

COMPRENDRE



DIVERSITÉ DES RURALITÉS :

FONCTIONS D'ANIMATION TERRITORIALE ET CAPACITÉS BUDGÉTAIRES ET FINANCIÈRES DES COMMUNES





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

Directeur de publication : Stanislas Bourron (ANCT) ; **Directrice de collection** : Agnès Reiner (ANCT) ;
Directrice éditoriale : Sylviane Le Guyader (ANCT) ; **Auteur** : Olivier Malaret (ANCT) ; **Secrétariat de rédaction** :
Muriel Thoin (ANCT)

Photos de couverture : prise de vue aérienne par drone de « Petites Villes de Demain » en Haute-Marne (Arc-en-Barrois) © Hugues-Marie Duclos / ANCT

Contact presse : relations.presse@anct.gouv.fr

Dépôt légal : juin 2024

ISBN : 978-2-492484-55-1

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
Origine de l'étude.....	4
Contexte, champ d'étude et méthode.....	5
Éléments de contexte sur les finances communales.....	6
Définition des indicateurs.....	7
LES RURALITÉS RÉSIDENTIELLES.....	9
Des ratios financiers relativement dégradés en 2021.....	10
Les ruralités résidentielles aisées : des capacités d'épargne limitées dans un contexte d'endettement déjà marqué.....	11
Les ruralités résidentielles mixtes : des capacités d'épargne relativement contraintes qui limitent les efforts d'équipement.....	24
LES PETITES POLARITÉS.....	37
Des ratios financiers qui semblent favorables en 2021.....	38
Les petites polarités industrielles et artisanales : des capacités d'épargne importantes au service de l'équipement des territoires.....	39
Les petites polarités mixtes : des capacités d'épargne contraintes mais des efforts volontaristes d'équipement.....	52
LES RURALITÉS PRODUCTIVES.....	65
Des ratios financiers qui peuvent sembler favorables en 2021.....	66
Les ruralités productives ouvrières : des capacités d'épargne qui limitent leurs efforts d'équipement.....	67
Les ruralités productives agricoles : des capacités d'épargne plutôt importantes pour maintenir l'effort d'équipement.....	80
LES RURALITÉS TOURISTIQUES.....	93
Des ratios financiers favorables en 2021.....	93
Des moyens de financement par habitant très élevés.....	94
Un endettement important mais maîtrisé.....	96
CONCLUSION.....	98



INTRODUCTION

ORIGINE DE L'ÉTUDE

Publiée en février 2023, l'étude sur la diversité des ruralités « Typologie et trajectoires des territoires » réalisée par la coopérative Acadie et Magali Talandier pour le compte de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda rural. Pilotée par le pôle analyse et diagnostics territoriaux et le programme France ruralités de l'agence, elle constitue un exercice très structurant d'enrichissement des connaissances des territoires ruraux, de leurs forces et faiblesses, de leurs spécificités et dynamiques, de nature à orienter les politiques publiques.

Lien vers l'étude sur la diversité des ruralités (Acadie/Talandier) : <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/etude-sur-la-diversite-des-ruralites-typologies-et-trajectoires-des-territoires-1057>

En actualisant les travaux typologiques précédents de 2003 et 2011, l'approche structurelle proposée décrit l'ensemble des fonctions exercées à partir de l'analyse de données collectées à l'échelle communale. Elle présente ainsi les nombreuses missions qu'exercent les communes rurales au service de leurs habitants, mais aussi de toutes celles et tous ceux qui s'y rendent pour travailler, pratiquer une activité culturelle ou sportive, consulter un professionnel de santé, y séjourner quelques jours...

Les usages sont nombreux. Ils reflètent une multitude de caractéristiques et de réalités que les 4 catégories de communes de la typologie structurelle, chacune divisée en 2 classes, mettent en évidence sur un temps long.

Cette démarche de qualification des fonctions d'animation territoriale constatées à l'échelle communale doit être enrichie par une analyse des engagements budgétaires des communes concernées en matière de services publics locaux et des équipements de proximité ainsi que de leurs capacités respectives de financement.

L'approche financière présentée dans cette publication vise donc à identifier les charges spécifiques de chacune des catégories de communes rurales et leurs capacités à agir. Sans aller jusqu'à établir des corrélations entre les trajectoires financières et les caractéristiques propres à chacune des catégories, il s'agit de dresser un portrait budgétaire des communes rurales, en prenant en compte leurs fonctions territoriales. De ce point de vue, l'appartenance à un établissement de coopération intercommunale plus ou moins intégré, comme le nombre d'habitants, peuvent constituer des éléments d'appréciation déterminants.

L'étude des trajectoires budgétaires et financières des communes, à l'image des travaux menés récemment par la Direction générale des collectivités locales¹, doit ainsi apporter un éclairage sur les enjeux de politique publique auxquels sont confrontés les communes rurales et sur les conditions de leur mise en œuvre.

Notes

¹ Bulletin d'information statistique n°170 – « Les finances des communes rurales » – Janvier 2023



CONTEXTE, CHAMP D'ÉTUDE ET MÉTHODE

La typologie structurelle construite dans le cadre de l'étude sur la diversité des ruralités publiée en février 2023 a permis de classer les 30 710 communes métropolitaines rurales telles que définies en 2020 par l'INSEE, en 4 catégories chacune divisée en 2 classes :

- les ruralités résidentielles aisées et mixtes, ²
- les petites polarités industrielles et artisanales, et mixtes, ³
- les ruralités productives ouvrières et agricoles,
- les ruralités touristiques à dominante résidentielle et spécialisées.⁴

Chaque catégorie regroupe des communes qui présentent un profil relativement homogène sur le plan démographique, économique, social, résidentiel, environnemental, en matière d'habitat ou de services, ..., significatif des dynamiques de développement territorial et des fonctions qui en découlent.

L'analyse de la situation budgétaire et financières des communes rurales est effectuée pour chacune des catégories de la typologie structurelle. Elle porte sur la période 2015-2021 dans le Code officiel géographique (COG) 2021. Les trajectoires budgétaires des différentes catégories s'appuient sur la comparaison entre les valeurs moyennes d'agrégats financiers portant sur les dépenses et les recettes, l'épargne et l'endettement de chacune des catégories et les valeurs moyennes des mêmes agrégats calculées à l'échelle de l'ensemble des communes rurales.

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

Pour éviter un certain nombre de biais de comparaison liés en particulier au poids de la population des communes⁵ sont prises en compte les 2 strates démographiques suivantes⁶ :

- une strate regroupant les communes de 100 à 499 habitants de chacune des catégories ;
- une strate regroupant les communes de 500 à 3 500 habitants de chacune des catégories.

Dans les trois parties de l'étude, portant respectivement sur les ruralités résidentielles, les petites polarités et les ruralités productives, les données utilisées sont celles de chacune des catégories concernées et celles de l'ensemble des communes rurales hors la catégorie des ruralités touristiques. Les valeurs « hors norme » des indicateurs de dépenses et de recettes de fonctionnement, de dépenses d'équipement, d'épargne ou d'endettement des ruralités touristiques justifient cette distinction. Cette catégorie de communes fait l'objet d'un examen spécifique, dont quelques enseignements figurent à la fin de cette étude.

Notes

² Les ruralités résidentielles mixtes se distinguent des ruralités résidentielles aisées en particulier par un niveau de revenu par habitant légèrement inférieur.

³ Les petites polarités mixtes se distinguent des petites polarités industrielles et artisanales notamment par une plus grande diversité des emplois.

⁴ Les ruralités touristiques spécialisées se distinguent des ruralités touristiques à dominante résidentielle principalement par une forte présence d'hébergements à vocation marchande.

⁵ Les données budgétaires par habitant sont facialement plus élevées dans les communes les moins peuplées.

⁶ Ce découpage écarte de l'étude 4 051 des 30 710 communes classées dans le cadre de la typologie structurelle.



ÉLÉMENTS DE CONTEXTE SUR LES FINANCES COMMUNALES

Les finances des communes et de leur intercommunalité, tout comme l'organisation territoriale, ont fait l'objet de nombreuses réformes au cours de ces dernières années⁷. Les évolutions dans la structure et la composition des budgets locaux ont ainsi profondément modifié les modalités et les moyens de financement des services publics et locaux et des équipements de proximité. Sans porter de jugement sur le bien-fondé de ces réformes, le rappel de certaines d'entre elles fournit des éléments de contexte qui peuvent éclairer les évolutions des différents indicateurs et agrégats budgétaires et financiers pris en compte dans cette étude.

En 2010, la taxe professionnelle a été supprimée et remplacée par le transfert d'une fraction d'impôts nationaux (droits de mutation, ...), le versement par l'Etat d'une dotation de compensation assortie d'une garantie et par la création de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée, les collectivités bénéficiant d'un pouvoir de taux uniquement sur la CFE. La même année, la loi de réforme des collectivités territoriales (loi RCT) a mis en œuvre l'adhésion obligatoire des communes à un établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI).

A partir de 2014, la contribution au redressement des finances publiques des communes et de leur EPCI s'est traduite par une réduction progressive de la part forfaitaire de leur dotation globale de fonctionnement (DGF) et dans une moindre mesure par un renforcement de leurs dotations de péréquation (dotation de solidarité et de cohésion urbaine, dotation de solidarité rurale). Elle a été remplacée en 2018, par une démarche de maîtrise des dépenses de fonctionnement assortie d'une stabilisation de l'évolution de la DGF (contrat de « Cahors »).

En 2015, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi Notre) a engagé la refonte de la carte intercommunale se traduisant par de nombreux regroupement d'EPCI, avec un seuil minimal de création de 15 000 habitants (5 000 dans certaines zones peu denses). Le nombre d'EPCI a ainsi baissé de près de 40 % entre 2016 et 2017. Par ailleurs, les communautés d'agglomération et les communautés de communes se sont vues transférer de nombreuses compétences communales (collecte et traitement des déchets ménagers, gestion de l'eau et assainissement, ...).

En 2017, la révision des valeurs locatives des locaux commerciaux servant de base au calcul des impôts économiques locaux (notamment la CFE) est entrée progressivement en vigueur.

En 2018, la suppression progressive de la taxe d'habitation a abouti à un nouveau panier fiscal des collectivités locales. Depuis 2021, le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties est ainsi versé dans son intégralité aux communes, suite au transfert de la part versée jusqu'alors aux départements.

En 2021, la réforme de la fiscalité locale portant sur les entreprises s'est traduite par une diminution de moitié de la valeur des bases des locaux industriels servant au calcul de la CFE et de la taxe foncière sur les propriétés bâties. La compensation de l'Etat de cette perte de base s'est accompagnée du maintien d'un pouvoir de taux sur seulement la moitié des bases.

Notes

⁷ La *FiloThèque* de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales présente chronologiquement les mesures ayant impacté les finances locales depuis 2010. Elle fournit de nombreux éléments de contexte utiles à une meilleure compréhension de l'évolution des budgets locaux : <https://data.ofgl.fr/pages/dates-cles-finances-locales/>.



DÉFINITION DES INDICATEURS

Les dépenses de fonctionnement comprennent l'ensemble des dépenses de la commune nécessaires au fonctionnement de ses services et à la mise en œuvre de ses compétences. Elles comprennent également les charges financières et des dépenses à caractère exceptionnel qui ne modifient pas son patrimoine.

Les dépenses d'intervention constituent un des postes des dépenses de fonctionnement. Elles comprennent les différentes aides et subventions de la commune (subvention aux associations, action d'aide sociale en direction des particuliers, ...)

Les recettes de fonctionnement comprennent l'ensemble des recettes récurrentes de la commune : produits des impôts locaux, produits de la tarification des services publics, dotations de fonctionnement de l'Etat, ..., ainsi que des recettes à caractère exceptionnel (hors cession d'immobilisations). Elles sont destinées au financement des dépenses de fonctionnement.

L'épargne brute correspond à la différence entre les recettes de fonctionnement et les dépenses de fonctionnement. Elle constitue l'épargne que la commune dégage sur son fonctionnement. Elle est affectée au financement du remboursement en capital de la dette et des investissements.

Le taux d'épargne brute d'une commune est égal au produit entre le montant de son épargne brute et le montant de ses recettes de fonctionnement.

L'épargne nette correspond à la différence entre l'épargne brute et le remboursement du capital de la dette de l'année. Elle constitue l'épargne effectivement disponible pour le financement des investissements de la commune.

Le taux d'épargne nette d'une commune est égal au produit entre le montant de son épargne nette et le montant de ses recettes de fonctionnement.

La dotation globale de fonctionnement est une des recettes de fonctionnement des communes. Elle constitue la principale dotation versée par l'Etat pour le financement des dépenses de fonctionnement de la commune. Elle comprend une part forfaitaire et une part destinée à la péréquation.

Les dotations de péréquation sont des composantes de la dotation globale de fonctionnement qui viennent compenser pour les communes un déséquilibre de leurs ressources face à l'importance de leurs charges. Les communes rurales reçoivent dans ce cadre la dotation de solidarité rurale et la dotation nationale de péréquation.

Le produit des impôts locaux est une des recettes de fonctionnement de la commune. Elle correspond à la somme des recettes des communes issues de la fiscalité directe locale sur les ménages et les entreprises (taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, cotisation foncière des entreprises et cotisation sur la valeur ajoutée dans le cas de communes appartenant à une communauté de communes à fiscalité additionnelle, ...).

Le produit des ventes de biens et services est une des recettes de fonctionnement de la commune. Elle correspond au produit des recettes perçues par la commune auprès des usagers pour les services qu'elle fournit (restauration scolaire, droits d'usage des équipements, ...)



Les dépenses d'équipement constituent un poste des dépenses d'investissement. Elles correspondent aux opérations d'investissement réalisées au cours de l'année par la commune sur son propre patrimoine (construction et rénovation des équipements). Au cours du mandat municipal, leur évolution suit un cycle lié au calendrier électoral. Ainsi, les dépenses d'équipement baissent l'année des élections puis la première année pleine du mandat. Elles repartent légèrement à la hausse la deuxième année pleine et affichent des croissances plus fortes lors des années suivantes. Ces effets sont relativement moins marqués pour les plus petites communes.

Le taux d'autofinancement des équipements est égal au produit entre l'épargne nette et le montant des dépenses d'équipement réalisées par la commune au cours de l'année. Elle mesure chaque année la capacité de la commune pour financer ses dépenses d'équipement une fois qu'elle a procédé au remboursement du capital des emprunts contractés.

L'encours de dette correspond au stock de dette due par la commune au 31 décembre de l'année. Le taux d'endettement d'une commune est égal au produit entre son encours de dette et le montant de ses recettes de fonctionnement.

Le délai de désendettement est égal au produit entre l'encours de dette et l'épargne brute. Il représente le nombre d'années que mettrait la commune à rembourser la totalité de son stock de dette en utilisant la totalité de son épargne brute.



LES RURALITÉS RÉSIDENTIELLES

Situées en halo autour des grandes villes et des villes moyennes, les ruralités résidentielles se caractérisent par une forte dynamique démographique, une croissance rapide de l'emploi et un niveau important d'artificialisation des sols. Elles sont très fortement dépendantes des centres urbains en périphérie desquels elles sont situées.

Sur le plan budgétaire, elles présentent des capacités d'épargne et d'autofinancement relativement faibles malgré des engagements en matière de financement des services publics locaux et d'équipements relativement moins élevés que ceux constatés dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques).

Cette situation semble caractériser un profil de communes où les habitants utilisent les services et équipements fournis par d'autres communes, en particulier par celles exerçant davantage de fonctions de centralité. Elle permet d'atténuer les difficultés liées à une faible dynamique en termes de recettes de fonctionnement et de modérer les efforts d'équipement dans un contexte d'endettement qui continue de peser.

Toutefois, les limites constatées en termes d'évolution du produit des impôts locaux peuvent aboutir à terme à des difficultés structurelles de financement des services publics locaux et des équipements de proximité pourtant nécessaires dans un contexte de forte progression du nombre d'habitants.

Dans cette première partie est étudiée la situation budgétaire et financière de :

- 4 753 ruralités résidentielles aisées, dont 2 118 communes de 100 à 499 habitants et 2 635 communes de 500 à 3 500 habitants (92,2 % des ruralités résidentielles aisées),
- 4 960 ruralités résidentielles mixtes, dont 2 367 communes de 100 à 499 habitants et 2 593 communes de 500 à 3 500 habitants (96,2 % des ruralités résidentielles mixtes).

Tableau 1 : Caractéristiques des ruralités résidentielles

Communes (COG 2021)	Ruralités résidentielles aisées	Ruralités résidentielles mixtes	Ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques)
Communes de 100 – 499 habitants	2 118	2 367	12 794
Population moyenne en 2021	288	289	266
% de communes membres de CC	76 %	79 %	84 %
% de communes membres de CA/CU/M	24 %	21 %	16 %
Communes de 500 – 3 500 habitants	2 635	2 593	10 867
Population moyenne en 2021	1 190	1 069	1 166
% de communes membres de CC	64 %	63 %	70 %
% de communes membres de CA/CU/M	36 %	37 %	30 %

Champ : France métropolitaine COG 2021 (CC : communautés de communes ; CA : communautés d'agglomération ; CU : communautés urbaines ; M : Métropoles) – Source : Direction générale des collectivités locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

DES RATIOS FINANCIERS RELATIVEMENT DÉGRADÉS EN 2021

Les ruralités résidentielles aisées présentent en 2021 des ratios financiers traduisant une certaine fragilité par rapport à ceux de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Malgré une capacité d'épargne relativement faible, elles ne semblent pas avoir renoncé à investir en ayant recours à l'emprunt. C'est singulièrement le cas pour les communes de 500 à 3 500 habitants, dont les taux d'épargne brute et d'épargne nette sont relativement plus faibles que ceux de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) et dont le poids de la dette est relativement plus important (tableau 2).

Les ruralités résidentielles mixtes semblent se trouver dans une situation plus nuancée par rapport à celle de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Quelle que soit la strate démographique, leur capacité d'épargne relativement plus faible ne conduit pas à un poids plus important de leur dette. Cette situation peut correspondre à une situation de moindre engagement en matière d'équipements au profit des habitants (tableau 2).

Tableau 2 : Ratios financiers 2021 des ruralités résidentielles aisées et des ruralités résidentielles mixtes

Données 2021 Communes COG 2021	Ruralités résidentielles aisées	Ruralités résidentielles mixtes	Ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques)
Communes de 100 – 499 habitants			
Taux d'épargne brute	24,5 %	23,4 %	24,3 %
Taux d'épargne nette	12,5 %	12,4 %	13,4 %
Taux d'autofinancement	30,9 %	32,3 %	33,9 %
Taux d'endettement	77,7 %	71 %	72,5 %
Délai de désendettement (en années)	3,2	3	3
Communes de 500 – 3 500 habitants			
Taux d'épargne brute	21,9 %	20,4 %	22,1 %
Taux d'épargne nette	11,1 %	9,5 %	11,8 %
Taux d'autofinancement	29,7 %	27,2 %	33,9 %
Taux d'endettement	84,1 %	80,6 %	82,3 %
Délai de désendettement (en années)	3,8	3,9	3,7

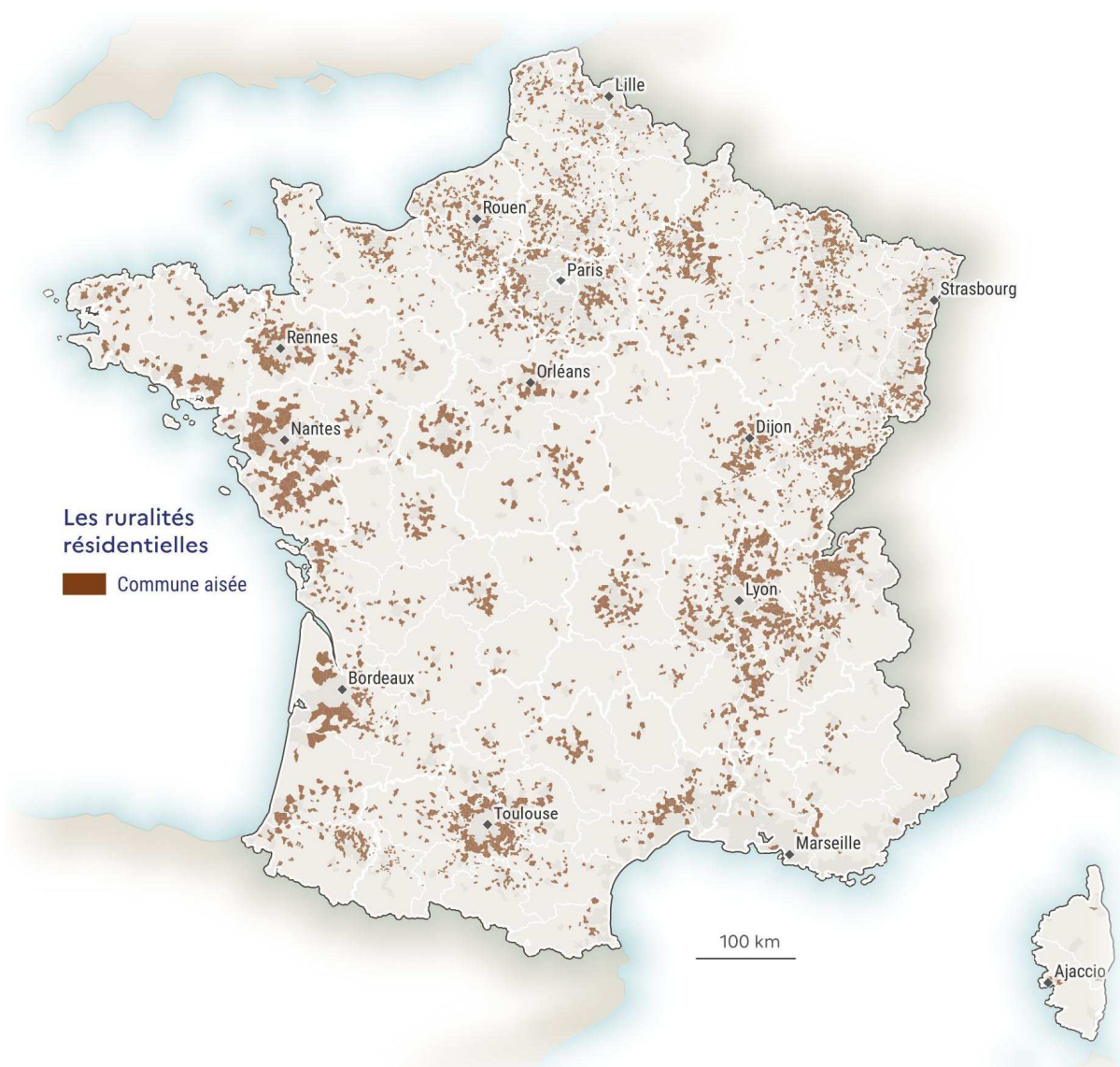
Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

LES RURALITES RÉSIDENTIELLES AISÉES : DES CAPACITÉS D'ÉPARGNE LIMITÉES DANS UN CONTEXTE D'ENDETTEMENT DÉJÀ MARQUÉ

Les principales caractéristiques physiques des ruralités résidentielles aisées

- Revenus d'activité et de retraite élevés et en progression ;
- Forte proportion de cadres et de diplômés de l'enseignement supérieur ;
- Forte artificialisation des sols ;
- Construction de logements et progression de la part de logements sociaux ;
- Indice de jeunesse élevé mais forte progression du nombre de personnes âgées.

Carte 1 : Répartition des ruralités résidentielles aisées



Source : Etude sur la diversité des ruralités « Typologies et trajectoires des territoires » - Rapport final – Acadie/Magali Talandier – Février 2023 – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux – Cartographie 2023



Un financement des services publics locaux modéré

Dans les ruralités résidentielles aisées, le montant moyen par habitant de dépenses de fonctionnement est systématiquement inférieur à celui enregistré dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Cette situation peut résulter en partie de la proportion relativement importante de communes de cette catégorie appartenant à une communauté d'agglomération, une communauté urbaine ou une métropole, où davantage de compétences et donc de dépenses sont transférées au niveau intercommunal (tableau 1).

Ce constat semble traduire un engagement relativement modéré de la part des ruralités résidentielles aisées. En 2021, le montant moyen par habitant de dépenses de fonctionnement des ruralités résidentielles aisées de 100 à 499 habitants est inférieur de 10 % à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, il est inférieur de 9 %.

Cette situation est cohérente avec leur positionnement géographique en halo autour des grandes villes et des villes moyennes, qui sont le plus souvent la ville centre d'un établissement public de coopération intercommunale davantage intégré. Les habitants de ces communes semblent davantage utilisés les services publics locaux des villes centres dans la périphérie desquelles elles sont situées.

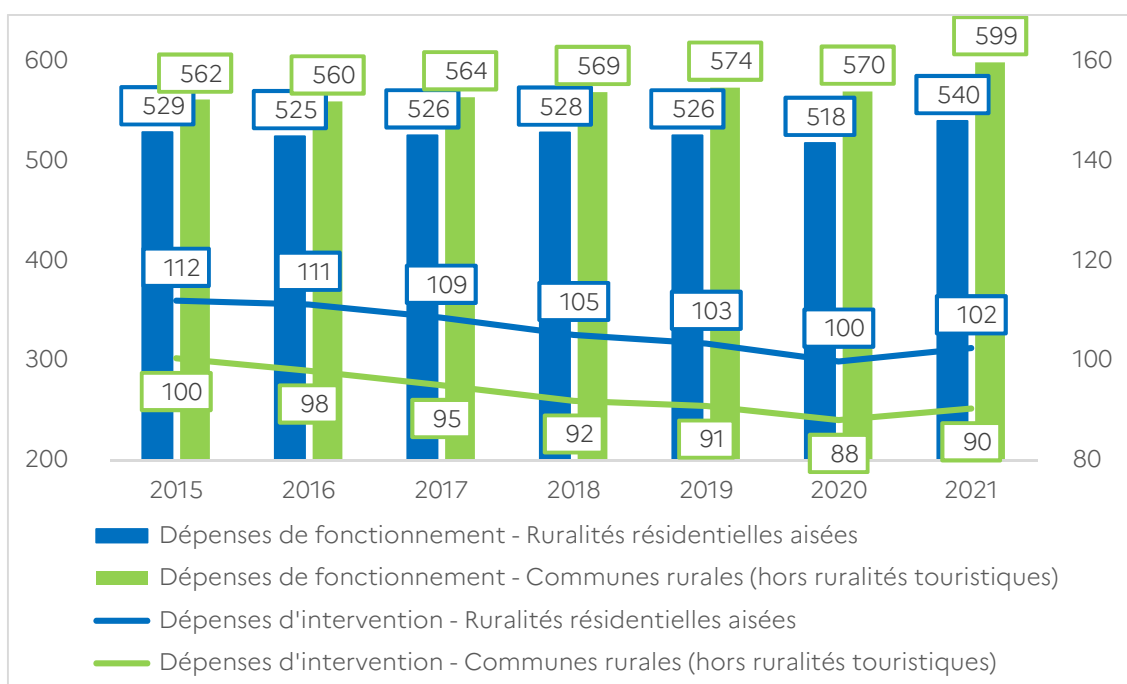
Dans le contexte de refonte de la carte intercommunale et de redressement des finances publiques (réduction de la dotation globale de fonctionnement de 2014 à 2017 puis maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement depuis), les ruralités résidentielles aisées ont manifestement cherché à limiter leurs engagements. En effet, le montant moyen par habitant de dépenses de fonctionnement a augmenté entre 2015 et 2021 de :

- 2,1 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre une augmentation de 6,7 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 1),
- 0,5 % dans les communes de 500 à 3 500 habitants contre une augmentation de 2,3 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 2).

Ces différences peuvent provenir en particulier d'une évolution moins favorable des recettes de fonctionnement. Toutefois, la croissance démographique enregistrée dans ces communes peut également contribuer à réduire faiblement le montant moyen par habitant de dépenses de fonctionnement (cf. graphiques 3 et 4).

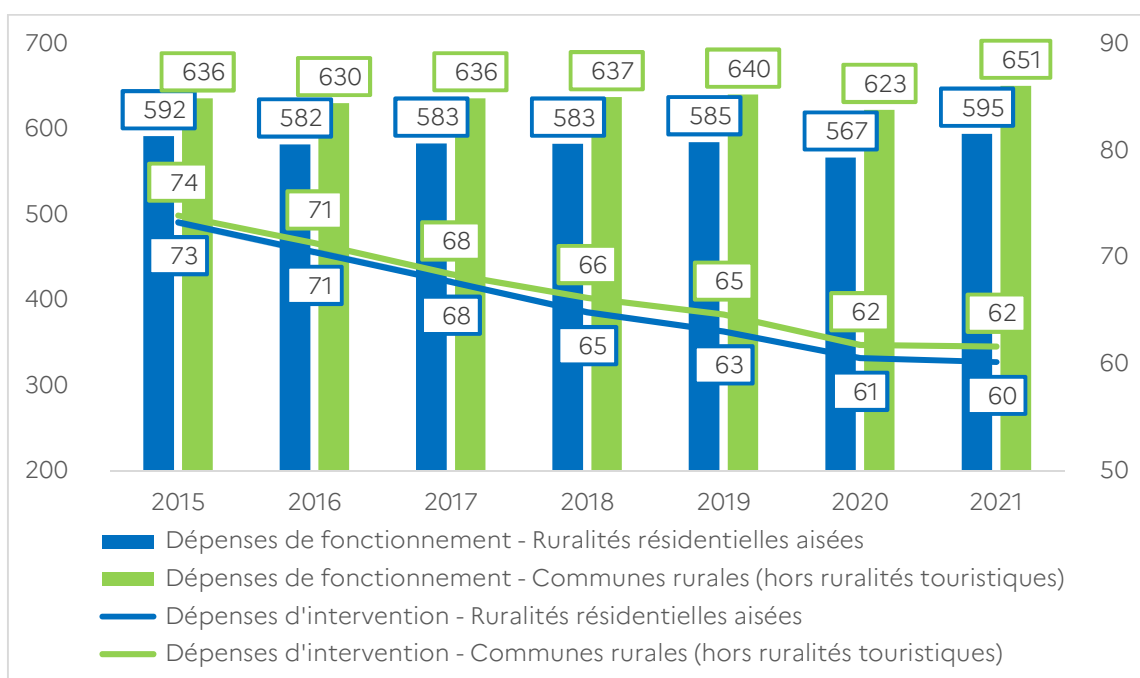
Si les engagements en matière de financement des services publics locaux semblent relativement modérés, les dépenses d'intervention par habitant (dépenses d'action sociale, subvention aux associations, ...) se maintiennent en moyenne à un niveau relativement important, singulièrement dans les communes les moins peuplées de cette catégorie, avec un écart annuel supérieur d'au moins 12 euros avec l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique tout au long de la période (graphique 1).

Graphique 1 : Dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention (en euros par habitant) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 2 : Dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention (en euros par habitant) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

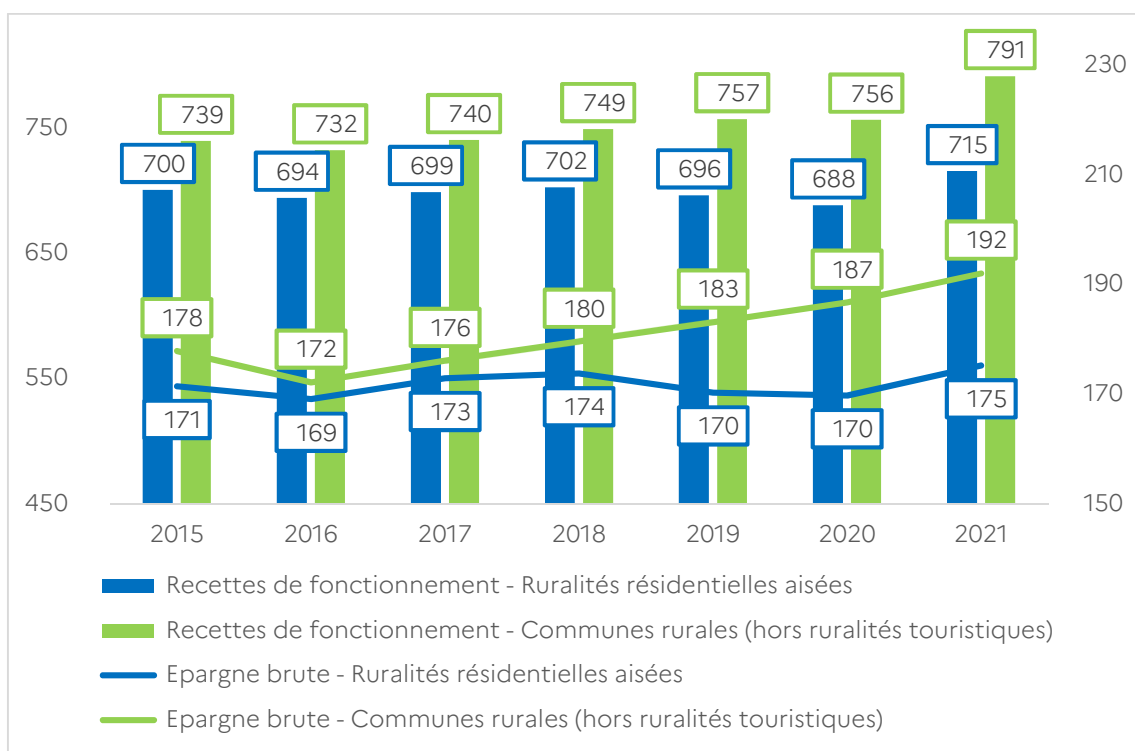
Une capacité d'épargne plus limitée

Dans les ruralités résidentielles aisées, le montant moyen d'épargne brute (recettes de fonctionnement – dépenses de fonctionnement) par habitant est inférieur à celui constaté dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). De plus, il a augmenté entre 2015 et 2021 à un rythme nettement inférieur :

- 2,2 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre 8 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 3),
- 4,5 % dans les communes de 500 à 3 500 habitants contre 7,2 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 4).

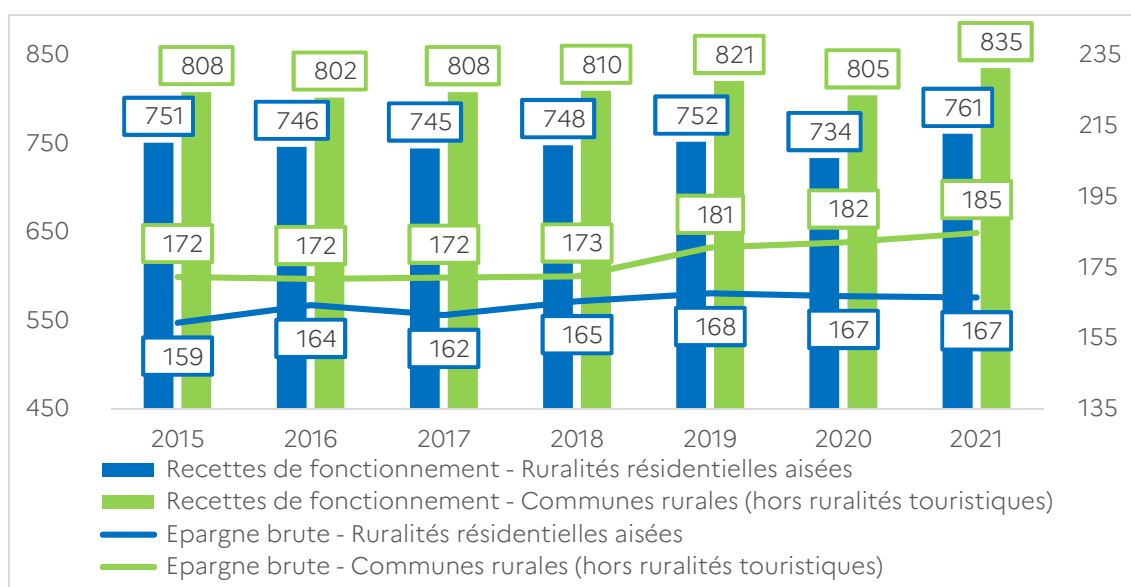
La démarche de maîtrise des dépenses de fonctionnement engagée dans les ruralités résidentielles aisées ne permet pas une amélioration de leur capacité d'épargne comparable à celle de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques), en raison notamment de la faible dynamique de leurs recettes de fonctionnement. La différence d'évolution au détriment des ruralités résidentielles est nette à partir de l'année 2019 (graphiques 3 et 4).

Graphique 3 : Recettes de fonctionnement et épargne brute (en euros par habitant) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 4 : Recettes de fonctionnement et épargne brute (en euros par habitant) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Des dynamiques de recettes relativement contraintes

Les ruralités résidentielles aisées enregistrent une évolution de leurs recettes de fonctionnement nettement inférieure à celles de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Elle se caractérise par :

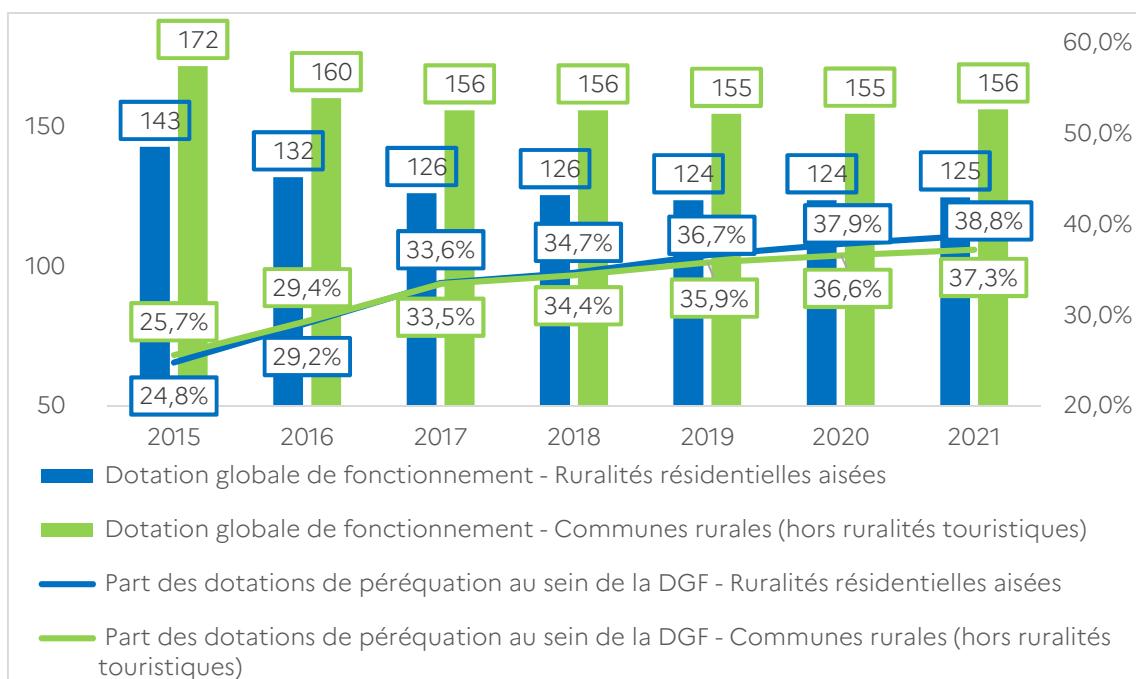
- une forte réduction du montant moyen par habitant de dotation globale de fonctionnement,
- une faible augmentation du produit moyen par habitant des impôts locaux,
- une très forte diminution de la charge moyenne par habitant des tarifs publics.

L'impact des objectifs nationaux de maîtrise des dépenses publiques a été relativement important pour les ruralités résidentielles aisées, avec une réduction du montant moyen par habitant de dotation globale de fonctionnement de 12,6 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre une diminution de 9,1 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, les diminutions sont respectivement de 13,7 % et 7,5 % (graphiques 5 et 6).

Les évolutions dans les ruralités résidentielles aisées ont été accompagnées d'efforts différenciés en matière de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement (dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation). Ces différences traduisent l'existence de déséquilibres entre ressources et charges d'ampleur différente. Dans les communes de 100 à 499 habitants, la part moyenne des dotations de péréquation a augmenté de 14 points de pourcentage entre 2015 et 2021, contre une augmentation de 11,6 points de pourcentage pour l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Toutefois, cette part reste relativement limitée (graphique 5).

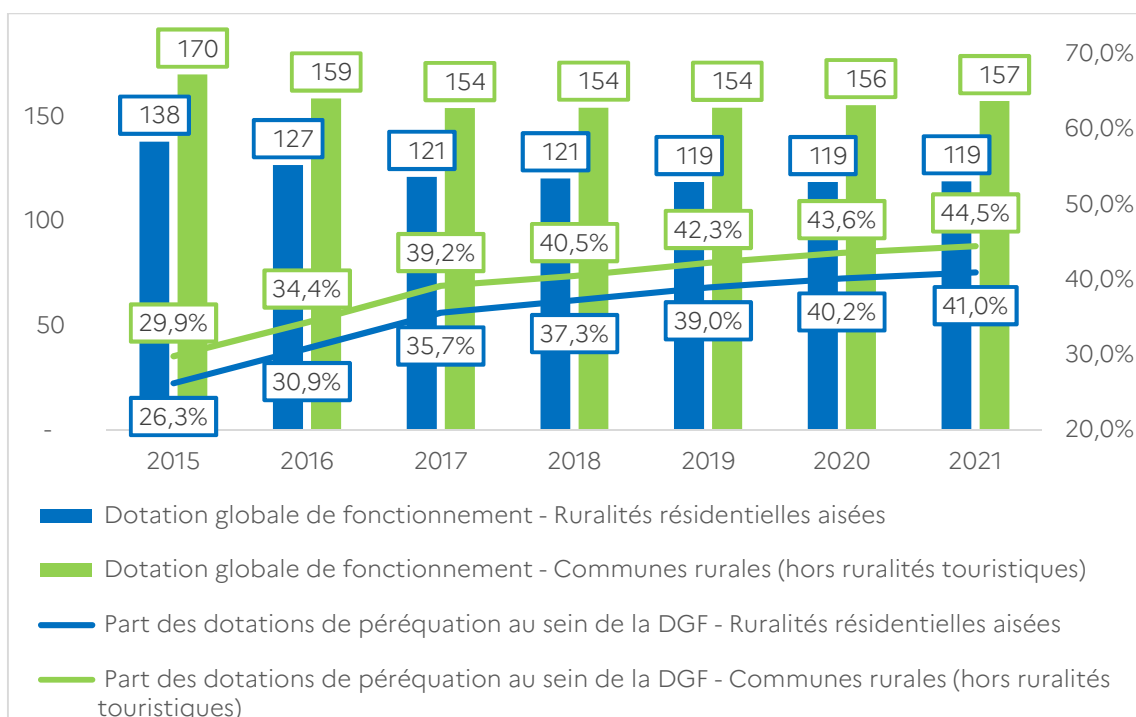
Dans les communes de 500 à 3 500 habitants, si les augmentations entre 2015 et 2021 sont comparables dans les ruralités résidentielles aisées et dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques), la part moyenne consacrée à la péréquation dans les premières reste inférieure à celle constatée dans les secondes (graphique 6).

Graphique 5 : Dotation globale de fonctionnement (en euros par habitant) et part des dotations de péréquation au sein de la DGF (en %) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Direction générale des collectivités locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 6 : Dotation globale de fonctionnement (en euros par habitant) et part des dotations de péréquation au sein de la DGF (en %) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Direction générale des collectivités locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux



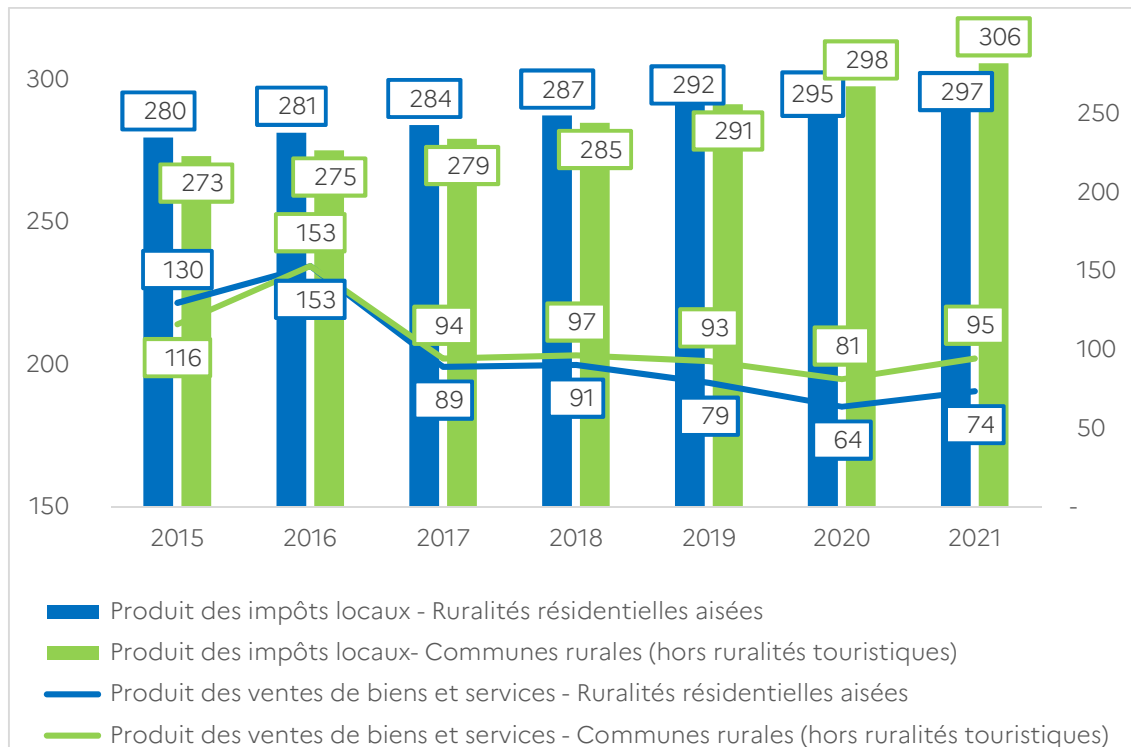
Les dynamiques en termes de recettes fiscales sont relativement modérées dans les ruralités résidentielles aisées en particulier dans celles de 100 à 499 habitants où le produit moyen par habitant des impôts locaux a augmenté de 6,1 % entre 2015 et 2021 contre une augmentation de 11,9 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, les augmentations sont respectivement de 4 % et 5 % (graphique 7 et 8).

Les marges fiscales issues de la valorisation foncière semblent donc relativement limitées. Cette situation peut résulter en partie d'un niveau d'artificialisation des sols déjà important, eu égard à l'objectif de « zéro artificialisation nette ». L'évolution du montant moyen par habitant des impôts locaux est en effet plus faible en particulier à partir de 2019.

Par ailleurs, la diminution de moitié de la valeur du foncier industriel constatée en 2021 ne semble pas impacter fortement les ruralités résidentielles aisées. En particulier pour les communes de 500 à 3 500 habitants, la diminution du montant moyen par habitant de recettes fiscales est comparable avec celle de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 8).

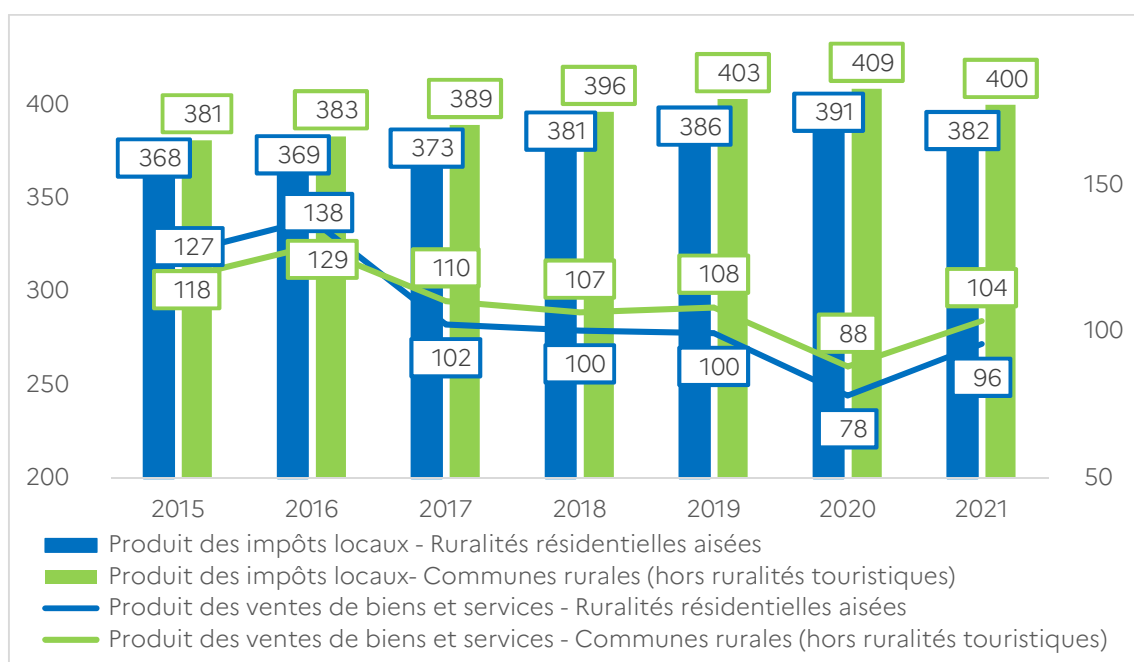
La charge moyenne par habitant issue de la tarification des services publics locaux dans les ruralités résidentielles aisées est globalement inférieure à celle constatée dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques), à l'exception de l'année 2016. Cette situation peut résulter de la dynamique démographique dans les ruralités résidentielles aisées qui vient réduire facialement la charge par habitant. Elle peut également correspondre au cas de communes dont les habitants utilisent davantage les services fournis par d'autres communes (graphiques 7 et 8).

Graphique 7 : Produit des impôts locaux et des ventes de biens et services (en euros par habitant) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 8 : Produit des impôts locaux et des ventes de biens et services (en euros par habitant) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Un effort d'équipement modéré

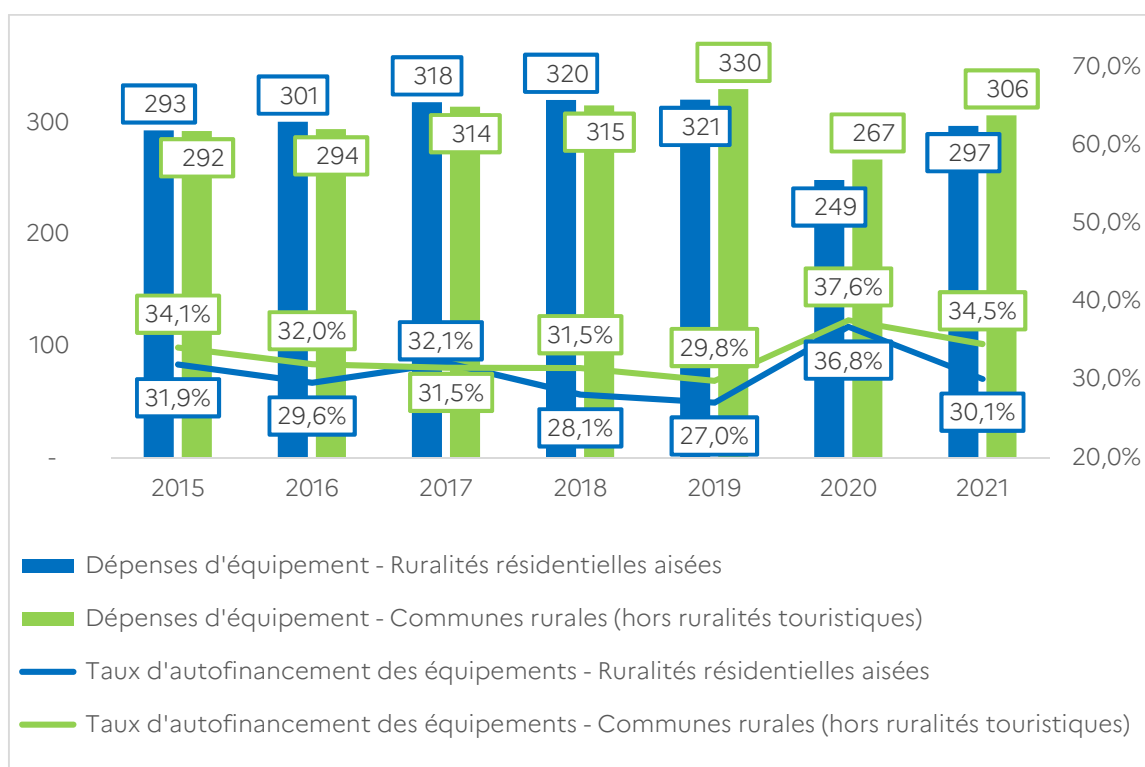
L'effort d'équipement moyen par habitant dans les ruralités résidentielles aisées s'est accru progressivement conformément au cycle électoral, mais à un rythme qui reste inférieur à celui constaté entre 2015 et 2019 (année du pic du cycle électoral) dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) :

- une augmentation de 9,4 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre une augmentation de 12,9 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 9),
- une augmentation 21,6 % dans les communes de 500 à 3 500 habitants contre une augmentation de 26,3 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 10).

Le rythme de progression semble ralentir à partir de 2018 et 2019, années du cycle électoral où en général les efforts en matière d'équipements sont véritablement engagés. C'est singulièrement le cas dans les ruralités résidentielles aisées de 500 à 3 500 habitants, où le montant moyen par habitant de dépenses d'équipement enregistré a augmenté relativement moins dès 2018 (graphique 10).

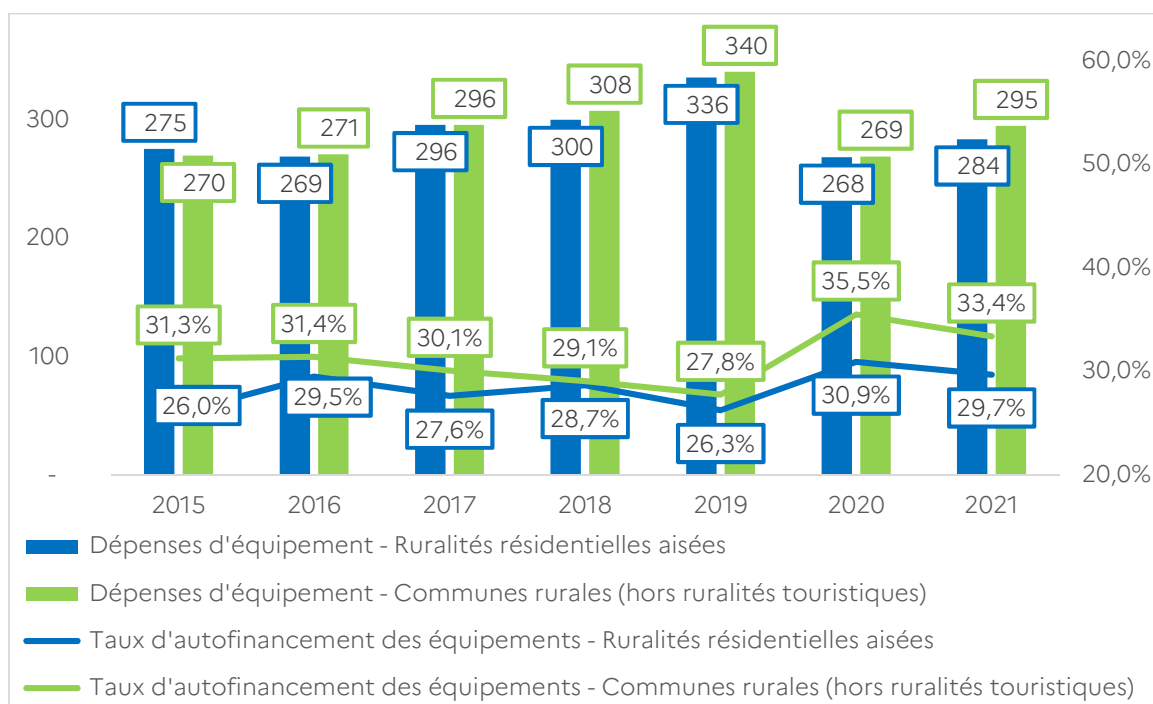
Cette situation résulte notamment des capacités d'épargne (épargne brute/recettes de fonctionnement) relativement limitées, qui se traduisent par une capacité d'autofinancement des équipements (épargne nette/dépenses d'équipement) plus faible. Les décisions d'investissement peuvent être ainsi d'autant plus difficiles que le recours à l'emprunt est davantage nécessaire dans les communes résidentielles aisées. Elle peut également traduire un moindre effort d'équipement dans des communes situées dans la périphérie de grandes villes et de villes moyennes où sont présents de nombreux équipements (graphiques 9 et 10).

Graphique 9 : Dépenses d'équipement (en euros par habitant) et taux d'autofinancement des équipements (en %) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 10 : Dépenses d'équipement (en euros par habitant) et taux d'autofinancement des équipements (en %) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Un endettement qui reste relativement contraint

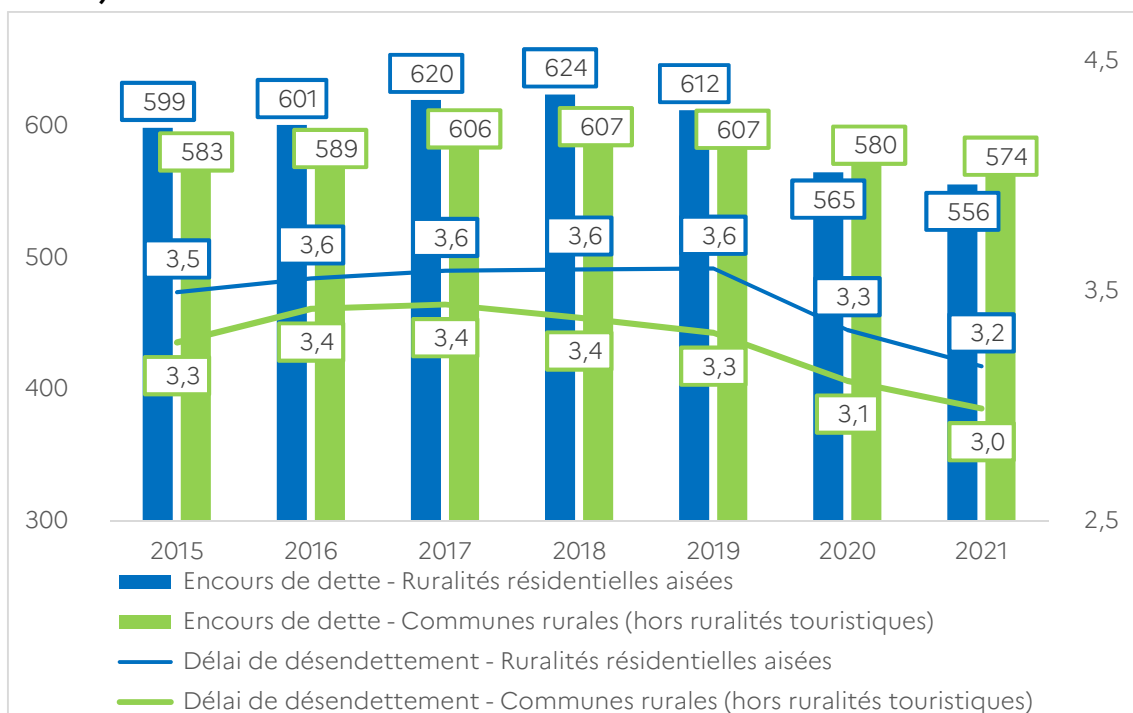
L'encours de dette moyen par habitant est légèrement plus faible dans les ruralités résidentielles aisées. En 2021, celui des communes de 100 à 499 habitants est inférieur de 4 % à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, il est inférieur de 7 %.

De plus, il a diminué entre 2015 et 2021, à un rythme supérieur à celui constaté dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) :

- une diminution de 7,2 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre une diminution de seulement 1,5 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 11),
- une diminution de 12,4 % dans les communes de 500 à 3 500 habitants contre une diminution de 10,2 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 12),

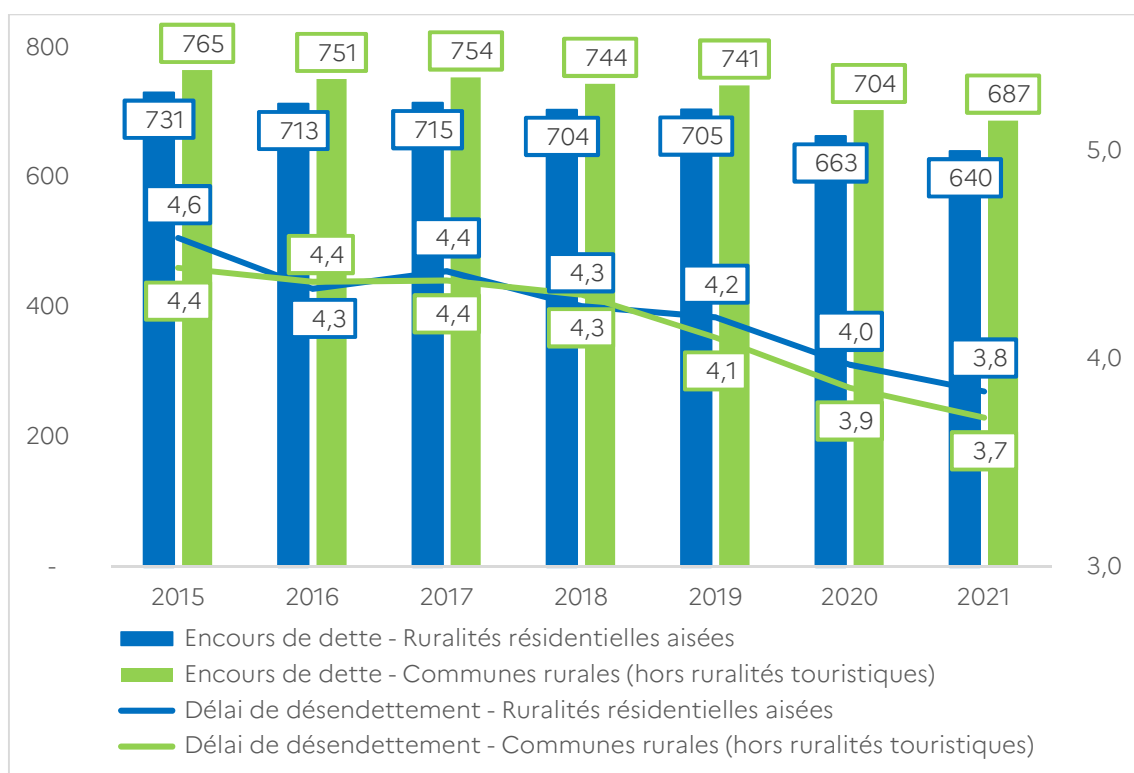
Cette situation résulte en partie d'un effort d'équipement plus limité dans les ruralités résidentielles aisées. Cependant, le délai de désendettement moyen (encours de dette/épargne brute) dans les ruralités résidentielles aisées reste supérieur de plus de 1 à 2 mois à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Cette situation peut traduire l'existence d'un encours de dette qui reste relativement contraint dans les ruralités résidentielles aisées en conséquence d'engagements antérieurs relativement plus importants (graphiques 11 et 12).

Graphique 11 : Encours de dette (en euros par habitant) et délai de désendettement (en années) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 12 : Encours de dette (en euros par habitant) et délai de désendettement (en années) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

En conclusion

Les ruralités résidentielles aisées, dont une proportion relativement importante est membre d'une communauté d'agglomération, d'une communauté urbaine ou d'une métropole, se caractérisent par un engagement par habitant en faveur des services publics locaux relativement modéré. Cette situation est liée en partie au positionnement géographique des communes concernées et à leur appartenance en plus forte proportion à un EPCI où davantage de compétences sont transférées au niveau intercommunal. Elle peut également résulter d'un environnement relativement contraint en termes d'évolution des recettes de fonctionnement qui réduit l'évolution des capacités d'épargne.


Par ailleurs, la charge par habitant relativement faible des tarifs publics, conjuguée à l'effort par habitant modéré de dépenses d'équipement, semble décrire un profil de communes situées autour de villes centres exerçant des fonctions de centralité et d'animation territoriale.

L'effort de péréquation réalisé par l'Etat reste relativement limité dans les ruralités résidentielles aisées. Le niveau de revenus de leurs habitants et les dynamiques de leurs recettes ne sont pas synonymes de difficultés particulières pour faire face à leurs charges. Toutefois, le niveau d'artificialisation des sols déjà important dans ces communes peut limiter progressivement le rendement de la fiscalité foncière. Cette situation peut aboutir à terme à des difficultés de financement de services publics locaux et d'équipements de proximité pourtant nécessaires face à la pression démographique. Elle illustre singulièrement les questions de compensation auxquelles sont confrontées les communes vis-à-vis de l'objectif de « zéro artificialisation nette ».

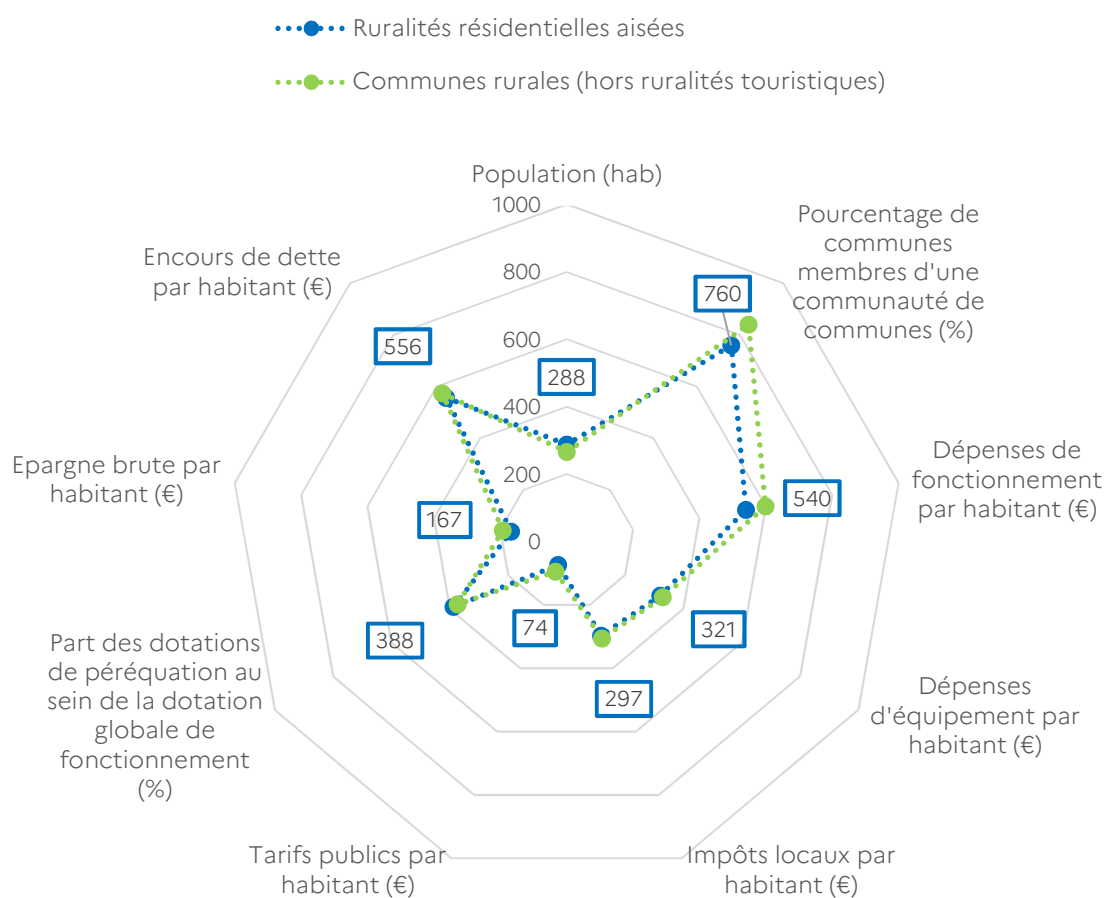


L'effort d'équipement moins soutenu contribue à réduire sensiblement l'encours de dette par habitant. Toutefois, l'existence d'un délai de désendettement relativement plus élevé dans les ruralités résidentielles aisées que dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) peut fragiliser à terme leurs capacités financières.

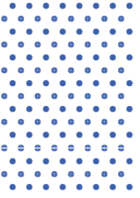
Ruralités résidentielles aisées de 100 à 499 habitants – Année 2021

 Seules les valeurs des indicateurs des ruralités résidentielles aisées sont mentionnées sur le graphique (encadré bleu). En 2021, le montant moyen de dépenses de fonctionnement par habitant dans les ruralités résidentielles aisées de 100 à 499 habitants est égal à 540 euros.


Pour une meilleure lisibilité, les valeurs des indicateurs « pourcentage de communes membres d'une communauté de communes » et « part des dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement » sont multipliées par 1 000. En 2021, le pourcentage de ruralités résidentielles aisées de 100 à 499 habitants appartenant à une communauté de communes est égal à 76 %.



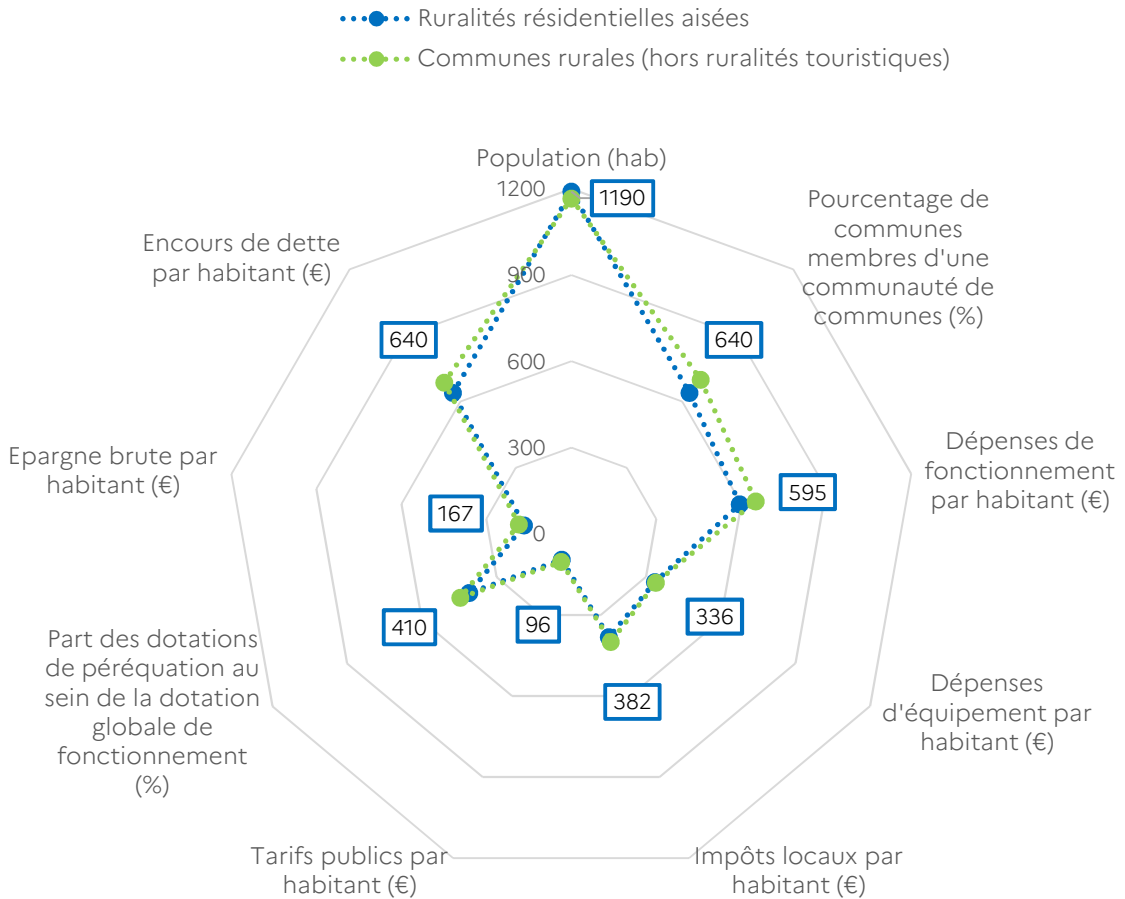
Champ : France métropolitaine COG 2021 – Sources : Direction générale des collectivités locales et Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux



Ruralités résidentielles aisées de 500 à 3 500 habitants – Année 2021

 Seules les valeurs des indicateurs des ruralités résidentielles aisées sont mentionnées sur le graphique (encadré bleu). En 2021, le montant moyen de dépenses de fonctionnement par habitant dans les ruralités résidentielles aisées de 500 à 3 500 habitants est égal à 595 euros.

Pour une meilleure lisibilité, les valeurs des indicateurs « pourcentage de communes membres d'une communauté de communes » et « part des dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement » sont multipliées par 1 000. En 2021, le pourcentage de ruralités résidentielles aisées de 500 à 3 500 habitants appartenant à une communauté de communes est égal à 64 %.



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Sources : Direction générale des collectivités locales et Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

LES RURALITÉS RÉSIDENTIELLES MIXTES : DES CAPACITÉS D'ÉPARGNE RELATIVEMENT CONTRAINTES QUI LIMITENT LES EFFORTS D'ÉQUIPEMENT

Les principales caractéristiques physiques des ruralités résidentielles mixtes

- Artificialisation des sols plus modérée ;
- Plus éloignées des centres urbains ;
- Présence d'une économie résidentielle ;
- Faible concentration de l'emploi mais fort taux d'emploi public ;
- Revenus variables et plus faibles que dans les communes résidentielles aisées ;
- Absence de catégorie socio-professionnelle dominante.

Carte 2 : Répartition des ruralités résidentielles mixtes



Source : Etude sur la diversité des ruralités « Typologies et trajectoires des territoires » - Rapport final – Acadie/Magali Talandier – Février 2023 – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux – Cartographie 2023



Un financement des services publics locaux modéré mais maintenu

Dans les ruralités résidentielles mixtes, le montant moyen par habitant de dépenses de fonctionnement est nettement inférieur à celui enregistré dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). La proportion relativement élevée de communes de cette catégorie membre d'un établissement public de coopération intercommunale fortement intégré contribue en grande partie à cette situation, en raison du transfert de compétences et de dépenses qui en résulte. C'est singulièrement le cas pour les ruralités résidentielles mixtes de 500 à 3 500 habitants, qui appartiennent à 37 % à une communauté d'agglomération, une communauté urbaine, ou une métropole, alors que seulement 30 % de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) est membre d'une de ces catégories d'EPCI (tableau 1).

Ces observations semblent traduire un engagement relativement modéré de la part des ruralités résidentielles mixtes. En 2021, le montant par habitant de dépenses de fonctionnement des ruralités résidentielles mixtes de 100 à 499 habitants est inférieur de 10 % à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, il est inférieur de 12 %.

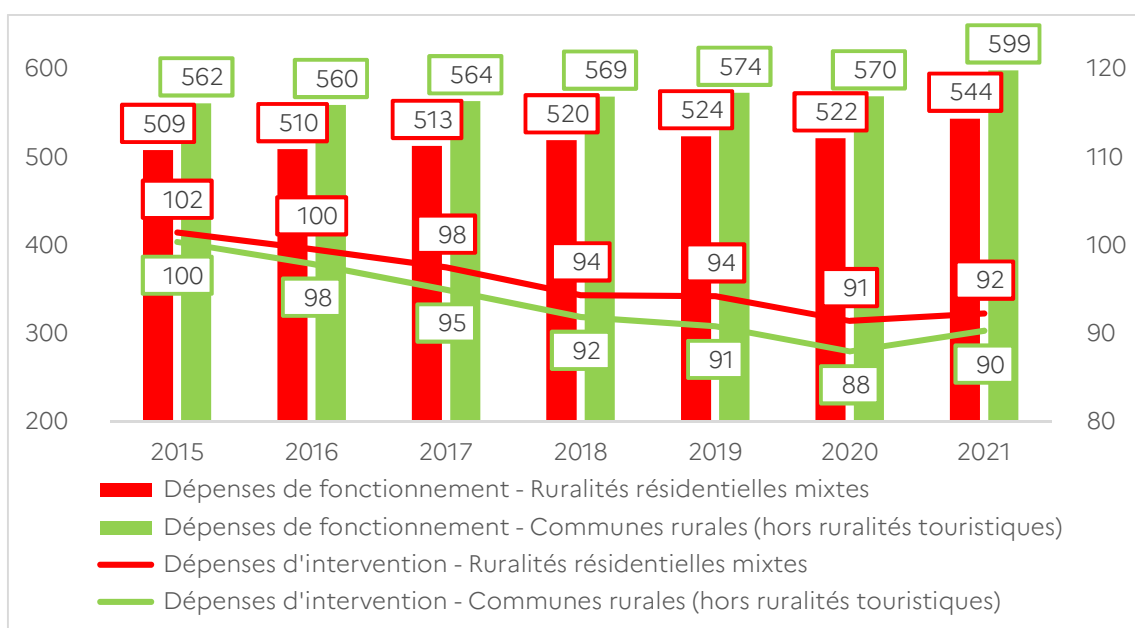
Toutefois, leur éloignement relativement plus marqué des centres urbains peut contribuer au maintien d'un certain effort en direction des services publics locaux. Ainsi, dans le contexte de refonte de la carte intercommunale et de redressement des finances publiques (réduction de la dotation globale de fonctionnement de 2014 à 2017 puis maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement depuis), les ruralités résidentielles mixtes ont manifestement cherché à maintenir leurs engagements. Entre 2015 et 2021, le montant moyen par habitant de dépenses de fonctionnement a augmenté de :

- 7 % dans les communes de 100 à 499 habitants et de 6,7 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 13),
- 2,7 % dans les communes de 500 à 3 500 habitants et de 2,3 % dans l'ensemble des communes (hors ruralités touristiques) rurales de la même strate démographique (graphique 14).

Ces évolutions dans les ruralités résidentielles mixtes peuvent résulter en partie de dynamiques plutôt favorables en termes de recettes de fonctionnement. Toutefois, la croissance démographique enregistrée dans ces communes peut également entraîner un niveau de recettes par habitant finalement plus faible (cf. graphiques 15 et 16).

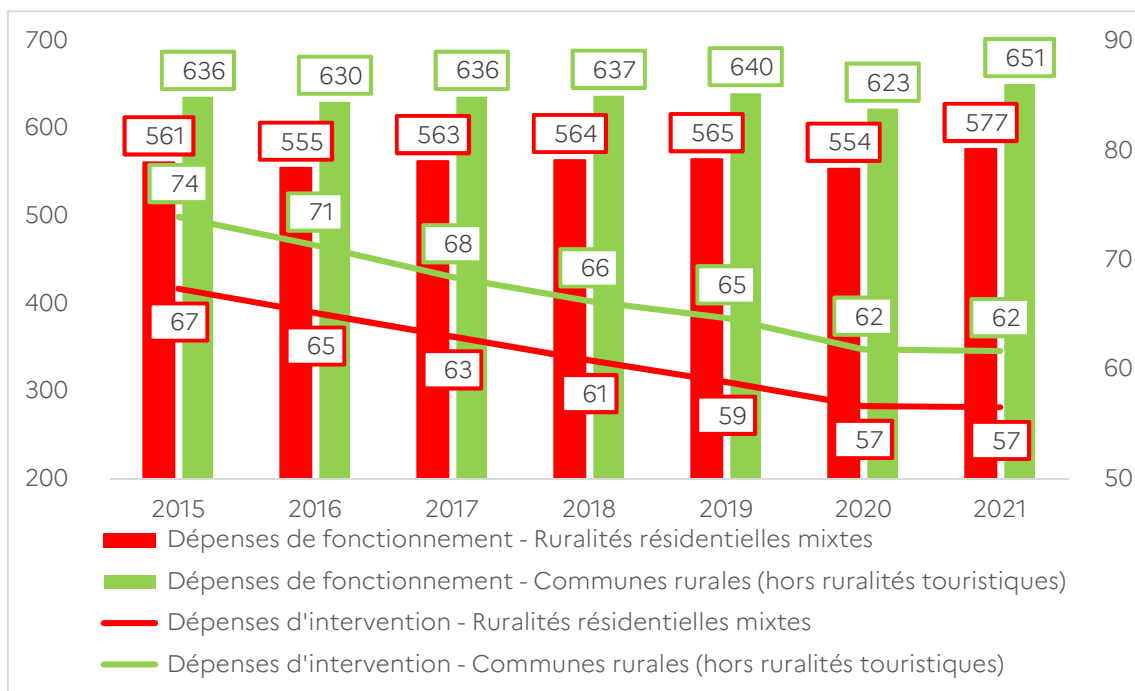
Malgré un effort particulier en matière de dépenses de fonctionnement, le montant moyen par habitant de dépenses d'intervention reste à un niveau relativement faible tout au long de la période. C'est singulièrement le cas dans les communes les plus peuplées de cette catégorie avec un écart inférieur à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de l'ordre de - 7 à - 5 euros (graphique 14).

Graphique 13 : Dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention (en euros par habitant) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 14 : Dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention (en euros par habitant) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

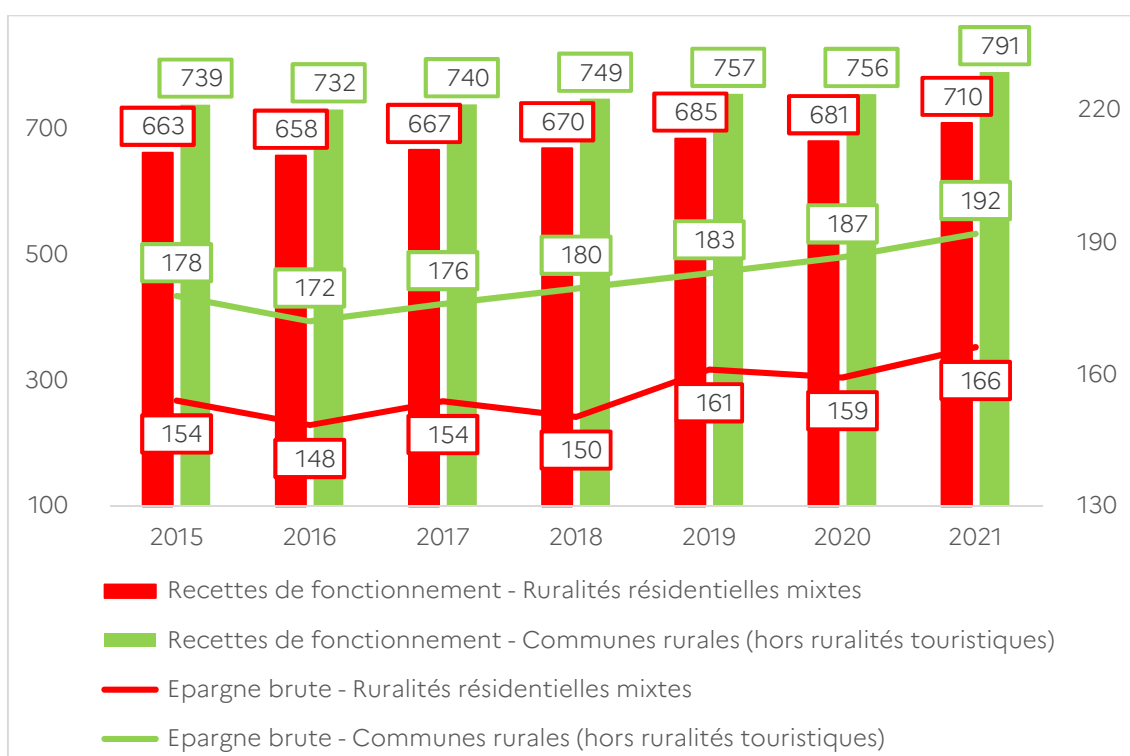
Une capacité d'épargne faible et contrainte

Dans les ruralités résidentielles mixtes, le montant moyen d'épargne brute (recettes de fonctionnement – dépenses de fonctionnement) par habitant est nettement inférieur à celui constaté dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Pour autant, il a augmenté entre 2015 et 2021 à un rythme comparable à celui des communes rurales (hors ruralités touristiques) :

- 7,9 % dans les communes de 100 à 499 habitants et 8 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 15),
- 7,2 % dans les communes de 500 à 3 500 habitants comme dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 16).

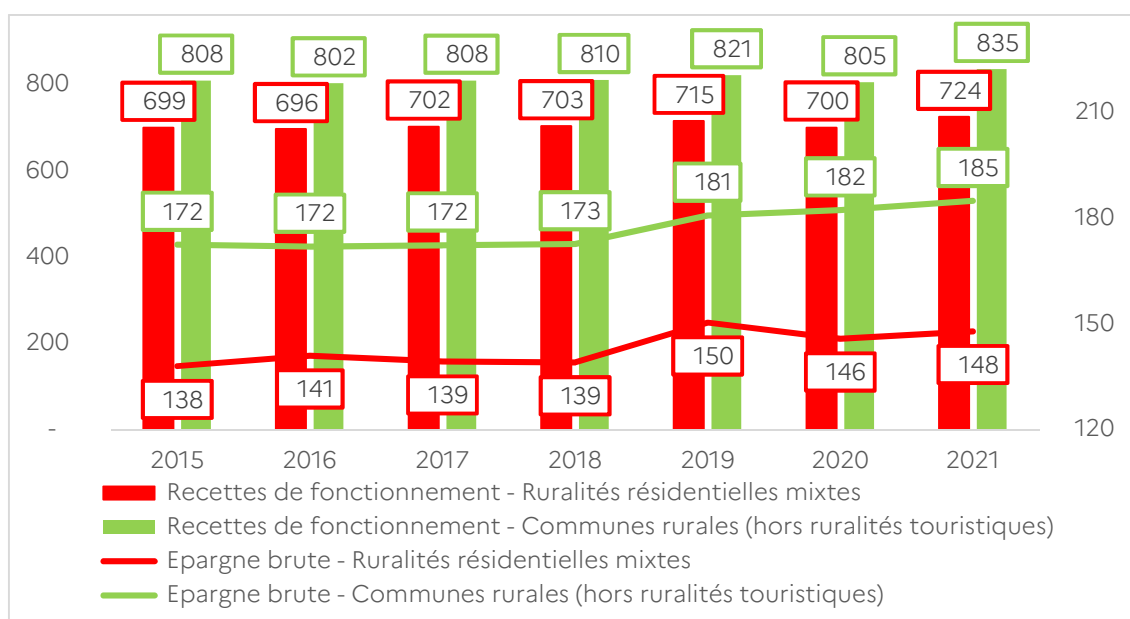
Malgré des dynamiques relativement favorables en termes de recettes de fonctionnement, le maintien d'un financement important des services publics locaux ne permet pas d'amélioration sensible des capacités d'épargne. L'épargne brute moyenne par habitant dans les ruralités résidentielles mixtes de 100 à 499 habitants reste inférieur d'environ 20 à 30 euros chaque année à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Dans les communes de 500 à 3 500 euros, il reste inférieur d'environ 30 à 35 euros (graphique 16).

Graphique 15 : Recettes de fonctionnement et épargne brute (en euros par habitant) - Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 16 : Recettes de fonctionnement et épargne brute (en euros par habitant) - Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Des dynamiques de recettes favorables mais relativement contraintes

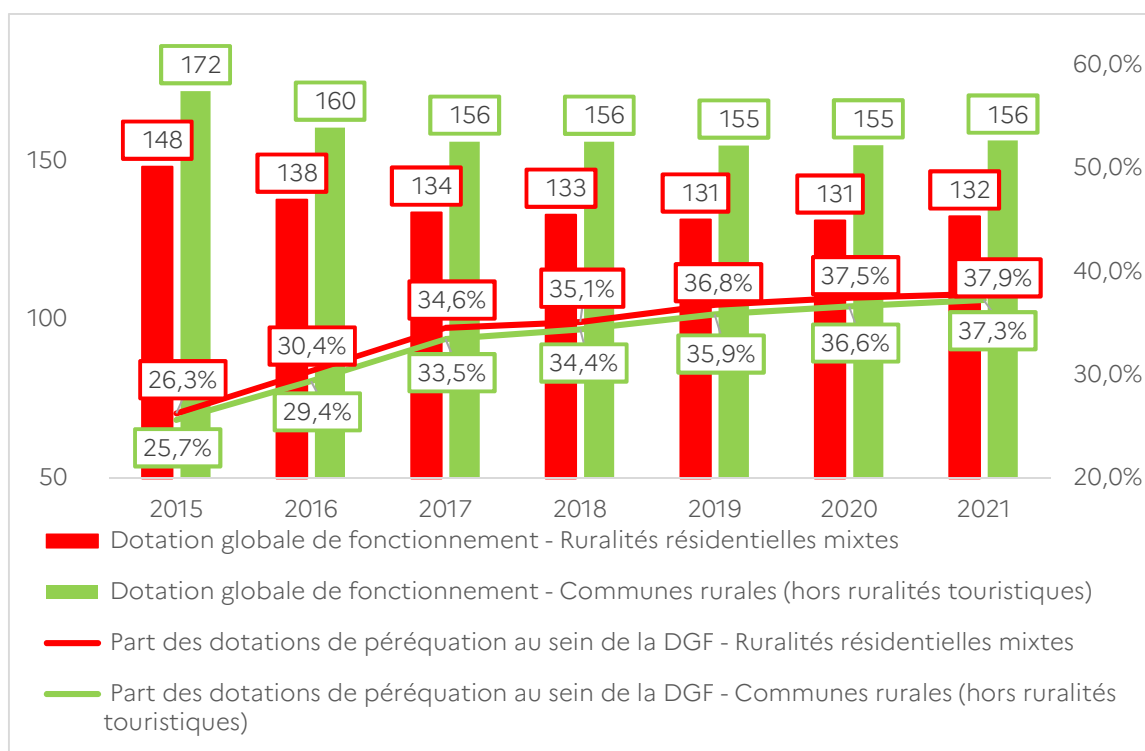
Les ruralités résidentielles mixtes enregistrent une évolution de leurs recettes de fonctionnement, proche de celle de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Elle se décompose cependant de la façon suivante :

- une réduction relativement limitée du montant moyen par habitant de dotation globale de fonctionnement,
- une forte augmentation du produit moyen par habitant des impôts locaux,
- une forte diminution de la charge moyenne par habitant des tarifs publics.

L'impact des objectifs nationaux de maîtrise des dépenses publiques a été relativement limité pour les ruralités résidentielles mixtes, avec une diminution du montant moyen par habitant de dotation globale de fonctionnement de 10,6 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre une diminution de 9,1 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, les diminutions sont respectivement de 7,8 % et 7,5 % (graphiques 17 et 18).

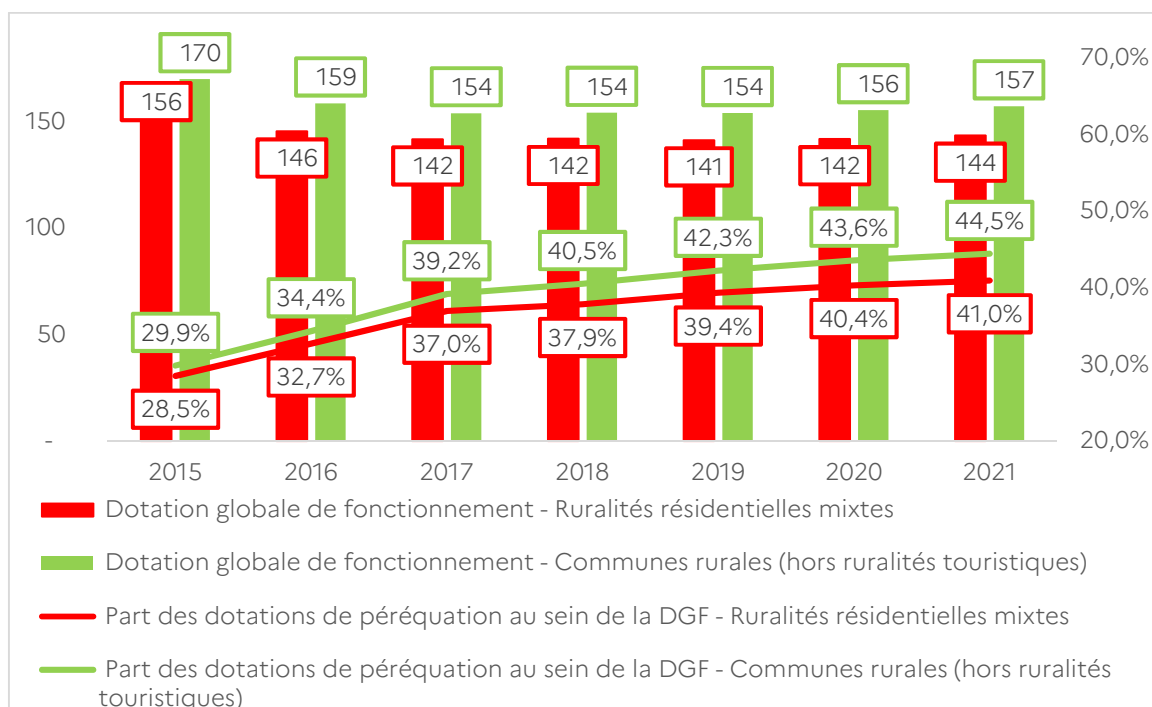
Pour autant, ces évolutions dans les ruralités résidentielles mixtes n'ont pas été accompagnées d'un effort spécifique en matière de péréquation (dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation) au sein de la dotation globale de fonctionnement. Dans les communes de 100 à 499 habitants, la part moyenne des dotations de péréquation a augmenté entre 2015 et 2021 au même rythme que celle de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Dans les communes de 500 à 3 500 habitants, les augmentations sont respectivement de 12,5 points de pourcentage et de 14,6 points de pourcentage pour l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. La part moyenne des dotations de péréquation au sein de la DGF est plus faible dans les ruralités résidentielles mixtes que dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques).

Graphique 17 : Dotation globale de fonctionnement (en euros par habitant) et part des dotations de péréquation au sein de la DGF (en %) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Direction générale des collectivités locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 18 : Dotation globale de fonctionnement (en euros par habitant) et part des dotations de péréquation au sein de la DGF (en %) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Direction générale des collectivités locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux



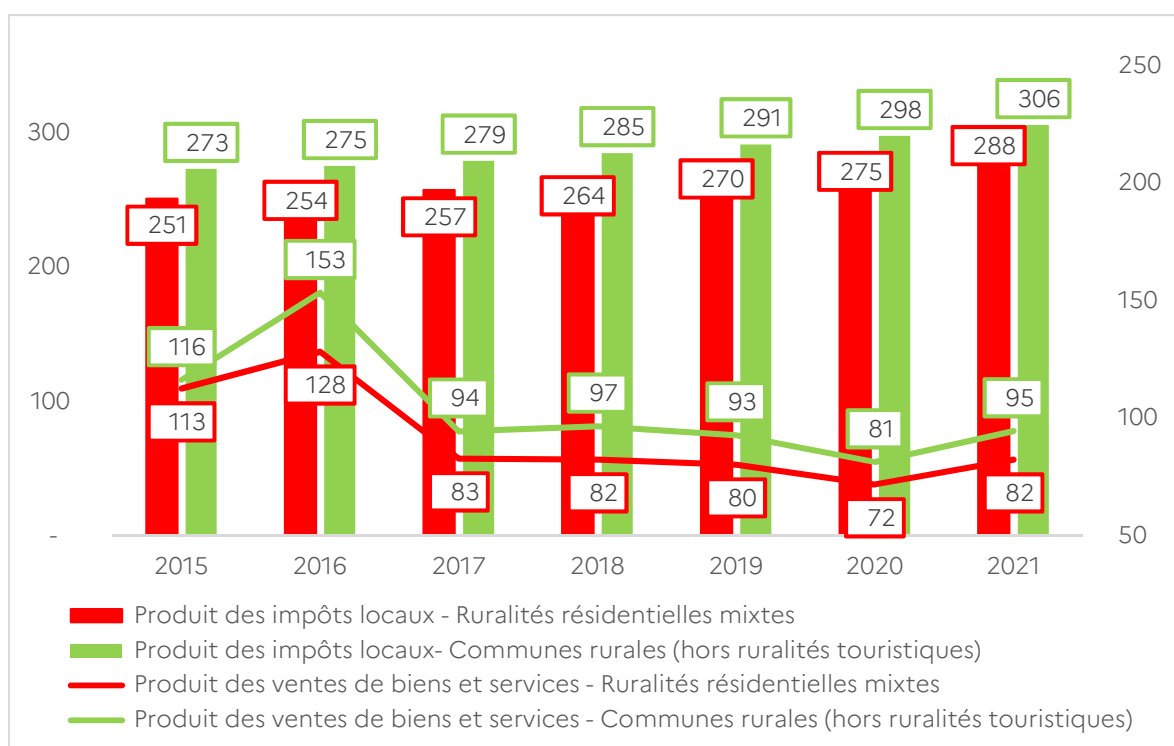
Les dynamiques en termes de recettes fiscales semblent plutôt favorables dans les ruralités résidentielles mixtes avec une augmentation de 14,7 % du produit moyen par habitant des impôts locaux dans les communes de 100 à 499 habitants contre une augmentation de 11,9 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, les augmentations sont respectivement de 10,6 % et 5 %.

L'augmentation progressive du montant moyen par habitant des impôts locaux peut être relativement contrainte à terme dans le cadre de la mise en œuvre de l'objectif de « zéro artificialisation nette ».

La diminution de moitié de la valeur du foncier industriel constatée en 2021 n'impacte pas les ruralités résidentielles mixtes probablement du fait que prédomine dans ces communes une économie résidentielle peu utilisatrice de foncier industriel (graphique 20).

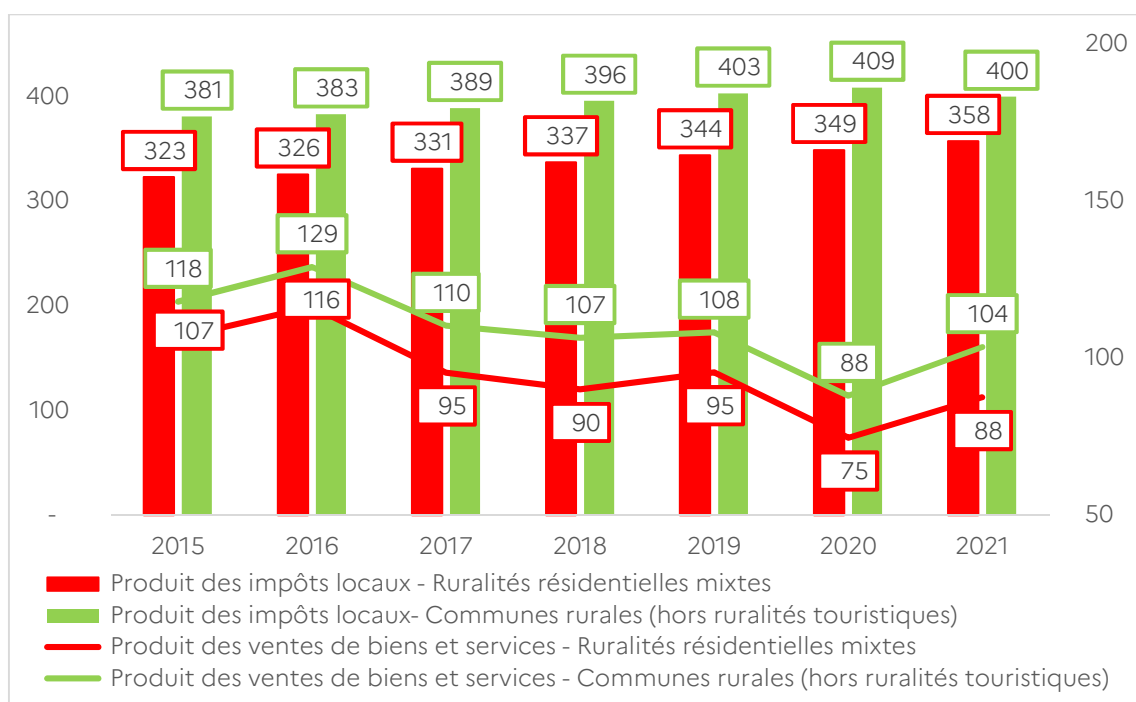
La charge moyenne par habitant au titre de la tarification des services publics locaux dans les ruralités résidentielles mixtes reste inférieure à celle supportée dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) quelle que soit la strate démographique. Ces évolutions peuvent en partie résulter d'une dynamique démographique positive dans les ruralités résidentielles mixtes qui réduit finalement la charge par habitant. Elles semblent également dessiner un profil de communes dont les habitants utilisent davantage les services fournis par d'autres communes (graphiques 19 et 20).

Graphique 19 : Impôts locaux et ventes de biens et services (en euros par habitant) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 20 : Impôts locaux et ventes de biens et services (en euros par habitant) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Un effort d'équipement limité

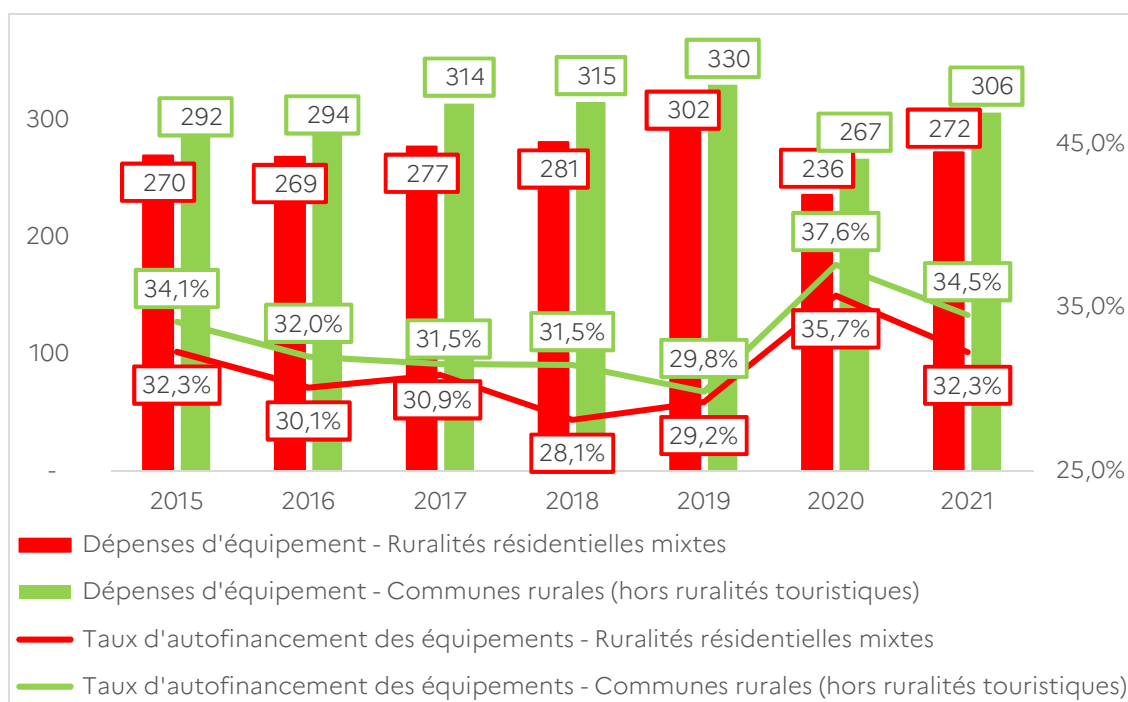
L'effort d'équipement moyen par habitant dans les ruralités résidentielles mixtes s'est accru progressivement conformément au cycle électoral, mais à un rythme qui reste très légèrement inférieur à celui constaté entre 2015 et 2019 (année du pic du cycle électoral) dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) :

- une augmentation de 12 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre une augmentation de 12,9 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 21),
- une augmentation 22,6 % dans les communes de 500 à 3500 habitants contre une augmentation de 26,3 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 22).

Dans les ruralités résidentielles mixtes de 100 à 499 habitants, comme dans celles de 500 à 3 500 habitants, le montant moyen par habitant de dépenses d'équipement a augmenté chaque année un peu moins que celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques).

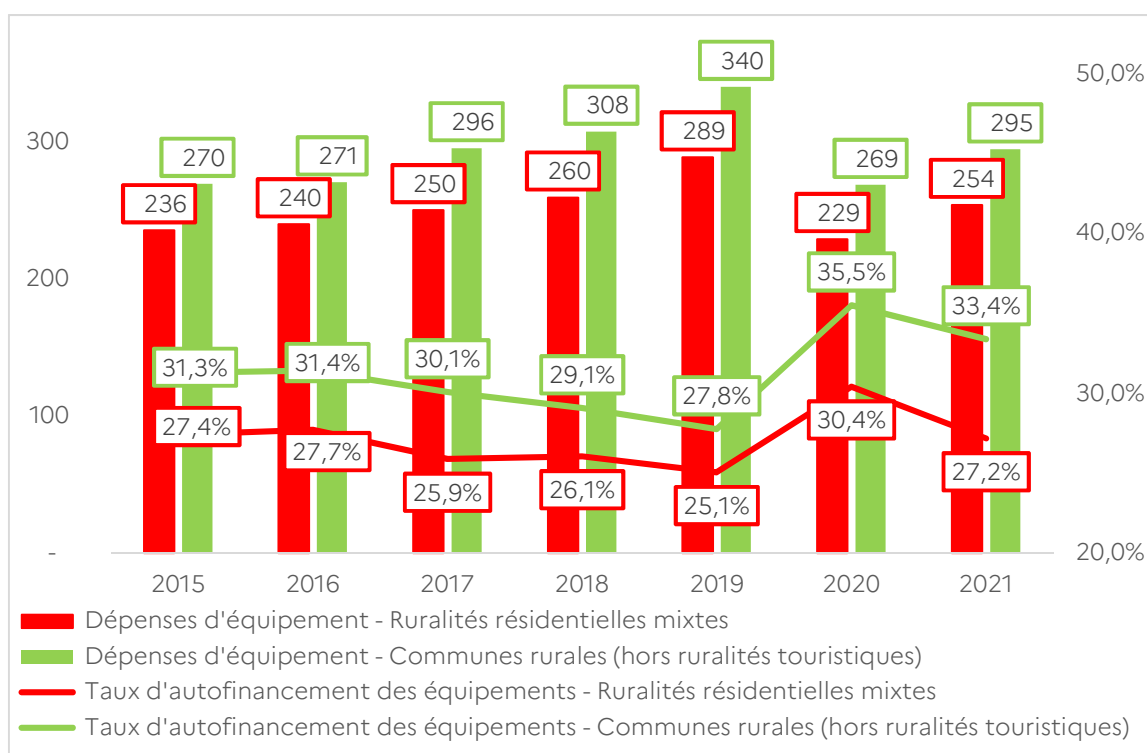
Cette situation traduit un effort d'équipement limité qui peut résulter notamment des marges d'épargne faibles et contraintes. Les décisions d'investissement peuvent être ainsi d'autant plus difficiles que le recours à l'emprunt est davantage nécessaire dans les ruralités résidentielles mixtes en raison d'une capacité d'autofinancement (épargne nette/dépenses d'équipement) relativement faible. Elle peut résulter également de la relative proximité des ruralités résidentielles mixtes avec des villes centres, voire des ruralités résidentielles aisées, où sont déjà présents les équipements nécessaires (graphiques 21 et 22).

Graphique 21 : Dépenses d'équipement (en euros par habitant) et taux d'autofinancement des équipements (en %) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 22 : Dépenses d'équipement (en euros par habitant) et taux d'autofinancement des équipements (en %) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Un endettement plus difficile à maîtriser

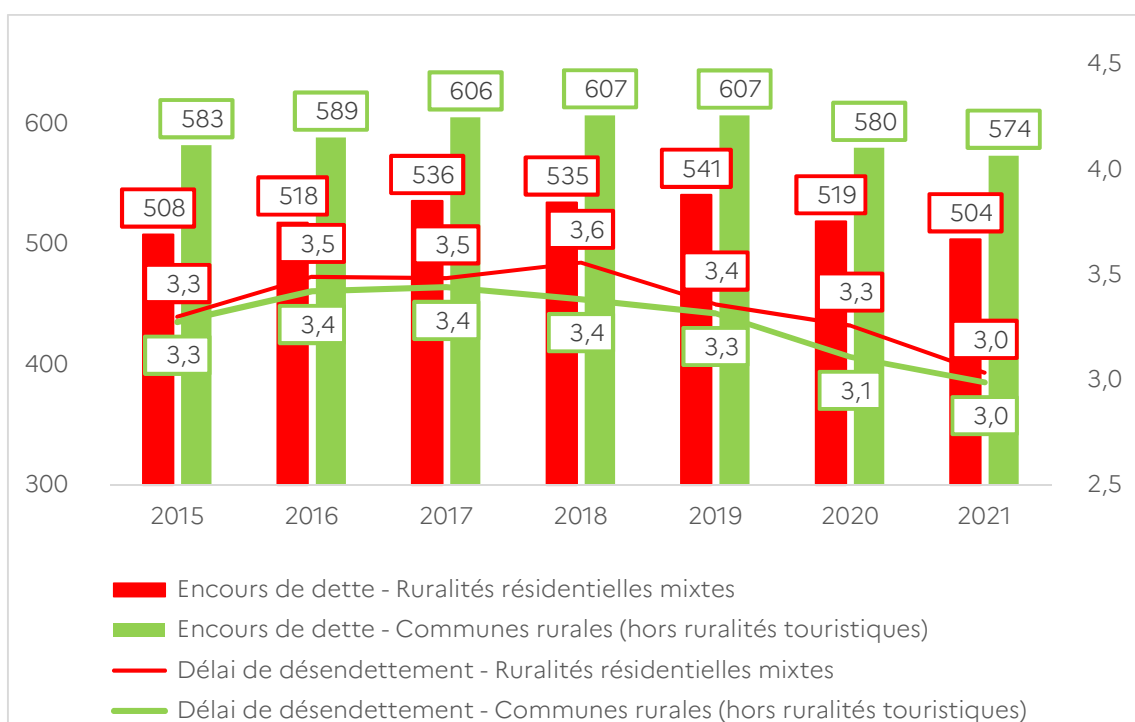
L'encours de dette moyen par habitant est nettement plus faible dans les ruralités résidentielles mixtes. En 2021, celui des communes de 100 à 499 habitants est inférieur de 12 % à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, il est inférieur de 15 %.

Pour autant, il a diminué progressivement entre 2015 et 2021, à un rythme proche de celui constaté dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) :

- une diminution de 0,8 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre une diminution de 1,5 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 23),
- une diminution de 10,3 % dans les communes de 500 à 3 500 habitants contre une diminution de 10,2 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 24).

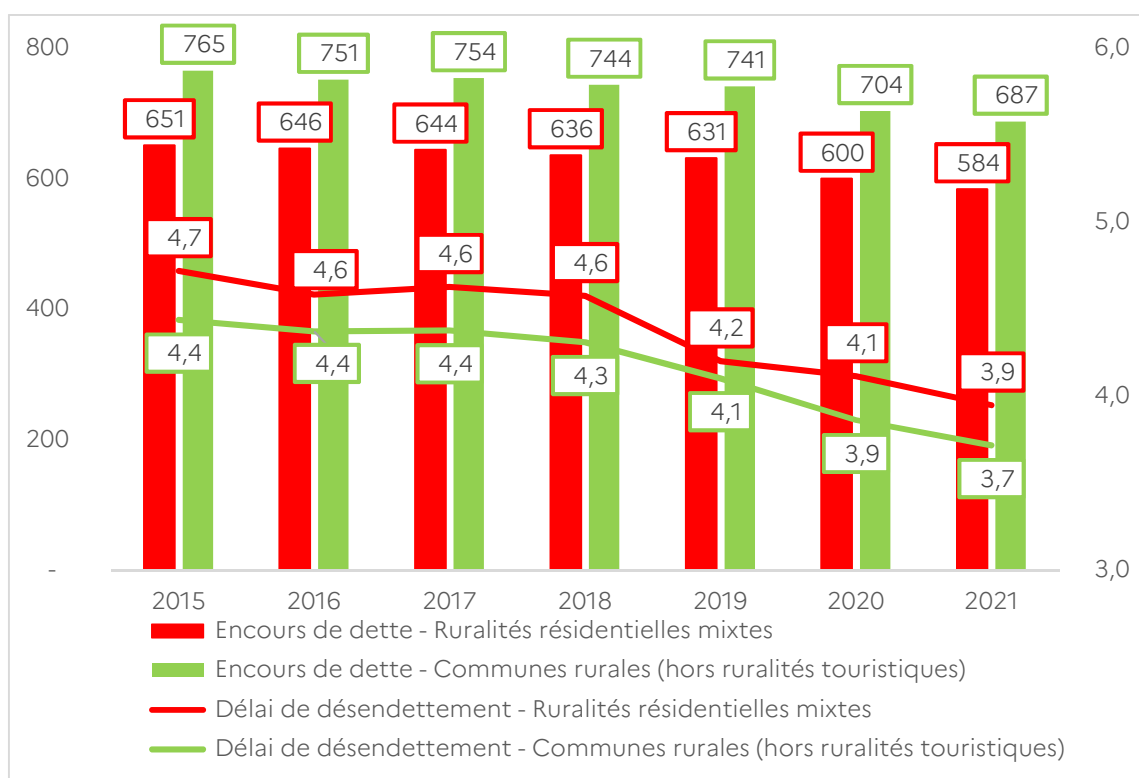
Ces évolutions résultent en partie d'un effort d'équipement plus modéré dans les ruralités résidentielles mixtes. Toutefois, le délai de désendettement moyen (encours de dette/épargne brute) dans les ruralités résidentielles mixtes reste supérieur à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques), d'un peu plus d'1 mois dans les communes de 100 à 499 habitants et d'un peu plus de 2 mois dans celles de 500 à 3 500 habitants. Cette situation peut globalement traduire l'existence d'un encours de dette plus difficile à maîtriser en raison de capacités d'épargne plus contraintes dans les ruralités résidentielles mixtes (graphiques 23 et 24).

Graphique 23 : Encours de dette (en euros par habitant) et délai de désendettement (en années) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 24 : Encours de dette (en euros par habitant) et délai de désendettement (en années) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

En conclusion

Les ruralités résidentielles mixtes cherchent à maintenir leur engagement par habitant en faveur du financement des services publics locaux, pour tenir compte en partie de leur relatif éloignement des centres urbains dont ils dépendent. Leur engagement reste cependant relativement modéré, en raison probablement de leur appartenance relativement plus importante à des intercommunalités plus intégrées (communauté d'agglomération, communauté urbaine ou métropole). Il peut également être la conséquence d'une évolution relativement modérée des recettes de fonctionnement et des capacités d'épargne.


Parallèlement, la charge par habitant relativement faible des tarifs publics et l'effort par habitant relativement limité de dépenses d'équipement, semble dessiner un profil de communes orientées vers les villes centres où leurs habitants peuvent trouver les services publics locaux et équipements de proximité dont ils ont besoin.

L'effort relativement limité de péréquation réalisé par l'Etat est significatif a priori de faibles déséquilibres entre charges et ressources de ces communes. Toutefois, la faiblesse relative de revenus de leurs habitants et l'évolution des recettes de fiscalité foncière dans un contexte où l'artificialisation des sols est déjà importante, peuvent conduire à des difficultés de financement d'autant plus fortes que la pression démographique accroît les besoins de services publics locaux et d'équipements de proximité. Dans ce contexte, les conditions de mise en œuvre de l'objectif de « zéro artificialisation nette » constituent un enjeu important.

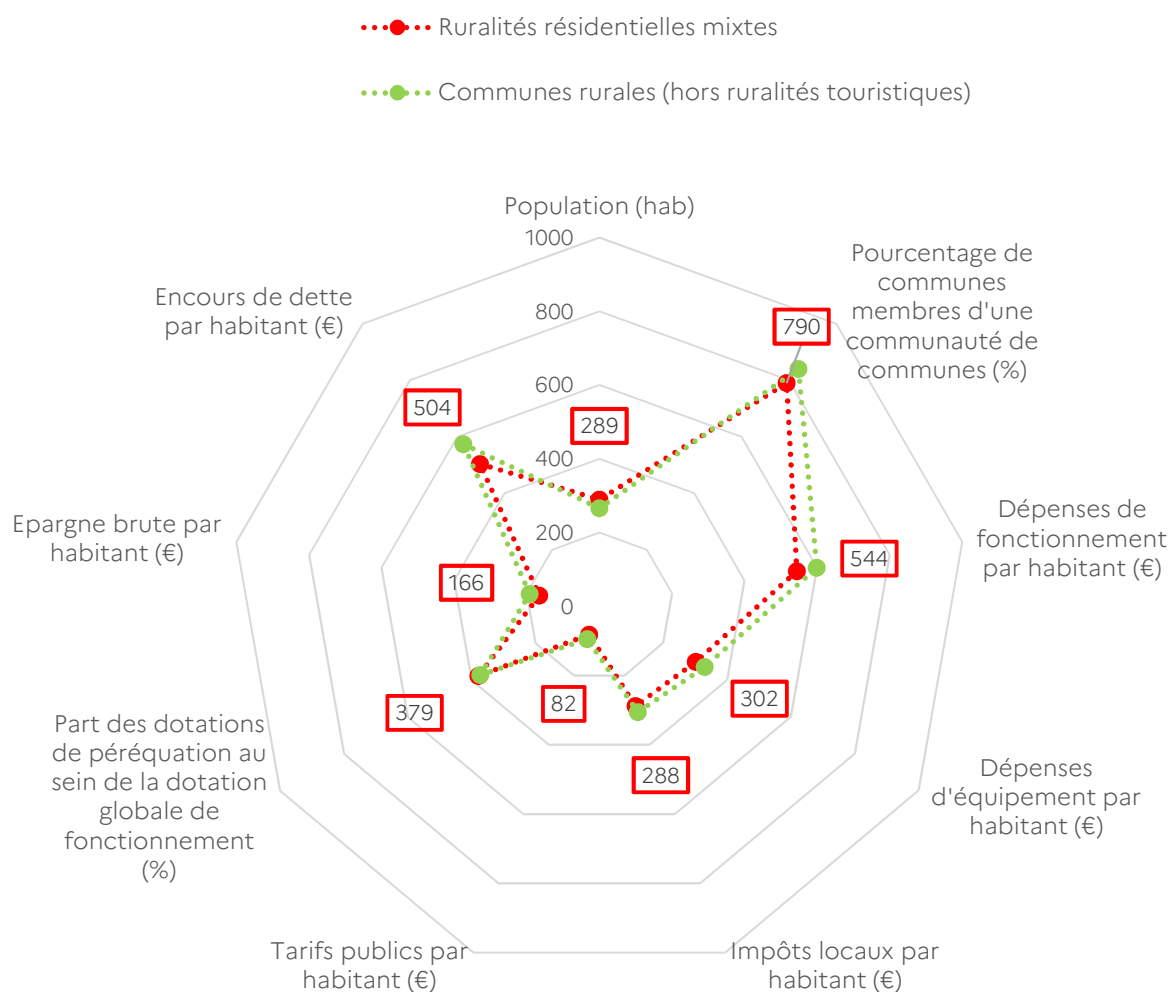


Si l'effort d'équipement relativement limité permet de réduire actuellement l'encours de dette par habitant, le délai de désendettement reste à un niveau important par rapport à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de nature à accroître les difficultés de financement.

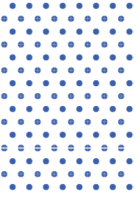
Ruralités résidentielles mixtes de 100 à 499 habitants – Année 2021

 Seules les valeurs des indicateurs des ruralités résidentielles mixtes sont mentionnées sur le graphique (encadré rouge). En 2021, le montant moyen de dépenses de fonctionnement par habitant dans les ruralités résidentielles mixtes de 100 à 499 habitants est égal à 544 euros.


Pour une meilleure lisibilité, les valeurs des indicateurs « pourcentage de communes membres d'une communauté de communes » et « part des dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement » sont multipliées par 1 000. En 2021, le pourcentage de ruralités résidentielles mixtes de 100 à 499 habitants appartenant à une communauté de communes est égal à 79 %.



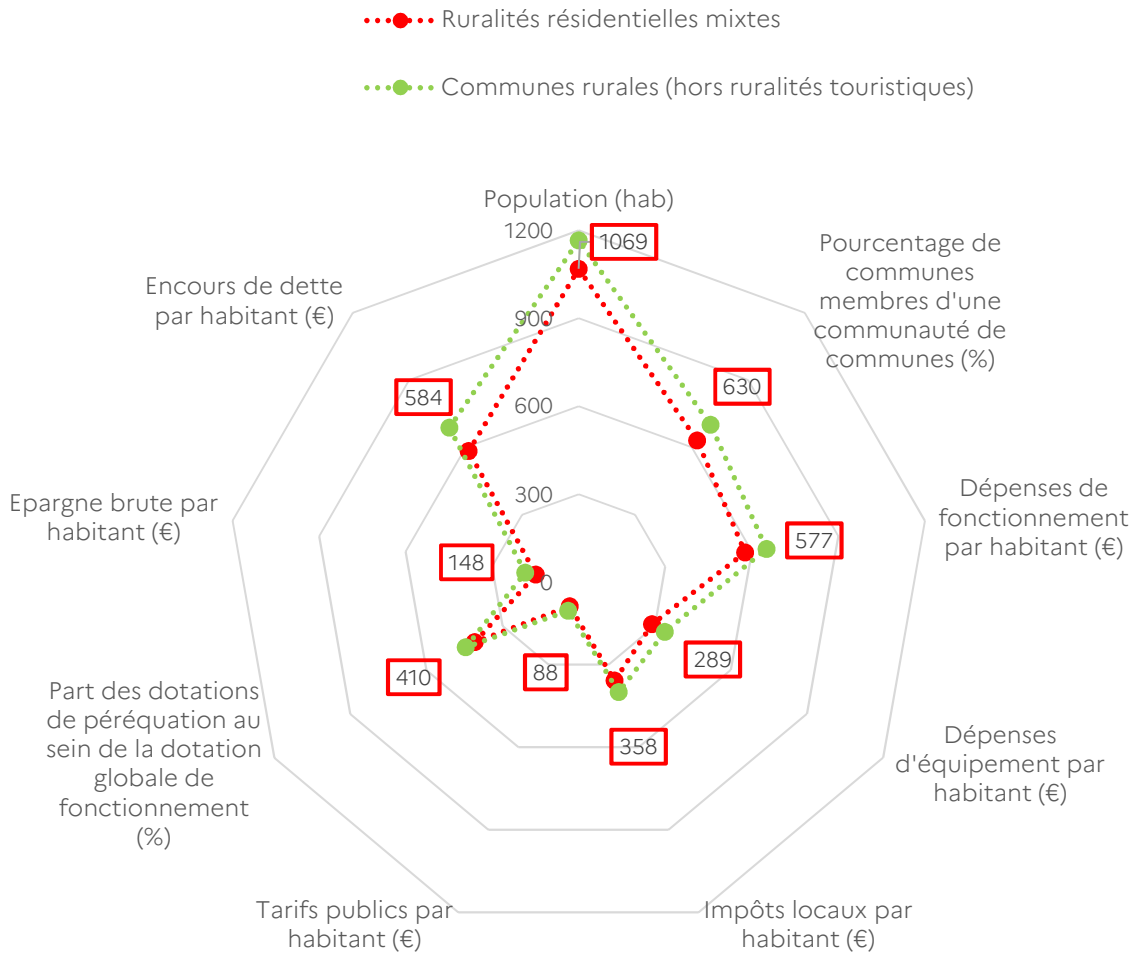
Champ : France métropolitaine COG 2021 – Sources : Direction générale des collectivités locales et Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux



Ruralités résidentielles mixtes de 500 à 3 500 habitants – Année 2021

 Seules les valeurs des indicateurs des ruralités résidentielles mixtes sont mentionnées sur le graphique (encadré rouge). En 2021, le montant moyen de dépenses de fonctionnement par habitant dans les ruralités résidentielles mixtes de 500 à 3 500 habitants est égal à 577 euros.

Pour une meilleure lisibilité, les valeurs des indicateurs « pourcentage de communes membres d'une communauté de communes » et « part des dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement » sont multipliées par 1 000. En 2021, le pourcentage de ruralités résidentielles mixtes de 500 à 3 500 habitants appartenant à une communauté de communes est égal à 63 %.



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Sources : Direction générale des collectivités locales et Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux



LES PETITES POLARITÉS

Réparties de façon homogène sur l'ensemble du territoire, à l'exception des zones de massif de montagne et territoires peu denses de l'est de notre pays, les petites polarités se caractérisent par une forte concentration de l'emploi, la présence de nombreux équipements et services de proximité et une part significative de logements sociaux. Ces communes remplissent un rôle essentiel d'animation territoriale.

Sur le plan budgétaire, elles présentent des capacités d'épargne, voire d'autofinancement, qui restent relativement importantes malgré des engagements en matière de financement des services publics locaux et d'équipements supérieurs à ceux constatés dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques).

Cette situation semble caractériser un profil de communes devant faire face à des fonctions de centralité. Les fortes contraintes qu'elles rencontrent en termes d'évolution des recettes de fonctionnement et principalement des recettes fiscales risquent cependant de réduire progressivement leurs marges de manœuvre.

Si les déséquilibres entre leurs charges et leurs ressources semblent pris en compte via les efforts de péréquation de l'Etat, l'artificialisation déjà importante des sols et la faiblesse des revenus de leurs habitants peuvent limiter progressivement leurs capacités d'autofinancement et rendre plus difficile la maîtrise de leur endettement.

Dans cette deuxième partie est étudiée la situation budgétaire et financière de :

- 1 701 petites polarités industrielles et artisanales, dont 418 communes de 100 à 499 habitants et 1 283 communes de 500 à 3 500 habitants (85,1 % des petites polarités industrielles et artisanales),
- 3 089 petites polarités mixtes, dont 1 224 communes de 100 à 499 habitants et 1 865 communes de 500 à 3 500 habitants (89 % des petites polarités mixtes).

Tableau 1 : Caractéristiques des petites polarités

Communes (COG 2021)	Petites polarités industrielles et artisanales	Petites polarités mixtes	Ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques)
Communes de 100 – 499 habitants	418	1 283	12 794
Population moyenne en 2021	304	278	266
% de communes membres de CC	83 %	85 %	84 %
% de communes membres de CA/CU/M	17 %	15 %	16 %
Communes de 500 – 3 500 habitants	1 224	1 865	10 867
Population moyenne en 2021	1 522	1 360	1 166
% de communes membres de CC	75 %	72 %	70 %
% de communes membres de CA/CU/M	25 %	28 %	30 %

Champ : France métropolitaine COG 2021 (CC : communautés de communes ; CA : communautés d'agglomération ; CU : communautés urbaines ; M : Métropoles) – Source : Direction générale des collectivités locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

DES RATIOS FINANCIERS QUI SEMBLENT FAVORABLES EN 2021

Les petites polarités industrielles et artisanales présentent en 2021 des ratios financiers traduisant une situation financière relativement favorable par rapport à celle de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Leur capacité d'épargne relativement élevée entraîne une capacité d'autofinancement importante qui permet de limiter l'impact du poids de leur dette. C'est singulièrement le cas pour les communes de 500 à 3 500 habitants, dont le taux d'endettement et le délai de désendettement sont relativement faibles (tableau 2).

Les petites polarités mixtes semblent se trouver dans une situation comparable à celle de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Quelle que soit la strate démographique, leur capacité d'épargne conduit à une capacité d'autofinancement relativement importante. Pour autant, leur situation moins favorable en termes d'endettement semble être le signe d'un effort relativement important en termes d'équipements et d'investissement au service de leurs habitants (tableau 2).

Tableau 2 : Ratios financiers 2021 des petites polarités industrielles et artisanales et des petites polarités mixtes

Données 2021 Communes COG 2021	Petites polarités industrielles et artisanales	Petites polarités mixtes	Ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques)
Communes de 100 – 499 habitants			
Taux d'épargne brute	25 %	23,9 %	24,3 %
Taux d'épargne nette	15 %	13,2 %	13,4 %
Taux d'autofinancement	37,3 %	35,8 %	33,9 %
Taux d'endettement	80,6 %	74,2 %	72,5 %
Délai de désendettement (en années)	3,2	3,1	3
Communes de 500 – 3 500 habitants			
Taux d'épargne brute	24,2 %	21,1 %	22,1 %
Taux d'épargne nette	14,4 %	11,2 %	11,8 %
Taux d'autofinancement	42,4 %	32,7 %	33,9 %
Taux d'endettement	80,8 %	85 %	82,3 %
Délai de désendettement (en années)	3,3	4	3,7

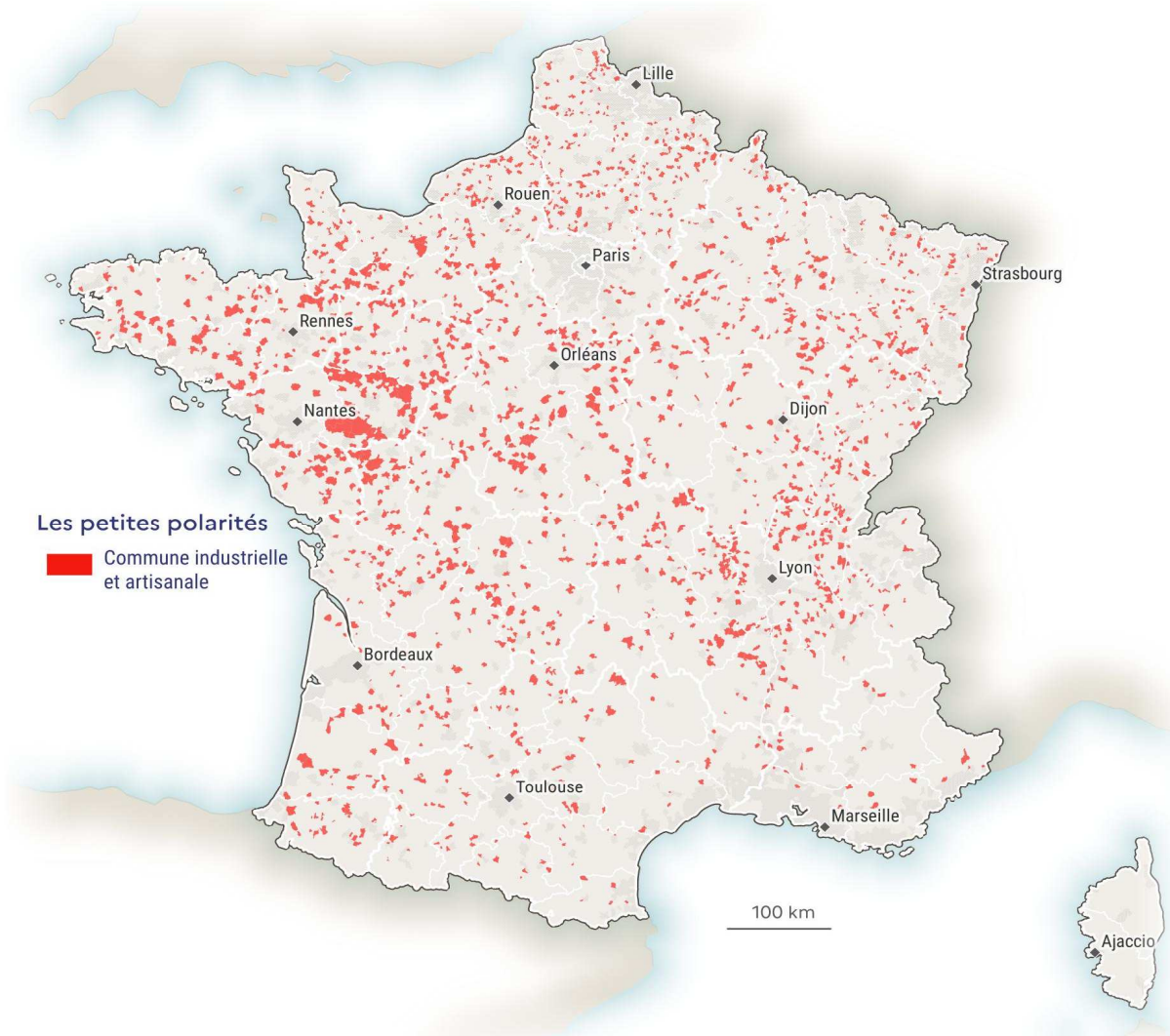
Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

LES PETITES POLARITÉS INDUSTRIELLES ET ARTISANALES : DES CAPACITÉS D'ÉPARGNE IMPORTANTES AU SERVICE DE L'ÉQUIPEMENT DES TERRITOIRES

Les principales caractéristiques physiques des petites polarités industrielles et artisanales

- Forte concentration de l'emploi ;
- Surreprésentation des emplois de production industrielle et artisanale ;
- Revenus moyens peu élevés et forte part de foyers non imposables ;
- Taux de HLM très élevé ;
- Forte artificialisation des sols.

Carte 1 : Répartition des petites polarités industrielles et artisanales



Source : Etude sur la diversité des ruralités « Typologies et trajectoires des territoires » - Rapport final – Acadie/Magali Talandier – Février 2023 – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux – Cartographie 2023



Un financement important des services publics locaux

Dans les petites polarités industrielles et artisanales, le montant moyen par habitant de dépenses de fonctionnement est systématiquement supérieur à celui enregistré dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) tout au long de la période. Cette situation peut résulter en partie de la proportion relativement élevée de communes de cette catégorie appartenant à une communauté de communes où moins de compétences et donc de dépenses sont transférées au niveau intercommunal. C'est singulièrement le cas pour les petites polarités industrielles et artisanales de 500 à 3 500 habitants qui pour 75 % d'entre elles appartiennent à une communauté de communes, alors que seulement 70 % de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) appartiennent à cette catégorie d'intercommunalité (tableau 1).

L'engagement des petites polarités industrielles et artisanales en faveur des services publics locaux semble donc relativement important. En 2021, le montant moyen par habitant de dépenses de fonctionnement des petites polarités industrielles et artisanales de 100 à 499 habitants est supérieur de 12 % à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, il est supérieur de 17 %. Cette situation apparaît cohérente avec le positionnement équilibré sur l'ensemble du territoire des petites polarités industrielles et artisanales, relativement éloigné des centres urbains et avec le rôle de structuration de l'espace qu'elles remplissent.

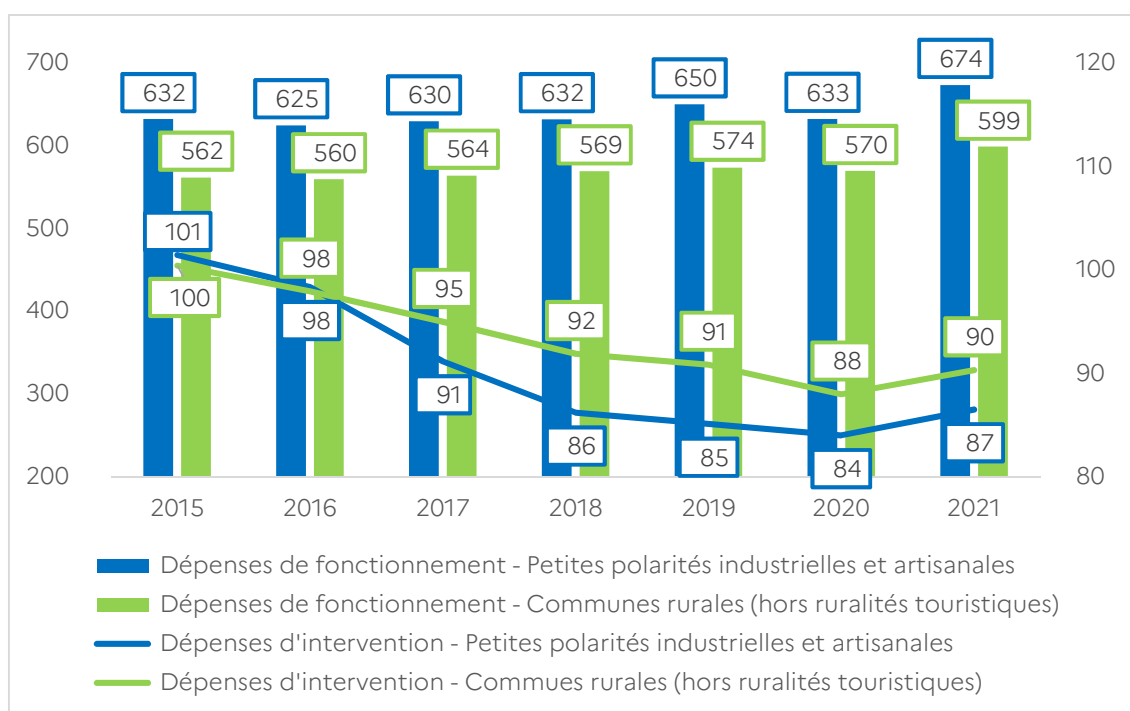
Dans le contexte de refonte de la carte intercommunale et de redressement des finances publiques (réduction de la dotation globale de fonctionnement de 2014 à 2017 puis maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement depuis), les petites polarités industrielles et artisanales ont manifestement cherché à maintenir leurs engagements. En effet le montant moyen par habitant de dépenses de fonctionnement a augmenté entre 2015 et 2021 de :

- 6,5 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre une augmentation de 6,7 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 1),
- 2 % dans les communes de 500 à 3 500 habitants contre une augmentation de 2,3 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 2).

Cette situation peut provenir en particulier d'une évolution des recettes de fonctionnement relativement favorable et d'un niveau comparable à celui enregistré dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) (cf. graphiques 3 et 4).

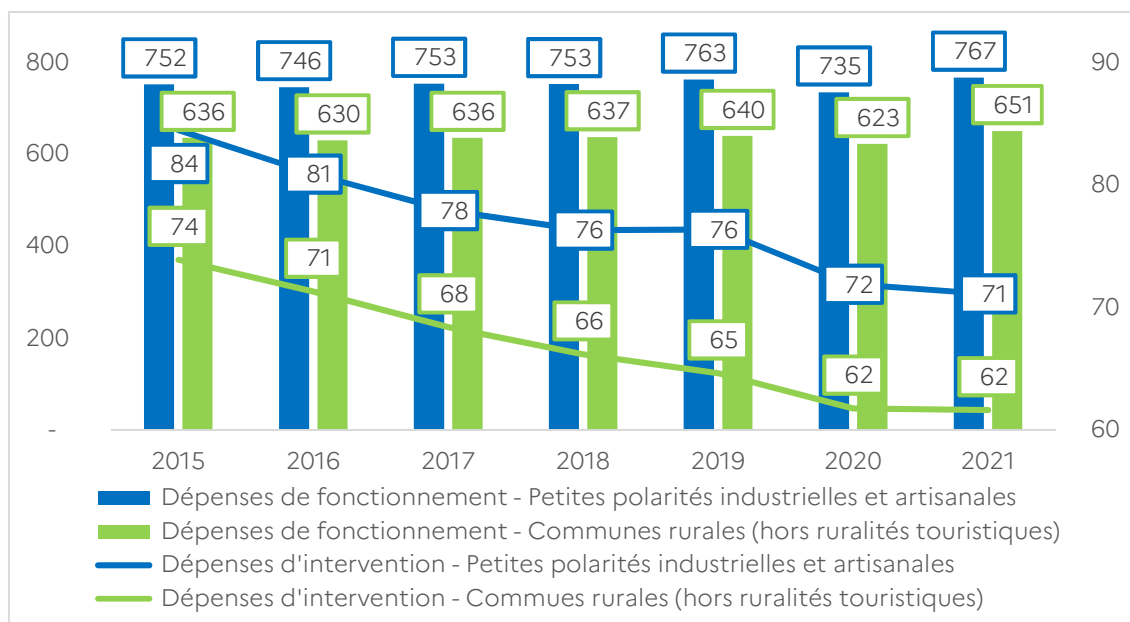
En cohérence avec le niveau d'engagement sur l'ensemble des dépenses de fonctionnement, les dépenses d'intervention par habitant (dépenses d'action sociale, subvention aux associations, ...) se maintiennent en moyenne à un niveau relativement important, singulièrement dans les communes les plus peuplées de cette catégorie, avec un écart annuel constant d'environ 10 euros avec l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) tout au long de la période (graphique 2).

Graphique 1 : Dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention (en euros par habitant) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 2 : Dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention (en euros par habitant) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

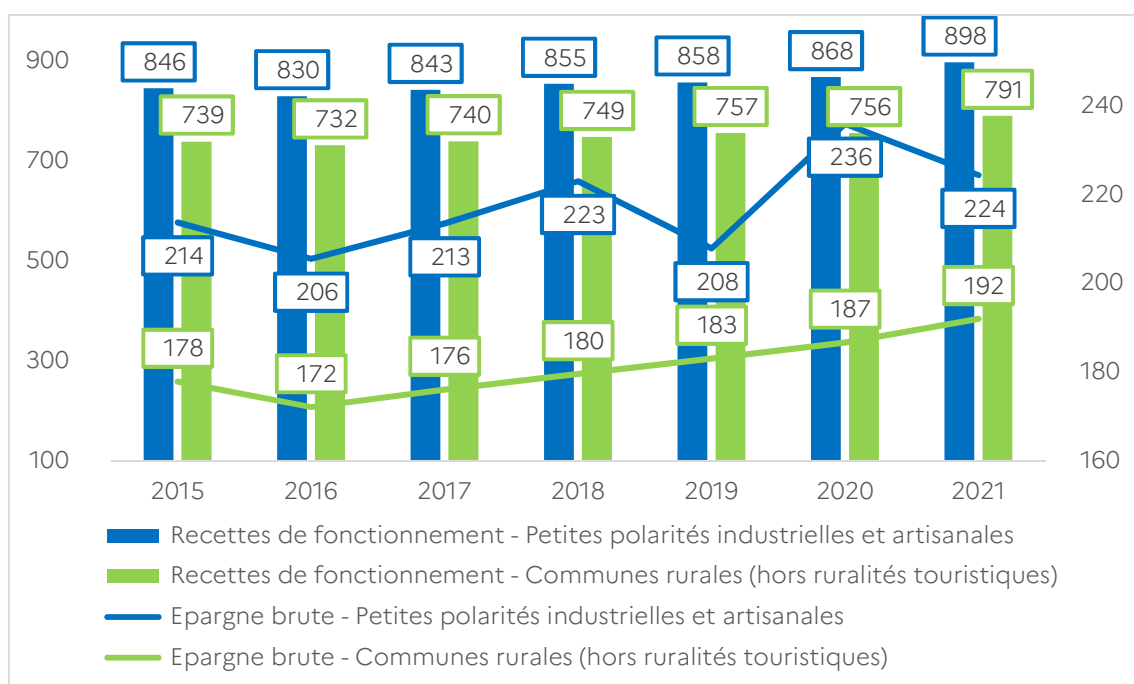
Une capacité d'épargne élevée

Dans les petites polarités industrielles et artisanales, le montant moyen d'épargne brute par habitant est nettement supérieur à celui constaté dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Toutefois, il a augmenté entre 2015 et 2021 à un rythme relativement comparable :

- 5 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre une augmentation de 8 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 3),
- 8,7 % dans les communes de 500 à 3 500 habitants contre une augmentation de 7,2 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 4).

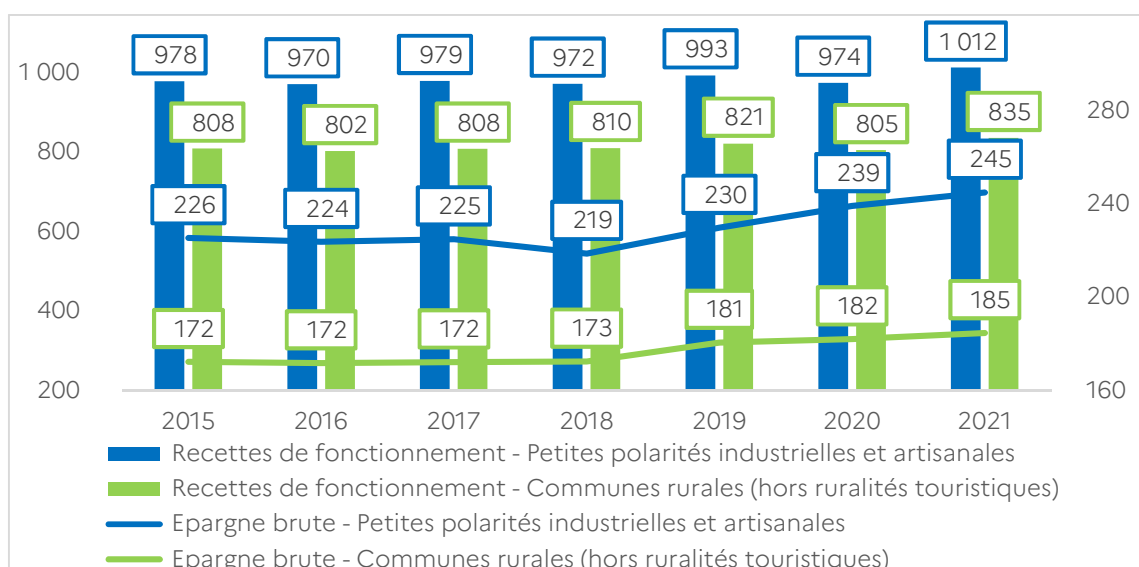
Le maintien d'un haut niveau d'engagement en matière de dépenses de fonctionnement dans les petites polarités industrielles et artisanales n'est pas incompatible avec une capacité d'épargne élevée. Globalement l'écart entre le montant moyen par habitant d'épargne brute des petites polarités industrielles et artisanales et celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) reste très important tout au long de la période, de 30 à 35 euros dans les communes de 100 à 499 habitants et de 50 à 55 euros dans les communes de 500 à 3 500 habitants (graphiques 3 et 4).

Graphique 3 : Recettes de fonctionnement et épargne brute (en euros par habitant) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 4 : Recettes de fonctionnement et épargne brute (en euros par habitant) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Des dynamiques de recettes sous fortes contraintes

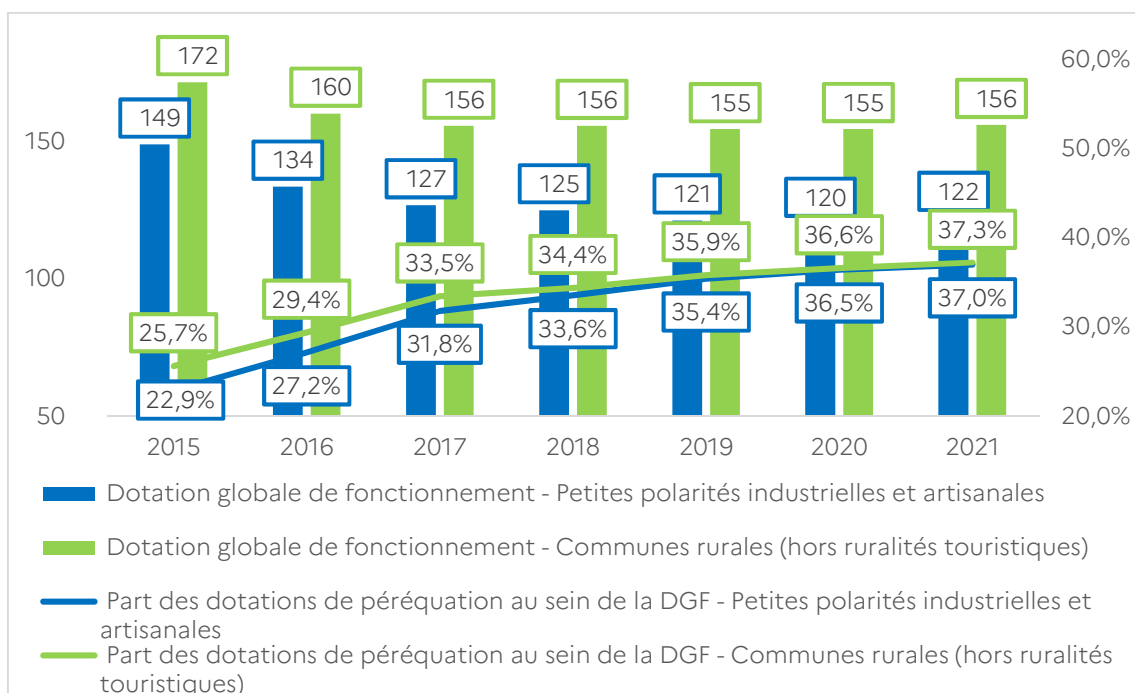
Les petites polarités industrielles et artisanales enregistrent une évolution de leurs recettes de fonctionnement relativement comparable à celle de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Elle se caractérise par :

- une réduction importante du montant moyen par habitant de dotation globale de fonctionnement accompagnée d'une forte augmentation de la part de péréquation au sein de la dotation,
- une augmentation comparable jusqu'en 2020 du produit moyen par habitant des impôts locaux puis une forte diminution en 2021,
- une relative stabilisation de la charge moyenne par habitant des tarifs publics locaux.

L'impact des objectifs nationaux de maîtrise des dépenses publiques a été relativement important pour les polarités productives, avec une diminution du montant moyen par habitant de dotation globale de fonctionnement de 17,9 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre une diminution de 9,1 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, les diminutions sont respectivement de 12,6 % et 7,5 % (graphiques 5 et 6).

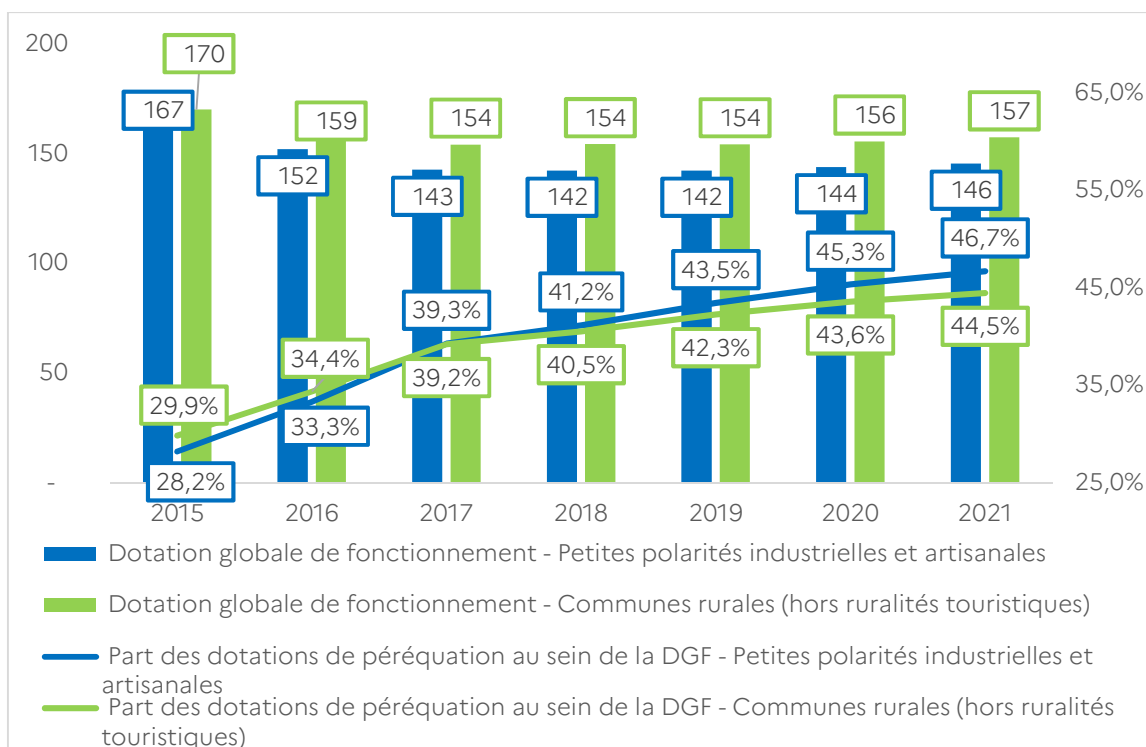
Ces fortes diminutions dans les petites polarités industrielles et artisanales ont cependant été accompagnées d'un effort très marqué en matière de péréquation (dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation) au sein de la dotation globale de fonctionnement, reflétant en partie la faiblesse de revenus de leurs habitants. Ainsi dans les communes de 100 à 499 habitants, la part moyenne des dotations de péréquation a augmenté de 14,1 points de pourcentage entre 2015 et 2021, contre une augmentation de 11,6 points de pourcentage pour l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 5). Dans les communes de 500 à 3 500 habitants, où les augmentations sont respectivement de 18,3 et 14,6 points de pourcentage, la part moyenne des petites polarités industrielles et artisanales dépasse à partir de 2017 celle enregistrée dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques).

Graphique 5 : Dotation globale de fonctionnement (en euros par habitant) et part des dotations de péréquation au sein de la DGF (en %) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Direction générale des collectivités locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 6 : Dotation globale de fonctionnement (en euros par habitant) et part des dotations de péréquation au sein de la DGF (en %) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Direction générale des collectivités locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux



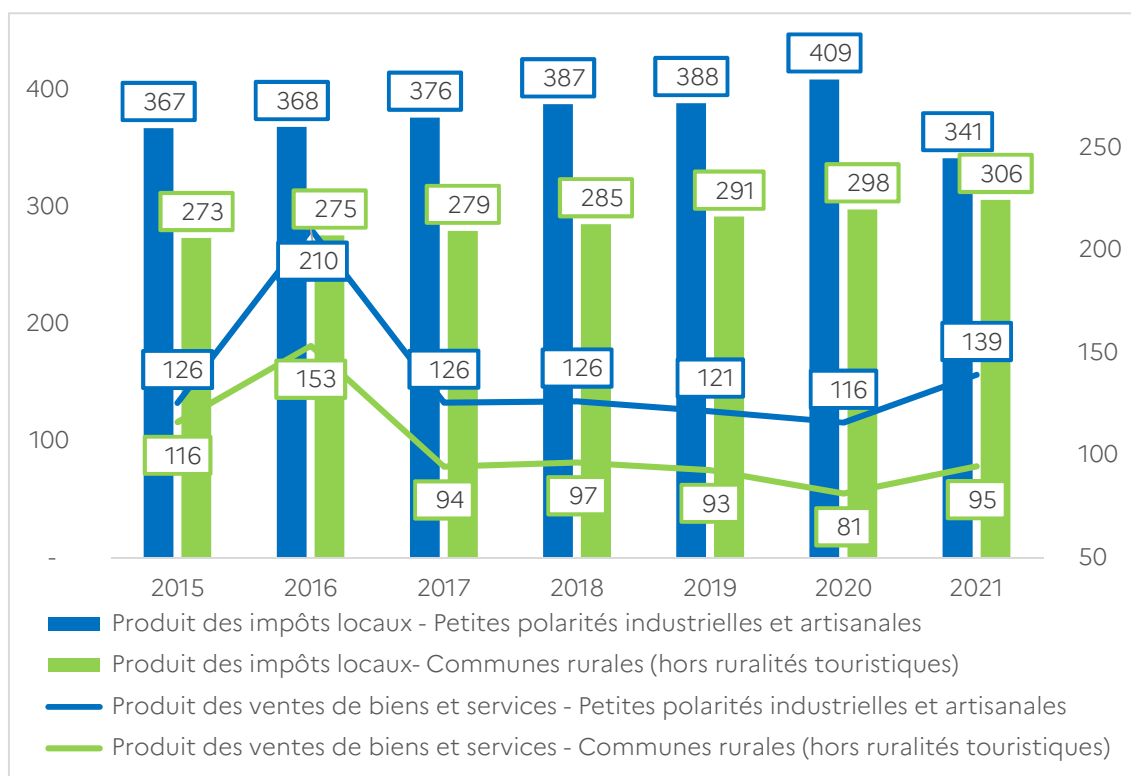
Le produit moyen par habitant de la fiscalité locale reste supérieur à celui enregistré dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) tout au long de la période (graphiques 7 et 8).

Pour autant, les marges fiscales issues de la valorisation foncière semblent relativement peu dynamiques en raison probablement d'un niveau d'artificialisation des sols déjà important. Ainsi, le produit moyen par habitant des impôts locaux pesant sur les ménages et les entreprises a diminué de 7 % dans les petites polarités industrielles et artisanales de 100 à 499 habitants contre une augmentation de 11,9 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, les variations sont respectivement de - 6 % et + 5 %.

Par ailleurs, la diminution de moitié de la valeur du foncier industriel constatée en 2021 semble impacter très fortement les petites polarités industrielles et artisanales de 100 à 499 habitants comme celles de 500 à 3 500 habitants. La forte proportion d'emplois industriels présente dans ces communes semble impacter fortement leur produit fiscal par habitant (graphiques 7 et 8).

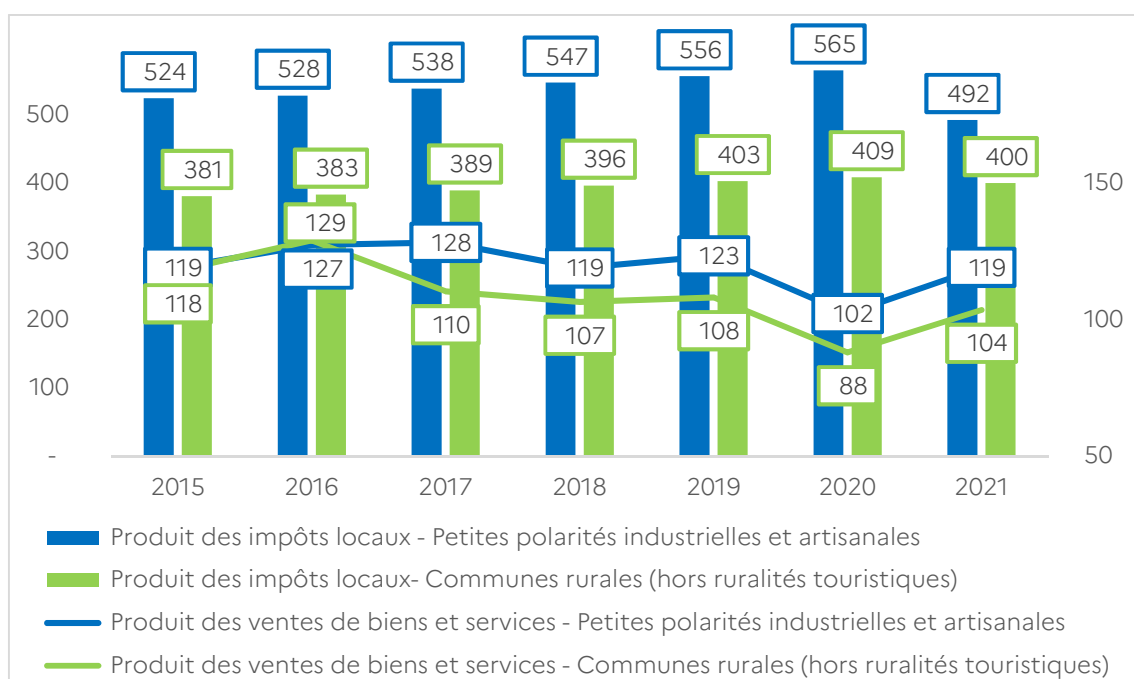
Parallèlement, la charge moyenne par habitant de la tarification des services publics locaux constatée dans les petites polarités industrielles et artisanales est plus élevée que celle de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Cette situation est cohérente avec le rôle structurant d'animation territoriale que jouent ces communes vis-à-vis de leur environnement. C'est le cas dans les communes de 100 à 499 habitants où l'écart annuel se situe entre 30 et 40 euros (graphique 7) et dans les communes de 500 à 3 500 habitants où cet écart est de l'ordre de 15 euros à partir de 2017 (graphique 8).

Graphique 7 : Produit des impôts locaux et des ventes de biens et services (en euros par habitant) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 8 : Produit des impôts locaux et des ventes de biens et services (en euros par habitant) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Un effort d'équipement qui reste soutenu

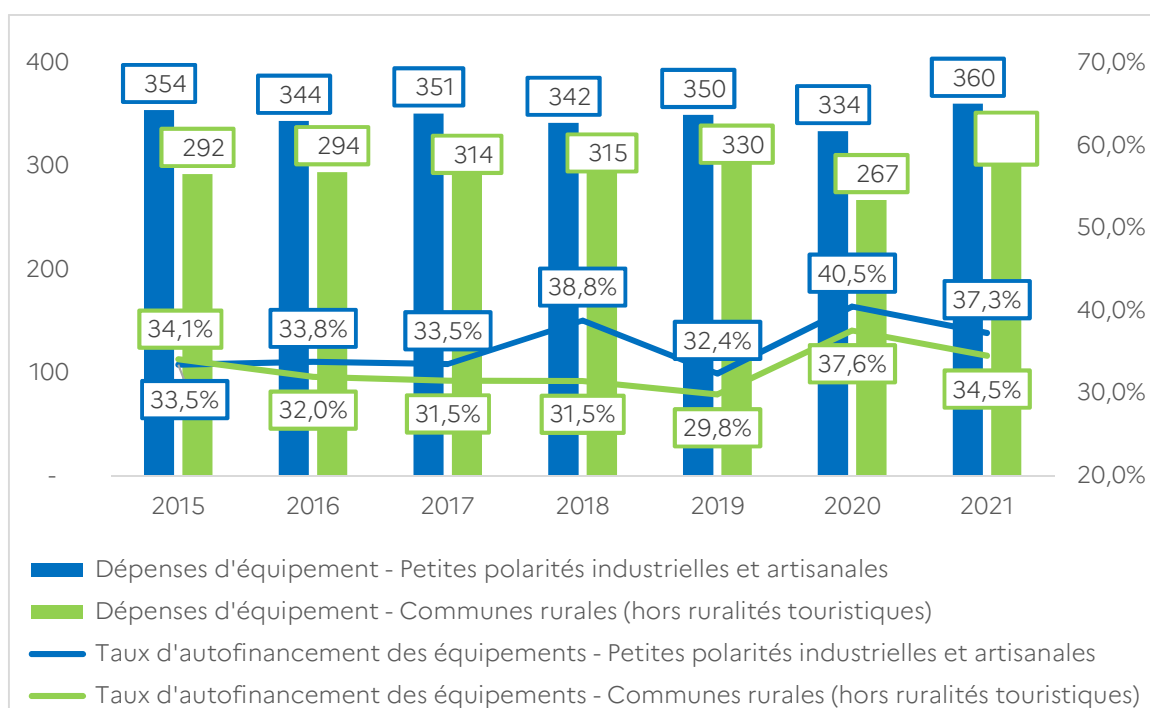
L'effort d'équipement moyen par habitant dans les petites polarités industrielles et artisanales est relativement important. Il a évolué cependant dans le cadre du cycle électoral à un rythme inférieur à celui constaté entre 2015 et 2019 (année du pic du cycle électoral) dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) :

- une diminution de 1,4 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre une augmentation de 12,9 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 9),
- une augmentation 22,1 % dans les communes de 500 à 3500 habitants contre une augmentation de 26,3 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 10).

Contrairement aux évolutions habituelles liées au cycle électoral, les efforts réalisés par les petites polarités industrielles et artisanales semblent ralentir à partir de l'année 2018, troisième année pleine du mandat municipal 2014-2020, au cours de laquelle ils devraient afficher une progression relativement importante. Ainsi, dans les communes de 100 à 499 habitants, le montant moyen par habitant de dépenses d'équipement a diminué entre 2017 et 2018 (graphique 9). Dans les communes de 500 à 3 500 habitants, il ne s'accroît que de 10 euros entre 2017 et 2018 (graphique 10).

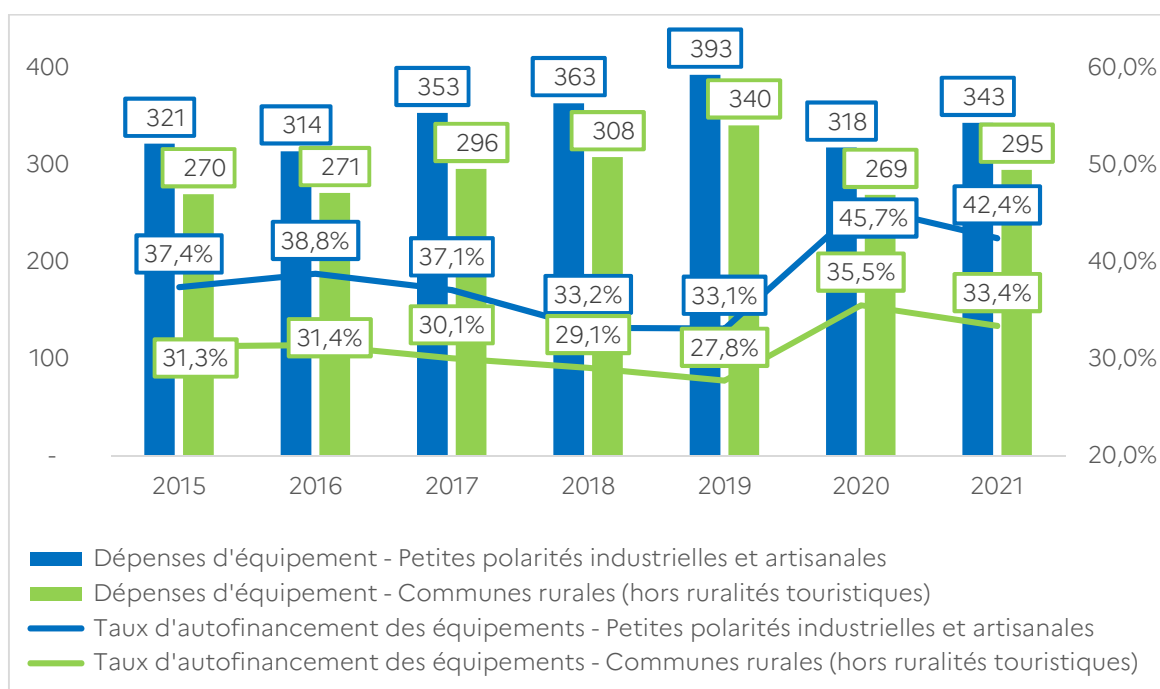
Cette situation semble d'autant plus paradoxale que les capacités d'épargne (épargne brute/recettes de fonctionnement) et d'autofinancement (épargne nette/dépenses d'équipement) des petites polarités industrielles et artisanales sont élevées. Elle peut traduire une certaine prudence face à des anticipations défavorables en termes d'évolution de recettes et une volonté de réduction du poids de la dette. Pour autant, l'effort d'équipement reste important dans ces communes eu égard à leurs missions d'animation territoriale au service de leurs habitants et de ceux des communes environnantes (graphiques 9 et 10).

Graphique 9 : Dépenses d'équipement (en euros par habitant) et taux d'autofinancement des équipements (en %) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 10 : Dépenses d'équipement (en euros par habitant) et taux d'autofinancement des équipements (en %) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Un endettement relativement maîtrisé

L'encours de dette moyen par habitant dans les petites polarités industrielles et artisanales reste à un niveau élevé. En 2021, celui des communes de 100 à 499 habitants est supérieur de 26 % à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, il est supérieur de 18 %.

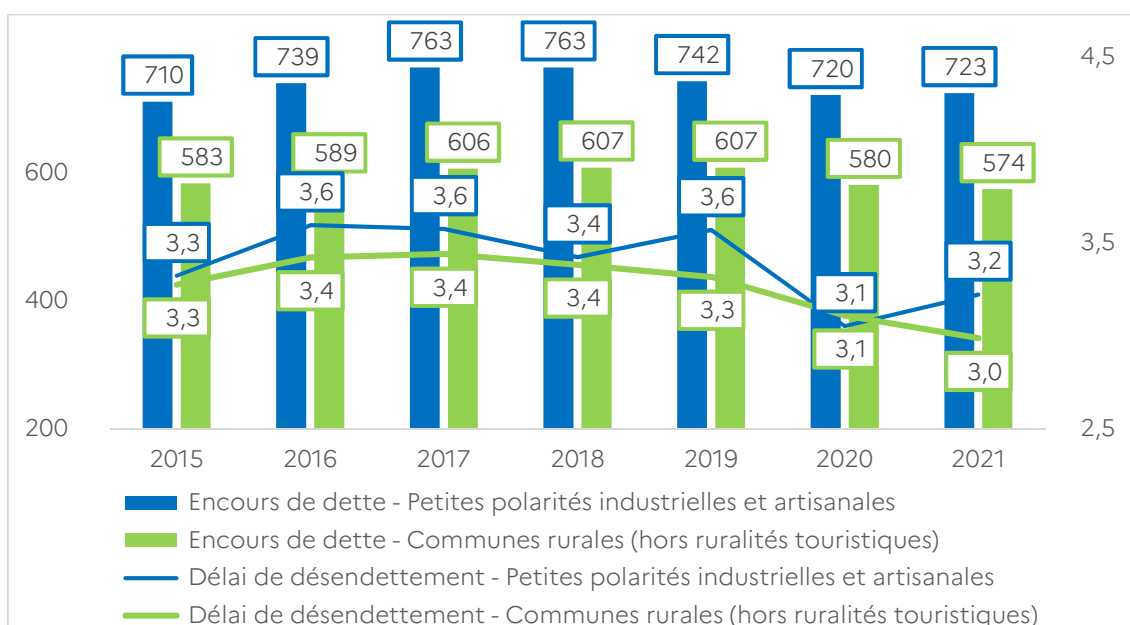
Toutefois, son évolution entre 2015 et 2021 est relativement comparable à celle constatée dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) :

- une augmentation de 1,9 % dans les communes de 100 à 499 habitants relativement modérée eu égard à la faible diminution de 1,5 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 11),
- une diminution de 11,4 % dans les communes de 500 à 3 500 habitants comparable à la diminution de 10,2 % enregistrée dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 12).

La situation d'endettement des petites polarités industrielles et artisanales de 100 à 499 habitants peut sembler problématique avec à la fois une augmentation de l'encours de dette moyen par habitant et un délai de désendettement moyen (encours de dette/épargne brute) qui reste à un niveau relativement important malgré des capacités d'épargne importantes (graphique 11).

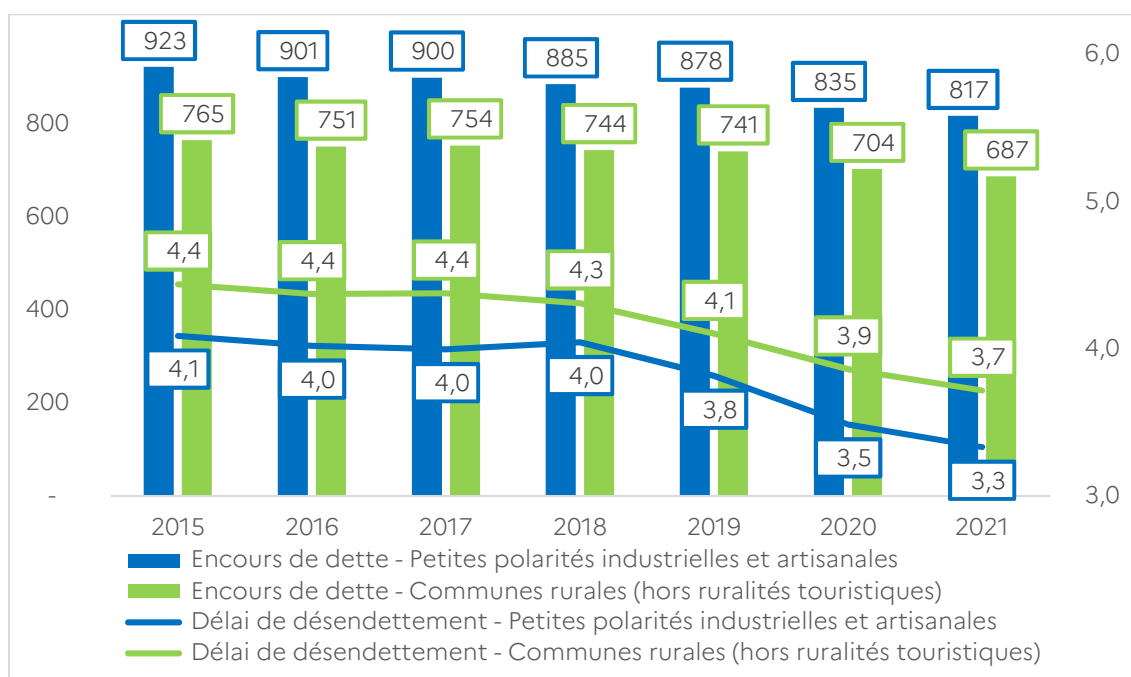
En revanche, dans les petites polarités industrielles et artisanales de 500 à 3 500 habitants, le délai de désendettement moyen reste inférieur entre 2015 et 2021 d'un peu plus 4 mois à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Leur capacité d'épargne importante permet de mieux maîtriser un encours de dette pourtant supérieur en raison des efforts d'équipements réalisés par ces communes dans le cadre de leur rôle de structuration de leur territoire (graphique 12).

Graphique 11 : Encours de dette (en euros par habitant) et délai de désendettement (en années) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 12 : Encours de dette (en euros par habitant) et délai de désendettement (en années) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

En conclusion

Les petites polarités industrielles et artisanales maintiennent un engagement par habitant très important en matière de financement des services publics. Cet effort particulier fait écho pour partie au rôle de structuration de leur environnement territorial. Il peut être également le reflet, pour les plus peuplées d'entre elles, d'une appartenance relativement plus importante que pour l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) à une communauté de communes où moins de dépenses sont transférées au niveau intercommunal. Il n'est cependant pas incompatible avec une forte capacité d'épargne dans un contexte d'évolution des recettes de fonctionnement comparable à celui observé dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques).


Par ailleurs, la charge par habitant relativement élevée des tarifs publics accompagnée d'un effort par habitant en matière de dépenses d'équipement qui reste soutenu, semble également en cohérence avec les fonctions d'animation territoriale qu'assument les petites polarités industrielles et artisanales.

L'effort de péréquation marqué de l'Etat constitue un engagement d'autant plus nécessaire que les dynamiques en matière de recettes fiscales semblent relativement contraintes. La diminution de moitié de la valeur du foncier industriel constatée en 2021 impacte fortement ces communes caractérisées par une forte proportion d'emplois industriels. Par ailleurs, les marges de fiscalité foncière sont d'autant plus limitées que le niveau d'artificialisation des sols est déjà important. Cette situation souligne les enjeux liés aux conditions de mise en œuvre de l'objectif de sobriété foncière dans ces communes.

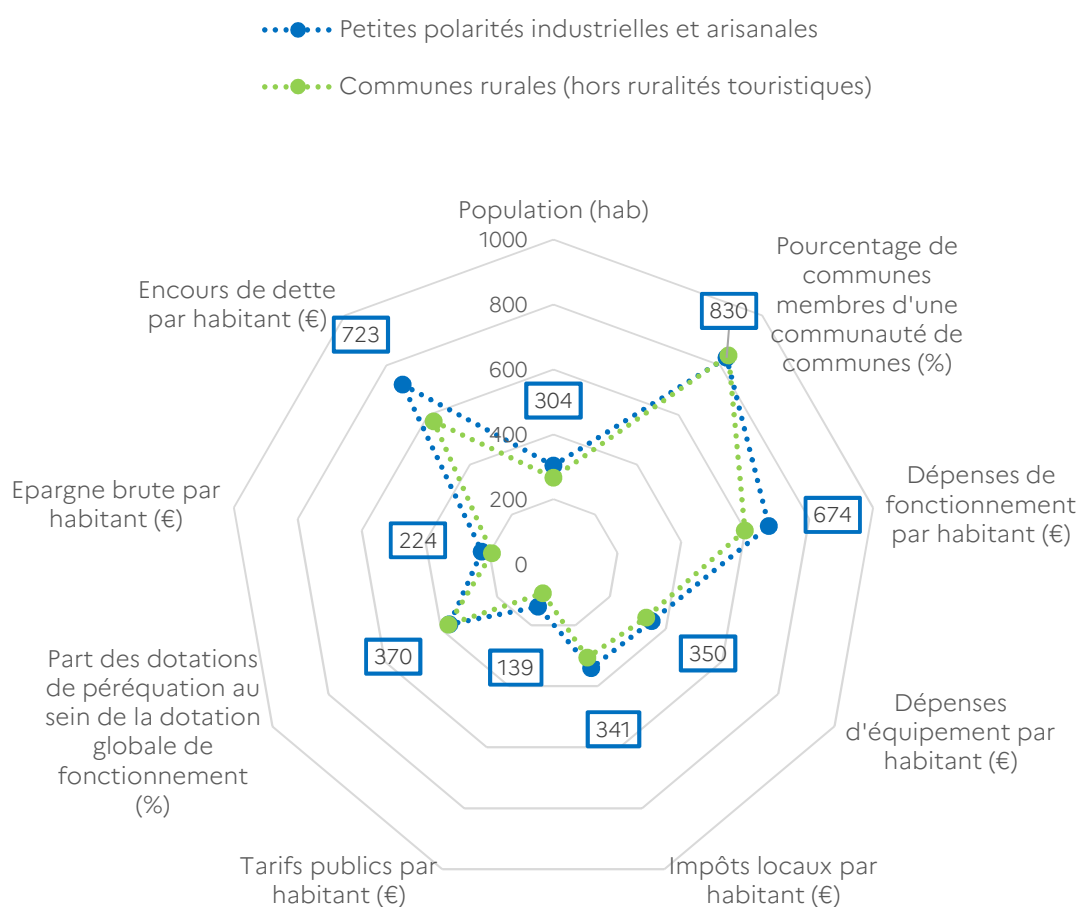


Les capacités d'épargne et d'autofinancement qui sont encore relativement importantes permettent cependant de maîtriser la situation en matière d'endettement. Si l'encours de dette par habitant est relativement important, la faiblesse du délai de désendettement contribue à maintenir les petites polarités industrielles et artisanales dans une situation financière qui reste encore relativement favorable.

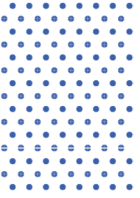
Petites polarités industrielles et artisanales de 100 à 499 habitants – Année 2021

 Seules les valeurs des indicateurs des petites polarités industrielles et artisanales sont mentionnées sur le graphique (encadré bleu). En 2021, le montant moyen de dépenses de fonctionnement par habitant dans les petites polarités industrielles et artisanales de 100 à 499 habitants est égal à 674 euros.


Pour une meilleure lisibilité, les valeurs des indicateurs « pourcentage de communes membres d'une communauté de communes » et « part des dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement » sont multipliées par 1 000. En 2021, le pourcentage de petites polarités industrielles et artisanales de 100 à 499 habitants appartenant à une communauté de communes est égal à 83 %.



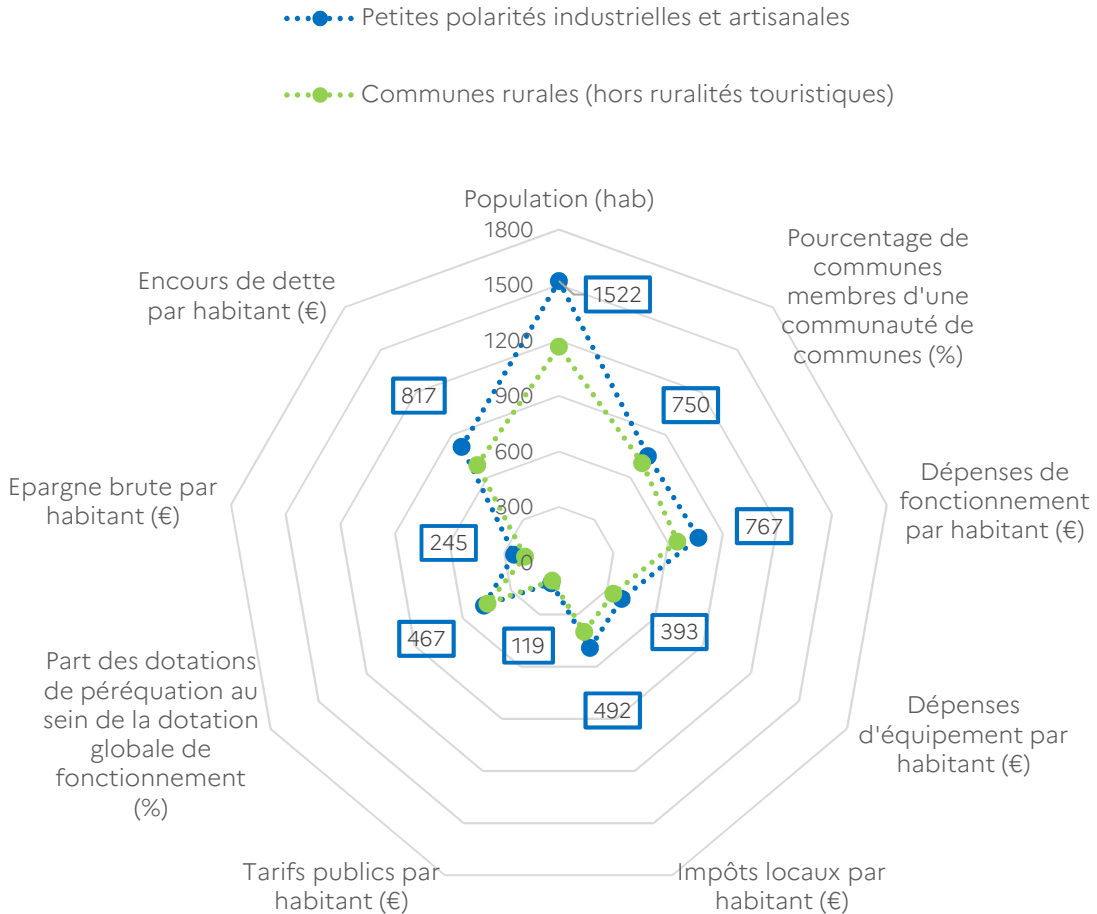
Champ : France métropolitaine COG 2021 – Sources : Direction générale des collectivités locales et Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux



Petites polarités industrielles et artisanales de 500 à 3 500 habitants – Année 2021

 Seules les valeurs des indicateurs des petites polarités industrielles et artisanales sont mentionnées sur le graphique (encadré bleu). En 2021, le montant moyen de dépenses de fonctionnement par habitant dans les petites polarités industrielles et artisanales de 500 à 3 500 habitants est égal à 767 euros.

Pour une meilleure lisibilité, les valeurs des indicateurs « pourcentage de communes membres d'une communauté de communes » et « part des dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement » sont multipliées par 1 000. En 2021, le pourcentage de petites polarités industrielles et artisanales de 500 à 3 500 habitants appartenant à une communauté de communes est égal à 75 %.



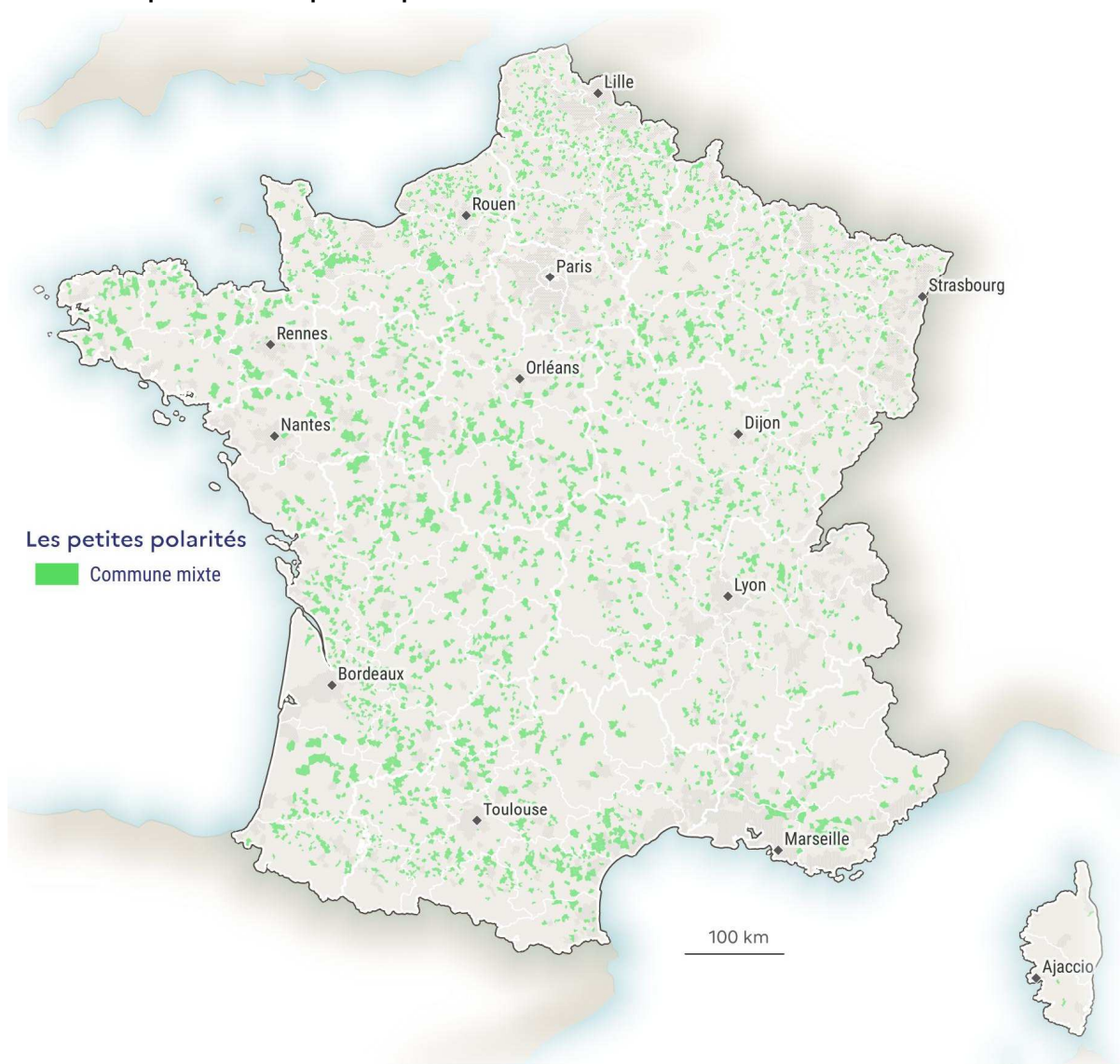
Champ : France métropolitaine COG 2021 – Sources : Direction générale des collectivités locales et Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

LES PETITES POLARITÉS MIXTES : DES CAPACITÉS D'ÉPARGNE CONTRAINTES MAIS DES EFFORTS VOLONTARISTES D'ÉQUIPEMENT

Les principales caractéristiques physiques des petites polarités mixtes

- Concentration de l'emploi ;
- Forte concentration d'emplois publics ;
- Revenus moyens peu élevés ;
- Taux de HLM élevé et en progression ;
- Forte artificialisation des sols.

Carte 2 : Répartition des petites polarités mixtes



Source : Etude sur la diversité des ruralités « Typologies et trajectoires des territoires » - Rapport final – Acadie/Magali Talandier – Février 2023 – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux – Cartographie 2023



Un financement des services publics locaux maintenu à un haut niveau

Dans les petites polarités mixtes, le montant moyen par habitant de dépenses de fonctionnement est supérieur à celui enregistré dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) tout au long de la période. Cette situation est d'autant plus remarquable que la proportion de communes de cette catégorie appartenant à une communauté de communes, où relativement moins de compétences et donc de dépenses sont transférées au niveau intercommunal, est proche de celle de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) quelle que soit la strate démographique (tableau 1).

Cette observation semble traduire un engagement légèrement plus important en faveur du financement des services publics locaux dans les petites polarités mixtes. En 2021, le montant moyen par habitant de dépenses de fonctionnement dans ces communes de 100 à 499 habitants est supérieur de 4 % à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, il est supérieur de 8 %. Ces différences font écho à l'éloignement des centres urbains qui caractérisent ces communes. Cette situation géographique peut en effet contribuer à maintenir un certain effort en direction des services publics locaux.

Ainsi, dans le contexte de refonte de la carte intercommunale et de redressement des finances publiques (réduction de la dotation globale de fonctionnement de 2014 à 2017 puis maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement depuis), les petites polarités mixtes ont manifestement cherché à maintenir leurs engagements. Entre 2015 et 2021, le montant moyen par habitant de dépenses de fonctionnement a augmenté de :

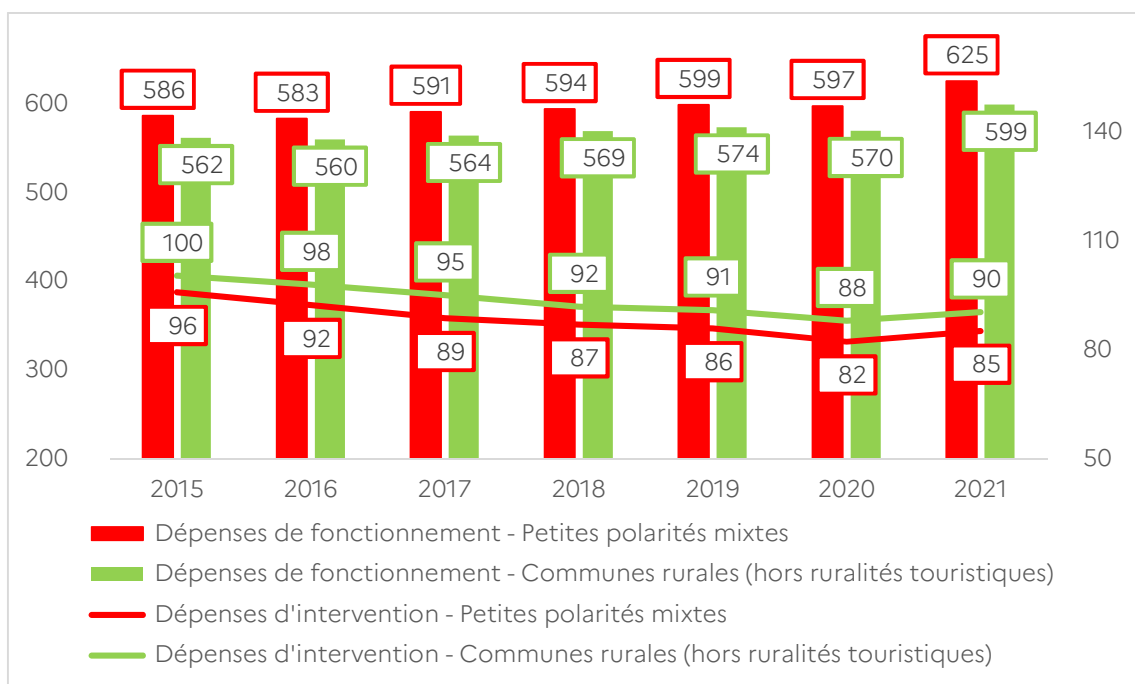
- 6,6 % dans les communes de 100 à 499 habitants et de 6,7 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 13),
- 2,5 % dans les communes de 500 à 3 500 habitants et de 2,3 % dans l'ensemble des communes (hors ruralités touristiques) rurales de la même strate démographique (graphique 14).

Ces évolutions sont accompagnées de dynamiques comparables en termes de recettes de fonctionnement dans les petites polarités mixtes et dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) (cf. graphiques 15 et 16).

Malgré un effort particulier en matière de dépenses de fonctionnement, le montant moyen par habitant de dépenses d'intervention reste à un niveau légèrement inférieur à celui engagé dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) tout au long de la période. Le niveau relativement important de dépenses de fonctionnement par habitant ne se traduit pas par un effort particulier en matière de dépenses d'intervention (dépenses d'aide sociale, subvention aux associations, ...), malgré le niveau de revenus relativement faible des habitants dans les petites polarités mixtes (graphiques 13 et 14).

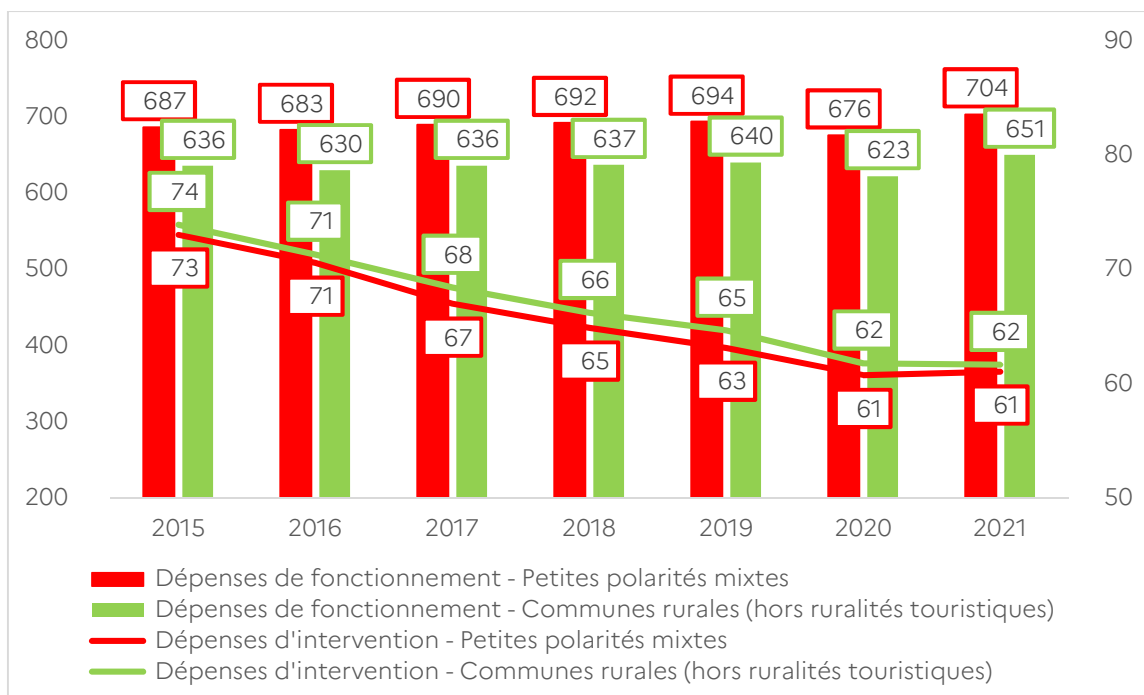


Graphique 13 : Dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention (en euros par habitant) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 14 : Dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention (en euros par habitant) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

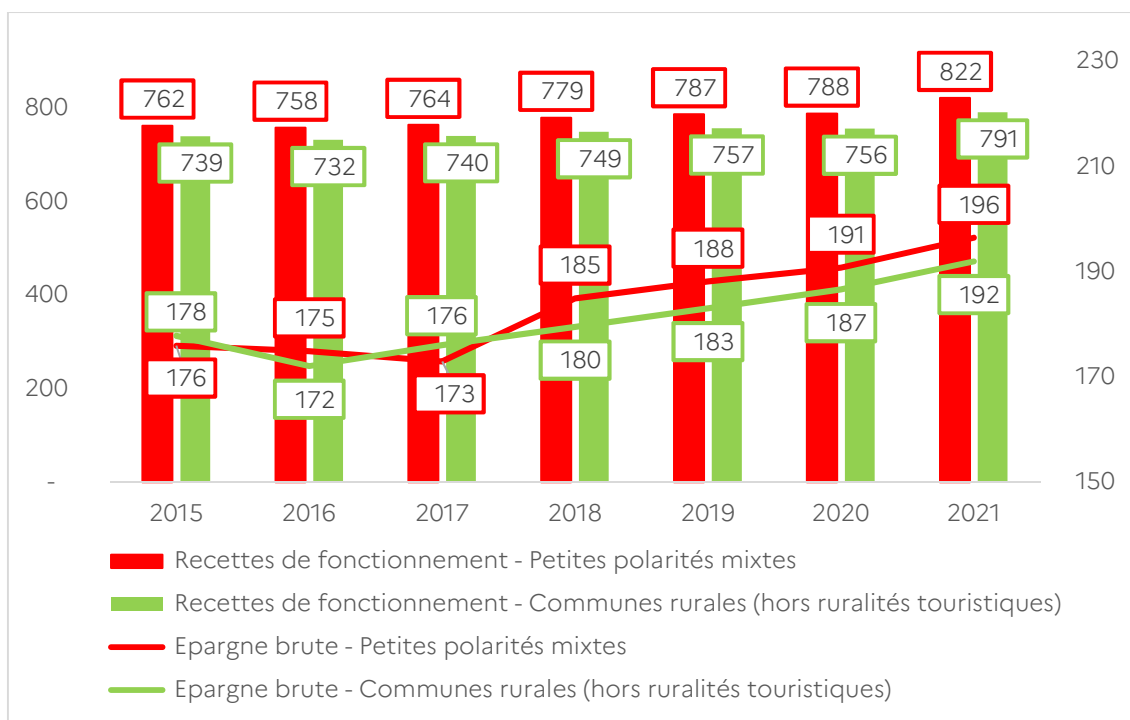
Une capacité d'épargne modérée et contrainte

Dans les petites polarités mixtes, le montant moyen d'épargne brute (recettes de fonctionnement – dépenses de fonctionnement) par habitant est relativement proche de celui constaté dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Pour autant, il a augmenté entre 2015 et 2021 à un rythme légèrement supérieur à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) :

- 11,7 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre 8 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 15),
- 7,7 % dans les communes de 500 à 3 500 habitants contre 7,2 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 16).

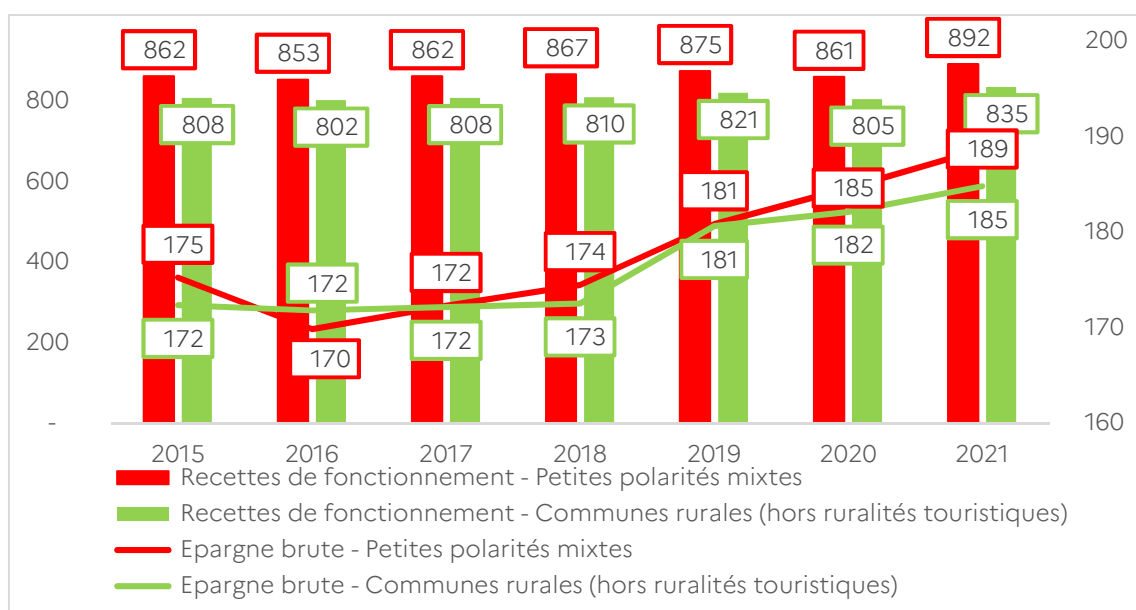
L'effort engagé pour le financement des services publics locaux dans les petites polarités mixtes ne réduit pas leur capacité d'épargne. Après une faible diminution dans les premières années de mise en œuvre de la démarche de maîtrise des finances publiques, le montant moyen par habitant d'épargne brute a progressé légèrement, malgré une dynamique relativement modérée des recettes de fonctionnement. C'est notamment le cas pour les communes de 500 à 3 500 habitants, dont le montant moyen par habitant des recettes de fonctionnement s'est accru sensiblement à partir de 2020 (graphique 16).

Graphique 15 : Recettes de fonctionnement et épargne brute (en euros par habitant) - Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 16 : Recettes de fonctionnement et épargne brute (en euros par habitant) - Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Des dynamiques de recettes qui semblent relativement limitées

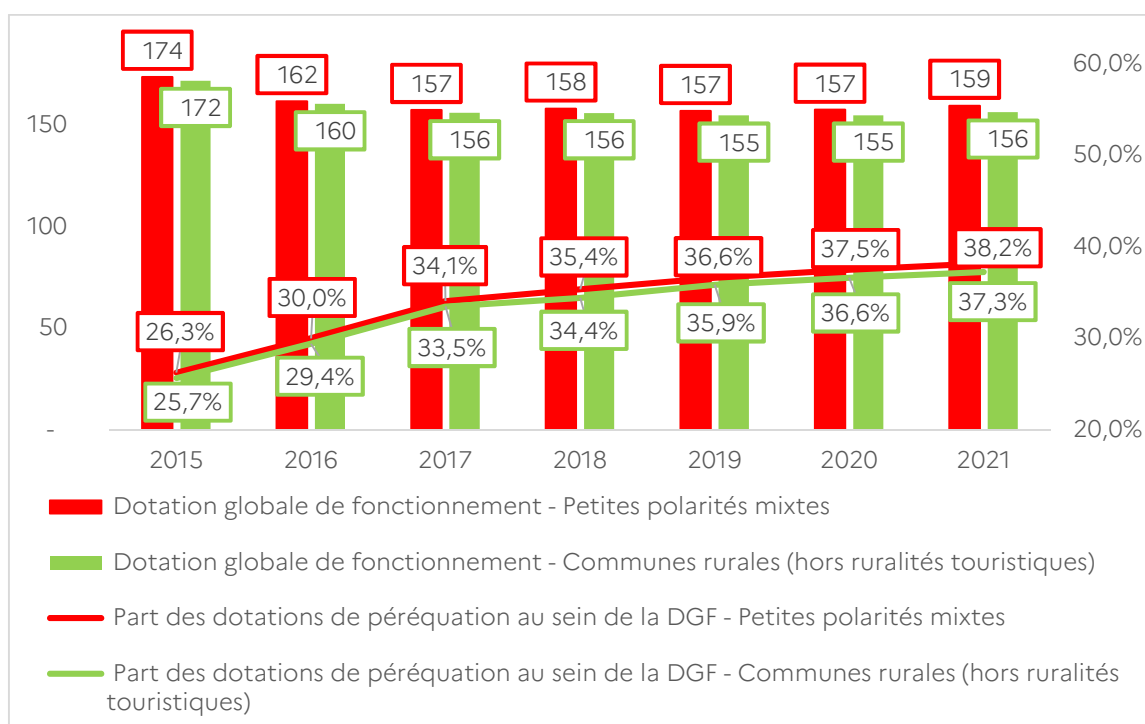
Les petites polarités mixtes enregistrent une évolution de leurs recettes de fonctionnement comparable à celle constatée dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Elle se décompose de la façon suivante :

- une réduction très limitée du montant moyen par habitant de dotation globale de fonctionnement accompagnée d'un effort maintenu en faveur de la péréquation,
- une augmentation modérée du produit moyen par habitant des impôts locaux,
- une faible diminution de la charge moyenne par habitant des tarifs publics.

L'impact des objectifs nationaux de maîtrise des dépenses publiques a été relativement limité pour les petites polarités mixtes, avec une diminution du montant moyen par habitant de dotation globale de fonctionnement de 8,2 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre une diminution de 9,1 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, les diminutions sont respectivement de 1,7 % et 7,5 %.

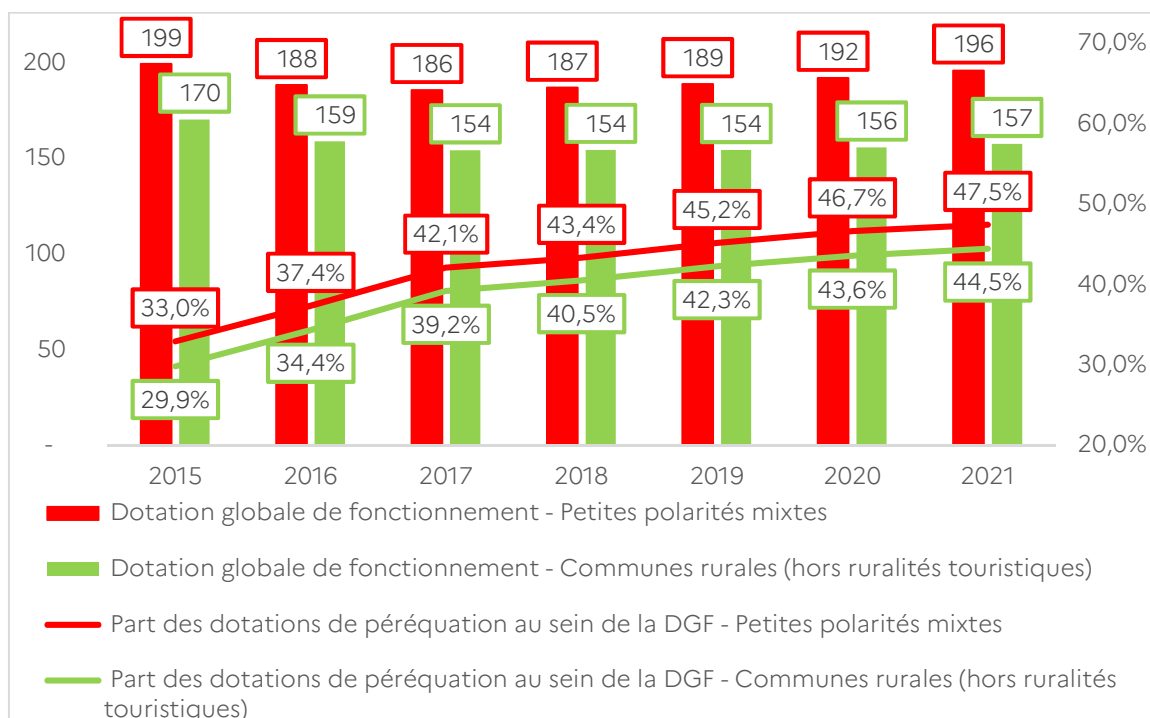
Tout au long de la période, la part des dotations de péréquation (dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation) au sein de la dotation globale de fonctionnement reste supérieure dans les petites polarités mixtes à celle constatée dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) quelle que soit la strate démographique. En revanche, l'effort en faveur de la péréquation évolue de la même façon. Par exemple, pour les communes de 500 à 3 500 habitants, la part moyenne des dotations de péréquation des petites polarités mixtes a augmenté de 14,6 points de pourcentage, celle de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de 14,5 points de pourcentage (graphiques 17 et 18).

Graphique 17 : Dotation globale de fonctionnement (en euros par habitant) et part des dotations de péréquation au sein de la DGF (en %) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Direction générale des collectivités locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 18 : Dotation globale de fonctionnement (en euros par habitant) et part des dotations de péréquation au sein de la DGF (en %) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Direction générale des collectivités locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux



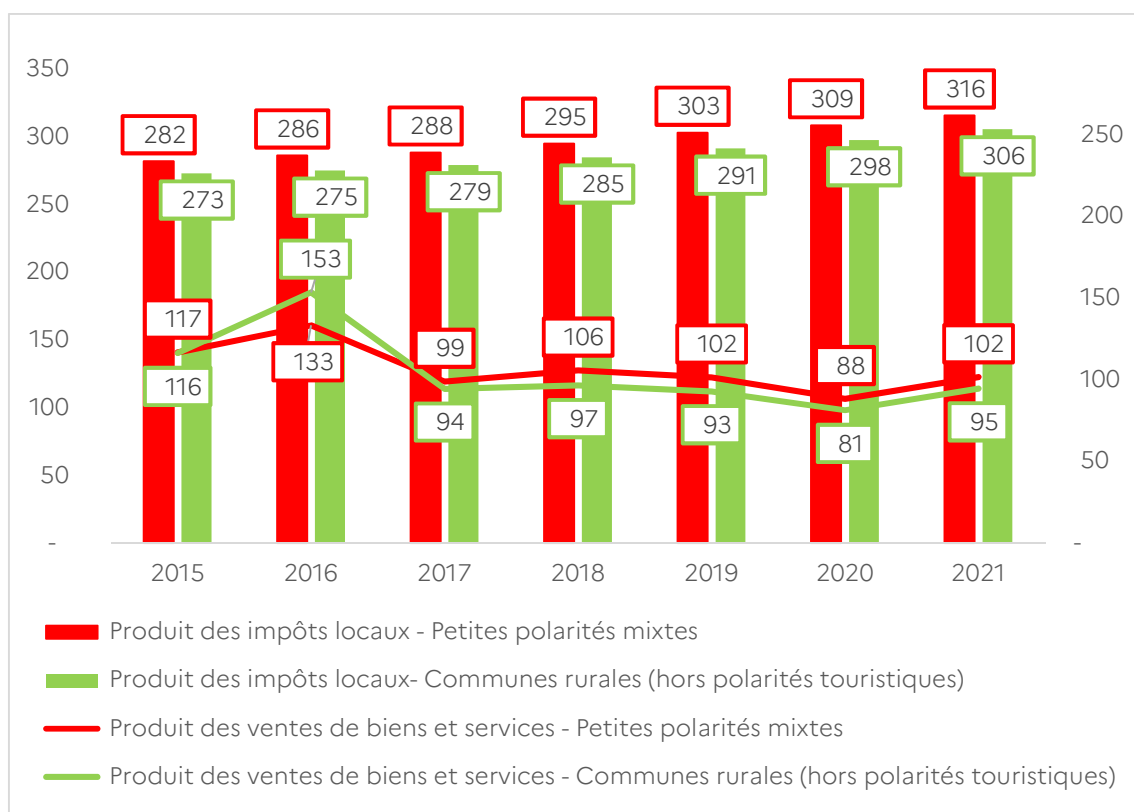
Le produit moyen par habitant de la fiscalité locale reste très proche dans les petites polarités mixtes de celui enregistré dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) tout au long de la période (graphiques 19 et 20).

Par ailleurs, les dynamiques de progression restent relativement favorables, avec une augmentation de 12 % dans les petites polarités mixtes de 100 à 499 habitants contre une augmentation de 11,9 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, les augmentations sont respectivement de 9,9 % et 5 %.

Le mouvement d'artificialisation des sols engagé dans les petites polarités mixtes a pu créer des marges de manœuvre en termes de rendement de la fiscalité foncière. Par ailleurs, la diminution de moitié de la valeur du foncier industriel constatée en 2021 ne semble pas impacter ces communes (graphiques 19 et 20).

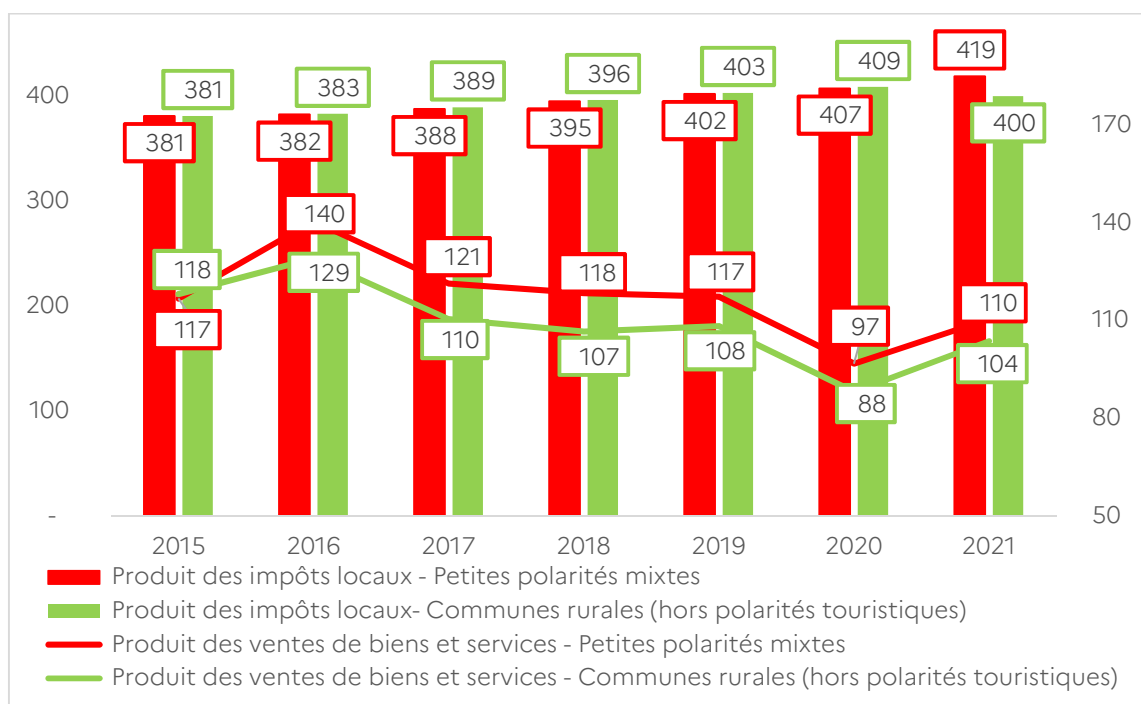
La charge moyenne par habitant supportée au titre de la tarification des services publics a diminué faiblement dans les petites polarités mixtes. Toutefois, son évolution semble en cohérence avec leur rôle d'animation territoriale. Elle est supérieure de 7 à 8 euros par an à partir de 2018 dans les communes de 100 à 499 habitants à celle de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 19). Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, elle est supérieure chaque année d'une dizaine d'euros à partir de 2016 (graphique 20).

Graphique 19 : Impôts locaux et ventes de biens et services (en euros par habitant) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 20 : Impôts locaux et ventes de biens et services (en euros par habitant) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Un effort d'équipement qui reste volontariste

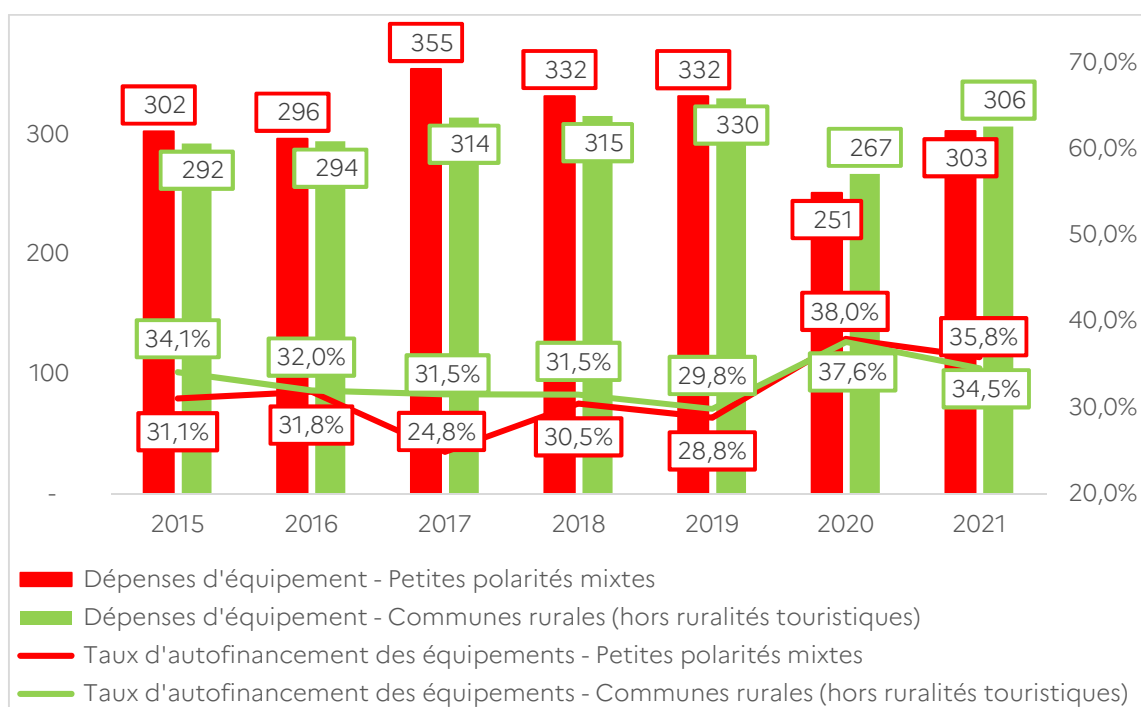
L'effort d'équipement moyen par habitant dans les petites polarités mixtes est relativement important. Il a évolué de façon dynamique dans le cadre du cycle électoral avec une nuance selon la strate démographique :

- une augmentation de 9,7 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre une augmentation de 12,9 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 21),
- une augmentation 33,7 % dans les communes de 500 à 3500 habitants contre une augmentation de 26,3 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 22).

Cette différence dans le rythme de progression traduit des comportements différenciés dans les petites polarités mixtes selon la strate démographique. Le montant moyen par habitant de dépenses d'équipement s'accroît fortement en 2017 dans les communes de 100 à 499 habitants et seulement en 2019 dans les communes de 500 à 3 500 habitants. Elle peut refléter des anticipations nuancées en termes de capacité d'épargne (épargne brute/recettes de fonctionnement) et d'autofinancement (épargne nette/dépenses d'équipement).

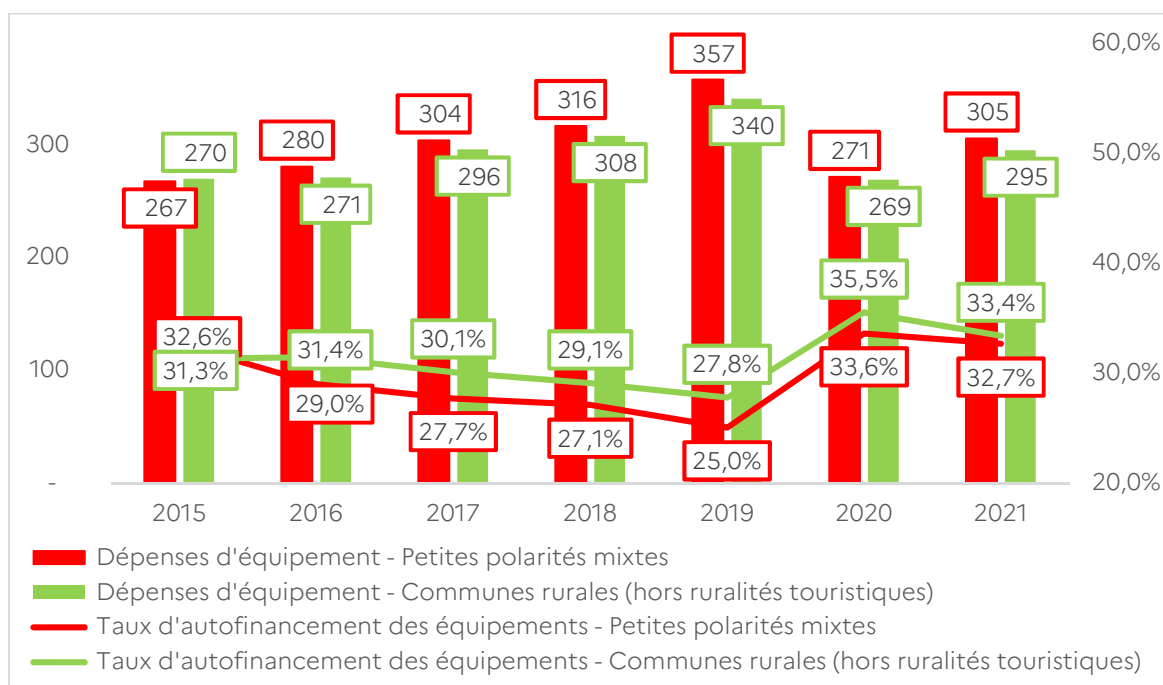
Pour autant, cette situation semble traduire une démarche volontariste pour financer les équipements de la part des petites polarités mixtes, probablement en lien avec leurs missions de structuration de l'espace (graphiques 21 et 22).

Graphique 21: Dépenses d'équipement (en euros par habitant) et taux d'autofinancement des équipements (en %) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 22: Dépenses d'équipement (en euros par habitant) et taux d'autofinancement des équipements (en %) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Un endettement relativement difficile à maîtriser

L'encours de dette moyen par habitant reste relativement élevé dans les petites polarités mixtes. En 2021, celui des communes de 100 à 499 habitants est supérieur de 6 % à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, il est supérieur de 10 %.

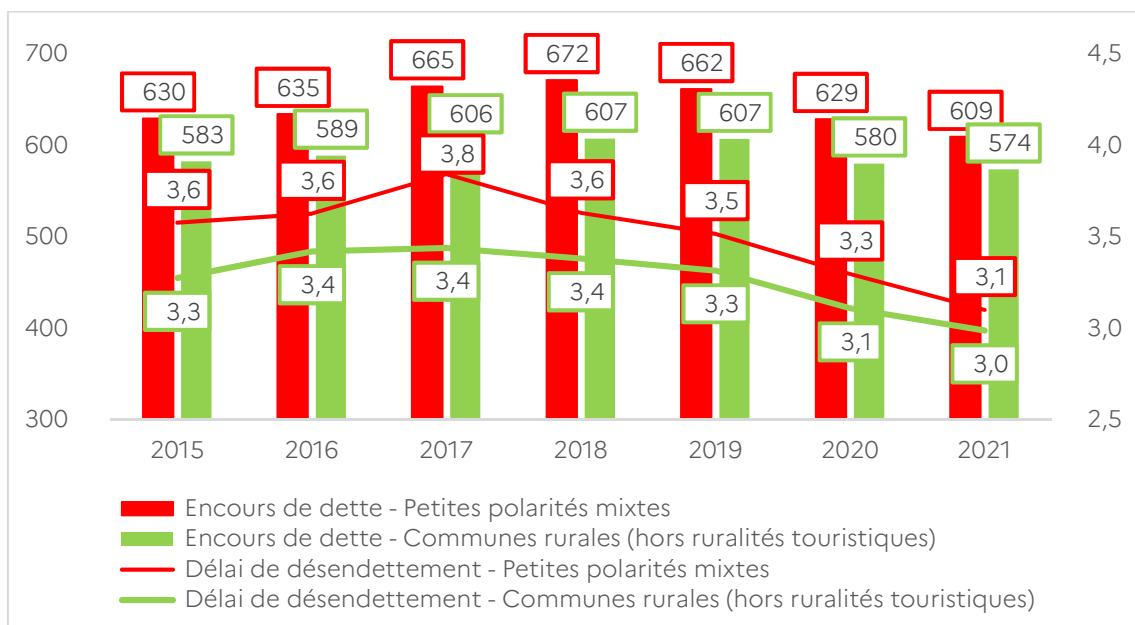
Par ailleurs, entre 2015 et 2021, il a diminué à un rythme différent de celui constaté dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) et dans des proportions différentes selon les strates démographiques :

- une diminution de 3,2 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre une diminution de seulement 1,5 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 23),
- une diminution de 8,4 % dans les communes de 500 à 3 500 habitants contre une diminution de 10,2 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 24).

Ces évolutions nuancées reflètent celles constatées en matière d'effort d'équipement qui reste relativement important quelle que soit la strate démographique.

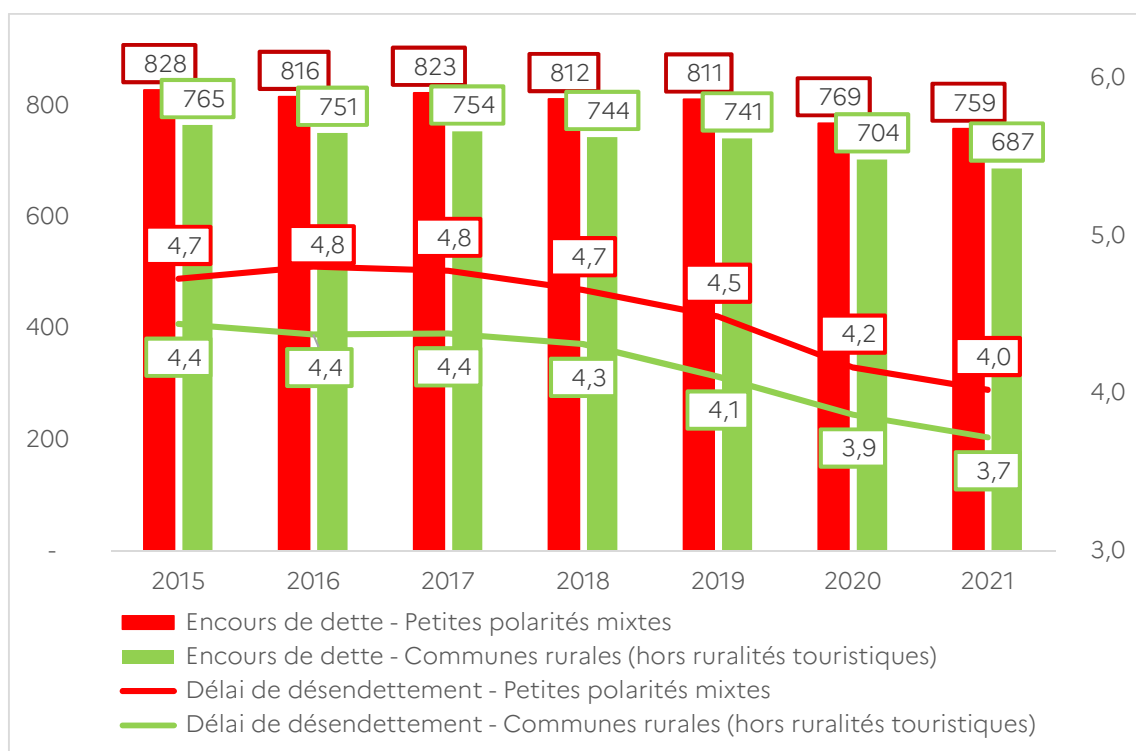
Le délai de désendettement moyen (encours de dette/épargne brute) dans les petites polarités mixtes de 100 à 499 habitants reste supérieur d'un peu plus de 2 mois à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Il reste supérieur d'un peu plus de 4 mois dans les petites polarités mixtes de 500 à 3 500 habitants. Cette situation traduit globalement l'existence d'un encours de dette qui semble relativement plus difficile à maîtriser dans les petites polarités mixtes dont l'effort d'équipement est plus difficile à autofinancer (graphiques 23 et 24).

Graphique 23 : Encours de dette (en euros par habitant) et délai de désendettement (en années) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 24 : Encours de dette (en euros par habitant) et délai de désendettement (en années) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

En conclusion

Les petites polarités mixtes cherchent à maintenir un haut niveau par habitant de financement des services publics locaux. Ce niveau peut refléter leur rôle de structuration de leur environnement territorial. Il est d'autant plus significatif que la proportion de petites polarités mixtes membres d'une communauté de communes où moins de dépenses sont transférées au niveau intercommunal est identique à celle de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Il va de pair avec la volonté de dégager des capacités d'épargne pour le financement des équipements. Cette démarche semble cependant contrainte dans un contexte où les évolutions en matière de recettes paraissent relativement limitées.


La démarche volontariste de financement des équipements apparaît en phase avec leurs fonctions d'animation territoriale, malgré une charge par habitant des tarifs publics dont la faible diminution tout au long de la période peut traduire une forme de réduction du niveau de services publics locaux.

Les difficultés que connaissent les petites polarités mixtes pour faire face à leurs charges eu égard à la faiblesse de leurs ressources sont confirmées par l'effort de péréquation marqué de l'Etat. De potentielles diminutions de marges de manœuvre en termes de fiscalité foncière dans le contexte de mise en œuvre de l'objectif de « zéro artificialisation nette » semblent le rendre d'autant plus nécessaire.

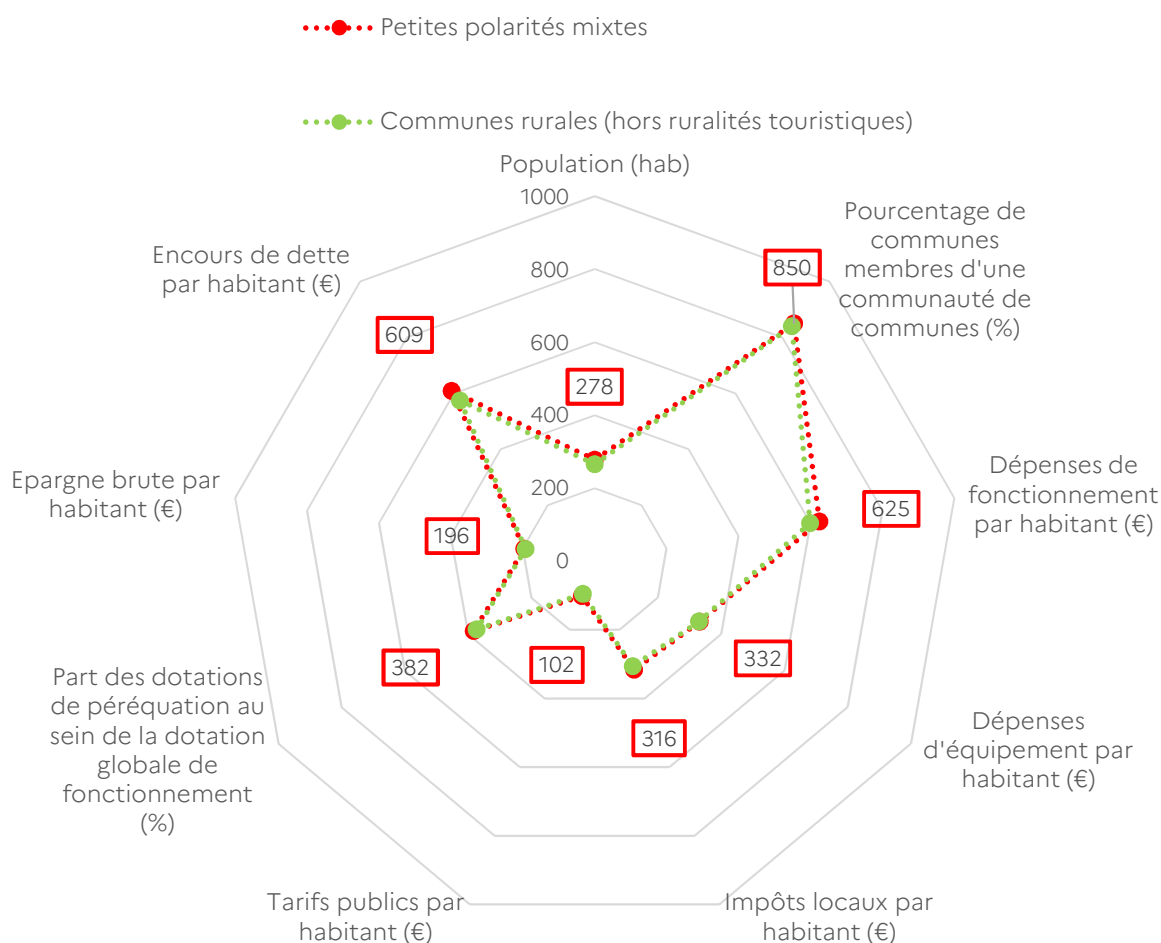


Les contraintes qui pèsent sur les capacités actuelles et futures d'épargne et d'autofinancement sont d'autant plus fortes que les niveaux de l'encours de dette par habitant et du délai de désendettement sont significatifs d'une situation d'endettement relativement plus difficile à maîtriser.

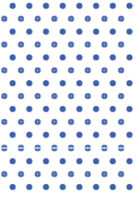
Petites polarités mixtes de 100 à 499 habitants – Année 2021

 Seules les valeurs des indicateurs des petites polarités mixtes sont mentionnées sur le graphique (encadré rouge). En 2021, le montant moyen de dépenses de fonctionnement par habitant dans les petites polarités mixtes de 100 à 499 habitants est égal à 625 euros.


Pour une meilleure lisibilité, les valeurs des indicateurs « pourcentage de communes membres d'une communauté de communes » et « part des dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement » sont multipliées par 1000. En 2021, le pourcentage de petites polarités mixtes de 100 à 499 habitants appartenant à une communauté de communes est égal à 85 %.



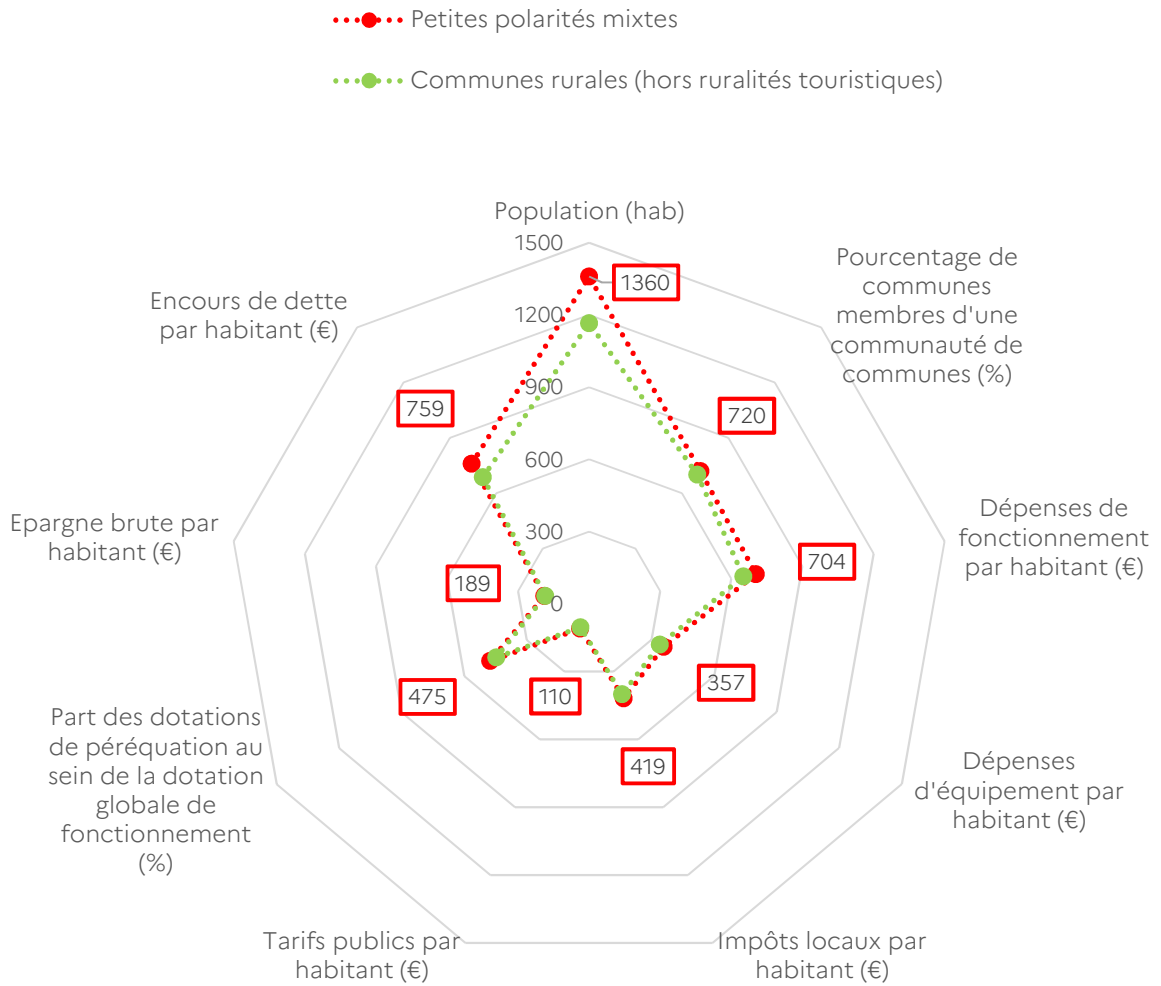
Champ : France métropolitaine COG 2021 – Sources : Direction générale des collectivités locales et Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux



Petites polarités mixtes de 500 à 3 500 habitants – Année 2021

 Seules les valeurs des indicateurs des petites polarités mixtes sont mentionnées sur le graphique (encadré rouge). En 2021, le montant moyen de dépenses de fonctionnement par habitant dans les petites polarités mixtes de 500 à 3 500 habitants est égal à 704 euros.

Pour une meilleure lisibilité, les valeurs des indicateurs « pourcentage de communes membres d'une communauté de communes » et « part des dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement » sont multipliées par 1 000. En 2021, le pourcentage de petites polarités mixtes de 500 à 3 500 habitants appartenant à une communauté de communes est égal à 72 %.



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Sources : Direction générale des collectivités locales et Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

LES RURALITÉS PRODUCTIVES

Eloignées des aires d'influence des villes, les ruralités productives se caractérisent par une très faible densité de population et des pertes d'emplois. Elles se distinguent en ruralités productives ouvrières et ruralités productives agricoles selon une forme de spécialisation liée à la profession de leurs actifs.

Leur répartition géographique est également différente. Les ruralités productives ouvrières sont situées principalement au nord de la Loire. Les ruralités productives agricoles sont situées principalement dans les territoires de faible densité du centre de la France.

Sur le plan budgétaire, les caractéristiques des ruralités productives ouvrières semblent se rapprocher de celles des ruralités résidentielles avec des montants par habitant d'épargne, d'effort d'équipement et d'encours de dette relativement faibles. A l'inverse, les caractéristiques des ruralités productives agricoles semblent se rapprocher de celles des petites polarités, avec des montants par habitant d'épargne, d'effort d'équipement et d'encours de dette relativement élevés.

Ces premières observations relatives aux ruralités productives agricoles doivent être nuancées en tenant compte du faible nombre d'habitants qui y résident. Ainsi, le montant par habitant relativement élevé d'épargne brute (recettes de fonctionnement – dépenses de fonctionnement) dans ces communes, signe d'une certaine capacité de financement, peut tout autant résulter du faible nombre d'habitants que des dynamiques de recettes. De la même façon, l'appartenance en très forte proportion des ruralités productives agricoles à des communautés de communes peut expliquer des niveaux d'engagement relativement importants en raison des moindres délégations de compétences et de dépenses opérées au niveau intercommunal.

Dans cette troisième partie est étudiée la situation budgétaire et financière de :

- 4 100 ruralités productives ouvrières, dont 2 950 communes de 100 à 499 habitants et 1 150 communes de 500 à 3 500 habitants (89,6 % des ruralités productives ouvrières),
- 5 058 ruralités productives agricoles, dont 3 717 communes de 100 à 499 habitants et 1 341 communes de 500 à 3 500 habitants (81,5 % des ruralités productives agricoles).

Tableau 1 : Caractéristiques des ruralités productives

Communes (COG 2021)	Ruralités productives ouvrières	Ruralités productives agricoles	Ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques)
Communes de 100 – 499 habitants	2 950	3 717	12 794
Population moyenne en 2021	256	237	266
% de communes membres de CC	86 %	90 %	84 %
% de communes membres de CA/CU/M	14 %	10 %	16 %
Communes de 500 – 3 500 habitants	1 150	1 341	10 867
Population moyenne en 2021	900	923	1 166
% de communes membres de CC	72 %	85 %	70 %
% de communes membres de CA/CU/M	28 %	15 %	30 %

Champ : France métropolitaine COG 2021 (CC : communautés de communes ; CA : communautés d'agglomération ; CU : communautés urbaines ; M : Métropoles) – Source : Direction générale des collectivités locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

DES RATIOS FINANCIERS QUI PEUVENT SEMBLER FAVORABLES EN 2021

Les ruralités productives ouvrières présentent en 2021 des ratios financiers traduisant une situation qui semble favorable par rapport à celle de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Leur capacité d'épargne et d'autofinancement semblent de nature à limiter l'impact du poids de leur dette. Toutefois, la relative faiblesse du taux d'endettement et du délai de désendettement en particulier dans les communes de 500 à 3 500 habitants peut traduire également un effort d'équipement relativement modéré dans les communes de cette strate démographique (tableau 2).

Les ruralités productives agricoles semblent également se trouver dans une situation financière plutôt favorable par rapport à celle de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Leur capacité d'épargne et d'autofinancement semblent permettre une relative maîtrise de leur endettement. Toutefois, le niveau relativement important du taux d'endettement et du délai de désendettement constaté en particulier dans les communes de 500 à 3 500 habitants peut résulter d'un effort d'équipement relativement soutenu en raison de l'appartenance en très forte proportion à des communautés de communes où moins de compétences et de dépenses sont transférées au niveau intercommunal (tableau 2).

Tableau 2 : Ratios financiers 2021 des ruralités productives ouvrières et des ruralités productives agricoles

Données 2021 Communes COG 2021	Ruralités productives ouvrières	Ruralités productives agricoles	Ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques)
Communes de 100 – 499 habitants			
Taux d'épargne brute	25,2 %	24,1 %	24,3 %
Taux d'épargne nette	14,6 %	13,5 %	13,4 %
Taux d'autofinancement	37,6 %	35,5 %	33,9 %
Taux d'endettement	73,6 %	68,2 %	72,5 %
Délai de désendettement (en années)	2,9	2,8	3
Communes de 500 – 3 500 habitants			
Taux d'épargne brute	23,5 %	23 %	22,1 %
Taux d'épargne nette	13,2 %	12,9 %	11,8 %
Taux d'autofinancement	37,4 %	36 %	33,9 %
Taux d'endettement	78,5 %	81,1 %	82,3 %
Délai de désendettement (en années)	3,3	3,5	3,7

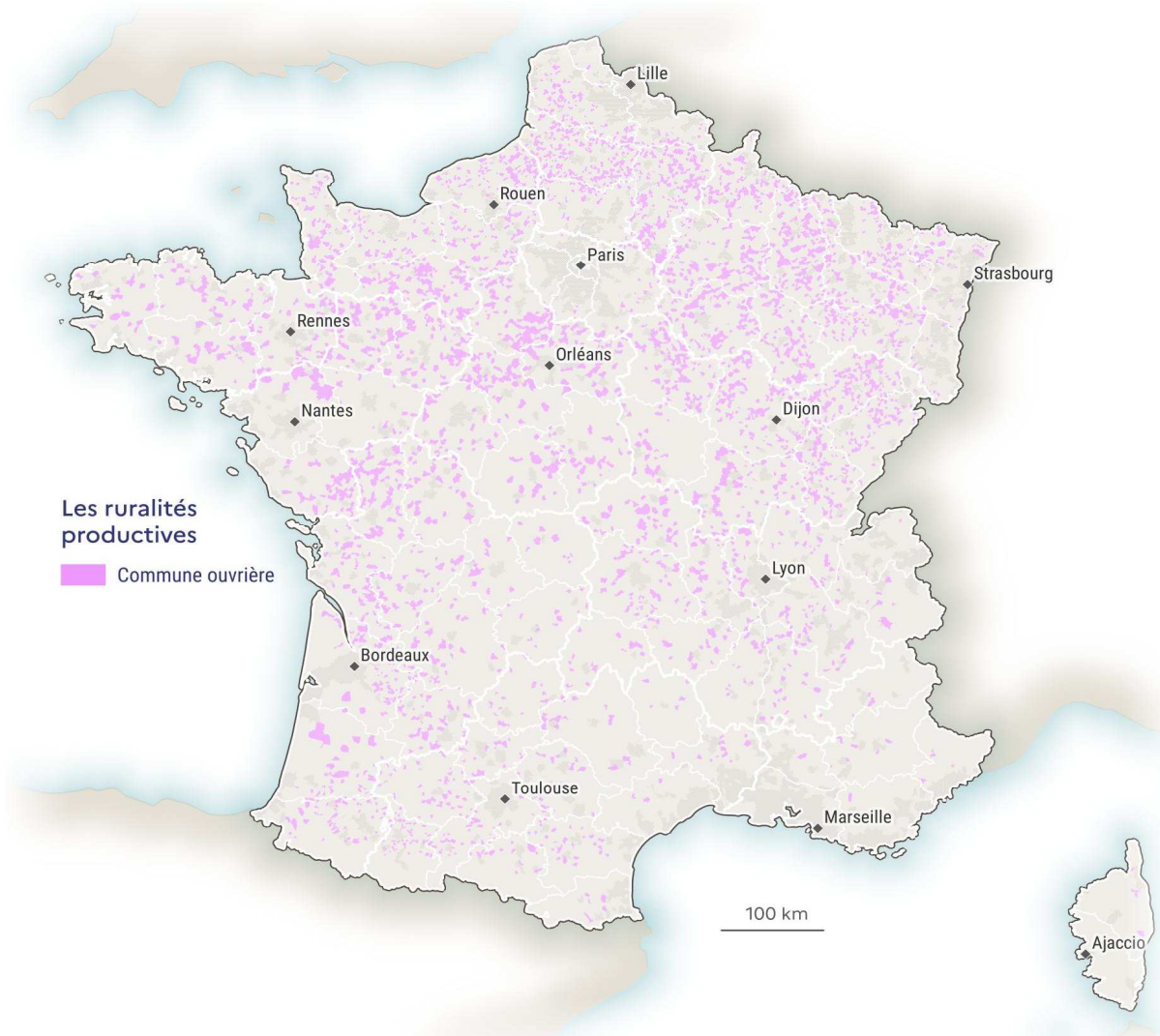
Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

LES RURALITÉS PRODUCTIVES OUVRIÈRES : DES CAPACITÉS D'ÉPARGNE QUI LIMITENT LEUR EFFORT D'ÉQUIPEMENT

Les principales caractéristiques physiques des ruralités productives ouvrières

- Faible densité de population ;
- Faible concentration de l'emploi et diminution du nombre d'emplois ;
- Surreprésentation des ouvriers et des jeunes ;
- Revenus moyens peu élevés et forte part de foyers non imposables ;
- Faible part de l'économie présentielle ;
- Faible artificialisation des sols.

Carte 1 : Répartition des ruralités productives ouvrières



Source : Etude sur la diversité des ruralités « Typologies et trajectoires des territoires » - Rapport final – Acadie/Magali Talandier – Février 2023 – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux – Cartographie 2023



Un financement des services publics locaux qui reste faible

Dans les ruralités productives ouvrières, le montant moyen par habitant de dépenses de fonctionnement est systématiquement inférieur à celui enregistré dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Pour autant, la proportion de ruralités productives ouvrières appartenant à une communauté de communes où moins de compétences et donc de dépenses sont transférées au niveau intercommunale est proche de celle de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) (tableau 1).

Ce constat semble traduire un engagement relativement faible de la part des ruralités productives ouvrières. En 2021, le montant moyen par habitant de dépenses de fonctionnement des ruralités productives ouvrières de 100 à 499 habitants est inférieur de 7 % à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, il est inférieur de 9 %. Cette situation semble cohérente avec le positionnement géographique des ruralités productives ouvrières, éloignées des aires d'influence des villes, davantage en périphérie et en lien fonctionnel avec les petites polarités industrielles et artisanales.

Dans le contexte de refonte de la carte intercommunale et de redressement des finances publiques (réduction de la dotation globale de fonctionnement de 2014 à 2017 puis maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement depuis), les ruralités productives ouvrières ont légèrement accru leur engagement. En effet le montant moyen par habitant de dépenses de fonctionnement a augmenté entre 2015 et 2021 de :

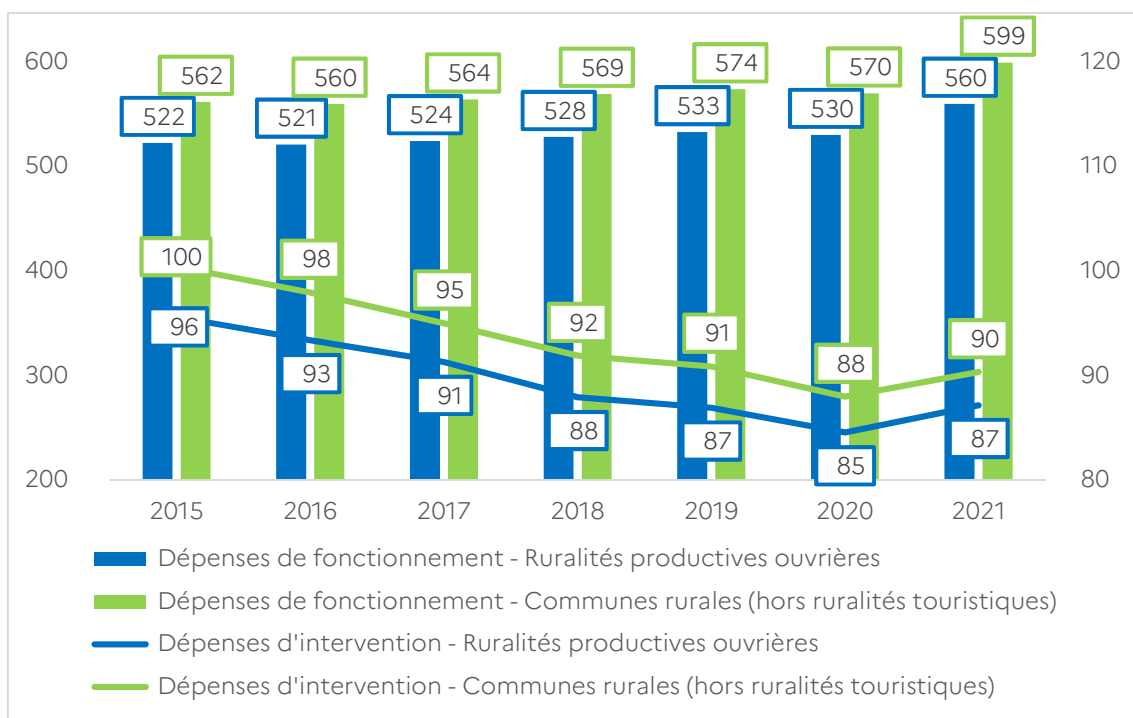
- 7,1 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre une augmentation de 6,7 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 1),
- 4,8 % dans les communes de 500 à 3 500 habitants contre une augmentation de 2,3 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 2).

Cette situation peut provenir en particulier d'une évolution des recettes de fonctionnement qui semble a priori relativement favorable, tout au long de la période (cf. graphiques 3 et 4).

Malgré un niveau d'engagement par habitant sur l'ensemble des dépenses de fonctionnement relativement plus faible, les dépenses d'intervention moyennes par habitant (dépenses d'action sociale, subvention aux associations, ...) se maintiennent à un niveau comparable à celui constaté dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) et singulièrement dans les communes les plus peuplées de cette catégorie. Les augmentations constatées en matière de dépenses de fonctionnement ne semblent pas se traduire par un effort supplémentaire en matière de dépenses d'intervention (graphique 2).

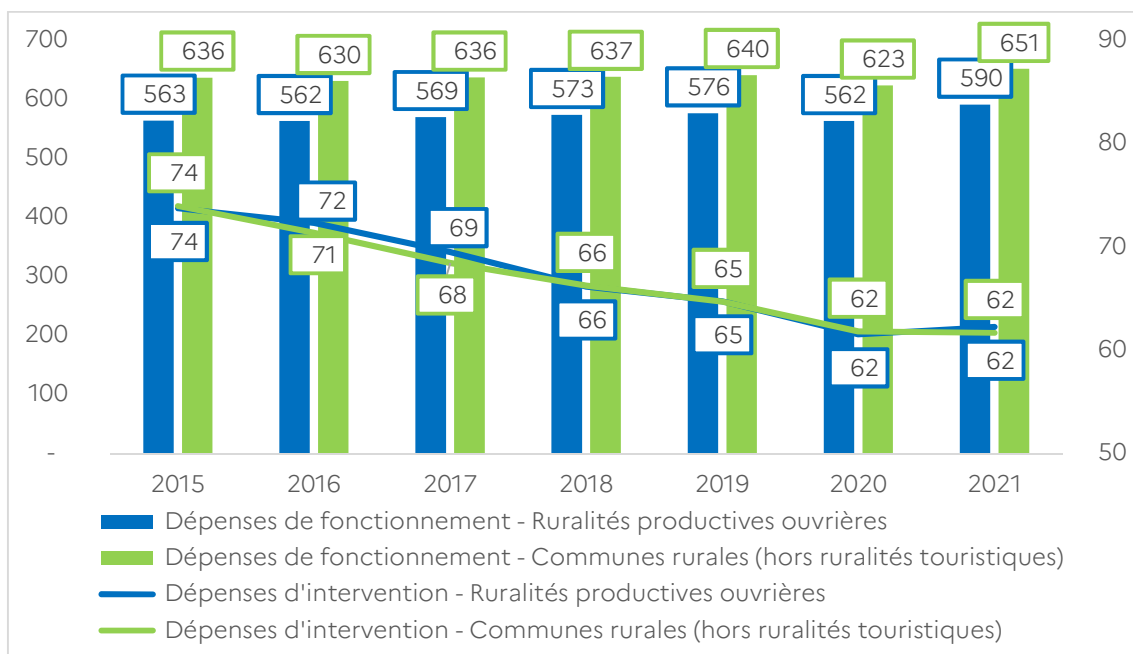


Graphique 1 : Dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention (en euros par habitant) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 2 : Dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention (en euros par habitant) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

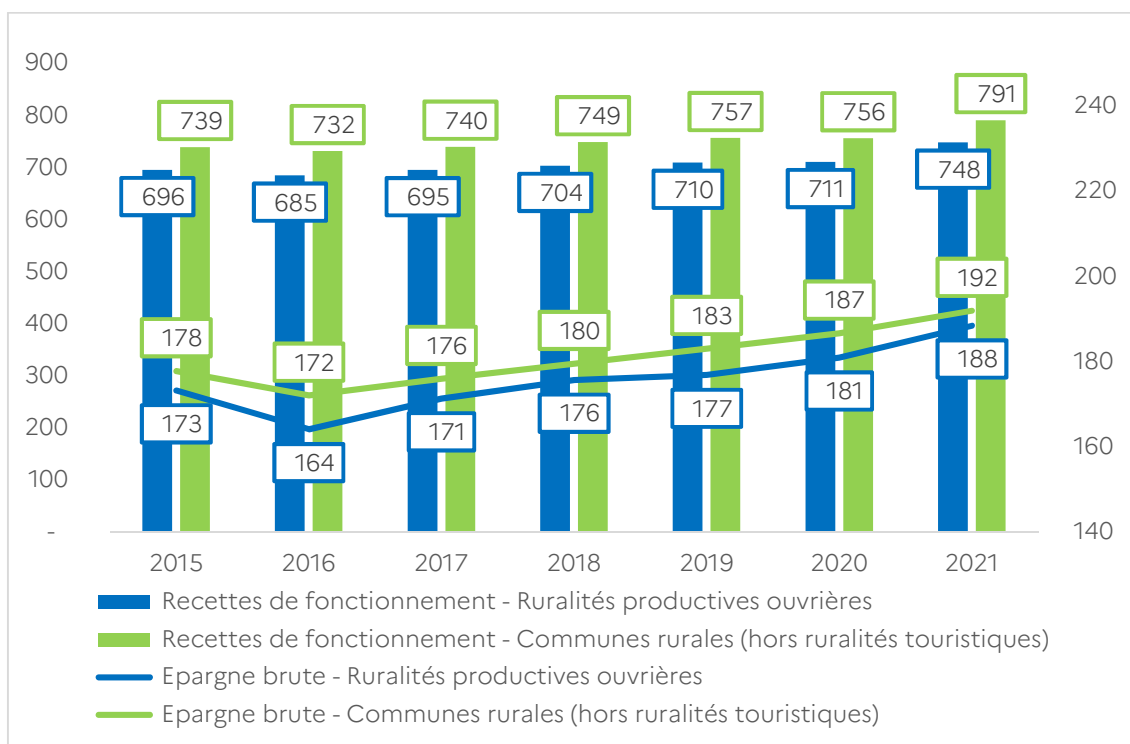
Une capacité d'épargne modérée

Le montant moyen d'épargne brute (recettes de fonctionnement – dépenses de fonctionnement) par habitant dans les ruralités productives ouvrières est relativement proche de celui constaté dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). De plus, il a augmenté entre 2015 et 2021 selon un rythme relativement comparable :

- 8,8 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre une augmentation de 8 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 3),
- 6,5 % dans les communes de 500 à 3 500 habitants contre une augmentation de 7,2 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 4).

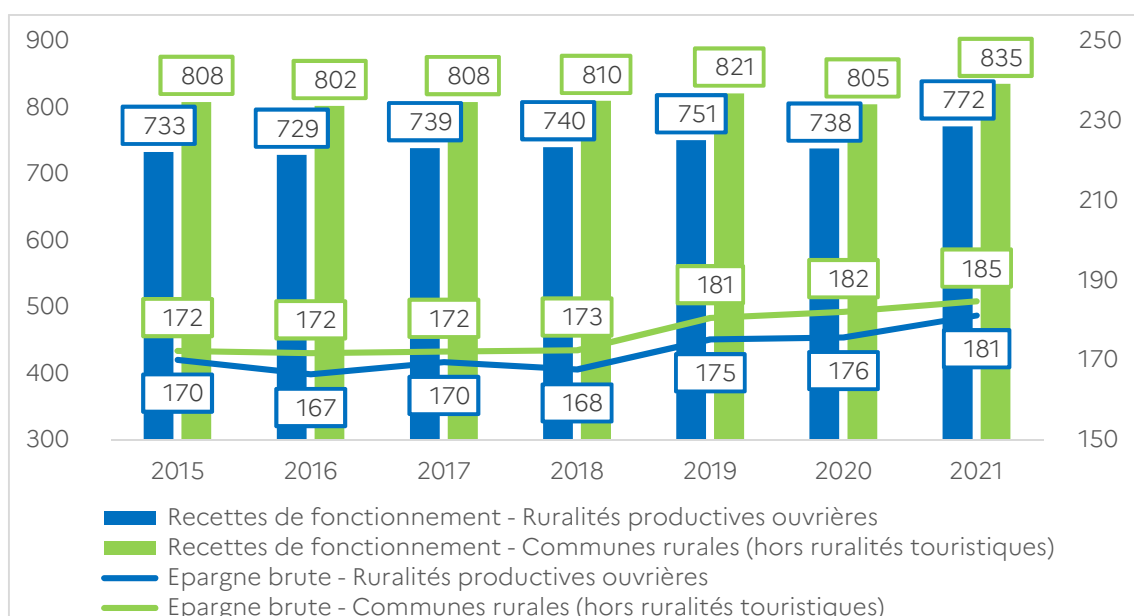
Ce montant reste cependant inférieur à celui constaté dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) tout au long de la période dans les communes de 100 à 499 habitants comme dans celles de 500 à 3 500 habitants. L'évolution des engagements par habitant en matière de dépenses de fonctionnement constatée dans les ruralités productives ouvrières a pu limiter leurs capacités d'épargne brute, malgré des évolutions en termes de recettes de fonctionnement qui apparaissent relativement dynamiques (graphiques 3 et 4).

Graphique 3 : Recettes de fonctionnement et épargne brute (en euros par habitant) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 4 : Recettes de fonctionnement et épargne brute (en euros par habitant) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Des recettes relativement faibles qui semblent rester dynamiques

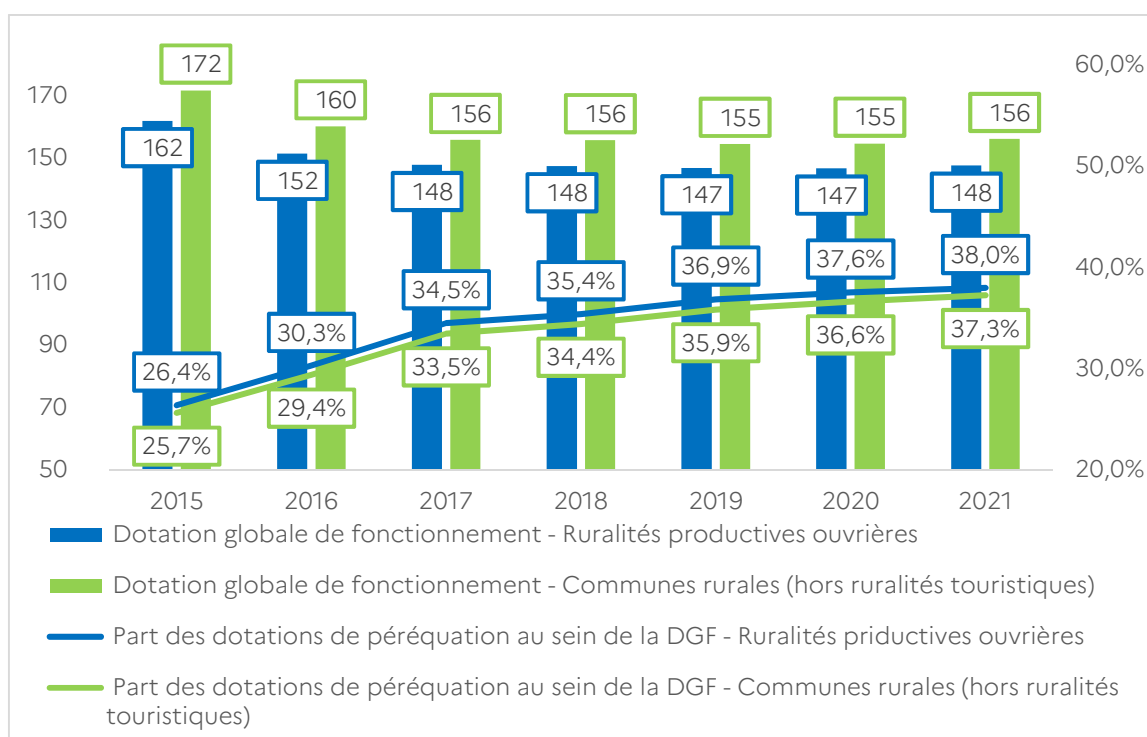
Les ruralités productives ouvrières enregistrent une évolution de leurs recettes de fonctionnement relativement comparable à celle de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) caractérisée par :

- une réduction relativement modérée du montant moyen par habitant de dotation globale de fonctionnement sans effort appuyé en matière de péréquation,
- une augmentation importante du produit moyen par habitant des impôts locaux,
- une diminution relativement forte de la charge moyenne par habitant des tarifs publics locaux.

L'impact des objectifs nationaux de maîtrise des dépenses publiques a été relativement faible pour les ruralités productives ouvrières, avec une diminution du montant moyen par habitant de dotation globale de fonctionnement de 8,8 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre une diminution de 9,1 % pour l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, les diminutions sont respectivement de 5,6 % et de 7,5 % (graphiques 5 et 6).

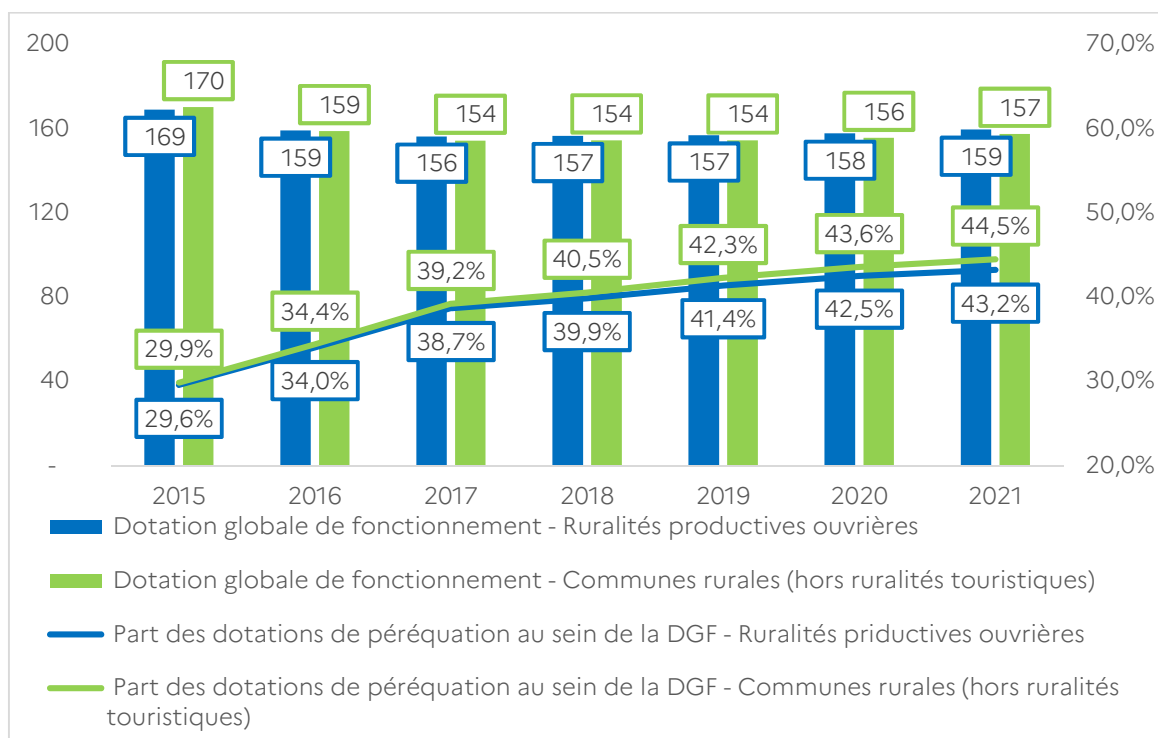
Les évolutions dans les ruralités productives ouvrières ne semblent pas résulter d'un effort très marqué en matière de péréquation. Si la part moyenne des dotations de péréquation (dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation) au sein de la dotation globale de fonctionnement des ruralités productives ouvrières de 100 à 499 habitants est légèrement supérieure à celle de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique, les évolutions sont comparables tout au long de la période. Dans les communes de 500 à 3 500 habitants, la part moyenne des dotations de péréquation a augmenté de 13,6 points de pourcentage entre 2015 et 2021, contre une augmentation de 14,6 points de pourcentage pour l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique.

Graphique 5 : Dotation globale de fonctionnement (en euros par habitant) et part des dotations de péréquation au sein de la DGF (en %) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Direction générale des collectivités locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 6 : Dotation globale de fonctionnement (en euros par habitant) et part des dotations de péréquation au sein de la DGF (en %) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Direction générale des collectivités locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux



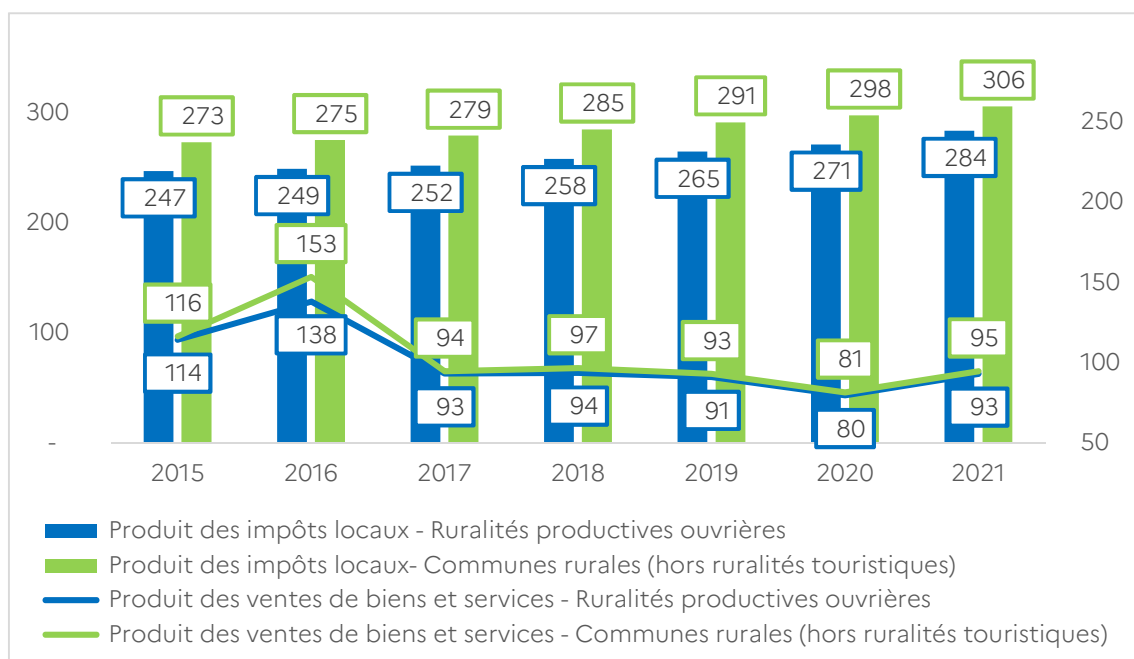
Les dynamiques en termes de recettes fiscales sont relativement importantes dans les ruralités productives ouvrières avec une augmentation de 14,9 % du produit moyen par habitant des impôts locaux pesant sur les ménages et les entreprises dans les communes de 100 à 499 habitants contre une augmentation de 11,9 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, les augmentations sont respectivement de 6,3 % et 5 % (graphiques 7 et 8).

Pour autant, le produit moyen par habitant de la fiscalité locale reste inférieur à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Cette situation peut résulter en partie du faible niveau d'artificialisation des sols dans ces communes et du moindre rendement de fiscalité foncière qui en découle.

Par ailleurs, la diminution de moitié de la valeur du foncier industriel constaté en 2021 ne semble pas impacter les ruralités productives ouvrières. Cette situation peut résulter en particulier de l'absence de véritable tissu économique dans ces communes (graphiques 7 et 8).

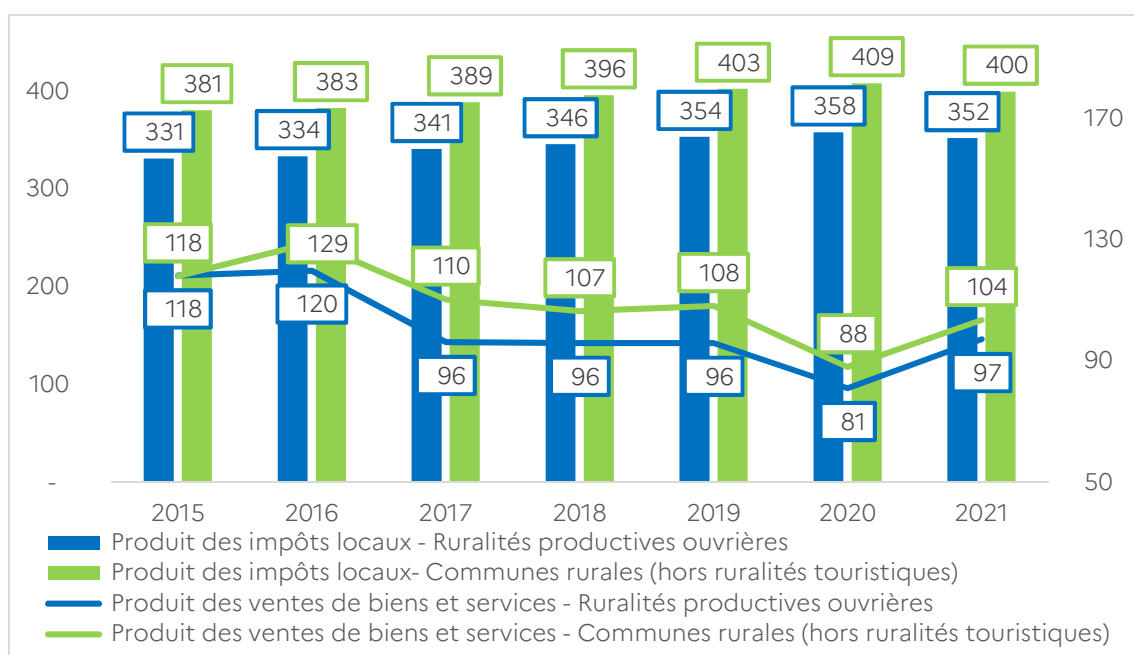
La charge moyenne par habitant supportée au titre de la tarification des services publics locaux dans les ruralités productives ouvrières de 100 à 499 habitants est relativement proche de celle constatée dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes 500 à 3 500 habitants, l'écart annuel constant d'environ 10 euros au détriment des ruralités productives ouvrières peut correspondre à une situation où les habitants utilisent davantage les services fournis par d'autres communes et en particulier ceux des petites polarités industrielles et artisanales dans la périphérie desquelles elles sont situées (graphique 8).

Graphique 7 : Produit des impôts locaux et des ventes de biens et services (en euros par habitant) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 8 : Produit des impôts locaux et des ventes de biens et services (en euros par habitant) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Un effort d'équipement limité

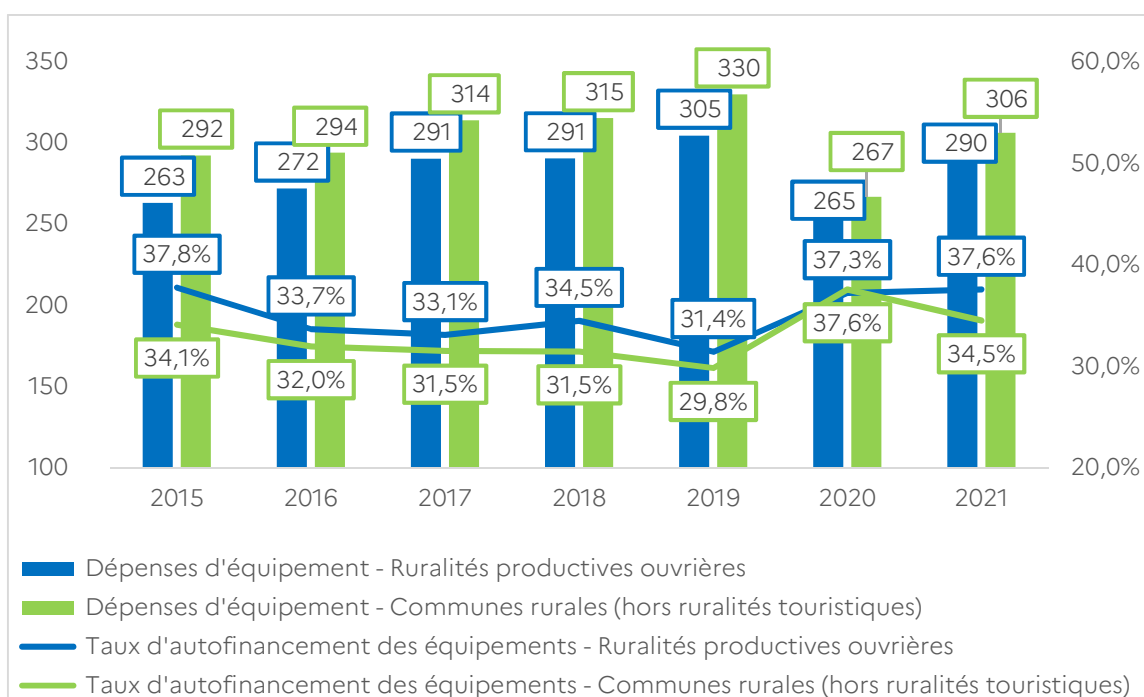
L'effort d'équipement moyen par habitant dans les ruralités productives ouvrières est relativement faible. Il s'est accru progressivement conformément au cycle électoral à un rythme légèrement supérieur à celui constaté entre 2015 et 2019 (année du pic du cycle électoral) dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) :

- une augmentation de 15,7 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre une augmentation de 12,9 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 9),
- une augmentation 27,9 % dans les communes de 500 à 3500 habitants contre une augmentation de 26,3 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 10).

Contrairement aux évolutions habituelles en matière d'équipement, les efforts réalisés par les ruralités productives ouvrières de 100 à 499 habitants stagnent en 2018, année du mandat municipal 2014-2020, au cours de laquelle ils devraient afficher une progression relativement plus importante (graphique 9). Dans les communes de 500 à 3 500 habitants, malgré un taux d'autofinancement (épargne nette/dépenses d'équipement) relativement favorable, l'effort d'équipement moyen par habitant reste relativement limité (graphique 10).

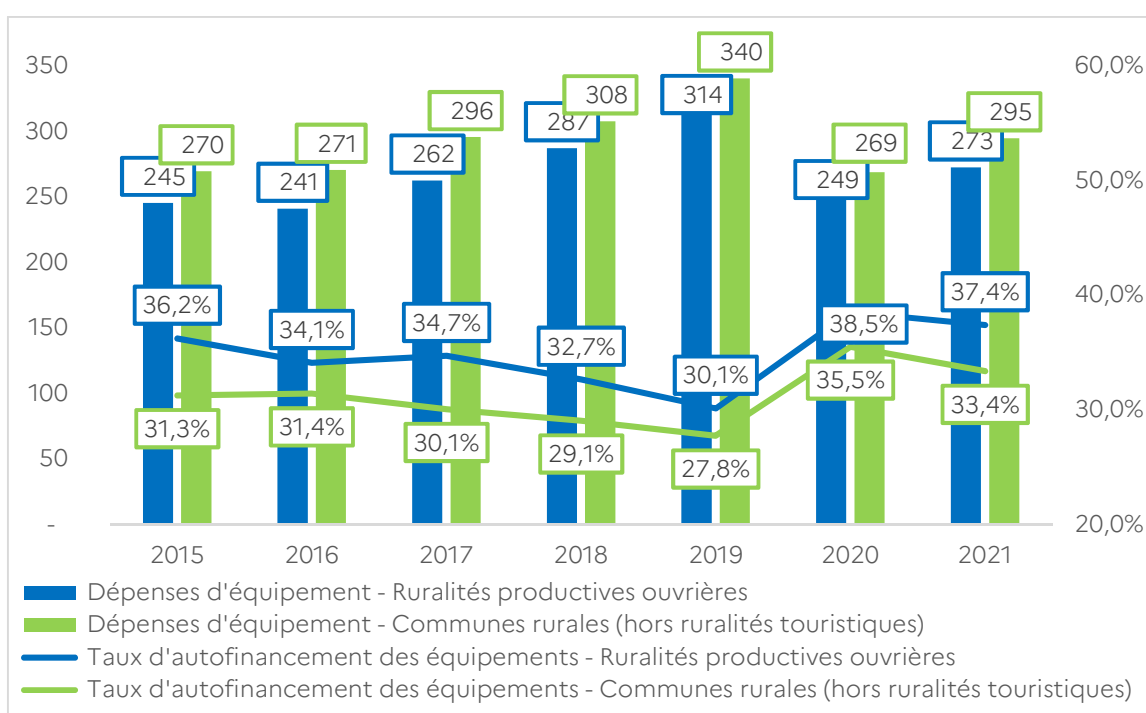
Cette situation peut traduire une certaine prudence face à des évolutions en termes de recettes qui restent relativement faibles. Elle peut également traduire la volonté de limiter les efforts d'équipements dans des communes situées dans l'aire d'influence des petites polarités industrielles et artisanales.

Graphique 9 : Dépenses d'équipement (en euros par habitant) et taux d'autofinancement des équipements (en %) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Sources : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 10 : Dépenses d'équipement (en euros par habitant) et taux d'autofinancement des équipements (en %) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Un endettement qui paraît maîtrisé

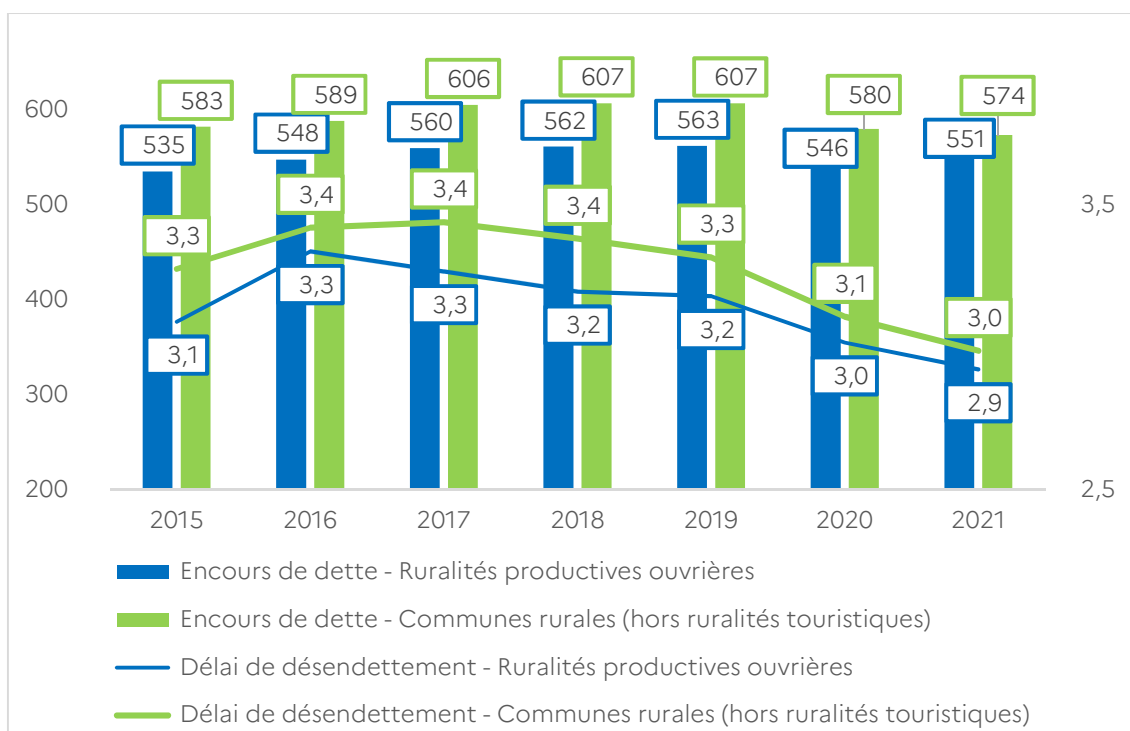
L'encours de dette moyen par habitant est relativement faible dans les ruralités productives ouvrières. En 2021, celui des communes de 500 à 3 500 habitants est inférieur de 12 % à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes de 100 à 499 habitants, il est inférieur de 4 %.

Pour autant, l'évolution de l'encours de dette moyen par habitant entre 2015 et 2021 est assez proche de celle constatée dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) en particulier dans les communes de 500 à 3 500 habitants :

- une augmentation modérée de 2,9 % dans les communes de 100 à 499 habitants eu égard à la faible diminution de 1,5 % enregistrée dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 11),
- une diminution de 10,8 % dans les communes de 500 à 3 500 habitants comparable à la diminution de 10,2 % enregistrée dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 12),

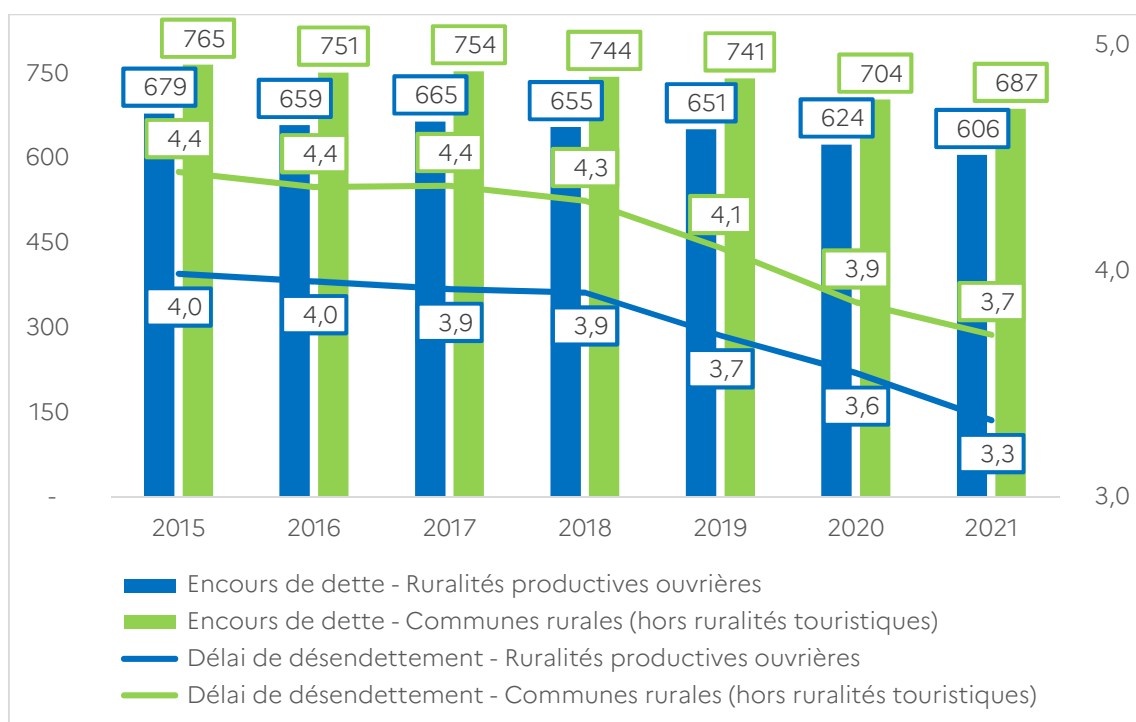
En raison d'un effort d'équipement relativement modéré dans les ruralités productives ouvrières, la dette semble plutôt maîtrisée. L'écart favorable de l'ordre de 2 à 4 mois, selon la strate démographique, du délai de désendettement moyen (encours de dette/épargne brute) entre les ruralités productives ouvrières et l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) reste relativement stable tout au long de la période (graphiques 11 et 12).

Graphique 11 : Encours de dette (en euros par habitant) et délai de désendettement (en années) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 12 : Encours de dette (en euros par habitant) et délai de désendettement (en années) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

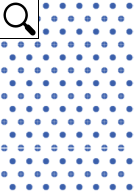
En conclusion

Les ruralités productives ouvrières se caractérisent par un engagement par habitant en faveur des services publics locaux relativement faible. Pour autant, la proportion de ruralités productives ouvrières appartenant à une communauté de communes où peu de dépenses sont transférées au niveau intercommunal est relativement proche de celle constatée dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques).

Cet engagement se situe dans un contexte d'évolution de recettes qui apparaît peu sensible à leurs caractéristiques économiques et sociales. L'effort de péréquation de l'Etat reste relativement modéré, malgré un niveau faible de revenus des habitants et de recettes qui semble significatif de l'existence de déséquilibres entre charges et ressources. De même, les évolutions de recettes fiscales restent relativement dynamiques dans un contexte de faible artificialisation des sols et donc de moindre rendement de la fiscalité foncière.

Les montants de la charge par habitant liée aux tarifs publics et de l'effort par habitant de dépenses d'équipement semblent correspondre à un profil de communes où les habitants se tournent davantage vers les services publics locaux et les équipements de proximité situés sur le territoire de communes voisines.

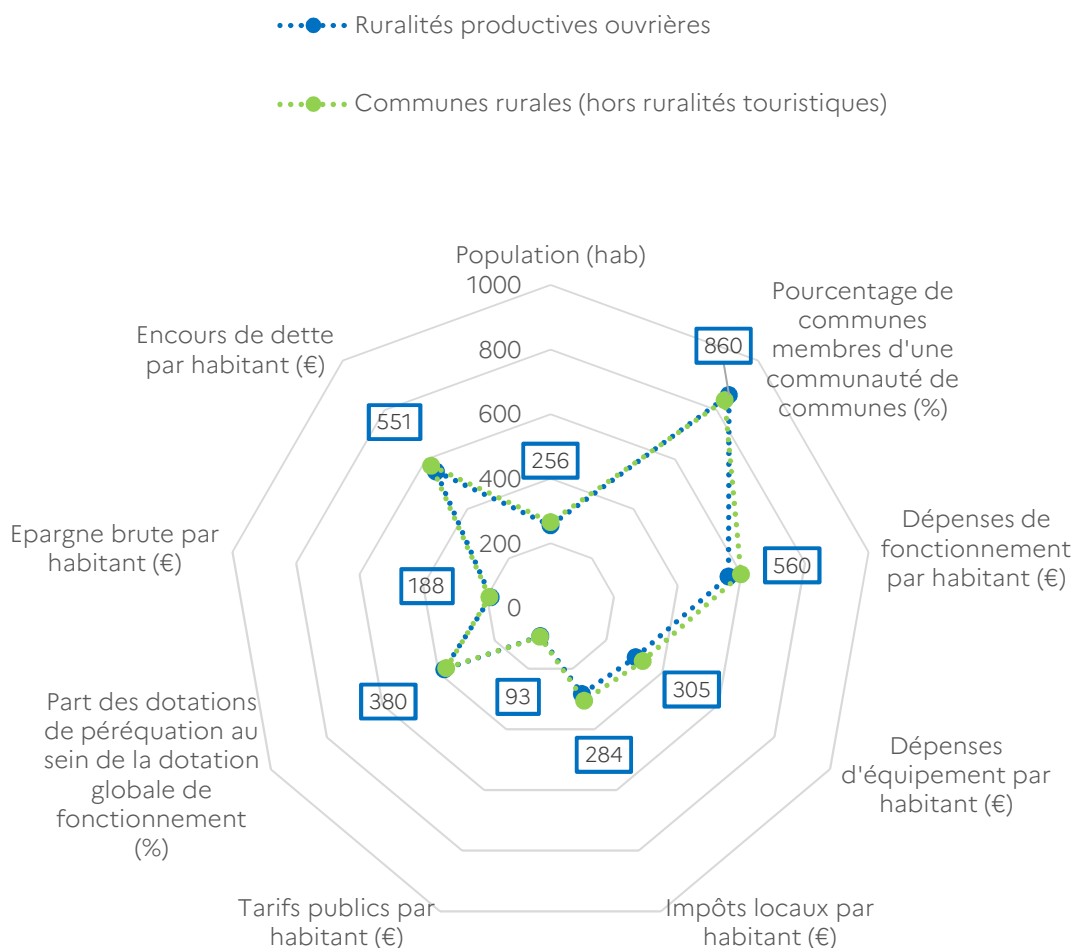
Malgré des taux d'autofinancement relativement favorables, les efforts modérés en termes d'équipement permettent aux ruralités productives ouvrières de connaître une situation plutôt maîtrisée de leur endettement d'autant plus significative que les capacités en termes d'épargne semblent plus limitées que dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques).



Ruralités productives ouvrières de 100 à 499 habitants – Année 2021


Seules les valeurs des indicateurs des ruralités productives ouvrières sont mentionnées sur le graphique (encadré bleu). En 2021, le montant moyen de dépenses de fonctionnement par habitant dans les ruralités productives ouvrières de 100 à 499 habitants est égal à 560 euros.

Pour une meilleure lisibilité, les valeurs des indicateurs « pourcentage de communes membres d'une communauté de communes » et « part des dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement » sont multipliées par 1 000. En 2021, le pourcentage de ruralités productives ouvrières de 100 à 499 habitants appartenant à une communauté de communes est égal à 86 %.

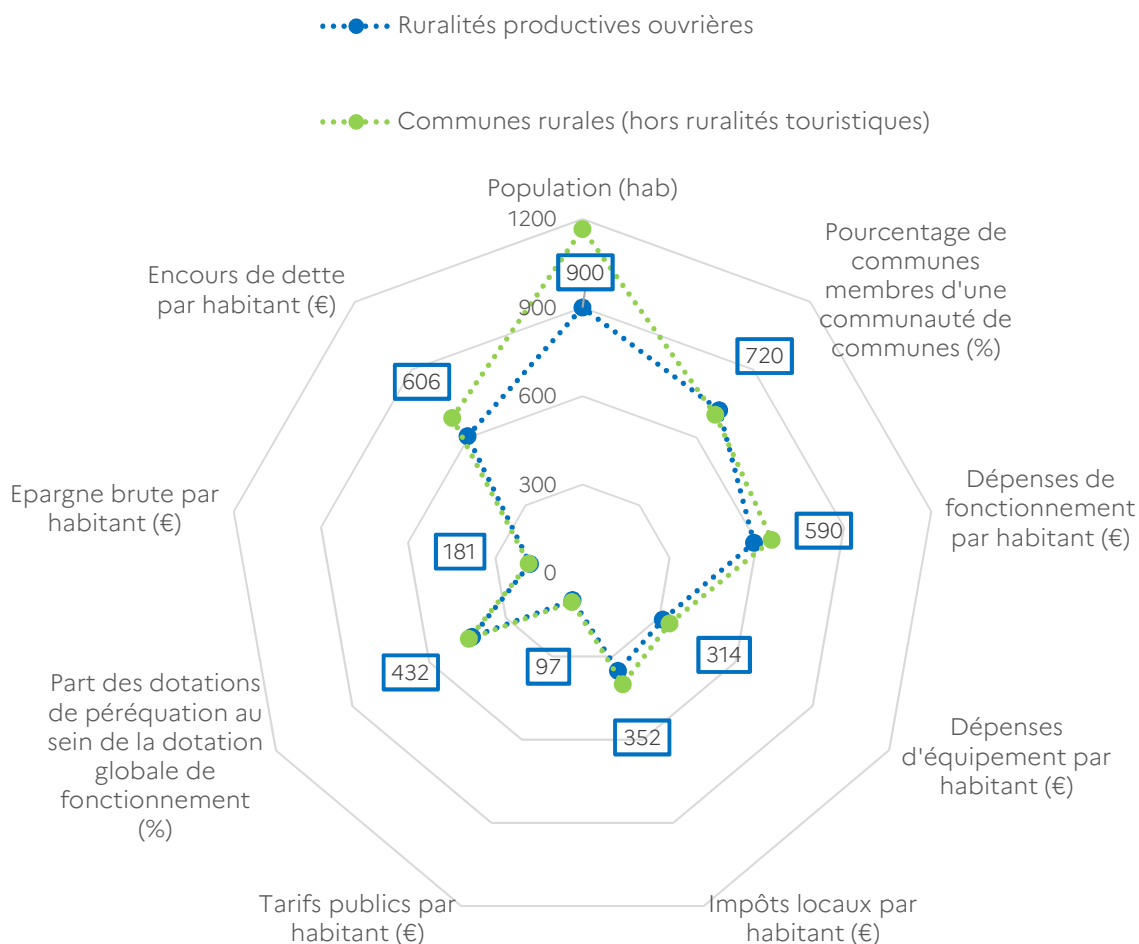


Champ : France métropolitaine COG 2021 – Sources : Direction générale des collectivités locales et Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Ruralités productives ouvrières de 500 à 3 500 habitants – Année 2021

 Seules les valeurs des indicateurs des ruralités productives ouvrières sont mentionnées sur le graphique (encadré bleu). En 2021, le montant moyen de dépenses de fonctionnement par habitant dans les ruralités productives ouvrières de 500 à 3 500 habitants est égal à 590 euros.

Pour une meilleure lisibilité, les valeurs des indicateurs « pourcentage de communes membres d'une communauté de communes » et « part des dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement » sont multipliées par 1 000. En 2021, le pourcentage de ruralités productives ouvrières de 500 à 3 500 habitants appartenant à une communauté de communes est égal à 72 %.



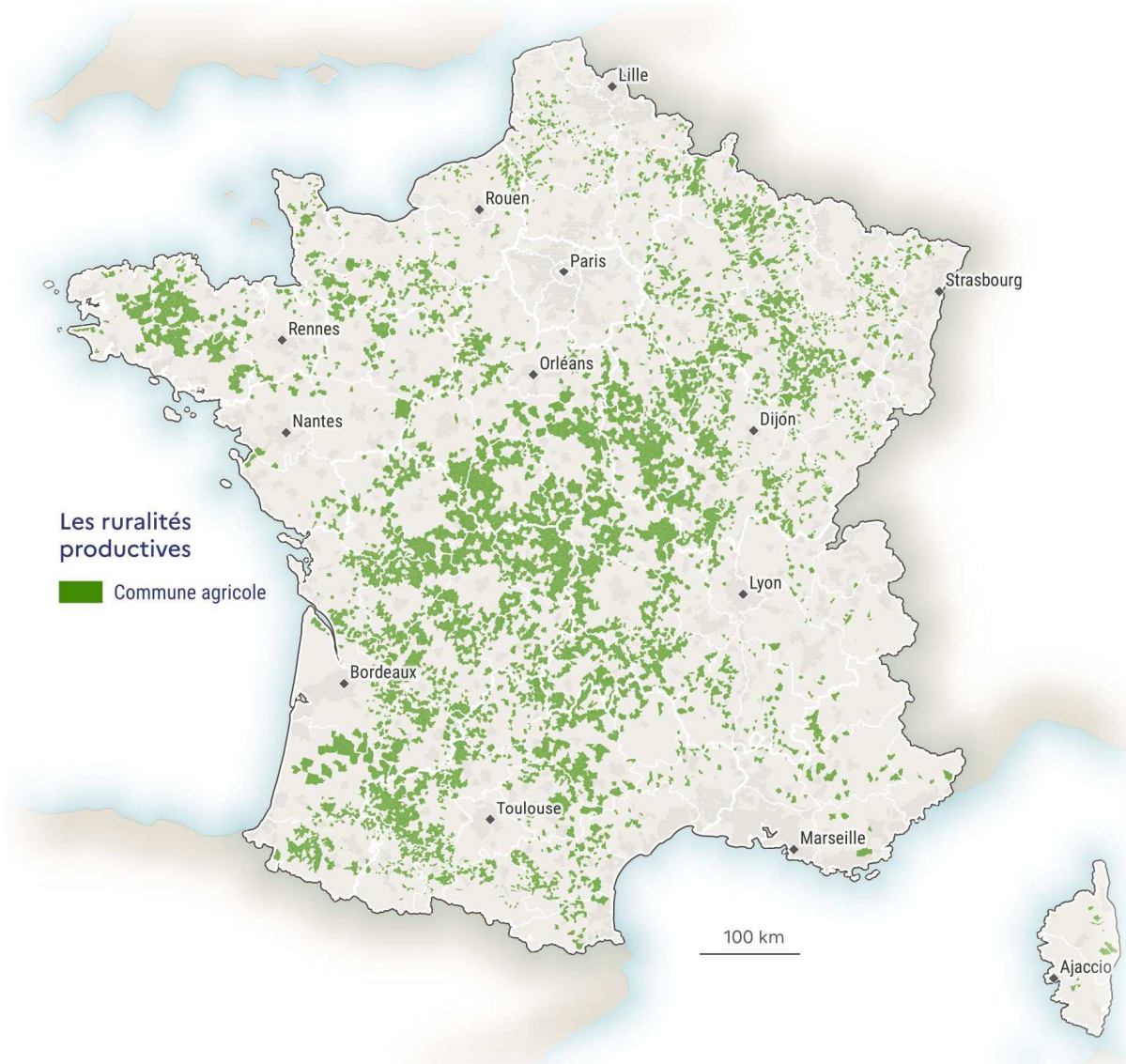
Champ : France métropolitaine COG 2021 – Sources : Direction générale des collectivités locales et Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

LES RURALITÉS PRODUCTIVES AGRICOLES : DES CAPACITÉS D'ÉPARGNE PLUTÔT IMPORTANTES POUR MAINTENIR L'EFFORT D'ÉQUIPEMENT

Les principales caractéristiques physiques des ruralités productives agricoles

- Faible densité et diminution de population ;
- Faible concentration de l'emploi et forte diminution du nombre d'emplois ;
- Surreprésentation des emplois liés à l'agriculture ;
- Revenus moyens peu élevés et faible niveau de retraite ;
- Fort taux de vacance résidentielle ;
- Faible artificialisation des sols.

Carte 2 : Répartition des ruralités productives agricoles



Source : Etude sur la diversité des ruralités « Typologies et trajectoires des territoires » - Rapport final – Acadie/Magali Talandier – Février 2023 – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux – Cartographie 2023



Un financement des services publics locaux qui paraît important

Dans les ruralités productives agricoles, le montant moyen par habitant de dépenses de fonctionnement est structurellement supérieur à celui enregistré dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Ce constat peut résulter de la forte proportion de communes de cette catégorie appartenant à une communauté de communes, où relativement moins de dépenses sont transférées au niveau intercommunal. En effet, 90 % des ruralités productives agricoles de 100 à 499 habitants appartiennent à une communauté de communes, contre 84 % de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, les proportions atteignent respectivement 85 % et 70 % (tableau 1).

Cette situation semble traduire un engagement relativement important de la part des ruralités productives agricoles. En 2021, le montant moyen par habitant de dépenses de fonctionnement des communes productives agricoles de 100 à 499 habitants est supérieur de 16 % à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, il est supérieur de 10 %. Ce niveau semble aller de pair avec leur éloignement des centres urbains et des petites polarités, qui peut contribuer à maintenir un certain effort en direction des services publics locaux.

Ainsi, dans le contexte de refonte de la carte intercommunale et de redressement des finances publiques (réduction de la dotation globale de fonctionnement de 2014 à 2017 puis maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement depuis), les ruralités productives agricoles ont apparemment cherché à accroître leurs engagements. Entre 2015 et 2021, le montant moyen par habitant de dépenses de fonctionnement a augmenté de :

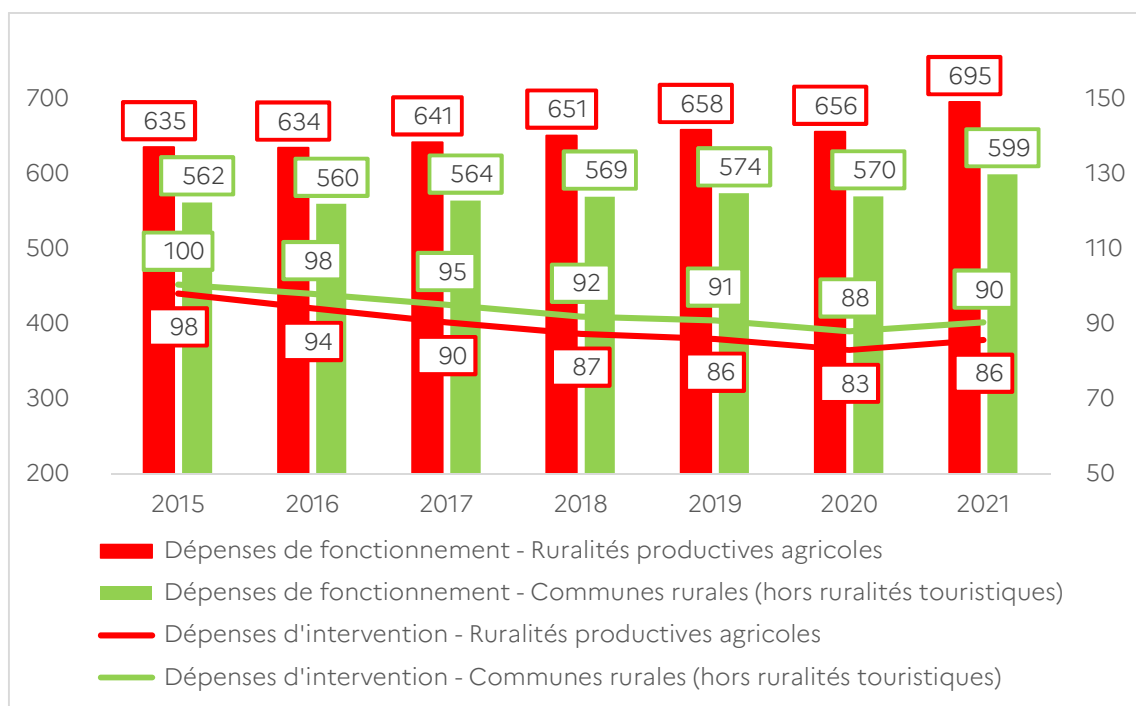
- 9,5 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre de 6,7 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 13),
- 6 % dans les communes de 500 à 3 500 habitants contre de 2,3 % dans l'ensemble des communes (hors ruralités touristiques) rurales de la même strate démographique (graphique 14).

Ces évolutions sont manifestement rendues possibles par des dynamiques favorables en termes de recettes de fonctionnement dans les ruralités productives agricoles (cf. graphiques 15 et 16). Elles doivent cependant être nuancées par la faiblesse et la diminution progressive de leur nombre d'habitants, qui peuvent venir majorer les montants par habitant en raison d'une relative rigidité des dépenses de fonctionnement.

L'effort particulier en matière de dépenses de fonctionnement dans les ruralités productives agricoles ne se traduit pas par un effort particulier sur les dépenses d'intervention (dépenses d'aide sociale, subvention aux associations, ...), malgré le niveau de revenus relativement faible de leurs habitants. En effet, le montant moyen par habitant de dépenses d'intervention reste à un niveau proche de celui engagé dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) tout au long de la période (graphiques 13 et 14).

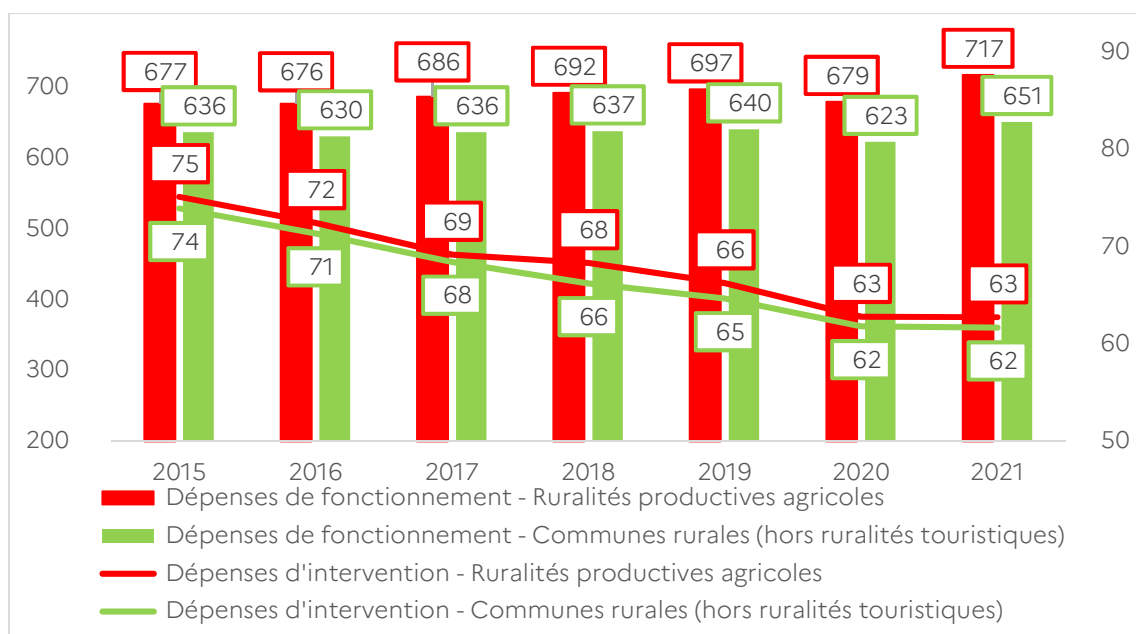


Graphique 13 : Dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention (en euros par habitant) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 14 : Dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention (en euros par habitant) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Une capacité d'épargne qui semble forte et en dynamique

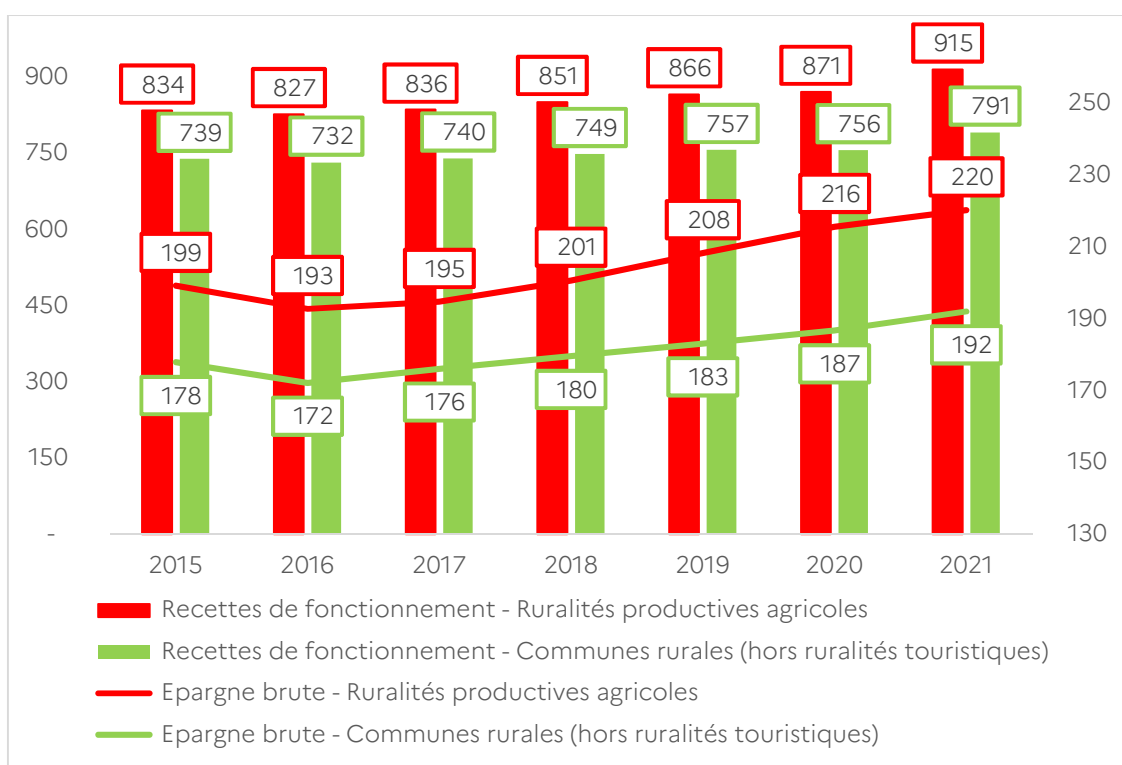
Dans les ruralités productives agricoles, le montant d'épargne moyen brute par habitant est nettement supérieur à celui constaté dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). De plus, il a augmenté entre 2015 et 2021 à un rythme plus important que celui des communes rurales (hors ruralités touristiques) :

- 10,5 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre 8 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 15),
- 12,6 % dans les communes de 500 à 3 500 habitants contre 7,2 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 16).

L'effort engagé pour le financement des services publics locaux dans les ruralités productives agricoles ne semble pas réduire leur capacité d'épargne. Après une faible diminution dans les premières années de mise en œuvre de la démarche de maîtrise des finances publiques, le montant moyen par habitant d'épargne brute a augmenté régulièrement depuis 2018 en lien avec la dynamique apparemment favorable des recettes de fonctionnement (graphiques 15 et 16).

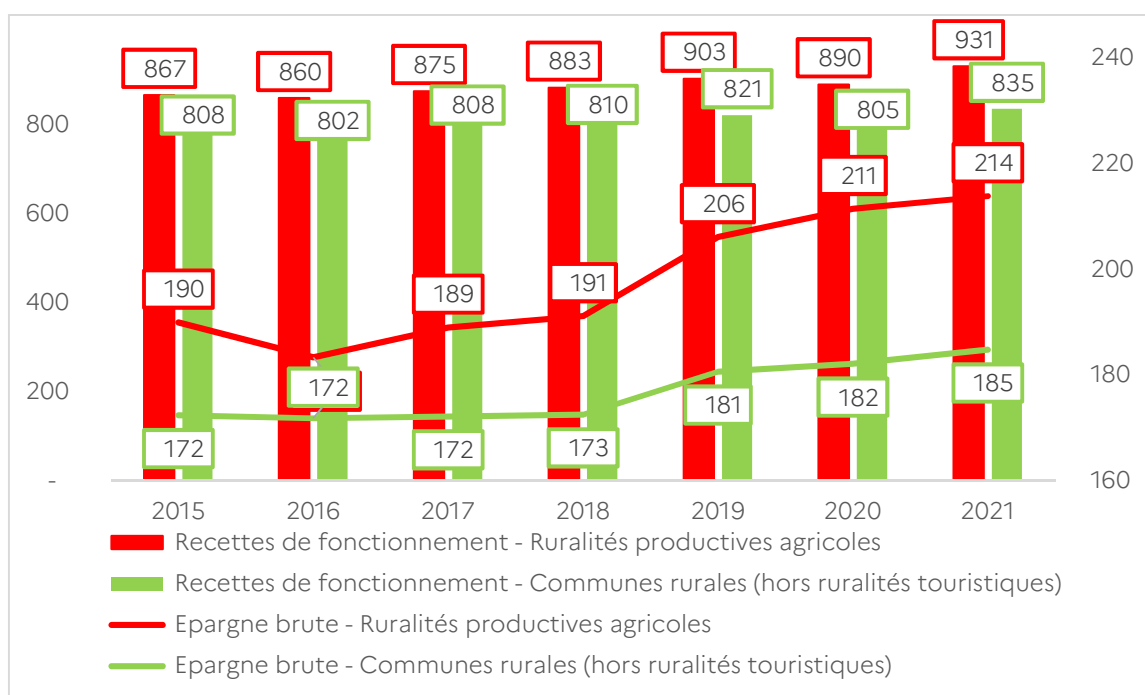
La faiblesse et la diminution progressive du nombre d'habitants que connaissent les ruralités productives agricoles peuvent cependant contribuer à majorer facialement ces montants par habitant.

Graphique 15 : Recettes de fonctionnement et épargne brute (en euros par habitant) - Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 16 : Recettes de fonctionnement et épargne brute (en euros par habitant) - Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Des dynamiques de recettes qui paraissent relativement importantes

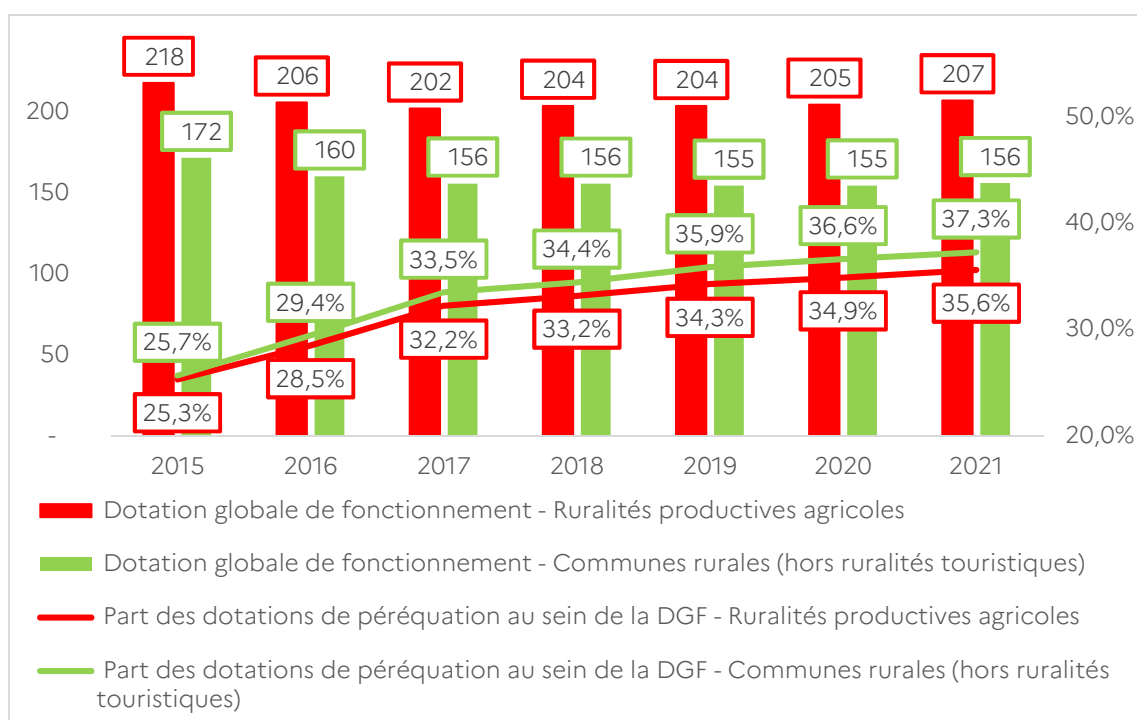
Les ruralités productives agricoles enregistrent une évolution de leurs recettes de fonctionnement supérieure à celle constatée dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques). Elle se décompose de la façon suivante :

- une stabilisation du montant moyen par habitant de dotation globale de fonctionnement,
- une augmentation importante du produit moyen par habitant des impôts locaux,
- une quasi-stagnation de la charge moyenne par habitant des tarifs publics locaux.

L'impact des objectifs nationaux de maîtrise des dépenses publiques a été très limité dans les ruralités productives agricoles. Sur la période 2015-2021, le montant moyen par habitant de dotation globale de fonctionnement dans ces communes de 100 à 499 habitants a diminué de 5 % contre 9,1 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Dans les communes de 500 à 3 500 habitants, il a augmenté de 0,4 %, en contraste avec la diminution de 7,5 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) (graphiques 17 et 18).

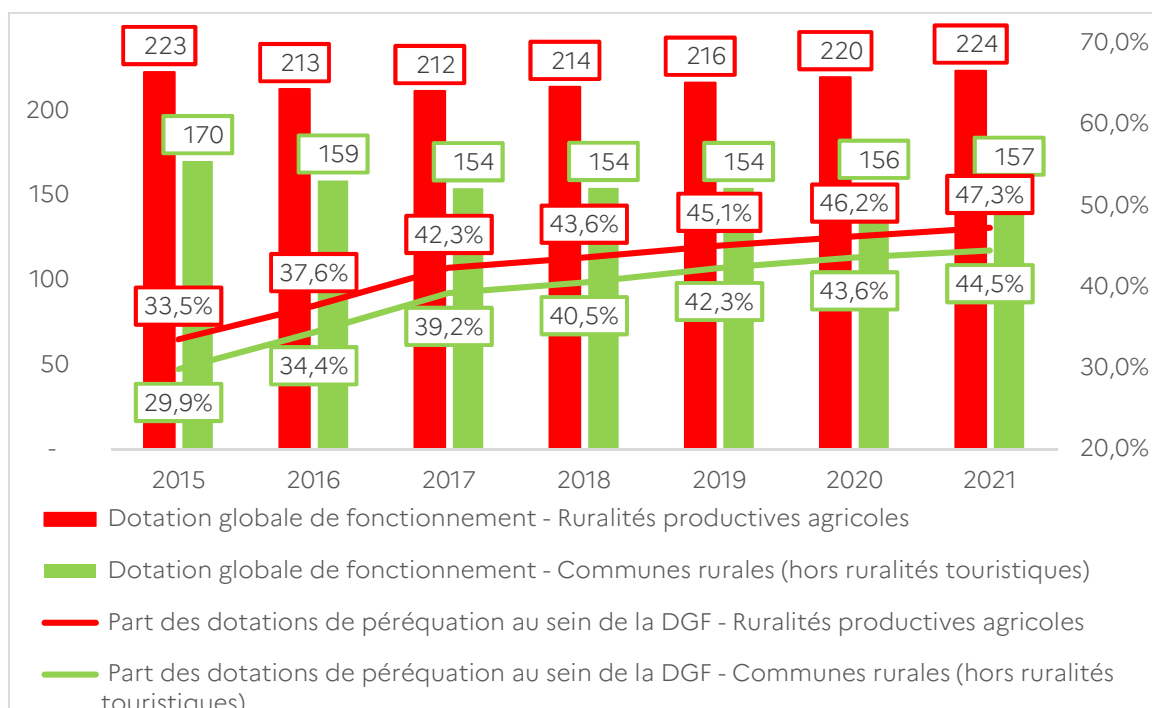
Les efforts en matière de péréquation dans les ruralités productives agricoles semblent cependant relativement limités, en dépit d'un niveau de revenus des habitants relativement plus faible. Dans les communes de 100 à 499 habitants, la part moyenne des dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement a augmenté de 10,3 points de pourcentage entre 2015 et 2021 contre une augmentation de 11,6 points de pourcentage pour l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Dans les communes de 500 à 3 500 habitants, les augmentations sont respectivement de 13,8 points et 14,6 points de pourcentage.

Graphique 17 : Dotation globale de fonctionnement (en euros par habitant) et part des dotations de péréquation au sein de la DGF (en %) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Direction générale des collectivités locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 18 : Dotation globale de fonctionnement (en euros par habitant) et part des dotations de péréquation au sein de la DGF (en %) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Direction générale des collectivités locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux



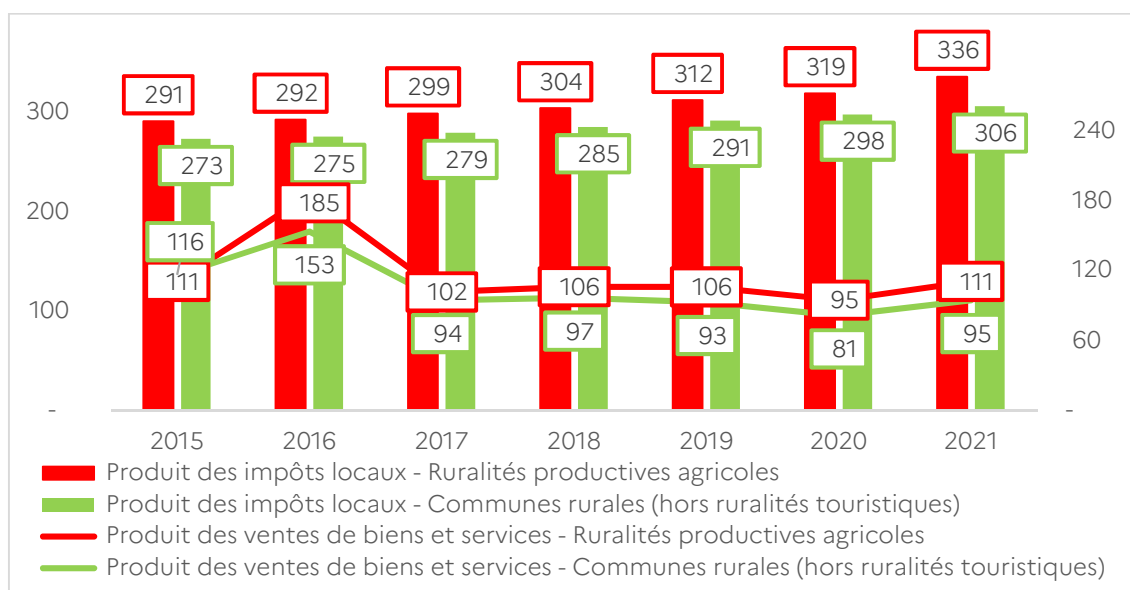
Les dynamiques en termes de recettes fiscales semblent relativement importantes dans les ruralités productives agricoles avec une augmentation de 15,4 % du produit moyen par habitant des impôts locaux dans les communes de 100 à 499 habitants contre une augmentation de 11,9 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, les augmentations sont respectivement de 11,3 % et 5 % (graphiques 19 et 20). Ces évolutions semblent en contradiction avec le faible niveau d'artificialisation des sols et le moindre rendement de fiscalité foncière qui devrait en découler (graphiques 19 et 20).

Par ailleurs, dans les communes de 100 à 499 habitants, le produit moyen par habitant des impôts locaux pesant sur les ménages et les entreprises est supérieur tout au long de la période à celui enregistré dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique. Dans les communes de 500 à 3 500 habitants, il est inférieur tout au long de la même période. Ces différences peuvent résulter notamment de la faiblesse de la population dans les ruralités productives agricoles les moins peuplées qui contribue à majorer les produits par habitant.

En lien avec la faible concentration d'emplois et en particulier d'emplois de fabrication industrielle et artisanale, les ruralités productives agricoles ne semblent pas impactées par la diminution de moitié de la valeur du foncier industriel constaté en 2021 (graphiques 19 et 20).

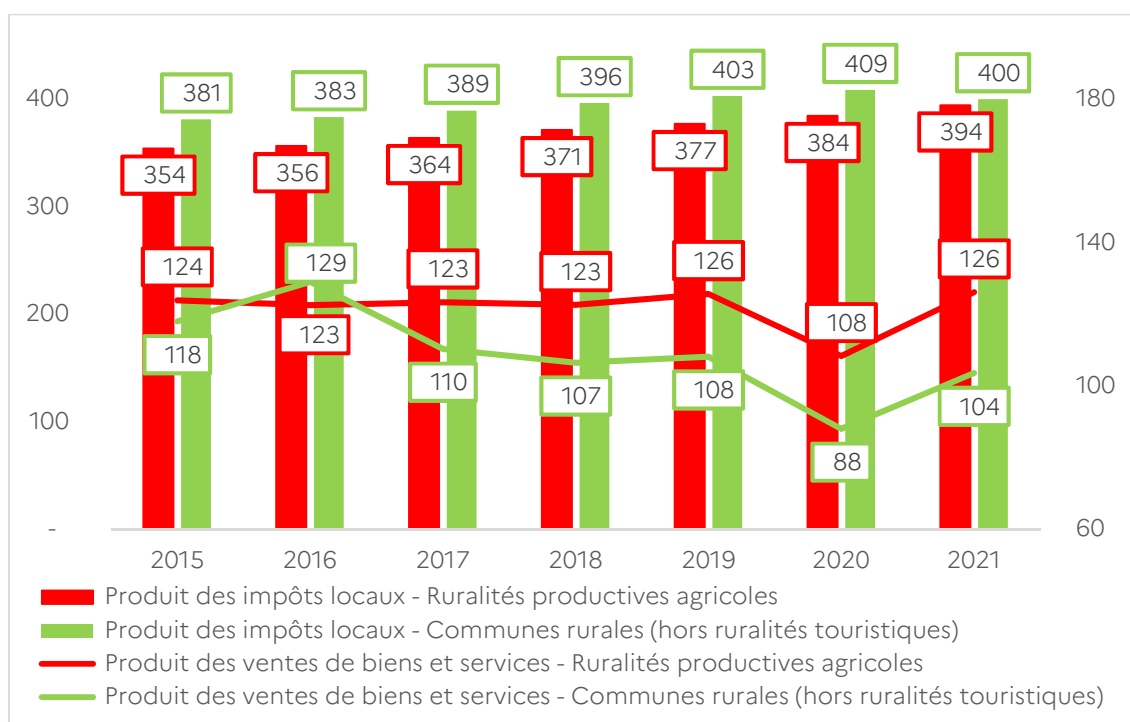
La charge moyenne par habitant supportée au titre de la tarification des services publics locaux dans les ruralités productives agricoles est supérieure à celle constatée dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques), en particulier dans les communes de 500 à 3 500 habitants. Elle se maintient globalement au même niveau tout au long de la période. Cette situation peut correspondre à une forme de maintien des services publics à destination des habitants des ruralités productives agricoles, du fait en partie de leur éloignement géographique. Elle peut également résulter de la forte décroissance démographique qui majore facialement le montant par habitant (graphiques 19 et 20).

Graphique 19 : Impôts locaux et ventes de biens et services (en euros par habitant) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 20 : Impôts locaux et ventes de biens et services (en euros par habitant) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Des efforts d'équipement qui restent élevés

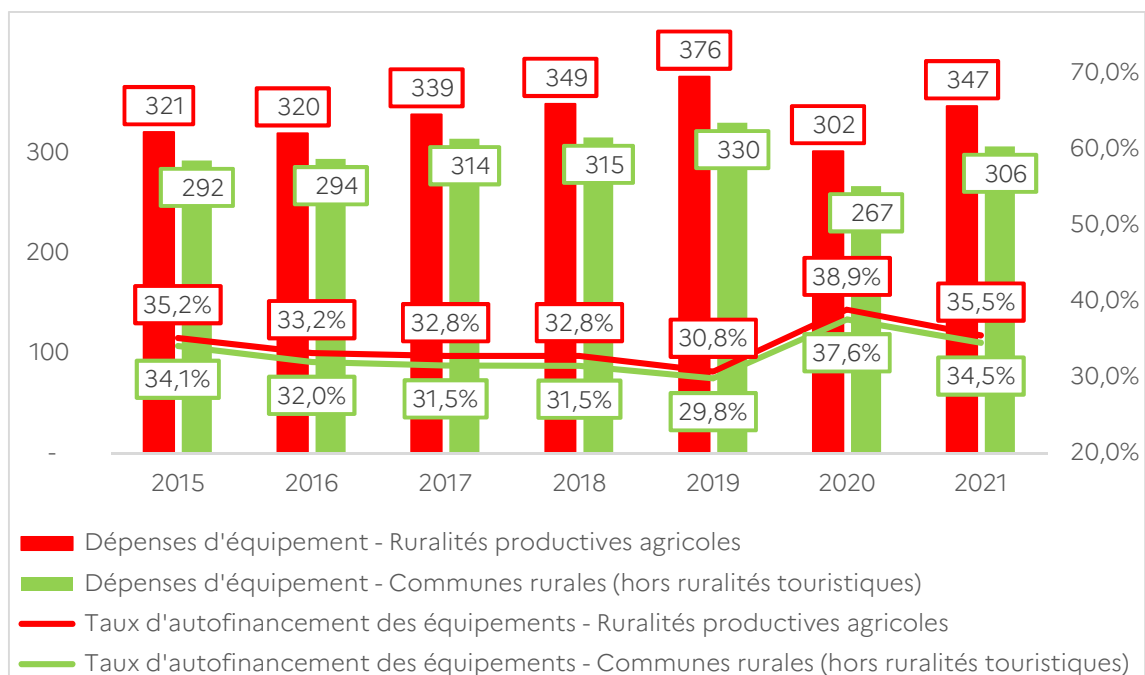
L'effort d'équipement moyen par habitant dans les ruralités productives agricoles est relativement élevé. De plus, il a évolué dans le cadre du cycle électoral à un rythme nettement supérieur à celui constaté entre 2015 et 2019 (année du pic du cycle électoral) dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) :

- une augmentation de 17,3 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre une augmentation de 12,9 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 21),
- une augmentation 36,4 % dans les communes de 500 à 3500 habitants contre une augmentation de 26,3 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 22).

L'effort progressif à partir de 2017 est relativement dynamique jusqu'en 2019 (année du pic électoral). Ainsi, dans le cas des communes de 500 à 3 500 habitants, le montant moyen par habitant de dépenses d'équipement s'accroît de 56 euros entre 2017 et 2019 dans les ruralités productives agricoles contre une augmentation de 44 euros dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 22).

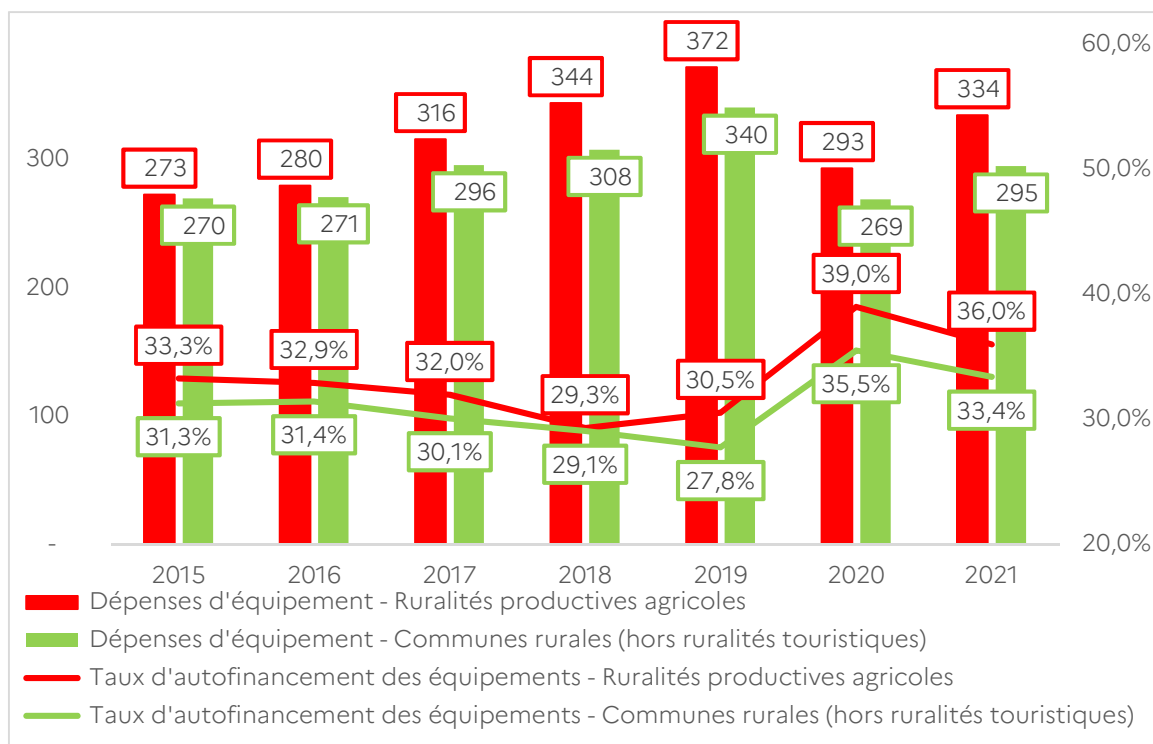
Ces écarts sont significatifs d'un effort d'équipement qui semble rester important. Toutefois, la forte proportion de ruralités productives agricoles membres de communautés de communes peut contribuer à majorer les engagements en matière d'équipements du fait d'une moindre délégation de compétences au niveau intercommunal. De plus les montants par habitant peuvent être d'autant plus importants que la population est relativement faible (graphiques 21 et 22).

Graphique 21 : Dépenses d'équipement (en euros par habitant) et taux d'autofinancement des équipements (en %) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 22 : Dépenses d'équipement (en euros par habitant) et taux d'autofinancement des équipements (en %) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Un endettement qui semble important

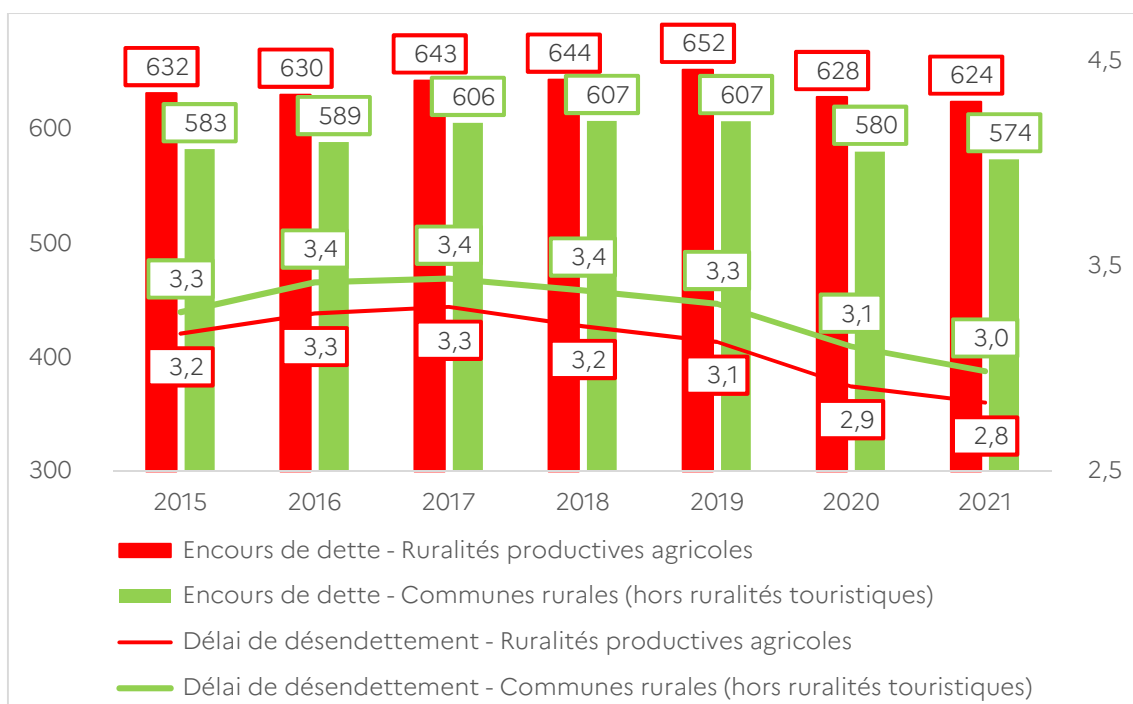
L'encours de dette moyen par habitant est relativement élevé dans les ruralités productives agricoles. En 2021, il est supérieur de presque 10 % à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) quelle que soit la strate démographique.

Il a diminué cependant à un rythme proche de celui constaté dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) :

- une diminution de 1,2 % dans les communes de 100 à 499 habitants contre une diminution de 1,5 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 23),
- une diminution de 10,8 % dans les communes de 500 à 3 500 habitants contre une diminution de 10,2 % dans l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) de la même strate démographique (graphique 24),

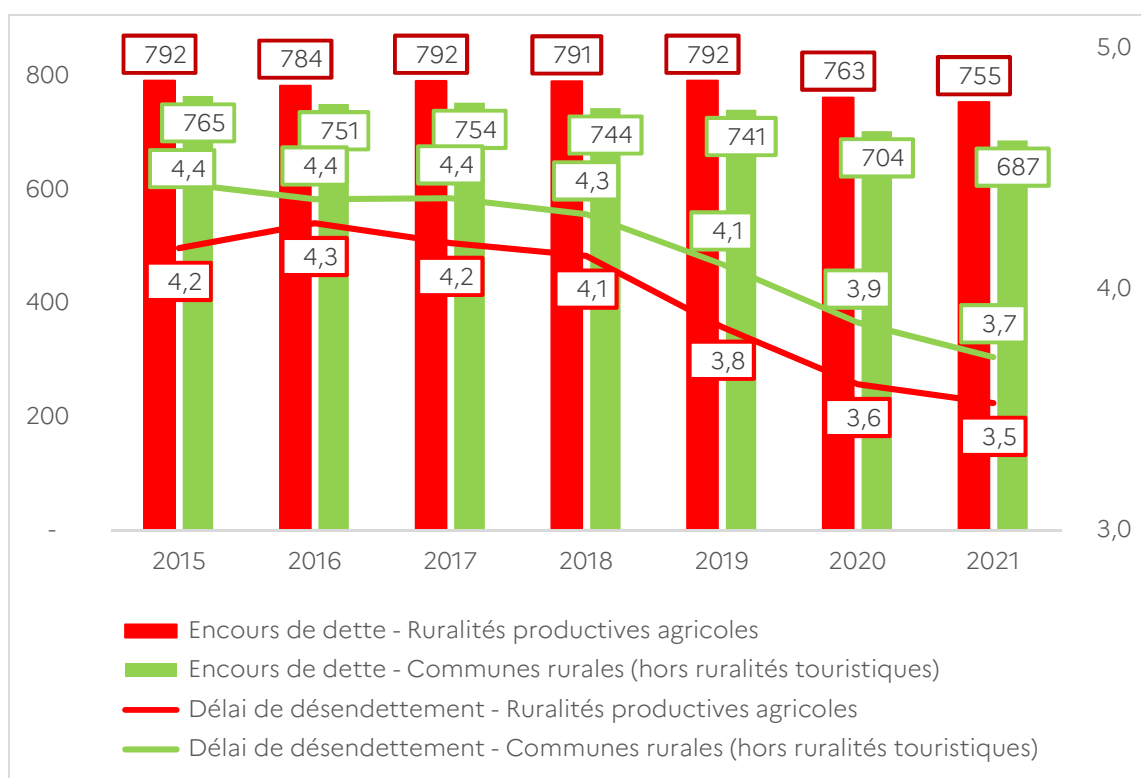
Ces évolutions reflètent celles constatées en matière de dépenses d'équipement dans les deux strates démographiques. Elles conduisent, malgré des capacités d'épargne et d'autofinancement (épargne nette/dépenses d'équipement) qui paraissent importantes, à une situation d'un encours de dette dont le montant moyen par habitant reste relativement élevé dans les ruralités productives agricoles. Toutefois, le délai de désendettement moyen (encours de dette/épargne brute) relativement faible dans les ruralités productives agricoles par rapport à celui de l'ensemble des communes rurales (hors ruralités touristiques) semble significatif d'une situation d'endettement relativement maîtrisé (graphiques 23 et 24).

Graphique 23 : Encours de dette (en euros par habitant) et délai de désendettement (en années) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 24 : Encours de dette (en euros par habitant) et délai de désendettement (en années) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

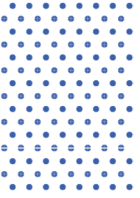
En conclusion

Les ruralités productives agricoles maintiennent un niveau de financement par habitant des services publics locaux relativement important. Cette situation semble résulter de la conjugaison de leur éloignement géographique, de leur faible nombre d'habitants et de leur forte appartenance à des communautés de communes où relativement peu de dépenses sont transférées au niveau intercommunal. Elle est rendue possible par des évolutions en matière de recettes qui semblent relativement favorables.


Toutefois, les liens entre les caractéristiques physiques ou économiques des ruralités productives agricoles et leurs dynamiques de recettes semblent relativement ténus. En dépit d'un faible niveau d'artificialisation des sols et d'une faible concentration d'emplois industriels, le produit par habitant de la fiscalité locale augmente de façon importante. De même, les efforts de péréquation restent relativement limités, alors que la faiblesse de revenus des habitants pourrait justifier un engagement plus important.

Pour autant, les ruralités productives agricoles se caractérisent par des efforts par habitant en matière d'équipements relativement élevés. Cette situation, qui peut résulter en partie de moindres dépenses engagées au niveau intercommunal, peut correspondre à une volonté de maintenir la présence d'équipements de proximité au service des habitants.

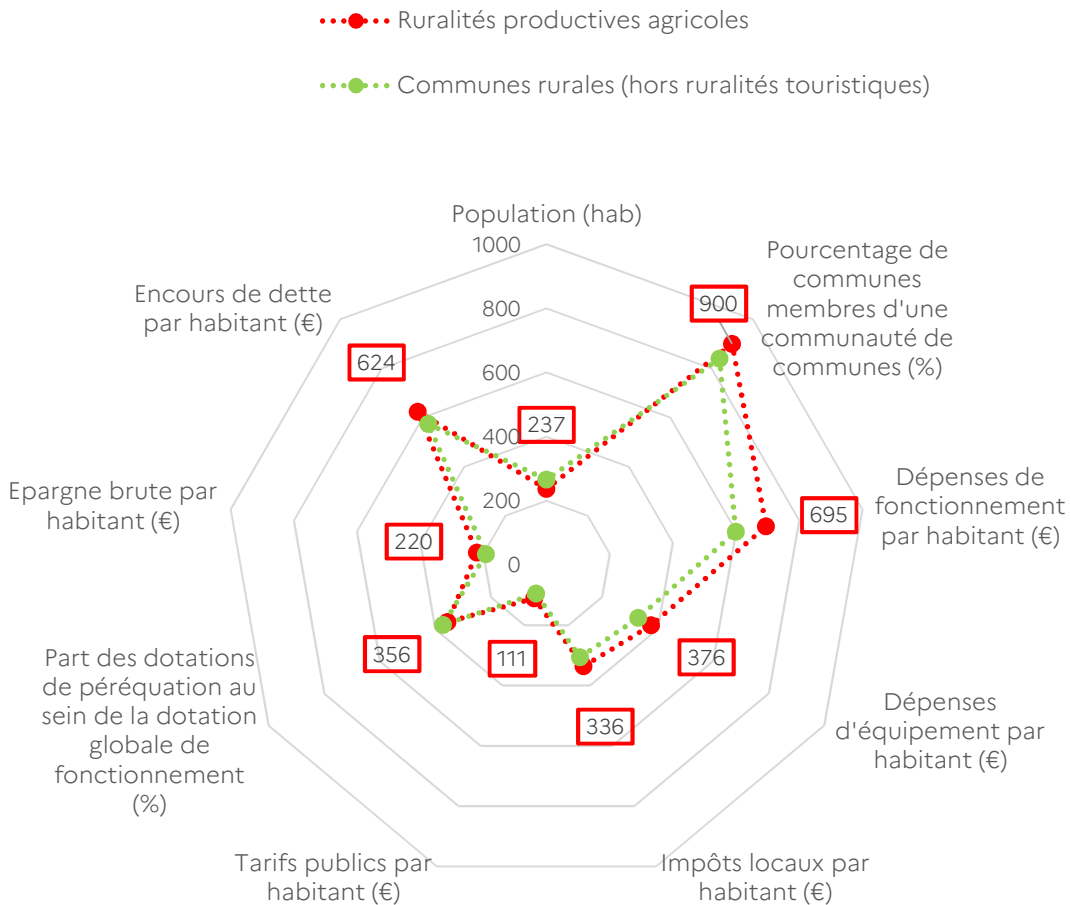
Les capacités d'épargne et d'autofinancement relativement importantes permettent aux ruralités productives agricoles d'engager ces efforts dans un contexte où l'encours de dette par habitant est élevé mais où la capacité de désendettement est faible.



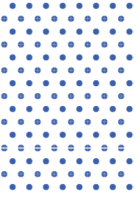
Ruralités productives agricoles de 100 à 499 habitants – Année 2021

 Seules les valeurs des indicateurs des ruralités productives agricoles sont mentionnées sur le graphique (encadré rouge). En 2021, le montant moyen de dépenses de fonctionnement par habitant dans les ruralités productives agricoles de 100 à 499 habitants est égal à 695 euros.


Pour une meilleure lisibilité, les valeurs des indicateurs « pourcentage de communes membres d'une communauté de communes » et « part des dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement » sont multipliées par 1 000. En 2021, le pourcentage de ruralités productives agricoles de 100 à 499 habitants appartenant à une communauté de communes est égal à 90 %.



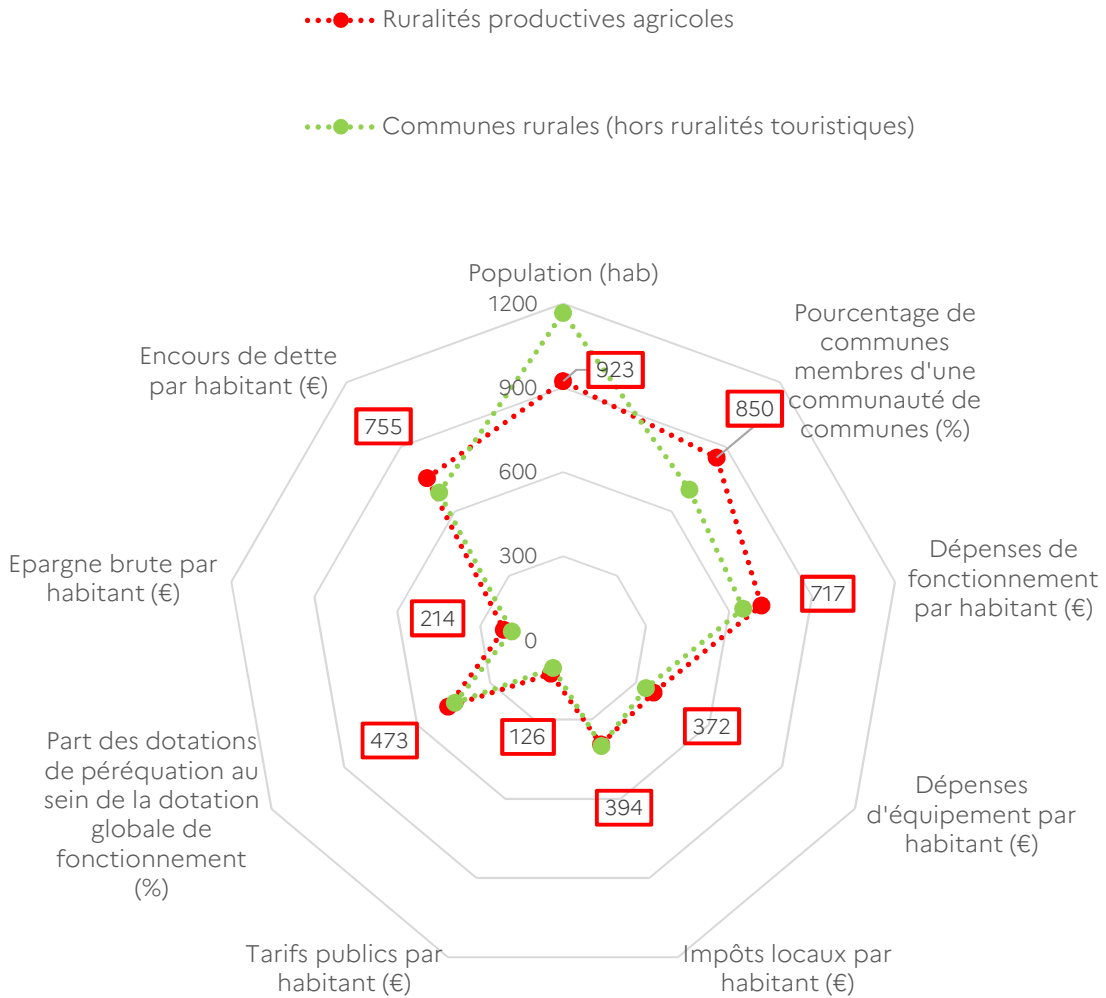
Champ : France métropolitaine COG 2021 – Sources : Direction générale des collectivités locales et Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux



Ruralités productives agricoles de 500 à 3 500 habitants – Année 2021

 Seules les valeurs des indicateurs des ruralités productives agricoles sont mentionnées sur le graphique (encadré rouge). En 2021, le montant moyen de dépenses de fonctionnement par habitant dans les ruralités productives agricoles de 500 à 3 500 habitants est égal à 717 euros.

Pour une meilleure lisibilité, les valeurs des indicateurs « pourcentage de communes membres d'une communauté de communes » et « part des dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement » sont multipliées par 1 000. En 2021, le pourcentage de ruralités productives agricoles de 500 à 3 500 habitants appartenant à une communauté de communes est égal à 85 %.



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Sources : Direction générale des collectivités locales et Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux



LES RURALITÉS TOURISTIQUES

Les ruralités touristiques se caractérisent par leur éloignement des pôles d'emplois, leur faible densité de population, et surtout par une capacité d'accueil touristique, mesurée par leur proportion de résidences secondaires ou dédiées à la location saisonnière, très supérieure à la moyenne. Elles sont situées principalement le long des littoraux atlantique et méditerranéen, ou dans les massifs de montagne et leur périphérie (présence de lacs). Deux classes sont mises en évidence dans cette catégorie : les ruralités touristiques à dominante résidentielle et les ruralités touristiques spécialisées. La première regroupe les communes où le poids des résidences secondaires peu destinées à la location est relativement élevé. La seconde regroupe les communes avec une forte proportion d'hébergements marchands.

Leur nombre (13,9 % des communes rurales de 100 à 499 habitants, 7,9 % des communes de 500 à 3 500 habitants) et leur poids de population (9,4 % de la population de l'ensemble des communes rurales de 100 à 499 habitants, 8,6 % de la population de l'ensemble des communes rurales de 500 à 3 500 habitants) en font une catégorie très spécifique.

Leurs caractéristiques budgétaires sont également très atypiques avec des montants moyens par habitant de dépenses de fonctionnement ou de dépenses d'équipement, très nettement supérieurs à ceux enregistrés dans l'ensemble des communes rurales quelle que soit la strate démographique considérée.

A titre d'exemple, dans les ruralités touristiques à dominante résidentielle de 500 à 3 500 habitants, le montant moyen par habitant de dépenses de fonctionnement est supérieur de 14 % en 2021 à celui de l'ensemble des communes rurales de la même strate démographique. Dans les mêmes communes, le montant moyen par habitant de dépenses d'équipement est supérieur de 25 % en 2019 (année du cycle électoral où il est le plus élevé). Dans les ruralités touristiques spécialisées, ces valeurs atteignent 134 % et 135 %.

Ces écarts d'engagement en matière de financement des services publics locaux et des équipements de proximité résultent partiellement de la faiblesse de la population dans les ruralités touristiques qui peut venir majorer finalement les montants par habitant. Ils sont principalement le reflet de caractéristiques budgétaires d'épargne et d'endettement « hors normes » et nettement plus favorables que celles de l'ensemble des communes rurales.

DES RATIOS FINANCIERS FAVORABLES EN 2021

Les ruralités touristiques présentent en 2021 des ratios financiers favorables avec quelques nuances entre les touristiques à dominante résidentielle et les touristiques spécialisées (tableau 1).

Les capacités d'épargne et d'autofinancement des ruralités touristiques à dominante résidentielle sont relativement importantes. Elles permettent le financement des efforts d'équipement tout en maintenant une situation maîtrisée en matière d'endettement. Les capacités d'épargne et d'autofinancement des ruralités touristiques spécialisées sont également à un niveau important. Elles enregistrent cependant un taux d'endettement nettement supérieur à celui de l'ensemble des communes rurales avec un montant d'encours de dette supérieur au montant de leurs recettes de fonctionnement.



Au total, la situation budgétaire des ruralités touristiques semble correspondre à un profil de communes où les niveaux de recettes sont suffisamment élevés pour leur permettre de faire face globalement à leurs engagements et à leurs missions spécifiques d'accueil touristique.

Tableau 1 : Ratios financiers 2021 des ruralités touristiques

Données 2021 Communes COG 2021	Ruralités touristiques à dominante résidentielle	Ruralités touristiques spécialisées	Ensemble des communes rurales
Communes de 100 – 499 habitants			
Taux d'épargne brute	26,8 %	26,5 %	24,8 %
Taux d'épargne nette	15,5 %	13,3 %	13,6 %
Taux d'autofinancement	33 %	30,7 %	33,9 %
Taux d'endettement	78,3 %	108,1 %	77 %
Délai de désendettement (en années)	2,9	4,1	3,1
Communes de 500 – 3 500 habitants			
Taux d'épargne brute	23 %	24 %	22,4 %
Taux d'épargne nette	12 %	12,8 %	11,9 %
Taux d'autofinancement	33 %	37,5 %	33,9 %
Taux d'endettement	86,7 %	106 %	85,7 %
Délai de désendettement (en années)	3,8	4,4	3,8

Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

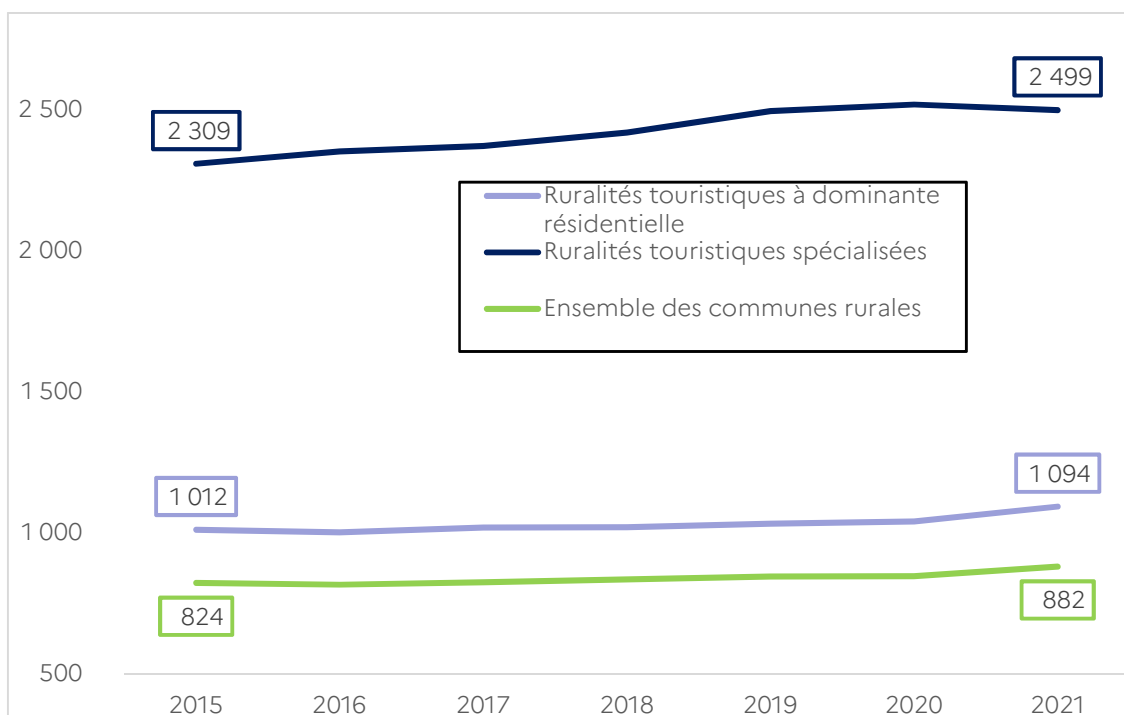
DES MOYENS DE FINANCEMENT PAR HABITANT TRÈS ÉLEVÉS

Malgré des dynamiques d'évolution qui semblent relativement comparables à celles constatées dans l'ensemble des communes rurales, les montants moyens par habitant de recettes de fonctionnement des ruralités touristiques restent à des niveaux très élevés quelle que soit la strate démographique (graphiques 1 et 2).

De tels niveaux constituent une forme de garantie de ressources qui contribuent à accroître leurs capacités d'épargne tout au long de la période. Pour les communes de 100 à 499 habitants, l'épargne brute moyenne par habitant a augmenté entre 2015 et 2021 de 14,9 % dans les ruralités touristiques à dominante résidentielle et de 28,8 % dans les ruralités touristiques spécialisées, contre une augmentation de 10,6 % dans l'ensemble des communes rurales. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, les montants moyens par habitant d'épargne brute ont augmenté respectivement de 10 %, 36,5 % et 10,7 %.

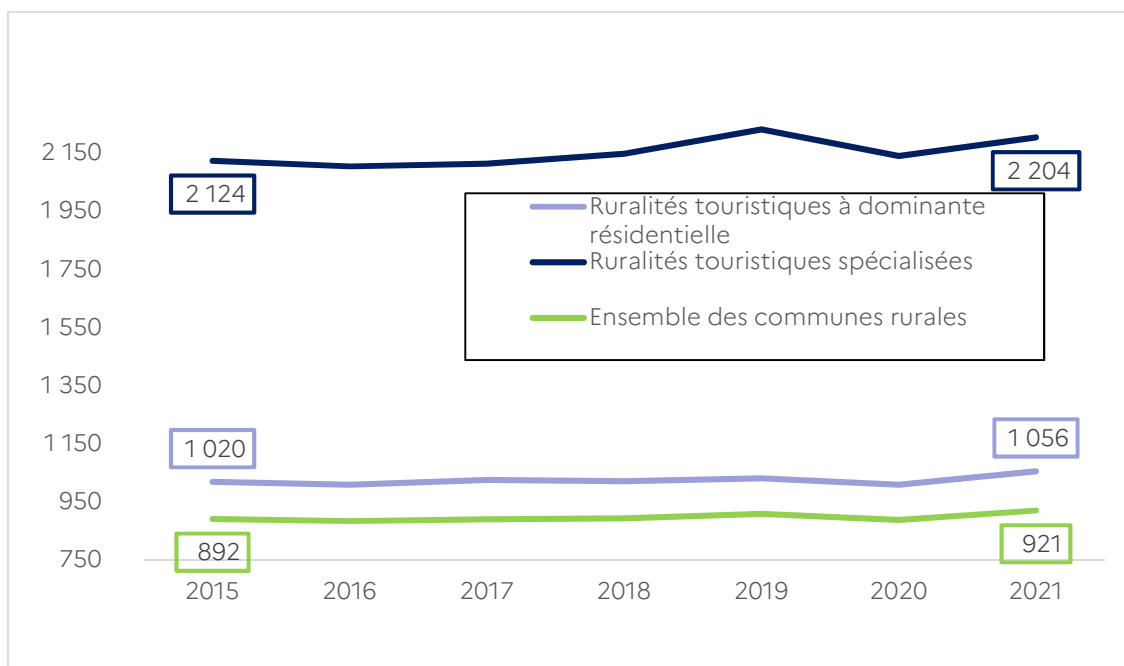


Graphique 1 : Recettes de fonctionnement (en euros par habitant) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

Graphique 2 : Recettes de fonctionnement (en euros par habitant) – Communes de 500 à 3 500 habitants



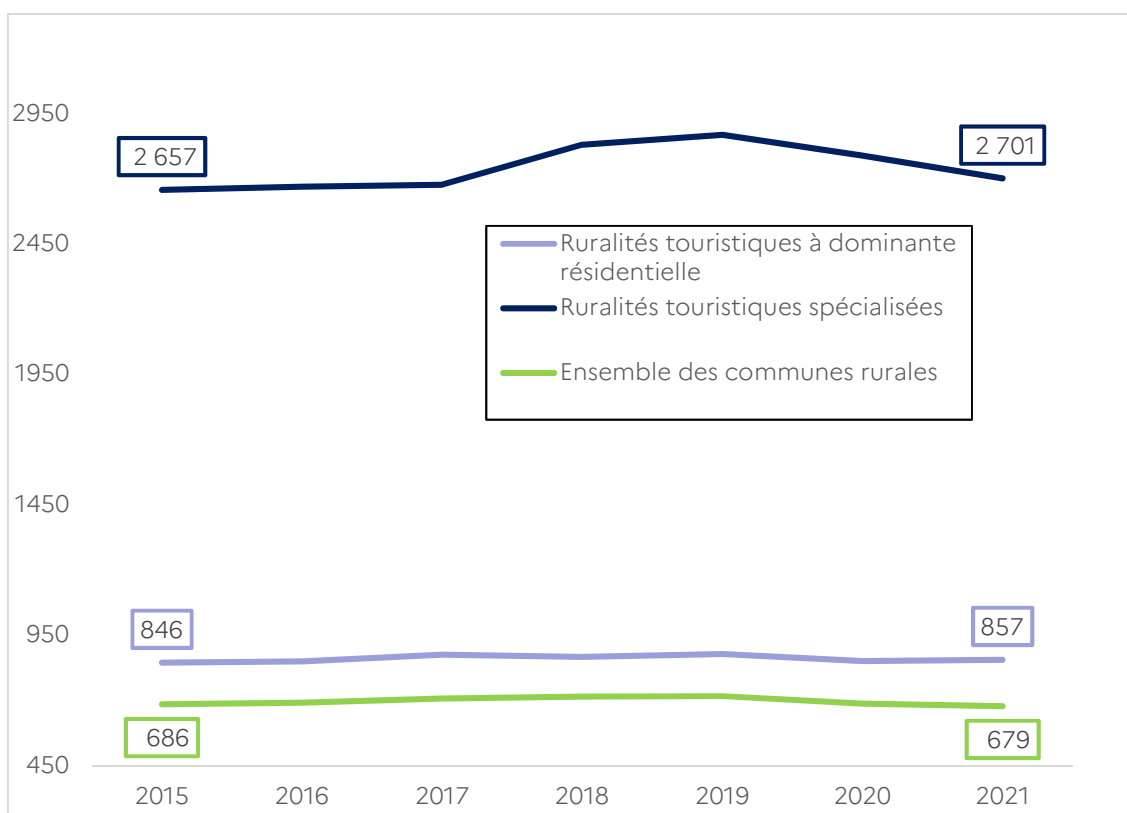
Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux

UN ENDETTEMENT IMPORTANT MAIS MAÎTRISÉ

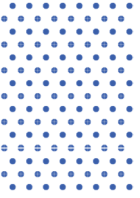
Les marges de manœuvre en termes d'épargne sont autant de ressources dégagées pour le financement des équipements nécessaires en particulier dans les ruralités touristiques spécialisées pour l'accueil et le séjour des touristes. Elles constituent un environnement financier qui tout en étant favorable aux décisions d'investissement permet également une certaine maîtrise de leur endettement (graphiques 3 et 4).

En effet, les montants moyens par habitant d'encours de dette relativement élevés dans les ruralités touristiques à dominante résidentielle et les ruralités touristiques spécialisées ne sont pas synonymes d'une dette non maîtrisée. Au contraire, on constate des diminutions relativement importantes du délai de désendettement moyen. Pour les communes de 100 à 499 habitants, il a diminué entre 2015 et 2021 de près de 5 mois dans les ruralités touristiques à dominante résidentielle, comme dans l'ensemble des communes rurales et d'un peu plus d'1 an dans les ruralités touristiques spécialisées. Pour les communes de 500 à 3 500 habitants, les diminutions sont supérieures d'un peu plus de 7,2 mois dans les ruralités touristiques à dominante résidentielle, d'un peu plus de 2 ans dans les ruralités touristiques spécialisées et d'un peu plus de 10 mois et demi dans l'ensemble des communes rurales.

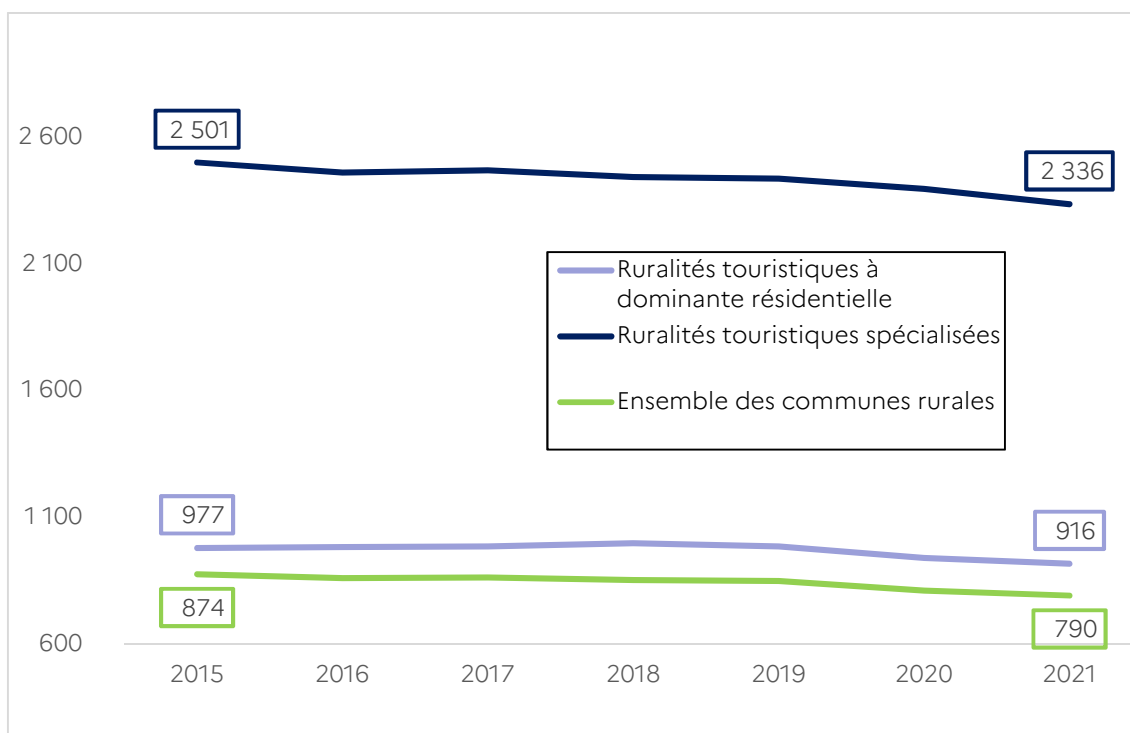
Graphique 3 : Encours de dette (en euros par habitant) – Communes de 100 à 499 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux



Graphique 4 : Encours de dette (en euros par habitant) – Communes de 500 à 3 500 habitants



Champ : France métropolitaine COG 2021 – Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Réalisation : ANCT, pôle analyse et diagnostics territoriaux



CONCLUSION

Les caractéristiques budgétaires des catégories de communes issues des travaux de typologie sur la diversité des ruralités menés par la coopérative Acadie et Magali Talandier mettent en évidence des charges spécifiques et des capacités de financement très différentes.

Sans chercher à établir des corrélations entre trajectoires budgétaires et fonctions d'animation territoriale propres à chaque catégorie, l'approche financière réalisée dans cette étude à partir des données consolidées des budgets principaux et des budgets annexes de 2015 à 2021, permet d'éclairer les enjeux de politique publique auxquelles elles sont confrontées compte tenu de leurs fonctions d'animation territoriale.

Les ruralités résidentielles se distinguent par des montants par habitant de dépenses de fonctionnement et d'équipement relativement plus faibles que ceux constatés dans l'ensemble des communes rurales. Elles semblent caractériser à un profil de communes où les habitants utilisent davantage les services et équipements fournis par d'autres communes, en particulier les centres urbains autour desquels elles sont situées.

Inversement, dans les petites polarités les montants par habitant de dépenses de fonctionnement et d'équipement sont relativement plus élevés. Cette situation semble davantage correspondre à un profil de communes qui exercent des fonctions de centralité au profit de leurs habitants et de ceux des communes avoisinantes.

Ces deux catégories de communes dont les dynamiques démographiques sont globalement positives, connaissent des différences marquées en matière de financement des services publics locaux et des équipements de proximité.

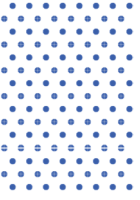
De tels écarts peuvent s'expliquer en partie par le positionnement géographique des communes concernées ou encore par le transfert plus ou moins important de compétences à l'échelle intercommunale selon la catégorie juridique de leur EPCI. Ils sont également le résultat de dynamiques contrastées des recettes de fonctionnement qui influent directement sur leurs capacités d'action.

Ainsi, les ruralités résidentielles se caractérisent par des montants par habitant de recettes fiscales et tarifaires et un effort de péréquation de la part de l'Etat plutôt modérés, une capacité d'épargne qui semble plus limitée et un volume de dette plus faible.

A l'inverse, dans les petites polarités, les montants par habitant de recettes fiscales et tarifaires tout comme l'effort de péréquation de l'Etat sont plutôt élevés, la capacité d'épargne semble plus forte et le volume de dette plus important.

Toutefois, dans les ruralités résidentielles comme dans les petites polarités, où le niveau d'artificialisation des sols est déjà important, le rythme d'évolution des ressources issues de la fiscalité foncière pourrait entraîner des tensions financières. De ce point de vue, les conditions de mise en œuvre de l'objectif de « zéro artificialisation nette » dans ces deux catégories de communes constituent un enjeu important.

Les deux classes de la catégorie des ruralités productives présentent un profil budgétaire qui semble s'opposer. Les engagements par habitant en matière de dépenses de fonctionnement et d'équipement sont relativement faibles dans les ruralités productives ouvrières. En revanche, ceux constatés dans les ruralités productives agricoles sont relativement importants.



A ces engagements différenciés correspondent des évolutions de recettes peu sensibles à leurs caractéristiques économiques et sociales, en particulier aux évolutions démographiques plutôt négatives qu'elles connaissent. Ainsi, les dynamiques en matière de recettes fiscales restent relativement élevées dans un contexte de faible artificialisation des sols. De même, les efforts de péréquation de l'Etat restent relativement limités en dépit du faible niveau de revenus de leurs habitants.

Les ruralités touristiques se caractérisent par un profil budgétaire « hors norme » avec des engagements en matière de services publics et d'équipements très élevés mais des capacités d'épargne qui permettent de maîtriser un encours de dette pourtant important.

COMPRENDRE

DIVERSITÉ DES RURALITÉS : FONCTIONS D'ANIMATION TERRITORIALE ET CAPACITÉS BUDGÉTAIRES ET FINANCIÈRES DES COMMUNES



Cette étude de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) sur les capacités budgétaires et financières des communes rurales vise à identifier leurs charges spécifiques et leurs capacités à agir en prenant en compte leurs fonctions territoriales. Elle apporte un éclairage sur les enjeux de politique publique auxquels elles sont confrontées et sur leurs conditions de mise en œuvre.

Elle s'inscrit dans la continuité des récents travaux menés par la coopérative Acadie et Magali Talandier pour le compte de l'ANCT sur la diversité et la typologie des ruralités qui ont permis de classer les 30 710 communes métropolitaines rurales (définition Insee 2020) en 4 catégories, chacune divisée en 2 classes. Y sont regroupées des communes au profil relativement homogène sur le plan démographique, économique, social, environnemental... : les ruralités résidentielles (aisées et mixtes), les petites polarités rurales (industrielles et artisanales, et mixtes), les ruralités productives (ouvrières et agricoles) et les ruralités touristiques (à dominante résidentielle et spécialisées).

