRE

En 2021, 57 % des communes PVD (502 sur 882) ont un niveau d'épargne brute par habitant inférieur au niveau par habitant moyen (238 euros). Pour 47 % d'entre elles (413 sur 882), l'augmentation entre 2015 et 2021 est inférieure à la moitié de l'augmentation moyenne (+ 8,2 %).

Champ : France métropolitaine • Sources : OFGL 2021 ; Inrae-Cesaer & ANCT 2020 ; ANCT 2022 • Réalisation : Cartographie ANCT 12/2022

**Graphique 12 :**  
**Centres d'équipements et de services intermédiaires – Communes de 2000 à 9 999 habitants –**  
**Produit des impôts directs locaux et ventes de biens et services (en euros par habitant)**



### Une tarification par habitant des services publics forte

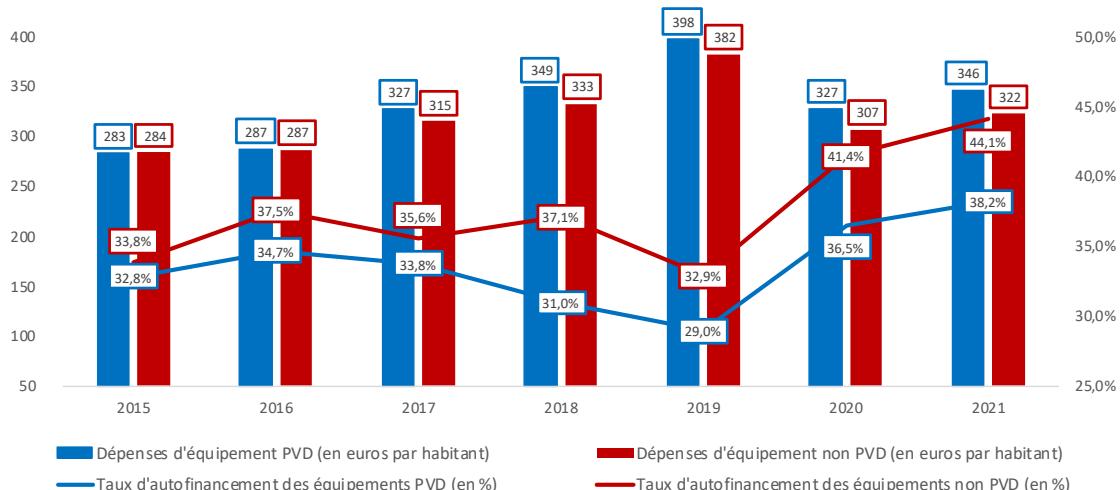
À l'inverse, la charge supportée au titre de la tarification des services publics locaux (ventes de biens et services) semble structurellement forte dans les communes PVD. Entre 2015 et 2021 (l'année 2020 est peu significative en raison de la fermeture de nombreux services et équipements publics), le montant par habitant évolue de façon comparable dans les communes PVD et dans les communes non PVD. L'écart annuel au détriment des communes PVD de l'ordre de 15 euros se maintient. Cette situation traduit une charge pour les usagers d'autant plus élevée dans les communes PVD que les revenus des habitants y sont relativement plus faibles (graphique 12).

## Un effort d'équipement soutenu

### Des investissements importants (carte 5)

L'effort d'équipement par habitant dans les communes PVD s'accroît de façon sensible à partir de 2017 (+ 40 euros contre + 28 euros dans les communes non PVD). Il reste par la suite légèrement plus important que dans les communes non PVD. L'écart annuel au profit des communes PVD atteint + 16 euros en 2019, année du cycle électoral où le montant par habitant est le plus important (graphique 13).

**Graphique 13 :**  
**Centres d'équipements et de services intermédiaires – Communes de 2000 à 9 999 habitants –**  
**Dépenses d'équipement (en euros par habitant) et taux d'autofinancement des équipements (en %)**



**Carte 5**  
**Des investissements importants**

**882 communes PVD**

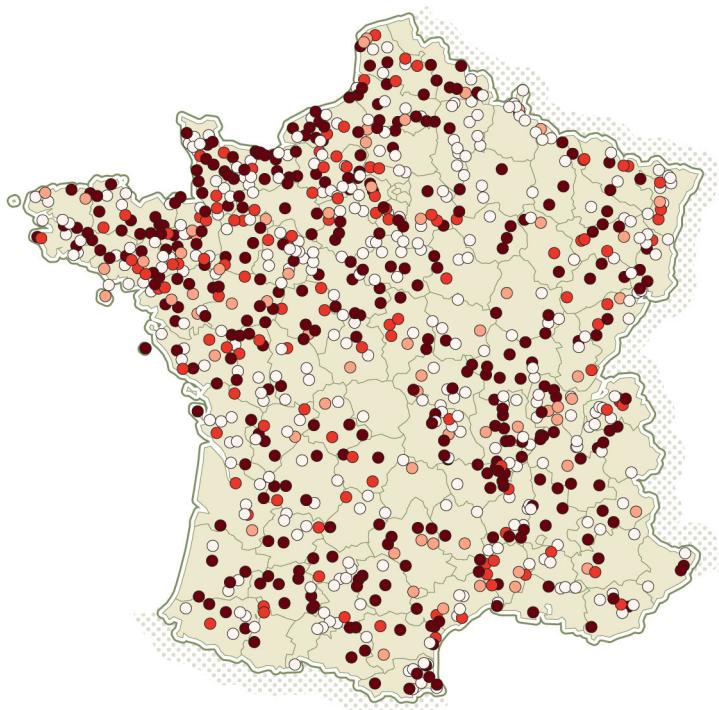
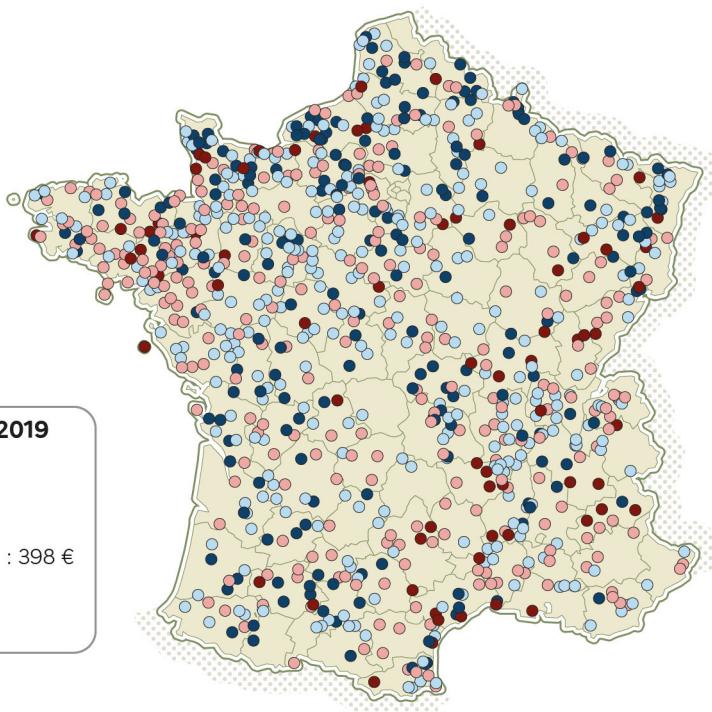
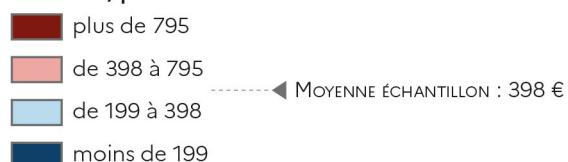


2 000 à 9 999  
HABITANTS

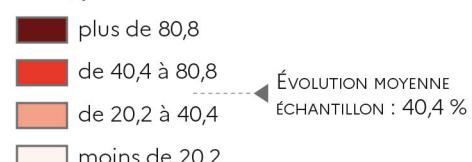


CENTRES D'ÉQUIPEMENTS  
ET DE SERVICES  
INTERMÉDIAIRES

**Dépenses d'équipement par habitant en 2019  
en euros, par commune PVD**



**Évolution entre 2015 et 2019  
en %, par commune PVD**



**POUR MIEUX COMPRENDRE**

En 2019, 78 % des communes PVD (682 sur 882) engagent un effort d'équipement par habitant supérieur à la moitié de l'effort d'équipement par habitant moyen (199 euros).

Son augmentation entre 2015 et 2019 est supérieure à la moitié de l'augmentation moyenne (+ 20,2 %) pour 61 % d'entre elles (534 communes sur 882).

Champ : France métropolitaine • Sources : OFGL 2021 ; Inrae-Cesaer & ANCT 2020 ; ANCT 2022 • Réalisation : Cartographie ANCT 12/2022

Cette situation traduit un effort d'équipement marqué dans les communes PVD, qui reste cependant en phase avec le cycle électoral (2017 étant la 3<sup>e</sup> année pleine du mandat municipal 2014-2020, au cours de laquelle les projets sont véritablement engagés). L'augmentation enregistrée en 2021 correspond à la légère reprise enregistrée traditionnellement la première année pleine d'un mandat municipal.

### Un recours à l'emprunt important

La capacité d'autofinancement des équipements (épargne nette/dépenses d'équipement) est relativement faible dans les communes PVD. Elles doivent donc recourir davantage à l'emprunt malgré une capacité d'épargne sur la section de fonctionnement (cf. graphique 11) relativement importante (graphique 13).

## Un endettement qui diminue faiblement

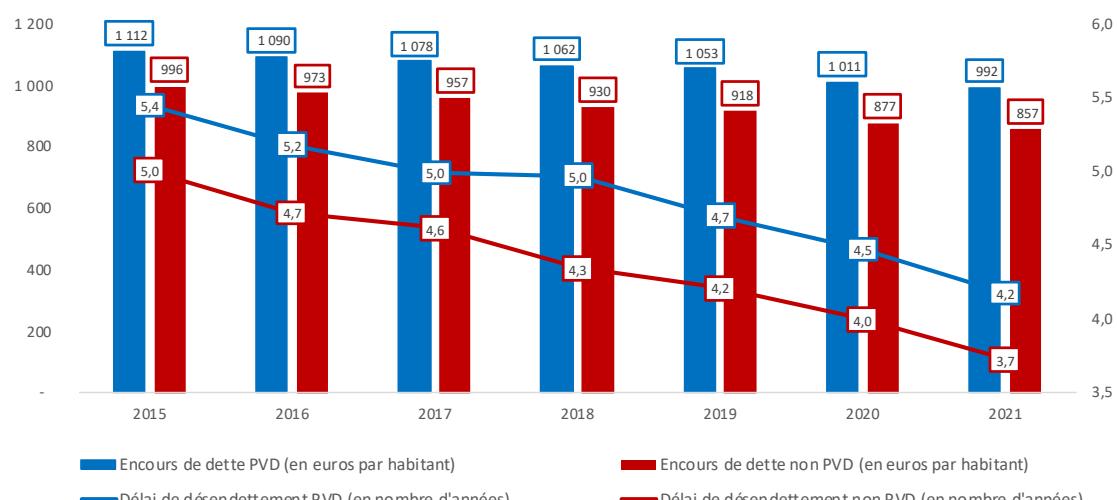
### Un délai de désendettement qui reste relativement élevé

Entre 2015 et 2021, l'encours de dette total des communes PVD diminue de 10,7 % et celui des communes non PVD de 10,5 %. De la même façon, le délai de désendettement (encours de dette/épargne brute) diminue dans des proportions comparables dans les communes PVD et dans les communes non PVD, tout en restant plus élevé d'environ 6 mois en moyenne dans les premières (graphique 14).

### Un encours de dette par habitant en diminution (carte 6)

Entre 2015 et 2021, l'encours de dette par habitant est important dans les communes PVD. Il diminue de 10,8 % dans ces communes, et de 13,9 % dans les communes non PVD. Ainsi, en 2015 le niveau d'endettement par habitant des communes PVD représente 1,11 fois celui des communes non PVD. L'écart défavorable aux communes PVD s'accroît très faiblement avec un ratio de 1,15 fois en 2021, sous l'effet d'efforts soutenus en matière d'équipements et de capacités d'autofinancement relativement plus faibles (graphique 14).

**Graphique 14 :**  
**Centres d'équipements et de services intermédiaires – Communes de 2000 à 9 999 habitants –**  
**Encours de dette (en euros par habitant) et délai de désendettement (en nombre d'années)**



## Carte 6

### Un encours de dette par habitant en diminution

**882 communes PVD**



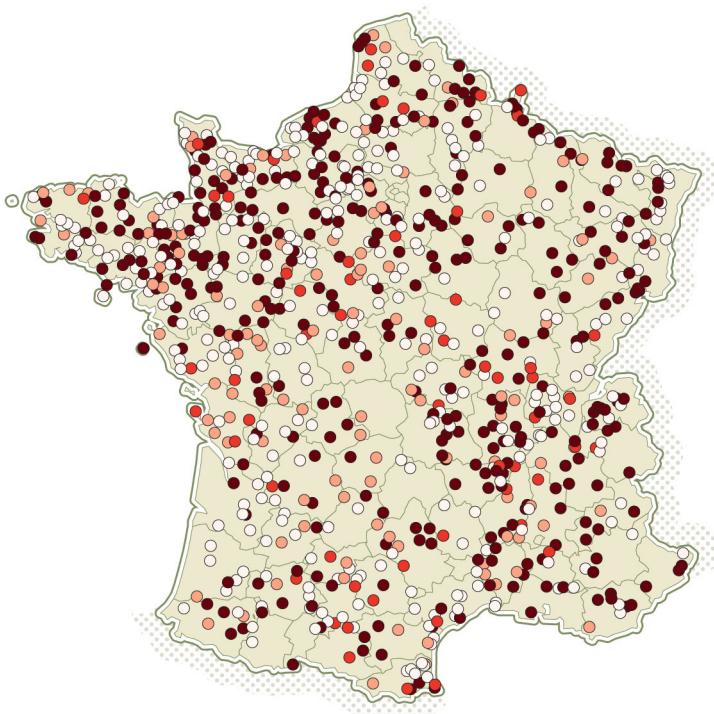
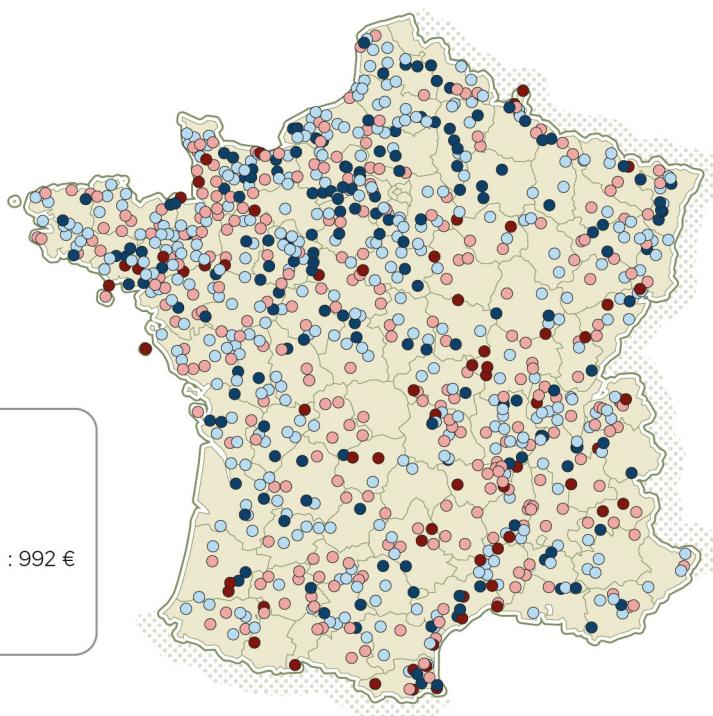
2 000 à 9 999  
HABITANTS



CENTRES D'ÉQUIPEMENTS  
ET DE SERVICES  
INTERMÉDIAIRES

#### Encours de dette par habitant en 2021 en euros, par commune PVD

- [Dark red square] plus de 1 985
  - [Light red square] de 992 à 1 985
  - [Light blue square] de 496 à 992
  - [Dark blue square] moins de 496
- Moyenne échantillon : 992 €



#### Évolution entre 2015 et 2021 en %, par commune PVD

- [Dark red square] plus de -5,4
  - [Red square] de -10,8 à -5,4
  - [Light red square] de -21,6 à -10,8
  - [White square] moins de -21,6
- Évolution moyenne  
échantillon : -10,8 %



#### POUR MIEUX COMPRENDRE

En 2021, 40 % des communes PVD (349 sur 882) ont un encours de dette par habitant supérieur à l'encours de dette par habitant moyen (992 euros). Entre 2015 et 2021, il augmente dans 35 % des communes PVD (312 sur 882), dans un contexte de diminution de 10,8 % de l'encours de dette moyen par habitant.

Champ : France métropolitaine • Sources : OFGL 2021 ; Inrae-Cesaer & ANCT 2020 ; ANCT 2022 • Réalisation : Cartographie ANCT 12/2022

## En conclusion

Les engagements en matière de financement des services publics locaux par habitant (dépenses de fonctionnement) sont simplement maintenus au même niveau dans les communes centre d'équipements et de services intermédiaires, bénéficiaires du Programme Petites villes de demain, entre 2015 et 2021.

Cette situation peut résulter d'une relative fragilité de ces communes eu égard à leur situation en matière de ressources, alors que la crise sanitaire a impacté dans des proportions comparables les communes en termes de dépenses de fonctionnement et de recettes tarifaires, qu'elles soient bénéficiaires ou non du programme Petites villes de demain.

Le renforcement de la part des dotations de péréquation contribue au dynamisme en matière de recettes de fonctionnement et à l'accroissement progressif du montant d'épargne brute par habitant. Toutefois, ces évolutions apparaissent relativement contraintes. Ainsi, le rendement par habitant des impôts directs locaux est plus faible dans les communes PVD. À l'inverse, la tarification des services publics locaux pèse davantage sur les habitants de ces communes.

L'effort de financement des équipements est relativement soutenu dans les communes PVD. Pour autant, la capacité d'autofinancement plus limitée les conduit à recourir davantage à l'emprunt. En définitive, le délai de désendettement reste relativement élevé. Il s'accompagne d'une faible diminution de l'encours de dette par habitant qui peut accroître des contraintes budgétaires déjà marquées.

# Centres d'équipement et de services structurants : de fortes capacités d'épargne et un effort d'équipement très important

Dans cette partie est étudiée la situation budgétaire et financière de 190 communes PVD de 5 000 à 19 999 habitants, centre d'équipements et de services structurants, comparée à la situation de 221 communes non PVD, appartenant à la même strate démographique et de même niveau de centralité (tableau 4).

**Tableau 4 :**  
**Caractéristiques des communes étudiées**  
**(centres d'équipements et de services structurants)**

Communes de 5 000 à 19 999 habitants	PVD	non PVD
Nombre en 2021	190	221
dont 5 000 – 9 999 habitants	113	44
dont 10 000 – 19 999 habitants	77	177
Part de communes membres CA/ CU/M	15,8 %	69,7 %
Part de communes membres CC	84,2 %	30,3 %
Population moyenne en 2021	9 926	13 668
Revenu imposable moyen (en euros par habitant) en 2021	13 605	16 567

**Champ :** communes de France métropolitaine – COG 2021 – CA : communauté d'agglomération – CU : communauté urbaine – M : Métropole – CC : communauté de communes

communes PVD et les communes non PVD reste stable de 2015 à 2021, y compris en 2020, confirmant l'impact comparable pour les communes de la fermeture de nombreux services publics en raison de la crise sanitaire et la réduction des dépenses qui en résulte (graphique 15).

La démarche de redressement des finances publiques et l'achèvement de la carte inter-communale, ont impacté les communes PVD et les communes non PVD de la même façon entre 2015 et 2021, avec une diminution de 2,7 % du montant par habitant des dépenses de fonctionnement. L'écart annuel entre les communes PVD et les communes non PVD reste élevé, de l'ordre de 100 euros, en dépit d'une évolution en termes de recettes de fonctionnement qui semble relativement moins défavorable pour les communes PVD (cf. graphique 17) et qui permet de maintenir relativement plus de marges de manœuvre pour le financement des services publics.

## Un montant par habitant des dépenses d'intervention en diminution

Les dépenses d'intervention par habitant diminuent dans les communes PVD. L'écart négatif avec les communes non PVD reste stable entre 2015 et 2021. La faiblesse relative de cet écart (de l'ordre de 6 à 9 euros) traduit cependant un effort de financement assez proche en direction des habitants dans les communes PVD et dans les communes non PVD (graphique 15).

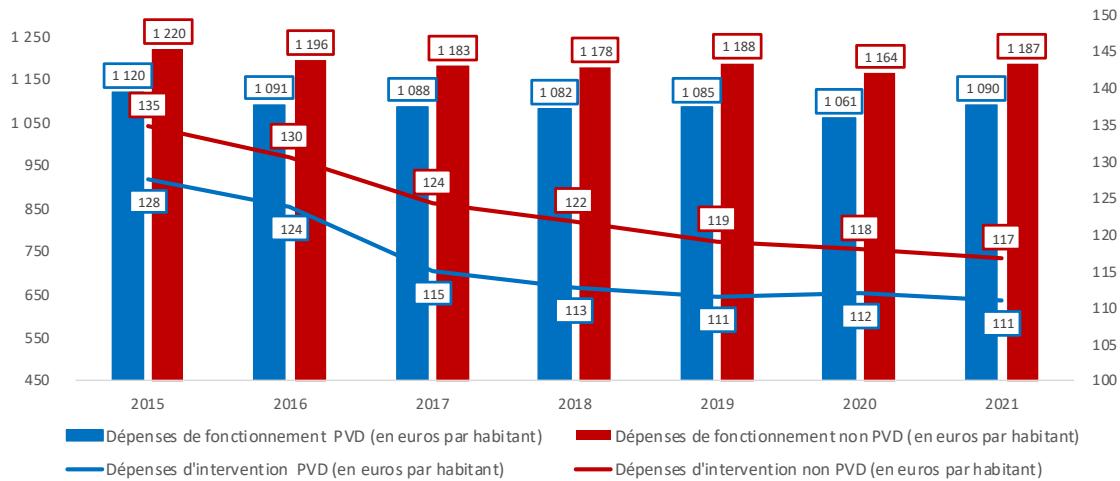
L'ensemble des communes semble chercher à maintenir, dans un contexte de maîtrise des finances publiques, un niveau de financement (actions d'aide sociale, services publics...) comparable en direction de leurs habitants.

## Un financement des services publics qui diminue

### Un montant par habitant des dépenses de fonctionnement relativement faible

En 2015, le montant par habitant des dépenses de fonctionnement des communes PVD représente 0,91 fois celui des communes non PVD. En 2021, ce ratio s'élève à 0,92 fois. L'écart entre les

**Graphique 15 :**  
**Centres d'équipements et de services structurants – Communes de 5 000 à 19 999 habitants –**  
**Dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention (en euros par habitant)**



## Un engagement significatif de l'État pour le fonctionnement des communes

**Un montant par habitant de dotation globale de fonctionnement qui retrouve un niveau important**

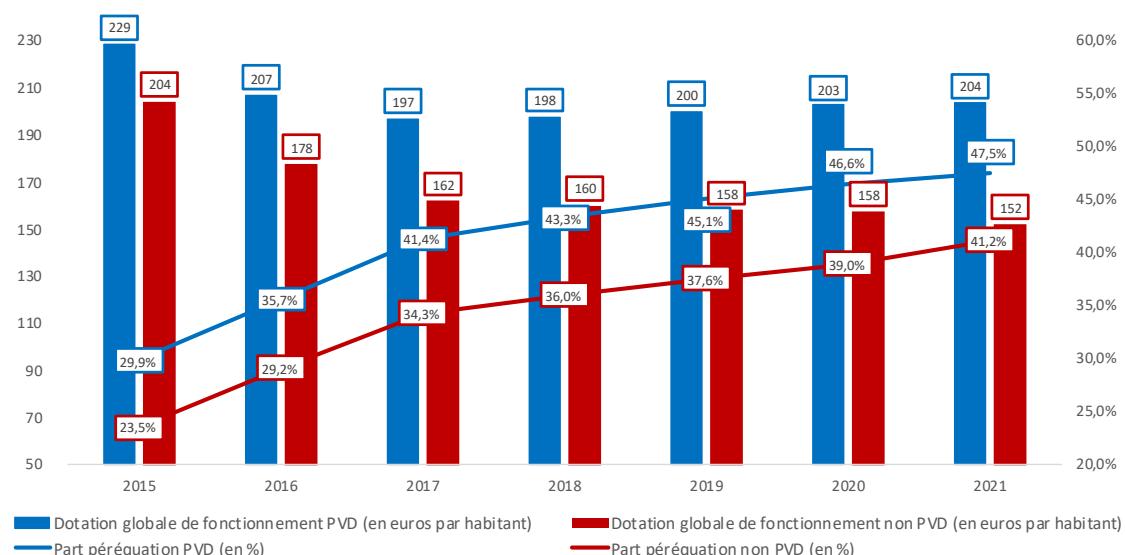
Toutes les communes centre de services et d'équipements structurants, ont été impactées

par les objectifs nationaux de maîtrise des dépenses publiques, matérialisés notamment par la diminution puis la stabilisation de l'enveloppe globale de la DGF. L'impact a été relativement moins important pour les communes PVD dont le montant par habitant de DGF est légèrement reparti à la hausse à partir de 2018, conduisant au total à une diminution de 10,9 % entre 2015 et 2021, contre une diminution de 25,5 % pour les communes non PVD au cours de la même période (graphique 16).

### Un effort de péréquation qui reste marqué

L'effort en faveur de la péréquation via la DSU, la DSR et la DNP est important dans les communes

**Graphique 16 :**  
**Centres d'équipements et de services structurants – Communes de 5 000 à 19 999 habitants –**  
**Dotation globale de fonctionnement (en euros par habitant) et part des dotations de péréquation dans la dotation globale de fonctionnement (en %)**



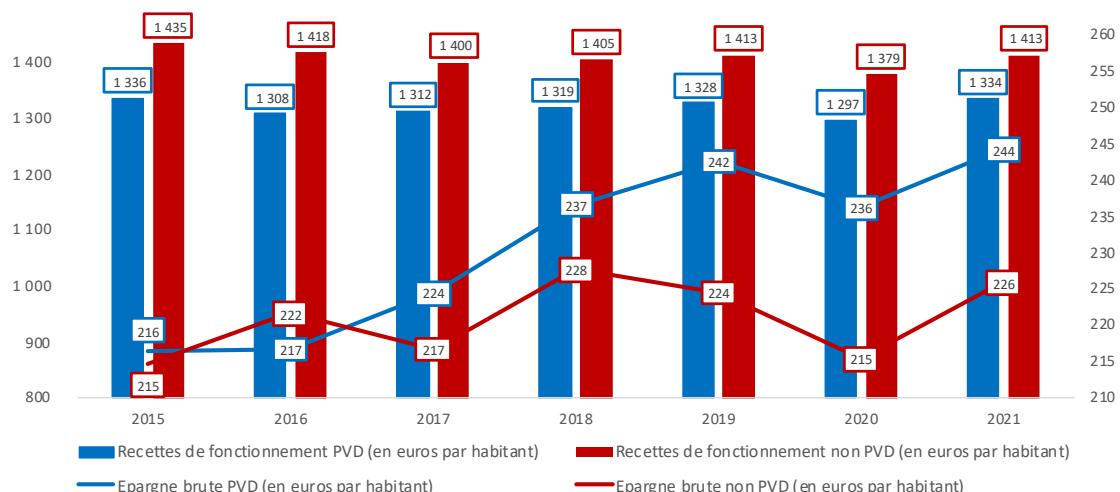
PVD. Entre 2015 et 2021, le montant des dota-tions de péréquation qui leur a été versé, a augmenté de 40,6 % contre 32,1 % pour les communes non PVD. Toutefois, l'écart entre la part de péréquation au sein de la DGF des communes PVD et celle des communes non PVD est resté stable tout au long de la période (une augmentation identique de + 6,4 points de pourcentage), indiquant une situation relativement comparable de déséquilibres entre ressources et charges dans ces communes (graphique 16).

## Une capacité d'épargne en progression

### Un montant d'épargne brute par habitant en forte croissance (carte 7)

Les communes PVD ont pu améliorer de façon relativement importante leur épargne brute (recettes de fonctionnement – dépenses de fonctionnement) par habitant entre 2015 et 2021, en particulier à partir de l'année 2019 (l'année 2020 où de nombreux services publics ont été arrêtés se traduit par une diminution dans les communes PVD comme dans les communes non PVD). Sur la totalité de la période, le montant par habitant d'épargne brute progresse de 12,9 % dans les communes PVD, contre une augmentation de 5,1 % dans les communes non PVD (graphique 17).

**Graphique 17 :**  
**Centre d'équipements et de services structurants – Communes de 5 000 à 19 999 habitants – Recettes de fonctionnement et épargne brute (en euros par habitant)**



### Une évolution des recettes de fonctionnement par habitant relativement limitée

Le niveau d'épargne brute par habitant supérieur dans les communes PVD semble résulter d'une évolution du montant de recettes de fonctionnement par habitant relativement plus favorable, en particulier à compter de 2019. Entre 2015 et 2021, le montant par habitant des recettes de fonctionnement dans les communes PVD reste stable, alors qu'il diminue de 1,5 % dans les communes non PVD. La différence d'évolution au profit des communes PVD peut résulter en particulier de l'effort de péréquation et de la forme de « garantie » sur l'évolution des recettes qu'il constitue (graphique 17).

### Un produit par habitant de la fiscalité directe qui semble limité

La stabilisation des recettes de fonctionnement par habitant dans les communes PVD s'accompagne d'une évolution plus favorable des recettes issues de la fiscalité locale. Le montant par habitant des impôts locaux augmente de 3,9 % entre 2015 et 2021 dans les communes PVD et de seulement 2,6 % dans les communes non PVD. Toutefois, le rendement par habitant des recettes fiscales semble nettement plus limité dans les communes PVD, avec un rendement annuel moindre entre 112 et 120 euros. Pour autant, la diminution de moitié de la valeur du foncier industriel constatée en 2021 semble impacter relativement moins les communes PVD (graphique 18).

### Une tarification par habitant des services publics qui reste forte

À l'inverse, la charge supportée au titre de la tarification des services publics locaux (ventes

Carte 7

## Un montant d'épargne brute par habitant en forte croissance

190 communes PVD



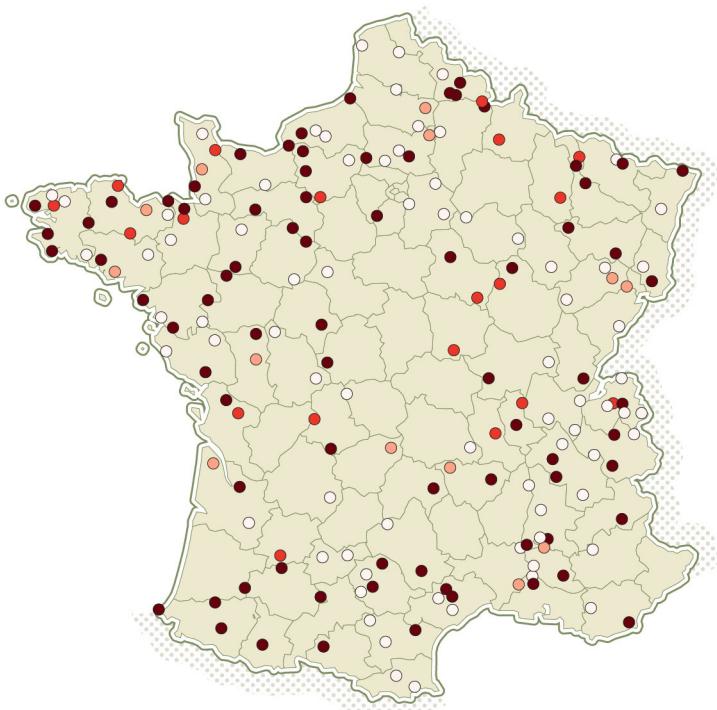
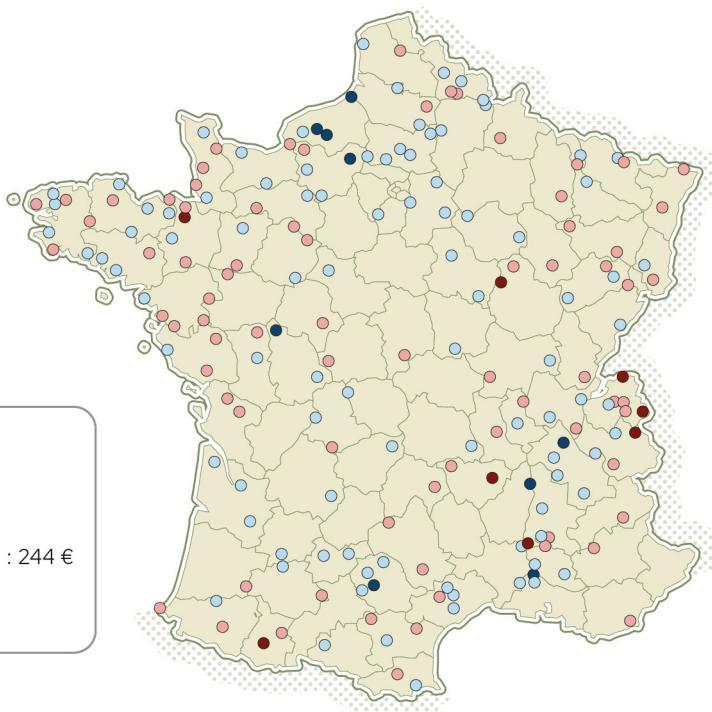
5 000 à 19 999  
HABITANTS



CENTRES D'ÉQUIPEMENTS  
ET DE SERVICES  
STRUCTURANTS

### Épargne brute par habitant en 2021 en euros, par commune PVD

- [Dark red square] plus de 488
  - [Light red square] de 244 à 488
  - [Light blue square] de 122 à 244
  - [Dark blue square] moins de 122
- Moyenne échantillon : 244 €



### Évolution entre 2015 et 2021 en %, par commune PVD

- [Dark red square] plus de 25,7
  - [Red square] de 12,9 à 25,7
  - [Light red square] de 6,4 à 12,9
  - [White square] moins de 6,4
- Évolution moyenne  
échantillon : 12,9 %



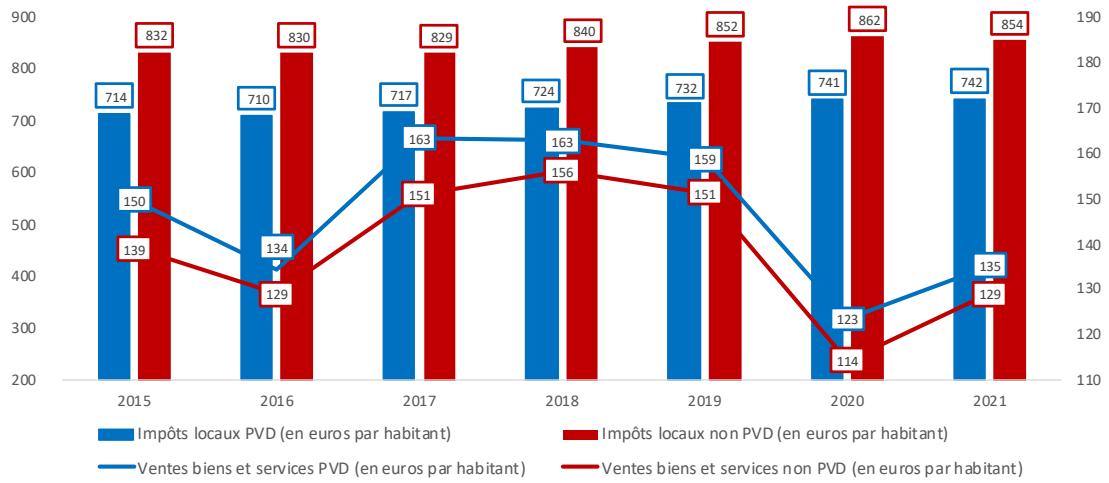
### POUR MIEUX COMPRENDRE

En 2021, 62 % des communes PVD (117 sur 190) ont un niveau d'épargne brute par habitant supérieur au niveau par habitant moyen (244 euros). Pour 58 % d'entre elles (111 sur 190), l'augmentation entre 2015 et 2021 est supérieure à la moitié de l'augmentation moyenne (+ 6,4 %).



Champ : France métropolitaine • Sources : OFGL 2021 ; Inrae-Cesaer & ANCT 2020 ; ANCT 2022 • Réalisation : Cartographie ANCT 12/2022

**Graphique 18 :**  
**Centres d'équipements et de services structurants – Communes de 5 000 à 19 999 habitants –**  
**Produit des impôts directs locaux et ventes de biens et services (en euros par habitant)**



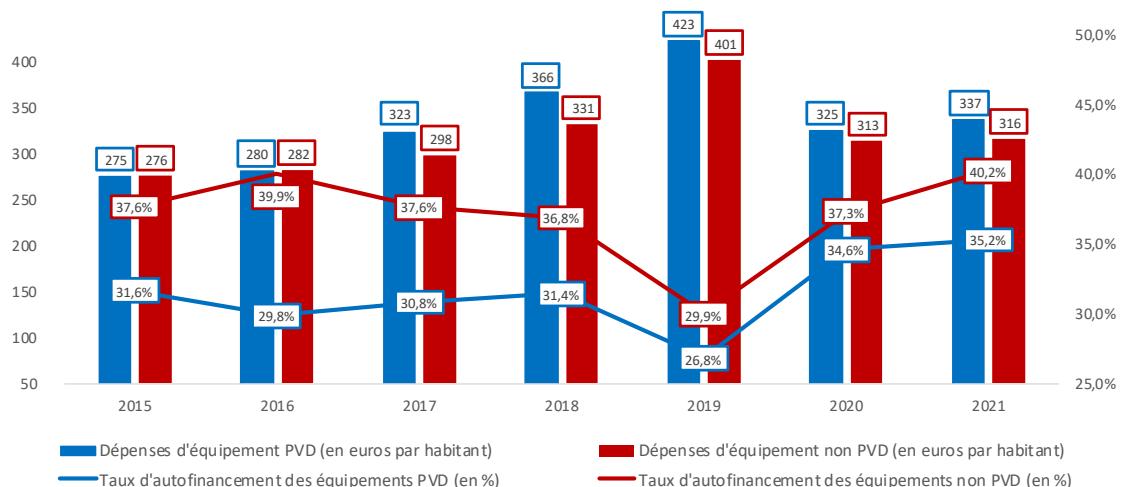
de biens et services) semble structurellement élevée dans les communes PVD. Entre 2015 et 2021, le montant par habitant dans ces communes est supérieur chaque année (de 5 à 12 euros) à celui des communes non PVD. Cette situation traduit une charge pour les usagers d'autant plus élevée dans les communes PVD que les revenus des habitants y sont relativement plus faibles (graphique 18).

## Un effort d'équipement marqué

### De fortes dynamiques d'investissement (carte 8)

L'effort d'équipement par habitant dans les communes PVD s'accroît de façon importante à partir de 2017 (+ 43 euros contre + 16 euros dans les communes non PVD). Il reste ensuite supérieur à celui des communes non PVD. L'écart annuel au profit des communes PVD atteint + 22 euros en 2019, année du cycle électoral où le montant est le plus important (graphique 19).

**Graphique 19 :**  
**Centre d'équipements et de services structurants – Communes de 5 000 à 19 999 habitants –**  
**Dépenses d'équipement (en euros par habitant) et taux d'autofinancement des équipements (en %)**



Carte 8

## De fortes dynamiques d'investissement

**190 communes PVD**

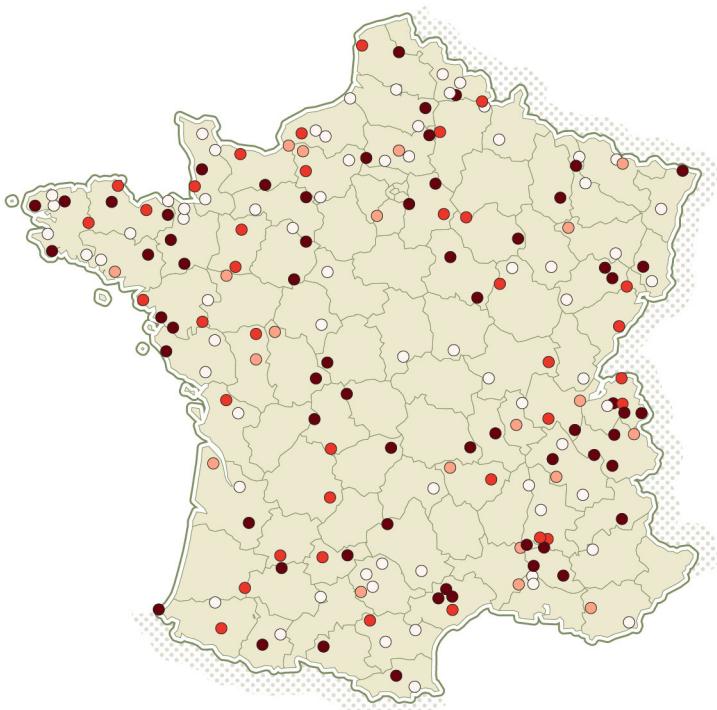
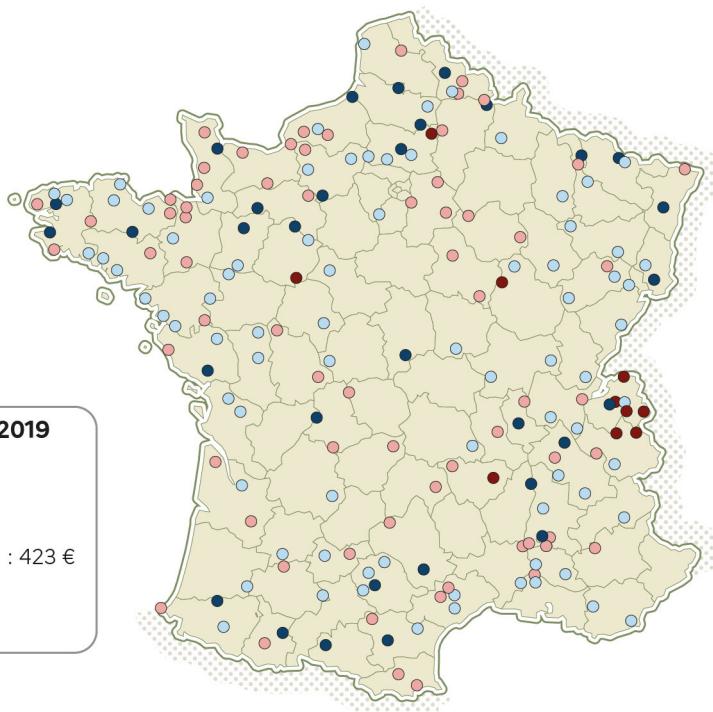
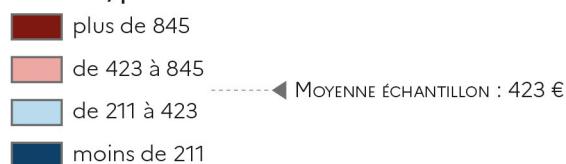


5 000 à 19 999  
HABITANTS

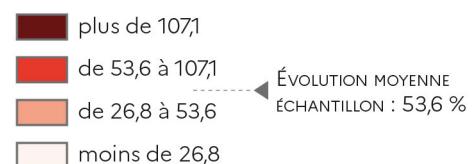


CENTRES D'ÉQUIPEMENTS  
ET DE SERVICES  
STRUCTURANTS

Dépenses d'équipement par habitant en 2019  
en euros, par commune PVD



Évolution entre 2015 et 2019  
en %, par commune PVD



### POUR MIEUX COMPRENDRE

En 2019, 83 % des communes PVD (158 sur 190) engagent un effort d'équipement par habitant supérieur à la moitié de l'effort d'équipement par habitant moyen (211 euros).

Son augmentation entre 2015 et 2019 est supérieure à la moitié de l'augmentation moyenne (+ 26,8 %) pour 63 % d'entre elles (119 communes sur 190).

Champ : France métropolitaine • Sources : OFGL 2021 ; Inrae-Cesaer & ANCT 2020 ; ANCT 2022 • Réalisation : Cartographie ANCT 12/2022

Cette situation traduit un effort d'équipement particulièrement marqué dans les communes PVD, en phase avec le cycle électoral (2017 étant l'année du mandat municipal 2014-2020 au cours de laquelle les projets sont engagés). L'augmentation enregistrée en 2021 correspond à la légère reprise enregistrée traditionnellement la première année pleine d'un mandat municipal.

### Un recours à l'emprunt important

La capacité d'autofinancement des équipements (épargne nette/dépenses d'équipement) est relativement faible dans les communes PVD. De fait, elles recourent davantage à l'emprunt pour financer leurs projets d'équipement malgré une capacité d'épargne sur la section de fonctionnement (cf. graphique 17) relativement importante (graphique 19).

## Un endettement qui reste important

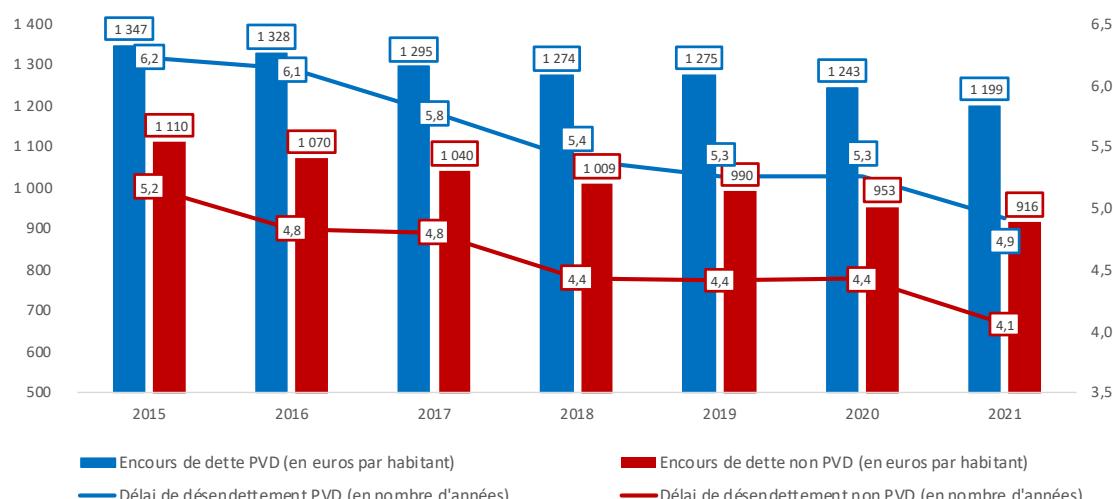
### Un délai de désendettement qui reste élevé bien qu'en nette baisse

Entre 2015 et 2021, l'encours de dette total des communes PVD diminue de 11,6 % contre une diminution de 16,6 % dans les communes non PVD. Pour autant, le délai de désendettement (encours de dette/épargne brute) diminue dans des proportions comparables dans les communes PVD et dans les communes non PVD, tout en restant plus élevé d'une année dans les premières (graphique 20).

### Un encours de dette par habitant qui reste élevé (carte 9)

Entre 2015 et 2021, l'encours de dette par habitant est nettement plus important dans les communes PVD. Il diminue de 11 % dans ces communes, et de 17,5 % dans les communes non PVD. Ainsi en 2015, le niveau par habitant des communes PVD représente 1,2 fois celui des communes non PVD. L'écart défavorable aux communes PVD s'accroît sensiblement avec un ratio de 1,3 fois en 2021, en raison d'efforts marqués en matière d'équipements et de capacité d'autofinancement relativement plus faibles (graphique 20).

**Graphique 20 :**  
Centres d'équipements et de services structurants – Communes de 5 000 à 19 999 habitants –  
Encours de dette (en euros par habitant) et délai de désendettement (en nombre d'années)



Carte 9

## Un encours de dette par habitant qui reste élevé

**190 communes PVD**



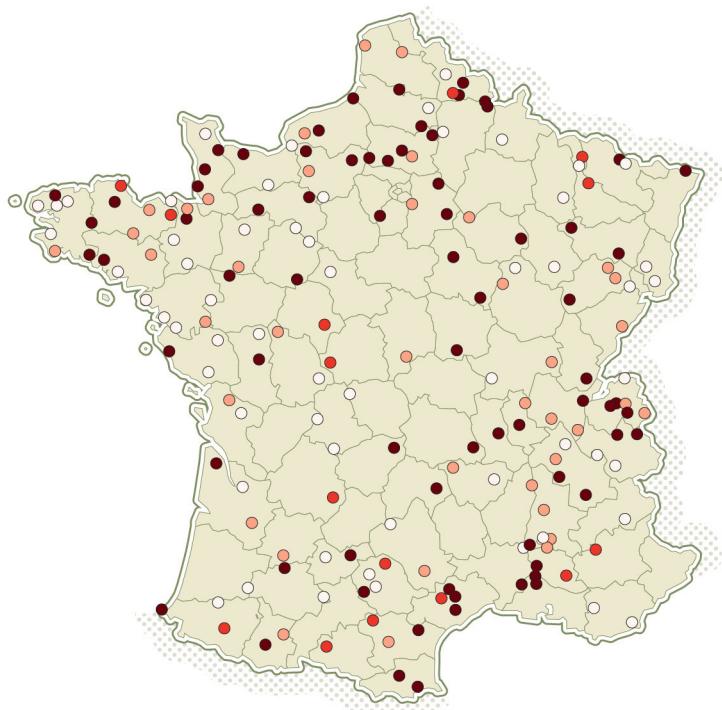
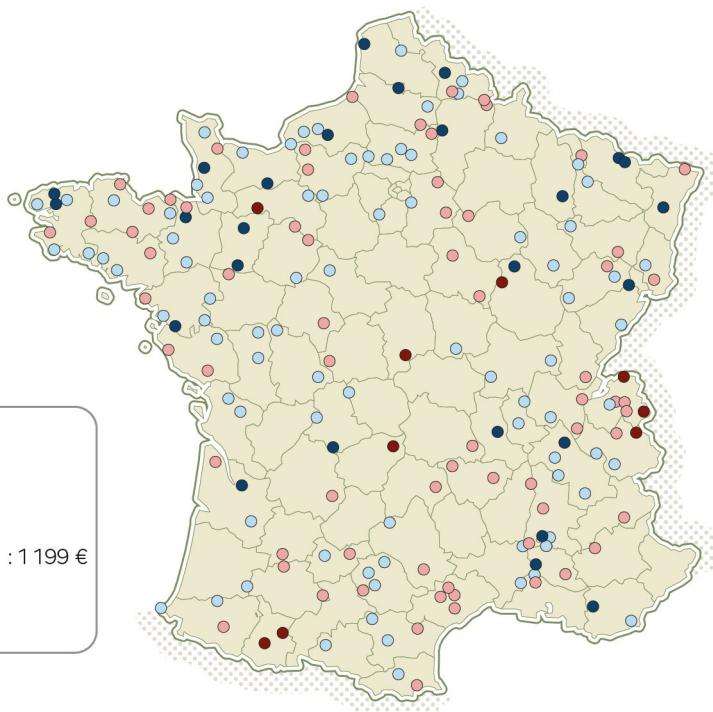
5 000 à 19 999  
HABITANTS



CENTRES D'ÉQUIPEMENTS  
ET DE SERVICES  
STRUCTURANTS

### Encours de dette par habitant en 2021 en euros, par commune PVD

- plus de 2 398
  - de 1 199 à 2 398
  - de 599 à 1 199
  - moins de 599
- Moyenne échantillon : 1 199 €



### Évolution entre 2015 et 2021 en %, par commune PVD

- plus de -5,5
  - de -10,9 à -5,5
  - de -21,9 à -10,9
  - moins de -21,9
- Évolution moyenne échantillon : -10,9 %



### POUR MIEUX COMPRENDRE

En 2021, 41 % des communes PVD (78 sur 190) ont un encours de dette par habitant supérieur à l'encours de dette par habitant moyen (1 199 euros). Entre 2015 et 2021, il augmente dans 33 % des communes PVD (62 sur 190), dans un contexte de diminution de 10,9 % de l'encours de dette moyen par habitant.

Champ : France métropolitaine • Sources : OFGL 2021 ; Inrae-Cesaer & ANCT 2020 ; ANCT 2022 • Réalisation : Cartographie ANCT 12/2022

## En conclusion

Les engagements en matière de financement des services publics locaux par habitant (dépenses de fonctionnement) diminuent en 2016 dans les communes centre d'équipements et de services structurants, bénéficiaires du programme Petites villes de demain, puis restent relativement stables.

Malgré un renforcement de la part des dotations de péréquation, le montant par habitant de recettes de fonctionnement diminue régulièrement dans les communes PVD jusqu'en 2019, la crise sanitaire ayant impacté dans des proportions comparables les communes, qu'elles bénéficient ou non du programme Petites villes de demain.

Pour autant, les capacités d'épargne sur la section de fonctionnement se renforcent en particulier à partir de l'année 2019. Cette situation résulte davantage des marges dégagées sur les dépenses de fonctionnement que des évolutions de recettes de fonctionnement qui semblent relativement contraintes dans les communes PVD. Elles sont en effet caractérisées par un rendement par habitant des impôts directs locaux relativement limité et une tarification des services publics locaux qui pèse fortement sur les habitants de ces communes.

L'effort de financement des équipements est particulièrement marqué dans les communes PVD. Pour autant, la capacité d'autofinancement plus limitée les conduit à recourir davantage à l'emprunt. Au total, malgré des capacités d'épargne brute en progression, la diminution du délai de désendettement s'accompagne d'une faible diminution de l'encours de dette par habitant, ne permettant pas d'écartier des difficultés de financement.



# COMPRENDRE

## PETITES VILLES DE DEMAIN: UNE APPROCHE DE LEUR SITUATION BUDGÉTAIRE PAR NIVEAU DE CENTRALITÉ

