

NOVEMBRE 2024



# BAROMÈTRE

## DE LA SANTÉ FINANCIÈRE DES PETITES VILLES DE DEMAIN

4<sup>ème</sup> ÉDITION 2019-2023



agence nationale  
de la cohésion  
des territoires

# SOMMAIRE

Éditos p4

**Focus méthodologie sur les niveaux de centres d'équipement et de services des communes ANCT** p6

**Focus méthodologie sur le baromètre AFL** p7

## 01

**Point d'étape sur le programme Petites villes de demain à mi-parcours** p8

Focus dans nos territoires p9

## 02

**Une trajectoire bien orientée pour les communes Petites villes de demain en 2023** p10

Les communes PVD : des finances saines et des réalités budgétaires partiellement distinctes des autres communes p10

Les communes PVD bénéficient d'une surface budgétaire plus large p13

Des communes PVD qui résistent bien au contexte inflationniste p15

Les communes PVD investissent plus et empruntent davantage pour financer leurs investissements p16

## 03

**La centralité communale : un facteur explicatif de dynamiques plurielles au sein des communes Petites villes de demain** p20

Des investissements portés en majorité par les communes de centralité intermédiaire p21

Des investissements par habitant plus importants pour les communes PVD local p21

Des fragilités toujours présentes pour certaines communes du programme p22

Des communes de centralité locale particulièrement exposées à la hausse des coûts de l'énergie en 2023 p22

Des ratios de solvabilité aux dynamiques variables selon le niveau de centralité mais une amélioration générale pour une grande majorité des communes en 2023 p23

Solvabilité annuelle : Une amélioration plus marquée pour les communes PVD en 2023 p23

**Conclusion** p24



**Marie Ducamin**

*Présidente du Conseil  
d'administration de l'AFL-ST*

*Maire de  
Saint-Jacques de la Lande,  
Vice-Présidente de Rennes  
Métropole*



Après la pandémie de Covid, l'augmentation des taux d'intérêt et le retour de l'inflation, les collectivités territoriales ont connu en 2023 une nouvelle année atypique. Alors qu'en 2022 les collectivités françaises avaient démontré leur grande capacité de résilience, la dégradation de la conjoncture économique et sociale a impacté les budgets locaux en 2023.

Toutefois, les collectivités locales ne constituent pas un ensemble uniforme. La cinquième édition du Baromètre de la santé financière des collectivités, publiée en juin 2024, pointe l'hétérogénéité des situations à l'échelle nationale. Si certaines collectivités rencontrent des difficultés budgétaires, d'autres ont réussi à investir massivement en 2023, sans dégrader leur équilibre financier. Face aux défis du siècle, le bloc local est en première ligne pour accompagner les transitions et financer l'adaptation au changement climatique.

# ÉDITOS

Les communes bénéficiaires du Programme Petites villes de demain, n'échappent pas à la règle et incarnent des réalités multiples. Elles supportent d'importantes charges de centralité, les poussant à investir davantage pour répondre aux besoins de leurs administrés.

En reprenant trois ratios (solvabilité, épargne brute, niveau d'endettement), et en analysant les agrégats budgétaires des communes Petites villes de demain, l'AFL a choisi de publier, pour la quatrième année consécutive, une déclinaison de son Baromètre auprès des 1 600 communes du programme.

Ce travail, réalisé en partenariat avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), et l'Association des Petites Villes de France (APVF) met en exergue les spécificités des communes Petites villes de demain, par rapport aux autres communes de mêmes strates de population. A mi-chemin du programme, il dresse un état des lieux des finances de ces communes et illustre leur engagement à dynamiser leurs territoires tout en les adaptant aux grands enjeux du siècle !

Je vous souhaite une bonne lecture !

Je suis heureux de vous présenter cette nouvelle édition du baromètre de la santé financière des Petites villes de demain. Ce document, qui est le produit d'une collaboration entre l'ANCT, l'AFL et l'APVF, est un instrument essentiel pour apprécier les capacités financières des PVD.

En effet, pour cette quatrième édition, les communes lauréates du programme PVD, qui exercent des fonctions de centralité dans leur territoire, entrent de plein pied dans la mise en œuvre de leur programme de revitalisation. Elles peuvent s'appuyer pour cela sur la mobilisation de l'ensemble des partenaires du programme pour trouver les réponses les plus appropriées à leur commune.

Se posait toutefois, l'an passé, la question du niveau d'investissement qui pourrait être atteint dans un contexte de forte inflation. Les communes lauréates du programme avaient alors réussi à maintenir leur niveau d'investissement plus élevé que leurs homologues de même taille. Nous nous demandions alors s'il s'agissait d'un « engagement financier durable des communes qui pourront voir éclore leurs projets dans quelques années » ?

Le baromètre 2024 apporte une réponse à cette question : la tendance est confirmée et amplifiée. Quel que soit le niveau de centralité, le niveau d'investissement par habitant des communes PVD est plus élevé que celui des autres communes de taille similaire. Ce surcroît d'effort d'investissement se fait tout en préservant des finances saines. L'écart de note financière décernée par l'AFL entre communes lauréates du programme et les autres communes a même tendance à se résorber.

Une question demeure néanmoins : celle de la pérennité de l'effort consenti par les communes PVD pour réussir à faire sortir de terre leurs projets d'ici la fin du mandat des maires. Il apparaît que les communes utilisent déjà le levier de l'emprunt ; elles mobilisent également de plus en plus leur trésorerie pour boucler leurs plans de financements.

La volatilité du contexte institutionnel affecte la prévisibilité des financements dont pourront disposer les communes PVD dans les mois à venir. Le rôle des partenaires du programme en est d'autant plus crucial, avec le pilotage de l'ANCT.

C'est l'empreinte territoriale de l'ANCT, au plus près du terrain, qui permettra la mobilisation de l'ensemble de ces acteurs et qui garantira la concrétisation des projets des petites villes de demain. La prochaine édition du baromètre de la santé financière des communes PVD nous donnera les clefs pour apprécier leur capacité à mener de front sérieux budgétaire et investissement.

Nous sommes tous mobilisés pour cette réussite.



**Christophe Bouillon**

*Maire de Barentin*

*Ancien Député  
de Seine-Maritime*

*Président de l'Association des  
Petites Villes de France*

*Président de l'Agence Nationale  
de la Cohésion des Territoires*

# FOCUS MÉTHODOLOGIE SUR LES NIVEAUX DE CENTRES D'ÉQUIPEMENT ET DE SERVICES DES COMMUNES ANCT

L'analyse des notations des communes Petites villes de demain repose sur deux indicateurs de contexte : la population et le niveau de centralité des communes. Si les données démographiques proviennent de l'INSEE, celles relatives aux fonctions de centralité sont issues de l'étude « Centralités : comment les identifier et quels rôles dans les dynamiques locales et intercommunales ? » copilotée par Inrae-Cesaer et l'ANCT en 2019-20, menée dans le cadre de la préfiguration du programme Petites villes de demain.

Cette étude menée sur les centralités a permis de déterminer, par une méthode inédite, le niveau de centralité de chaque commune de France et donc de chaque commune bénéficiaire du programme Petites villes de demain. Cet indicateur, qu'est le niveau de centralité, vient caractériser les communes généralement analysées seulement selon le prisme de leur population. Toutes les communes de France sont classées dans l'une des quatre catégories de centralité, niveau jugé sur la base des équipements et des services proposés à la population locale et environnante : les centres d'équipements et de services hors centres, locaux, intermédiaires, et structurants (le niveau de centralité dit majeur de concernant assez naturellement aucune Petite ville de demain).

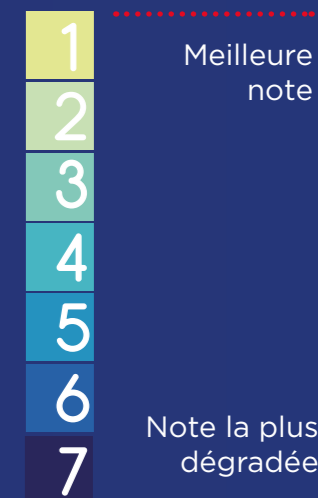
[Découvrir les résultats de l'étude « Centralités »](#)

## FOCUS MÉTHODOLOGIE SUR LE BAROMÈTRE AFL

### QU'EST-CE QUE LA NOTE AFL ?

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

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



Pour la notation, les agrégats budgétaires et les ratios financiers sont calculés en consolidant les **données issues des budgets principaux et des budgets annexes** (comptes de gestion) centralisés par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP). Les données 2023 exploitées dans cette étude sont provisoires et ont fait l'objet de retraitements pour obtenir des agrégats budgétaires exploitables. Les données budgétaires consolidées n'intègrent pas les budgets annexes en M22.

Cette étude a retenu pour périmètre d'analyse les communes de 500 à 20 000 habitants afin de se conformer au profil des communes retenues dans le cadre du programme PVD.

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

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

### QU'EST-CE QUE LE BAROMÈTRE AFL ?

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

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

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

Par souci de confidentialité, aucune note individuelle n'est publiée dans ce document mais l'AFL tient à la disposition de chaque collectivité sa note financière.

Dans le cadre de ce baromètre de la santé financière des communes PVD, les communes ultramarines ont été exclues en raison, d'une part, des spécificités des services et des équipements publics qu'elles exploitent et, d'autre part, de la forte hétérogénéité des situations économique et sociale sur les différents territoires ultramarins.

# 01 POINT D'ÉTAPE SUR LE PROGRAMME PETITES VILLES DE DEMAIN À MI-PARCOURS ●

Lancé le 1<sup>er</sup> octobre 2020, le programme Petites villes de demain (PVD) vise à améliorer la qualité de vie des habitants des petites communes et des territoires alentours, en accompagnant les collectivités dans leur projet global de territoire.

Le programme a pour objectif de renforcer les moyens en ingénierie des **petites villes de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralité** sur leur territoire tout au long de leur mandat, jusqu'à 2026.

Piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires travaillant en lien étroit avec ses délégués territoriaux que sont les préfets de département, ce programme interministériel a consolidé des partenariats financiers (Banque des Territoires, ANAH) et associatifs (Association des Petites Villes de France) structurants pour accompagner au plus proche les collectivités signataires des conventions-cadre.

+ de 1600

communes soutenues par le programme Petites villes de demain, dont :

Au 1<sup>er</sup> octobre 2024 :

**393 communes** adhérentes de l'APVF

**72 communes** actionnaires de l'AFL

**Le soutien de Petites villes de demain aux plus de 1600 communes bénéficiaires s'illustre par ces trois piliers :**

- Un soutien en ingénierie dont l'ambition est de donner aux collectivités les moyens de mettre en œuvre leurs actions, en particulier par le co-financement à hauteur de 75% d'un poste de chef de projet dédié au programme PVD. La mobilisation des acteurs locaux de l'ingénierie et le financement d'études et de diagnostics (AMO) tant sur le plan stratégique que sur des actions opérationnelles complètent ce volet.
- L'appui thématique passe par la mise en place de financements sur des mesures thématiques ciblées, mobilisées en fonction de la complexité du projet de territoire et des actions à déployer selon ses axes. Cette différenciation thématique permet alors à l'Etat et à ses partenaires d'apporter une réponse précise aux besoins spécifiques exprimés par les collectivités.
- L'accès au club Petites villes de demain permet le partage de bonnes pratiques et la montée en compétences des acteurs. Par une offre de formation et divers accompagnements de l'ANCT et de son réseau de partenaires, les équipes locales se saisissent de thématiques structurantes permettant d'accélérer l'opérationnalisation de leurs projets de territoires. Le Club complète et consolide les offres d'ingénierie et d'appui thématique en apportant des moments de partage et d'entraide à différentes échelles territoriales.

Baugé-en-Anjou (Maine-et-Loire)  
Crédit : @sebastiengaudard



## FOCUS DANS NOS TERRITOIRES LA VILLE DE BAUGÉ-EN-ANJOU

« Baugé-en-Anjou est une commune nouvelle née de la fusion de 15 communes. Ce regroupement a naturellement renforcé son rôle de centralité. Secteur auparavant en souffrance, le territoire a su tirer profit de cette fusion et renforcer son attractivité. Devenue un véritable pôle de centralité, la commune a souhaité intégrer le programme Petites villes de demain.

Grâce au programme, une réflexion transversale à l'échelle du territoire a pu être engagée. La commune a pu se structurer et planifier efficacement ses projets. En conséquence, les envies des élus et des agents se sont amplifiées, au même titre que les attentes des habitants.

De nombreuses actions ont été engagées et se traduisent par une dynamique positive sur le territoire. L'accompagnement apporté par le programme est très positif, mais ne résout pas les problématiques de financement des projets. A l'avenir, l'enjeu sera de réduire les dépenses, sans dégrader la qualité du service public. »

Philippe  
Chalopin

Maire de Baugé-en-Anjou,  
Maine-et-Loire



Requalification centre-bourg  
Ligny-en-Barrois (Meuse)



## FOCUS DANS NOS TERRITOIRES LA VILLE DE LIGNY-EN-BARROIS

« Grâce à la labellisation Petites villes de demain, l'un de nos projets à 360 degrés à l'échelle du territoire a été engagé et soutenu avec l'aide de notre chef de projets PVD.

La commune a pu se structurer et planifier efficacement ses projets en s'appuyant sur plusieurs axes : habitats (programme OPAH-RU), mobilités, cadre de vie, économie, structures sportives et commerces.

Malgré une conjoncture très difficile (inflation, surcoût des matières premières et de l'énergie, abandon de certains partenaires financiers) de nombreux projets ont été menés à terme.

Ces réussites se traduisent par une dynamique très positive sur le territoire et permettent une reprise d'activités commerciales dans le centre-bourg.

L'accompagnement financier apporté par le programme PVD et le soutien de l'AFL ont été déterminants. Certains projets qui auraient pu être abandonnés ont été maintenus. D'autres ont été réévalués en raison de la dégradation de notre capacité d'autofinancement (CAF) : choix des minéraux abandonnés, réduction des surfaces dédiées aux équipements sportifs...

Il est certain que la poursuite de notre programme, ambitieux au départ, devra être revu à la baisse à l'avenir. »

Jean-Michel  
Guyot

Maire de Ligny-en-Barrois  
Meuse



# 02

## UNE TRAJECTOIRE BIEN ORIENTÉE POUR LES COMMUNES PETITES VILLES DE DEMAIN EN 2023 ●

### LES COMMUNES PVD : DES FINANCES SAINES ET DES RÉALITÉS BUDGÉTAIRES PARTIELLEMENT DISTINCTES DES AUTRES COMMUNES

L'analyse comparée des notes financières des communes selon qu'elles appartiennent ou non au programme PVD met en évidence deux caractéristiques :

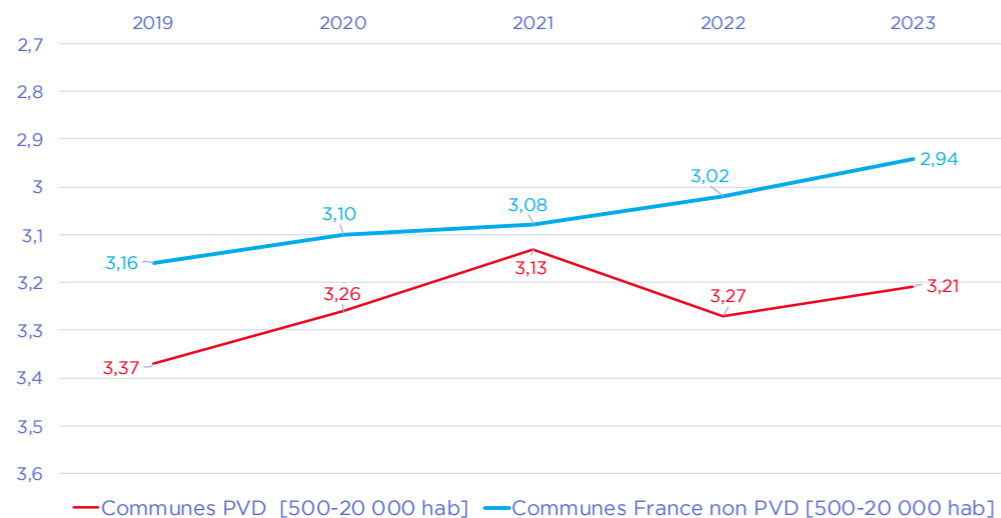
**La notation financière moyenne des communes PVD de 500 à 20 000 habitants est structurellement moins favorable que celle des communes non-PVD.**

Malgré une notation financière moyenne qui a toujours été moins favorable pour les communes PVD que pour les communes non-PVD de la strate, il faut retenir que :

- Les écarts de notes moyennes entre communes selon qu'elles appartiennent ou pas au programme PVD sont faibles ;
- La notation financière moyenne des communes PVD est structurellement satisfaisante et s'inscrit dans une trajectoire favorable.

#### NOTES FINANCIÈRES DES COMMUNES PVD PAR ANNÉE

**RAPPEL :**  
Plus une note est proche de 1, meilleure est sa santé financière. Les notes s'échelonnent de 1 à 7.



**Les notes financières des communes non-PVD s'améliorent en continu depuis 2019.**

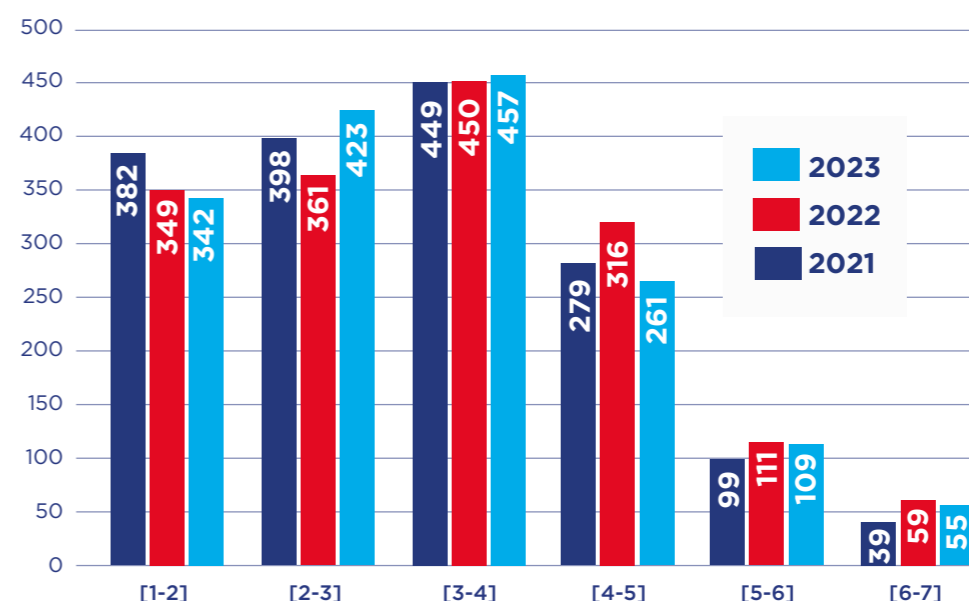
Concernant les communes PVD, après une amélioration de leur santé financière jusqu'en 2021, celle-ci s'est relativement dégradée en 2022 dans un contexte inflationniste : la diminution du niveau d'épargne a mécaniquement causé une dégradation des ratios de solvabilité annuelle et pluriannuelle. **En 2023, les communes PVD retrouvent une trajectoire favorable avec une note financière moyenne à 3,21 (3,27 en 2022).**

#### LA MESURE DE LA SOLVABILITÉ

La **solvabilité annuelle** mesure la couverture du remboursement du capital par l'épargne brute, c'est-à-dire vérifie que l'équilibre légal du budget est respecté. Cet indicateur doit être au moins égal à 1 et plus le taux de couverture est important, plus la collectivité est considérée comme solvable.

La **solvabilité pluriannuelle** ou capacité de désendettement (stock de dette rapporté à l'épargne brute) est un indicateur qui informe sur le nombre d'années nécessaire à une collectivité pour rembourser sa dette si elle utilise pour cela l'intégralité de son épargne brute. Un indicateur qui augmente indique donc une situation qui se dégrade. Les communes ne doivent en théorie pas dépasser un seuil de 12 ans.

#### RÉPARTITION DES COMMUNES PVD PAR CLASSE DE NOTE PAR ANNÉE



#### A NOTER :

Bien qu'il demeure limité, l'écart de la note financière des communes PVD et des autres communes de la strate se creuse.

Il était de 2% en 2021 et passe à 8% en 2022 puis 9% en 2023.

Alors qu'en 2022, on observait un glissement des notes des communes vers des catégories moins favorables (notamment 4 et supérieures), la dynamique 2023 est différente. En effet, les communes PVD, tout en continuant d'investir, semblent profiter de la dynamique du bloc communal et voient leurs notes financières se concentrer entre 2 et 4. A souligner que ces notes sont considérées comme favorables voire très favorables au regard de l'échelle de notation AFL.

**Selon la méthodologie retenue par l'AFL, la situation financière d'une collectivité est « tendue » lorsque sa note financière est comprise entre 5 et 6 et « très tendue » au-delà de 6.**

**6,6% de communes PVD sont financièrement « tendues » en 2023 (109 communes) contre 6,7% en 2022 (111 communes)**

**3,3% des communes PVD sont « très tendues » financièrement en 2023 (55 communes) contre 3,6% en 2022 (59 communes)**

**En 2023, 184 communes PVD affichent une épargne nette négative (soit 11,2% des communes PVD en 2023), soit une proportion inférieure à la moyenne de la strate (13,9%). Elles étaient 213 en 2022 et 180 en 2021.**



## LES COMMUNES PVD BÉNÉFICIENT D'UNE SURFACE BUDGÉTAIRE PLUS LARGE

Les communes PVD perçoivent un montant de recettes réelles de fonctionnement (RRF) par habitant nettement supérieur aux communes non-PVD : en 2023, 1 411 €/hab. vs 1 222 €/hab. Cela s'explique par un produit fiscal et une DGF de montants supérieurs à ceux perçus par les communes non-PVD.

Malgré un produit fiscal plus élevé parmi les communes PVD (817 €/hab.) que non-PVD (761 €/hab.), les recettes fiscales pèsent proportionnellement moins dans les budgets des communes PVD (58%) que non-PVD (62%). L'explication tient au montant de DGF perçu par les communes PVD : avec un montant moyen de 221 €/hab. en 2023 contre 150 €/hab. pour les communes non-PVD, les communes PVD bénéficient d'une surface budgétaire nettement supérieure.

Il est intéressant de noter que c'est la dotation de péréquation qui « dope » la DGF des communes PVD. La DGF représente ainsi en 2023 pour les communes PVD 16% des RRF contre 12% pour les communes hors programme.

**Cette plus large surface budgétaire est nécessaire aux communes PVD pour répondre à un niveau de charges de fonctionnement plus élevé (1 175 €/hab.) que celui supporté par les communes non-PVD (1 012 €/hab.).**

En revanche, contrairement aux RRF, la structure des dépenses réelles de fonctionnements (DRF) des communes PVD et non-PVD est semblable :

- › les charges de personnel représentent environ 50% des DRF
- › les charges à caractère général environ 30% des DRF
- › les dépenses d'énergie ne se distinguent pas davantage, celles-ci représentant environ 6 à 7% des DRF pour les communes qu'elles soient ou non PVD.

”

« Pour la commune, l'objectif principal du programme PVD est le maintien des populations en place et l'attractivité pour accueillir de nouveaux ménages. »

**Marine Briaux-Warski**

*Cheffe de projet  
Petites villes de demain,  
Ligny-en-Barrois (Meuse)*



Requalification centre-bourg - Ligny-en-Barrois (Meuse)



RECETTES	2023 (€/hab.)		STRUCTURE 2023 (en % des RRF)	
	PVD	Non-PVD	PVD	Non-PVD
<b>Recettes Réelles de Fonctionnement<sup>1</sup></b> (RRF)	1 411 €	1 222 €		
<b>Impôts et taxes</b>	817 €	761 €	58%	62%
<b>Dotations et participations</b>	347 €	259 €	25%	21%
<b>DGF</b>	221 €	150 €	16%	12%
dont Dotation forfaitaire	108 €	84 €	8%	7%
dont Dotation péréquation	112 €	66 €	8%	5%

Comptes de gestion provisoires 2023

<sup>1</sup> hors cessions

DÉPENSES	2023 (€/hab.)		STRUCTURE 2023 (en % des DRF)	
	PVD	Non-PVD	PVD	Non-PVD
<b>Dépenses Réelles de Fonctionnement</b> (DRF)	1 175 €	1 012 €		
<b>Charges à caractère général</b>	360 €	310 €	31%	31%
dont Dépenses d'énergie	81 €	64 €	6,9%	6,3%
<b>Charges de personnel</b>	610 €	507 €	52%	50%
<b>Charges de gestion courante</b>	145 €	132 €	12%	13%
dont Contributions obligatoires	35 €	36 €	3%	4%
dont Subventions	71 €	54 €	6%	5%
<b>Charges financières</b>	25 €	18 €	2%	2%

Comptes de gestion provisoires 2023

## LES COMMUNES PVD RÉSISTENT BIEN AU CONTEXTE INFLATIONNISTE

Au cours des deux derniers exercices budgétaires, les collectivités locales ont été confrontées à une forte inflation. Celle-ci a impacté tant les dépenses de fonctionnement que d'investissement.

Néanmoins, l'inflation ne s'est pas fait ressentir plus durement chez les communes PVD.

EVOLUTION 2023/2022	PVD	Non-PVD
<b>Dépenses Réelles de Fonctionnement</b>	5,03%	5,25%
<b>Dépenses de personnel</b>	3,72%	3,98%
<b>Charges à caractère général</b>	7,75%	7,93%
<b>Dépenses d'énergie</b>	21,48%	21,48%

Comptes de gestion définitifs 2022  
et provisoires 2023

Les DRF ont ainsi progressé de +5,03% dans les communes PVD et de +5,32% dans les autres communes. Dans le détail, les écarts demeurent mesurés (et sans possibilité de les interpréter) :

- Les dépenses de personnel ont progressé de manière assez proche selon que les communes appartiennent ou non au programme PVD : 3,72% pour les communes PVD vs 4% pour les autres ;
- Les charges à caractère général des communes PVD ont connu une moindre progression (7,75%) que les communes non-PVD (8,13%).

### FOCUS SUR LES DÉPENSES D'ÉNERGIE

En 2023, les dépenses énergétiques sont plus élevées dans les communes PVD :

81€/hab. dans les communes PVD  
64€/hab. dans les communes non-PVD

354 K€ par commune PVD  
222 K€ par commune non-PVD

**Mais ces dépenses ne pèsent proportionnellement pas réellement plus lourd dans les budgets** : elles représentent 6,9% des DRF des communes PVD vs 6,3% des DRF dans les communes non-PVD.

Ces dépenses ont progressé moins vite dans les communes PVD (+21,48%) que dans les autres communes (+24,98%), soit un écart d'environ 3,5 points.

Au sein des communes PVD, mais comme ailleurs, l'impact de l'inflation sur la réalisation des projets diffère. Pour certaines, comme Hagetmau (Landes), l'augmentation des dépenses d'énergie a poussé à l'optimisation des dépenses de fonctionnement. Pour d'autres, les projets sont amendés à la marge (réduction du nombre de places en tribune dans le nouveau stade de Ligny-en-Barrois - Meuse) ou de nouvelles sources de financements trouvées (augmentation du taux de taxe foncière et recours à l'emprunt à Mézières-sur-Seine - Yvelines).

Aménagement de l'espace public - Mézières-sur-Seine (Yvelines)





## LES COMMUNES PVD INVESTISSENT PLUS ET EMPRUNTENT DAVANTAGE POUR FINANCER LEURS INVESTISSEMENTS

Pour les deux populations de communes, l'effort d'investissement augmente d'environ 10% en 2023. Toutefois, le niveau d'investissement des communes PVD est plus élevé que celui des autres communes :

- Les dépenses d'investissement s'élèvent à 449 €/hab. dans les communes PVD vs 382 €/hab. dans les communes non-PVD, soit un écart de 18%
- Les dépenses d'investissement par commune sont également plus élevées parmi les communes PVD (1 905 K€) que non PVD (1 117 K€), soit un écart de 71%

Le cycle électoral d'investissement actuel (2020-2026) a été largement perturbé par la crise sanitaire puis par le contexte inflationniste né du conflit en Ukraine. Pour autant, l'exercice 2023 correspond à un milieu de cycle et est généralement synonyme d'accélération de l'effort d'équipement.

PVD	2021	2022	2023
<b>Taux d'endettement</b> (Encours dette / RRF)	82%	78%	73%
<b>Taux d'épargne brute</b> (Épargne brute / RRF)	18,4%	17,1%	16,7%
<b>Solvabilité annuelle</b> (Epargne brute / Remb. capital)	2,13	2,02	2,14
<b>Solvabilité pluriannuelle</b> (Encours dette / Epargne brute)	4,4	4,6	4,4
<b>Dépenses d'équipement brut / population</b>	362	405	449

Comptes de gestion définitifs 2021 et 2022 et provisoires 2023

NON PVD 500-20 000 HAB.	2021	2022	2023
<b>Taux d'endettement</b> (Encours dette / RRF)	68%	65%	61%
<b>Taux d'épargne brute</b> (Épargne brute / RRF)	18,0%	17,1%	16,9%
<b>Solvabilité annuelle</b> (Epargne brute / Remb. capital)	2,39	2,41	2,50
<b>Solvabilité pluriannuelle</b> (Encours dette / Epargne brute)	3,8	3,8	3,6
<b>Dépenses d'équipement brut / population</b>	316	347	382

Comptes de gestion définitifs 2021 et 2022 et provisoires 2023

« La commune a adhéré au bon moment. Grâce à l'AFL, nous avons pu acquérir une maison d'assistantes maternelles, aujourd'hui louée. »

**Philippe Chalopin**  
maire de Baugé-en-Anjou  
(Maine-et-Loire)

Baugé-en-Anjou (Maine-et-Loire). Crédit : @R-vision

**Le taux d'endettement des communes PVD est structurellement plus important que celui des autres communes de la strate 500 - 20 000 habitants.** Il diminue depuis 2021 et s'élève en 2023 à 73% pour les communes PVD contre 61% pour les communes non-PVD. La dette par habitant est également nettement plus importante pour les communes PVD (1 036€ / hab. en 2023) que pour les autres (781 € / hab. en 2023).

Le taux d'endettement des communes, qu'elles appartiennent ou non au programme PVD, est toutefois en baisse depuis deux ans. Les explications sont de plusieurs natures :

- Le recours à l'emprunt en 2023 a été moins important qu'en 2022, tant pour les communes PVD que les autres, avec une plus forte diminution des nouveaux emprunts parmi les communes PVD (-22,67% contre -20,42%)
- Dans ces conditions, compte-tenu d'un remboursement en capital supérieur aux emprunts nouveaux pour les PVD, le stock de dette décroît sur l'exercice 2023 (-1,68% pour les communes PVD, -1,62% pour les autres communes de la strate)
- Le dynamisme des RRF, cohérent avec la dynamique nationale du bloc communal, renforce la décade du taux d'endettement

**Le taux d'épargne des communes PVD est similaire à celui des communes non-PVD.** Au cours des trois dernières années, le taux d'épargne a décliné au même rythme pour s'établir en 2023 entre 16,5% et 17% en moyenne pour les deux catégories de communes. Toutefois, la capacité d'épargne brute des communes PVD est supérieure à celle des autres communes de 500 à 20 000 habitants :

- Pour les communes PVD : 1 029 K€ par commune et 235 €/hab.
- Pour les communes non-PVD : 736 K€ par commune et 210 €/hab.



### FOCUS AFL

**Dans le cadre de ses missions, l'AFL propose à titre gracieux une aide en ingénierie financière pour les communes en situation financière tendue :** organisation d'un échange avec la commune, décryptage de la note financière de l'AFL, mise en lumière possible des perspectives d'investissement et/ou de redressement, accompagnement vers l'adhésion à l'AFL le cas échéant.

**Pour rappel :** une collectivité est éligible à l'AFL si sa **note financière est strictement inférieure à 6 l'année N-2**. La note financière est calculée chaque année et est transmise en toute transparence à la demande de chaque collectivité.

Depuis le Décret du 11 mai 2020, en plus de la note AFL, la collectivité doit également respecter deux ratios (capacité de désendettement inférieure à 12 années et marge d'autofinancement courant inférieure à 100%, moyennées sur 3 ans).



La différence majeure réside donc bien dans le niveau d'investissement et l'activation du levier de l'endettement. Ces caractéristiques des communes PVD sont mises en évidence par comparaison des ratios de dépenses d'équipement brut et de taux d'endettement.

Dans ces conditions, à niveau d'épargne équivalent, les ratios de solvabilité sont mécaniquement légèrement moins favorables pour les communes PVD, tout en demeurant très satisfaisants :

- › La capacité de désendettement des communes PVD est de 4,4 années en 2023 contre 3,6 années pour les communes non-PVD de la strate.
- › La solvabilité annuelle des communes PVD s'est améliorée entre 2022 et 2023. L'amélioration a été plus dynamique en moyenne pour les communes PVD mais le ratio demeure toutefois moins favorable (2,14) que pour leurs homologues non-PVD (2,50).

Quand la commune de Mézières-sur-Seine (Yvelines) rejoint le programme PVD, c'est justement pour se doter de moyens à la hauteur des enjeux, et être accompagnée sur son rôle croissant de centralité.

**Pour la Directrice générale des services, Estelle Rouland-Nouchi**, l'inscription au programme PVD avait pour objectif de poser les réflexions nécessaires afin de planifier une réorganisation de l'espace communal et trouver un bon équilibre entre anciens et nouveaux quartiers. Le territoire est en mutation, notamment depuis la création de l'autoroute A13, l'arrivée en 2025-2026 d'une gare RER, mais aussi avec la poussée démographique de la grande couronne parisienne qui s'est accélérée depuis le covid. Pour répondre aux attentes des habitants, mais aux enjeux d'adaptation et de transition des territoires, la commune doit supporter de nouveaux investissements (extension des écoles, aménagement de boucle de mobilités durables, replantation de haies bocagères) et trouver des moyens de les financer. A côté des subventions, le recours à l'emprunt apparaît comme un levier utile pour la commune.



**« L'objectif de l'inscription au programme est de poser les réflexions nécessaires en vue de planifier une réorganisation de l'espace communal, afin de trouver un bon équilibre entre quartiers anciens et nouveaux quartiers. »**

”

**Estelle  
Rouland-Nouchi**  
Directrice générale des  
services,  
Mézières-sur-Seine  
(Yvelines)

Les communes PVD incarnent des réalités multiples. Ayant entre 500 et 20 000 habitants, les communes du programme ne se ressemblent pas, excepté concernant les enjeux d'adaptation et d'atténuation au changement climatique qui sont présents sur l'ensemble du pays.

Côté financier, les analyses montrent des similitudes : les communes PVD bénéficient d'une surface budgétaire plus large, ont globalement bien résisté au contexte inflationniste et investissent davantage, notamment à travers des emprunts.



## L'ANALYSE DE L'APVF

Les finances des communes lauréates du programme PVD sont saines. En dépit d'une année 2023 plus difficile, les petites villes de demain ont réussi à limiter l'écart mesuré avec les autres communes de taille similaire selon la note attribuée par l'AFL.

Qu'est-ce que cela signifie ? Cela indique qu'en dépit de charges de centralité plus importantes, et d'un recours à l'emprunt en moyenne plus élevé que leurs homologues, que les communes PVD disposent de meilleures marges financières.

Ces marges seront importantes pour réussir à finaliser les projets d'ici la fin des mandats municipaux. A cet égard, les communes PVD ont réalisé un effort massif d'investissement en 2023 : +10% d'investissement, avec un total de 449€ par habitant contre 382€ par habitant dans les communes non-PVD. Certes, l'effet prix affecte le niveau total d'investissement, mais l'effort n'en demeure pas moins considérable. Il s'agit d'un effort considérable, qui repose tant sur une mobilisation de l'emprunt que de leur trésorerie.

La question qui se pose est la capacité en 2024 pour les communes PVD à maintenir ce niveau d'investissement – à l'heure où sont écrites ces lignes, il semblerait que les différentes dotations de soutien à l'investissement soient considérablement diminuées. Elles devront par conséquent, dans un contexte où les collectivités doivent participer au redressement des comptes de la nation, plus encore qu'en 2023, mobiliser leur trésorerie et leurs capacités d'emprunt. La grande diversité des situations locales ajoute un autre facteur d'incertitude quant à la capacité des communes PVD à maintenir leur niveau d'investissement.

C'est la raison pour laquelle l'APVF plaide pour une prévisibilité des financements et une priorisation de ces communes pour la réalisation de leurs projets.

# 03

## LA CENTRALITÉ COMMUNALE : UN FACTEUR EXPLICATIF DE DYNAMIQUES PLURIELLES AU SEIN DES COMMUNES PETITES VILLES DE DEMAIN ●

Une analyse des communes PVD par niveau de centralité met en exergue les tendances propres à chaque groupe. Concernant les communes PVD, trois niveaux de centralité sont regardés : Les communes de centralité intermédiaire qui représentent le cœur de cible du programme, mais aussi celles de centralités locales et structurantes. Cette partie du baromètre vise à appréhender les dynamiques des communes PVD selon le niveau de centralité.

### HIÉRARCHIE DES NIVEAUX DE CENTRALITÉ :

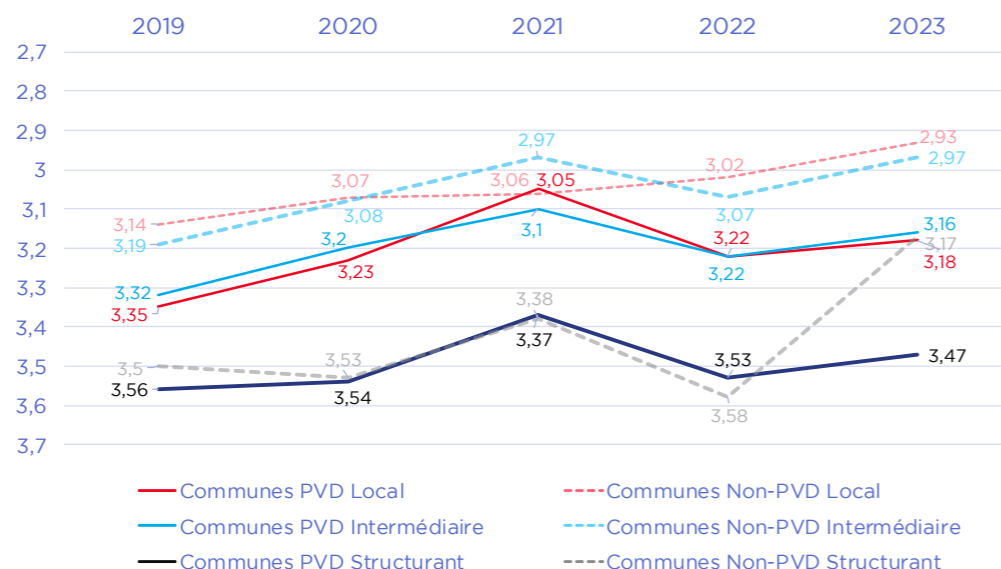
- Communes non-centre
- ① Centre d'équipement et de services local
- ② Centre d'équipement et de services intermédiaire
- ③ Centre d'équipement et de services structurant
- ④ Centre d'équipement et de services majeur

### EVOLUTION DES NOTES FINANCIÈRES PAR NIVEAU DE CENTRALITÉ

Les notes financières des communes PVD de niveaux de centralité local et intermédiaire sont restées stables entre 2022 et 2023 mais demeurent supérieures à celles de leurs homologues non-PVD. En 2023, les notes financières des communes PVD locales sont supérieures de **9%** par rapport aux communes non-PVD locales. Concernant les communes PVD intermédiaires l'écart est de **6%** en 2023.

C'est entre les communes PVD et non-PVD structurantes que l'écart s'est le plus creusé sur la période. En 2022, les notes financières des communes de ce niveau de centralité étaient similaires, qu'elles appartiennent ou non au programme. En 2023, quand la santé financière des communes non-PVD structurantes s'améliore passant de **3,58** à **3,17**, elle n'évolue pas pour les communes PVD. L'écart entre les communes PVD et non PVD structurantes est ainsi porté à **9%** en 2023 alors qu'il était nul depuis 2020.

### MOYENNE DES NOTES FINANCIÈRES DES COMMUNES PVD PAR NIVEAU DE CENTRALITÉ



## DES INVESTISSEMENTS PORTÉS EN MAJORITÉ PAR LES COMMUNES DE CENTRALITÉ INTERMÉDIAIRE

La majeure partie des communes PVD est de niveau de centralité intermédiaire. Ce niveau de centralité constitue le cœur du programme puisque sept communes PVD sur dix appartiennent à cette catégorie (soit 1172 communes sur 1647), alors même qu'environ 3/4 de l'ensemble des communes entre 500 et 20 000 habitants ont un niveau de centralité local (soit 6601 sur 8565).

A Hagetmau (Landes), commune de centralité intermédiaire, un plan de référence a été élaboré pour identifier les priorités et les actions autour de quatre thématiques : les espaces publics, les mobilités, le commerce et l'habitat. Concrètement la commune redessine ses espaces publics pour favoriser les mobilités douces, contribuer au

dynamisme commercial et revégétaliser les espaces. La phase d'études finalisée, s'ouvre celle de la réalisation des travaux. Les investissements portés sont lourds, et se poursuivront sur la seconde partie du mandat. Ils sont financés via les subventions, de l'autofinancement et de l'emprunt.

On remarque toutefois que les communes de centralité structurante ont en moyenne une dépense d'équipement brut plus importante (hors Outre-Mer). En 2023, les communes de centralité structurante dépensent en moyenne 3,6 M€ en équipement brut, versus 1,6 M€ et 786 K€ pour les communes de centralité intermédiaire et locale respectivement.

## DES INVESTISSEMENTS PAR HABITANT PLUS IMPORTANTS POUR LES COMMUNES PVD LOCAL

Quel que soit le niveau de centralité, le niveau d'investissement par habitant des communes PVD est plus élevé. On décèle néanmoins deux dynamiques distinctes : a contrario des communes non-PVD qui voient leur investissement par habitant augmenter avec le niveau de centralité, les communes PVD affichent une tendance inverse.

Les communes PVD de niveau de centralité local affichent ainsi un niveau d'investissement par habitant plus élevé. Ce résultat s'explique par une combinaison de deux facteurs :

- Ces communes ont de manière générale un nombre d'habitants moins important
- Elles se caractérisent par un investissement dynamique propre aux communes PVD

Le programme PVD compte un peu plus de 200 communes de niveau de centralité local. Ces dernières bénéficient de l'accompagnement de l'ANCT car elles occupent un rôle essentiel sur le territoire et disposent d'un potentiel de développement. A titre d'exemple, la commune de Mézières-sur-Seine (Yvelines) a grandi en quelques années. Cela s'explique par le développement de

l'offre de mobilités (présence de l'autoroute A13 et arrivée d'une gare RER) mais aussi l'accroissement de sa population depuis le Covid. Elle s'est associée à la commune voisine d'Épône pour candidater au programme PVD et porter au mieux tous les investissements nécessaires à l'adaptation de ce territoire.





Nouveau stade - Ligny-en-Barrois (Meuse)

## DES FRAGILITÉS TOUJOURS PRÉSENTES POUR CERTAINES COMMUNES DU PROGRAMME

En dynamique, les communes de centralité intermédiaire et structurante voient leur taux d'épargne brute évoluer de manière légèrement plus favorable que les communes de centralité locale. La différence notable entre communes PVD et non-PVD réside dans le fait que les communes PVD de centralité structurante voient leur taux d'épargne diminuer alors qu'il est en hausse pour les communes non-PVD de même centralité.

### A NOTER :

**Le montant d'épargne est en augmentation de manière générale sans que le taux d'épargne ne soit nécessairement en hausse. Ce taux étant calculé avec les RRF comme dénominateur, le calcul du ratio se trouve affecté par la hausse de ces dernières.**

## DES COMMUNES DE CENTRALITÉ LOCALE PARTICULIÈREMENT EXPOSÉES À LA HAUSSE DES COÛTS DE L'ÉNERGIE EN 2023

En 2023, les communes PVD de centralité locale affichent une évolution plus forte de leurs charges liées à l'énergie et notamment à l'électricité. Elles semblent plus touchées par le phénomène que les PVD de centralités intermédiaire et structurante. A noter qu'à contrario, en 2022, ces communes étaient les plus préservées face à la hausse des coûts énergétiques. Les communes de centralité locale (PVD ou non) enregistrent en effet une hausse des coûts énergétiques de 37% en 2023, versus 2% en 2022.

Cette évolution à la hausse s'observe pour tous les niveaux de centralité, de manière toutefois hétérogène. Les communes PVD structurantes affichaient déjà une augmentation marquée de leurs coûts énergétiques en 2022 (+22,31%), analogue à celle constatée en 2023 (+22,39%).

On observe donc une dynamique structurelle d'évolution des dépenses énergétiques. Cette évolution est toutefois variable selon le niveau de centralité.

Pour la commune de centralité intermédiaire Ligny-en-Barrois (Meuse), l'inflation a obligé l'équipe municipale à faire évoluer ses projets. L'esquisse du projet de construction d'un nouveau stade avait été réalisée avant la période inflationniste. Aussi, au moment de la réalisation du projet, certains aspects ont été légèrement amendés comme le nombre de places en tribune qui s'est trouvé réduit. Afin de financer ses investissements, la commune a eu recours à des emprunts, des subventions, mais aussi à sa trésorerie.

## DES RATIOS DE SOLVABILITÉ AUX DYNAMIQUES VARIABLES SELON LE NIVEAU DE CENTRALITÉ MAIS UNE AMÉLIORATION GÉNÉRALE POUR UNE GRANDE MAJORITÉ DES COMMUNES EN 2023

Le niveau de centralité est un facteur déterminant de la santé financière dans la mesure où les charges augmentent avec le niveau de centralité. En cohérence avec cela, la solvabilité pluriannuelle est ainsi moins favorable parmi les communes de centralité structurante. Toutefois, il convient de noter que ce ratio est en amélioration pour tous les niveaux de centralité en 2023, hormis pour les communes PVD de centralité locale.

Les communes PVD de centralité locale voient leur ratio de solvabilité pluriannuelle augmenter de +6%, tandis que leurs homologues non-PVD voient ce chiffre diminuer de -5,7%.

Cette observation coïncide avec une capacité d'épargne brute notamment affectée par l'inflation pour les communes de ce niveau de centralité, comme illustré plus haut. Avec un niveau d'investissement plus marqué pour ces communes PVD locales, le recours à l'emprunt a complété le financement des dépenses d'équipement, tandis que leurs homologues non-PVD n'ont pas eu à faire face à un besoin de financement aussi marqué, ce qui explique l'écart entre les ratios observés.

Les communes PVD de centralité locale voient leur ratio de solvabilité pluriannuelle augmenter de +6%, tandis que leurs homologues non-PVD voient ce chiffre diminuer de -5,7%

## SOLVABILITÉ ANNUELLE : UNE AMÉLIORATION PLUS MARQUÉE POUR LES COMMUNES PVD EN 2023

La solvabilité annuelle s'est améliorée pour l'ensemble des communes étudiées entre 2022 et 2023. L'amélioration a été plus dynamique en moyenne parmi les communes PVD. Le ratio demeure toutefois légèrement moins favorable pour les communes PVD que pour leurs homologues non-PVD. Après une dégradation de ce ratio entre 2021 et 2022, il s'améliore en 2023.

A Baugé-en-Anjou (Maine-et-Loire), commune de centralité intermédiaire, le programme PVD encourage une réflexion transversale à l'échelle du territoire.

Afin de répondre aux attentes croissantes des habitants, de nombreux projets sont portés par la commune. Cette dynamique doit se poursuivre jusqu'en 2026, et au-delà, malgré les contraintes budgétaires qui incitent les collectivités à réduire leurs dépenses sans compromettre la qualité des services publics.

# CONCLUSION

A mi-chemin d'un programme dont le terme est fixé en 2026 et malgré les difficultés rencontrées depuis 2020 - crise sanitaire, retour de l'inflation et envolée des coûts de l'énergie, hausse des taux d'intérêt, ... - les communes de manière générale et les communes PVD en particulier sont au rendez-vous : elles investissent massivement sans dégrader leur situation financière.

Parmi les communes de 500 à 20 000 habitants supportant des charges de centralité, les communes retenues dans le programme PVD se distinguent par :

- un effort d'équipement plus marqué que dans les autres communes de la même strate sans pour autant dégrader leur solvabilité
- un niveau de centralité qui détermine des profils budgétaires distincts

Ce baromètre met également en évidence le rôle de l'emprunt comme ressource complémentaire indispensable au financement des projets et équipements publics locaux. Dans un contexte de mise à contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics et d'impérieuse nécessité de poursuivre les efforts engagés dans le financement de la transition écologique, les communes bénéficiant du programme PVD doivent également maintenir leurs efforts pour répondre aux besoins de leur territoire respectif tant en termes de services et d'équipements publics que d'accompagnement du tissu économique et associatif. Pour cela, une meilleure prévisibilité des ressources des collectivités semble nécessaire.

Compte-tenu des disparités parfois importantes entre communes - qu'elles appartiennent au programme PVD ou non - et pour une meilleure appréhension des situations et trajectoires financières une analyse par commune est préférable. Les équipes de l'AFL sont à votre disposition pour déterminer la capacité d'investissement et d'emprunt de chaque commune. En tant que banque des collectivités, l'AFL a également pour mission d'offrir aux communes cette ingénierie financière et de les accompagner dans la réalisation de leurs projets.



## A PROPOS DE L'AFL :

« Incarner une finance responsable pour renforcer le pouvoir d'agir du monde local afin de répondre aux besoins présents et futurs des habitants ».

« En créant la première banque que nous détenons et pilotons à 100%, nous, collectivités locales françaises, avons posé un acte politique fort en faveur de la décentralisation. Notre établissement, l'Agence France Locale, n'est pas un établissement financier comme les autres. Créé par et pour les collectivités, il agit pour le monde local, pour renforcer notre liberté, notre capacité à développer des projets et notre responsabilité d'acteurs publics.

Sa culture de la prudence nous préserve des dangers de la complexité et la richesse de sa gouvernance, des dérives liées aux conflits d'intérêt.

L'objectif fondamental : offrir un accès à la ressource au monde local, dans les meilleures conditions et en toute transparence. Les principes de solidarité et d'équité nous guident. Convaincus qu'ensemble on va plus loin, nous avons souhaité un établissement agile, qui s'adresse à toutes les collectivités, aux plus importantes régions comme aux plus petites communes.

Nous concevons le profit comme un moyen d'optimiser la dépense publique, non comme une fin. À travers l'AFL, nous soutenons un monde local engagé pour relever les défis sociaux, économiques et environnementaux.

L'AFL renforce notre pouvoir d'agir : mener des projets sur nos territoires, pour aujourd'hui comme pour demain, au service des habitants. Nous sommes fiers d'avoir une banque qui affiche un développement à notre image, toujours plus responsable et plus durable.

Nous sommes l'Agence France Locale. »

## A PROPOS DE L'ANCT

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

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

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

## A PROPOS DE L'APVF

L'Association des Petites Villes de France, présidée par Christophe Bouillon, maire de Barentin et ancien député de Seine-Maritime, fédère les villes de 2.500 à 25.000 habitants, pour promouvoir leur rôle spécifique dans l'aménagement du territoire.

A ce titre, l'APVF défend et représente les petites villes auprès des pouvoirs publics.

Partenaire du programme Petites Villes de Demain depuis sa création, l'APVF considère que la revitalisation des petites villes passe par une action énergique en soutien des services publics de proximité et du commerce, tout en assurant la transition écologique.

## ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE

42 boulevard Raspail, 75007 Paris

## AGENCE FRANCE LOCALE

112 rue Garibaldi, 69006 Lyon

Contact collectivités

**09 70 81 85 17**

**adhesion@afl-banque.fr**

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

20 avenue de Ségur, 75007 Paris

**petitesvillesdedemain@anct.gouv.fr**

