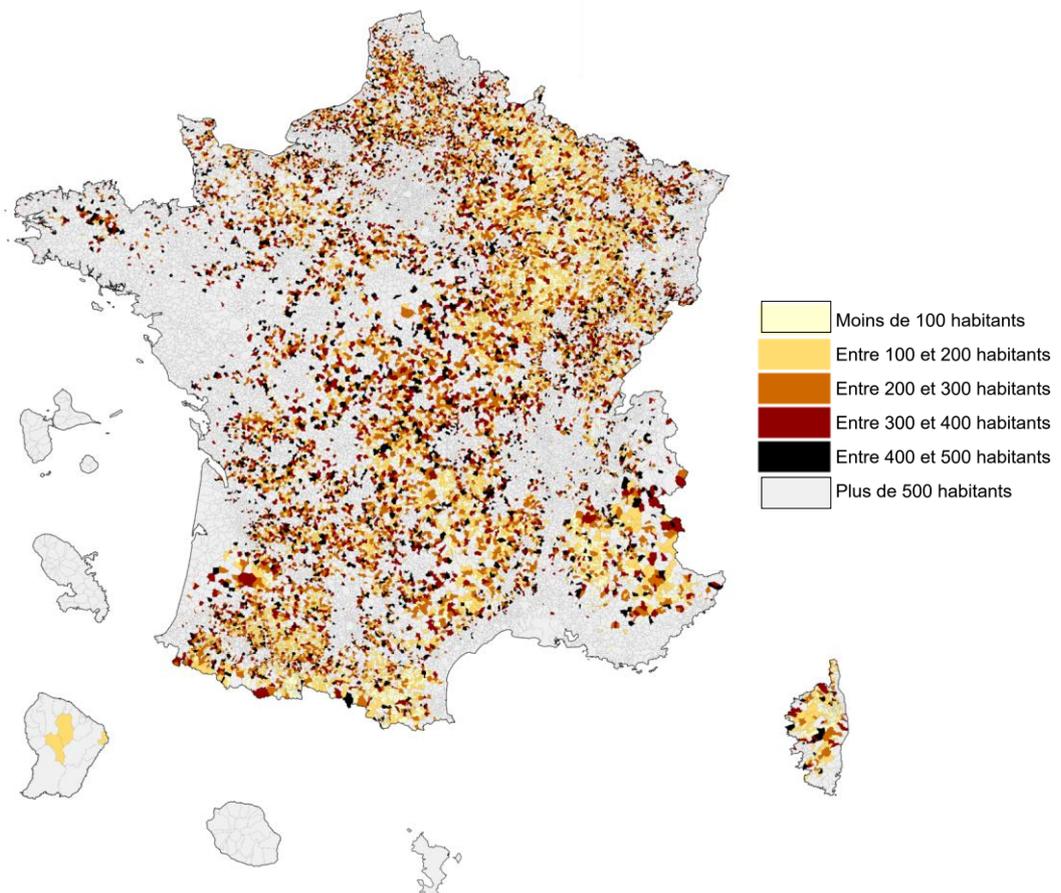


17 000 communes de moins de 500 habitants : plusieurs profils très différents

Les communes de moins de 500 habitants regroupent la moitié des communes, 32 % du territoire et seulement 6 % de la population, quasi exclusivement en milieu rural. Elles sont très présentes dans la diagonale qui va de l'est de la France aux Pyrénées en passant par le Massif central, et aussi en zone de montagne. Elles sont très rares dans l'Ouest, sur la côte méditerranéenne et dans les DOM. On distingue plusieurs types très différents de communes de moins de 500 habitants : un premier groupe rassemble 11 % des communes, qui investissent beaucoup grâce à une épargne brute confortable, tout en contrôlant leur endettement. Elles sont plus petites que la moyenne, et surreprésentées parmi les communes touristiques ou de montagne. Un autre groupe, beaucoup plus restreint (2 % des communes) rassemble des communes « investisseuses-emprunteuses », investissant beaucoup mais ponctuellement, ce qui entraîne une situation apparemment dégradée de leur endettement, mais qui ne dure pas. Leurs habitants ont des revenus plus élevés que ceux des autres groupes. Un troisième groupe (18 %) comporte, en revanche, des communes plus en difficulté, qui investissent beaucoup, mais sans avoir l'épargne nécessaire pour le financer, et qui se trouvent de ce fait plus longtemps dans une situation délicate d'endettement. Leur taille moyenne est plus élevée que celle des autres groupes. Enfin, le quatrième groupe rassemble la grande majorité des communes (69 %) sans difficultés particulières. C'est parmi ces dernières qu'on trouve les communes qui ont fusionné ces dernières années. Les communes de moins de 100 habitants ne sont pas les plus en difficulté. Elles ont les plus fortes dépenses par habitant, mais ce sont aussi celles qui dégagent la plus forte épargne brute par habitant, qui investissent plus, tout en maintenant une meilleure situation d'endettement que les plus grandes communes.

Carte 1 - Répartition des communes de moins de 500 habitants selon leur taille



PARTIE 1 – La situation financière des communes de moins de 500 habitants en 2019 selon leur taille

La moitié des communes françaises, soit plus de 17 000 communes, ont moins de 500 habitants (*tableau 1*). Elles ne regroupent que 6 % de la population mais couvrent 32 % du territoire, quasi exclusivement en milieu rural : il n’y a pratiquement pas de communes de moins de 500 habitants « urbaines » ou « périurbaines ».

Leur répartition géographique n’est pas homogène : elles sont particulièrement présentes dans une diagonale qui va de l’est de la France jusqu’aux Pyrénées en passant par le Massif central, et aussi dans les Alpes et en Corse (*Carte 1*). La part des communes de montagne parmi les communes de moins de 500 habitants (20 %) est, de fait, plus élevée que parmi les plus grandes communes (15 %). Les communes de moins de 500 habitants sont très peu présentes dans l’ouest du pays. Les

créations de communes nouvelles depuis 2010 (*cf. BIS n°130*) ont accentué cette rareté en Anjou et en Bretagne. Malgré de nombreuses fusions en Normandie, les communes de moins de 500 habitants y restent encore proportionnellement un peu plus nombreuses qu’ailleurs (*tableau 2*). Dans les DOM en revanche, il n’y en a quasiment pas : trois communes en Guyane, aucune dans les autres départements.

Même si les communes de moins de 500 habitants se trouvent moins souvent que la moyenne en zone touristique, elles accueillent 12 % des résidences secondaires, soit deux fois plus que de résidents permanents (*tableau 1*). Pour cette raison, la population que nous retenons pour cette étude est la population dite « DGF » (*cf. encadré Méthodes, sources et définitions*).

Enfin, les jeunes de 3 à 16 ans y sont autant représentés qu’ailleurs.

Tableau 1 – Caractéristiques des communes en 2019 selon leur taille

	Ensemble	Taille de la commune						
		Supérieure à 500 h.	Inférieure à 500 h.	dont : 0-100 h	100-200 h	200-300 h	300-400 h	400-500 h
Nbre de communes	34 967	17 639	17 328	2 439	4 958	4 242	3 301	2 388
Répartition (en %) selon la taille des communes								
Communes	100,0	50,4	49,6	7,0	14,2	12,1	9,4	6,8
Population	100,0	94,2	5,8	0,2	1,0	1,5	1,6	1,5
Superficie	100,0	68,0	32,0	2,7	9,1	8,0	6,9	5,3
Résidences secondaires	100,0	88,0	12,0	0,7	2,5	3,1	3,1	2,6
Proportion (en %) de...								
Jeunes de 3 à 16 ans	17,2	17,2	17,5	15,7	16,9	17,5	17,9	17,9
Communes de montagne	17,5	14,8	20,1	25,6	20,5	18,5	19,0	18,3
Communes touristiques	6,0	8,7	3,3	3,4	2,6	3,2	4,0	3,8

Lecture : les 2 439 communes de moins de 100 habitants en 2019 représentent 7,0 % des communes et regroupent 0,2 % de la population. La proportion de jeunes de 3 à 16 ans dans leur population est de 15,7 %.

Champ : toutes les communes y compris Paris.

Source : DGCL.

Tableau 2 – Poids des communes* selon leur taille en 2019, pour chaque région

	Ensemble	Taille de la commune						
		Supérieure à 500 h.	Inférieure à 500 h.	dont : 0-100 h	100-200 h	200-300 h	300-400 h	400-500 h
France métropolitaine +DOM	100,0	50,4	49,6	7,0	14,2	12,1	9,4	6,8
Auvergne-Rhône-Alpes	100,0	63,4	36,6	3,5	9,2	8,6	8,9	6,4
Bourgogne-Franche-Comté	100,0	31,8	68,2	11,7	22,4	15,8	10,6	7,6
Bretagne	100,0	86,6	13,4	.	1,4	3,7	3,6	4,6
Centre-Val de Loire	100,0	56,7	43,3	2,1	9,0	13,0	11,1	8,1
Corse	100,0	32,5	67,5	18,9	19,7	15,0	8,1	5,8
Grand Est	100,0	36,6	63,4	14,2	20,7	13,1	9,5	5,9
Hauts-de-France	100,0	47,3	52,7	6,1	15,3	14,3	10,5	6,4
Ile-de-France	100,0	78,7	21,3	1,2	3,8	5,3	6,5	4,6
Normandie	100,0	48,8	51,2	3,5	13,1	13,8	11,5	9,3
Nouvelle-Aquitaine	100,0	52,1	47,9	2,9	12,6	13,5	10,6	8,3
Occitanie	100,0	40,3	59,7	11,5	18,1	14,0	9,4	6,8
Pays-de-la-Loire	100,0	78,9	21,1	0,8	3,3	5,5	5,7	5,7
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	100,0	67,9	32,1	5,1	9,4	6,9	6,1	4,7
Guadeloupe	100,0	100,0	.	.	.	.	.	.
Guyane	100,0	86,4	13,6	.	13,6	.	.	.
Martinique	100,0	100,0	.	.	.	.	.	.
La Réunion	100,0	100,0	.	.	.	.	.	.
Mayotte	100,0	100,0	.	.	.	.	.	.

* Le tableau complémentaire donnant le poids de la population est disponible en ligne.

(cf. en fin du document pour les relectures)

Lecture : les communes de moins de 100 habitants représentent 3,5 % des communes de la région Auvergne-Rhône-Alpes (alors que les communes de cette taille représentent 7,0 % des communes françaises).

Champ : toutes les communes y compris Paris. Populations DGF.

Source : DGCL.

Tableau 2 bis – Répartition régionale des communes* selon leur taille en 2019

	Ensemble	Taille de la commune						
		Supérieure à 500 h.	Inférieure à 500 h.	dont : 0-100 h	100-200 h	200-300 h	300-400 h	400-500 h
France métropolitaine +DOM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Auvergne-Rhône-Alpes	11,5	14,5	8,5	5,7	7,4	8,2	10,9	10,8
Bourgogne-Franche-Comté	10,6	6,7	14,6	17,8	16,8	13,8	11,9	11,9
Bretagne	3,5	5,9	0,9	.	0,3	1,1	1,3	2,3
Centre-Val de Loire	5,0	5,6	4,4	1,5	3,2	5,4	5,9	5,9
Corse	1,0	0,7	1,4	2,8	1,4	1,3	0,9	0,9
Grand Est	14,6	10,6	18,7	29,9	21,3	15,8	14,8	12,6
Hauts-de-France	10,8	10,2	11,5	9,5	11,7	12,8	12,1	10,2
Ile-de-France	3,6	5,7	1,6	0,6	1,0	1,6	2,5	2,4
Normandie	7,6	7,3	7,8	3,9	7,0	8,6	9,2	10,3
Nouvelle-Aquitaine	12,3	12,8	11,9	5,0	11,0	13,7	13,9	15,0
Occitanie	12,7	10,2	15,3	20,9	16,2	14,7	12,6	12,7
Pays-de-la-Loire	3,5	5,5	1,5	0,4	0,8	1,6	2,2	3,0
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	2,7	3,6	1,8	2,0	1,8	1,5	1,8	1,8
France métropolitaine	99,6	99,3	100,0	100,0	99,9	100,0	100,0	100,0
Guadeloupe	0,1	0,2	.	.	.	.	.	.
Guyane	0,1	0,1	0,0	.	0,1	.	.	.
Martinique	0,1	0,2	.	.	.	.	.	.
La Réunion	0,1	0,1	.	.	.	.	.	.
Mayotte	0,0	0,1	.	.	.	.	.	.
DOM	0,4	0,7	0,0	.	0,1	.	.	.

* Le tableau complémentaire donnant la répartition régionale de la population est disponible en ligne.

(cf. en fin du document pour les relectures)

Lecture : les communes de moins de 100 habitants de la région Auvergne-Rhône-Alpes représentent 5,7 % des communes de moins de 100 habitants (alors que les communes de cette région représentent 11,5 % des communes françaises).

Champ : toutes les communes y compris Paris. Populations DGF.

Source : DGCL.

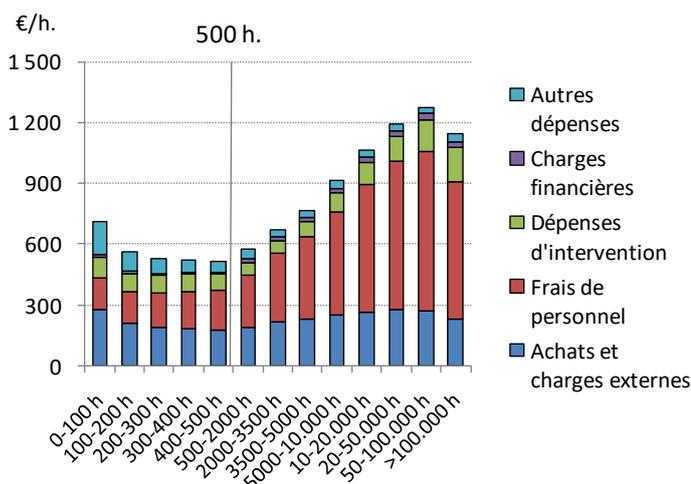
Les frais fixes pèsent plus lourdement sur les très petites communes

Parmi les communes de moins de 500 habitants, les dépenses de fonctionnement par habitant sont plus élevées pour les très petites communes (graphique 1a et tableau 3). Notamment, le poids par habitant de certains frais fixes pèse plus lourd pour

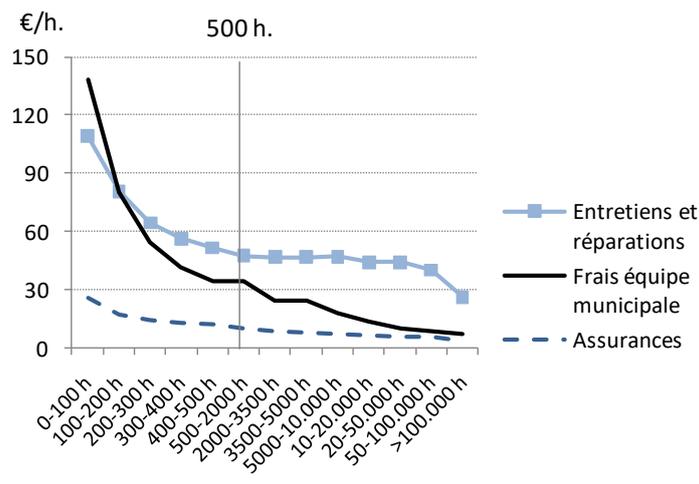
elles que pour les grandes communes, en particulier l'entretien des bâtiments et de la voirie, les frais d'assurances (comptés dans les « achats et charges externes ») et les frais de formation ou de représentation relatifs aux équipes municipales (qui constituent l'essentiel des « autres charges diverses » pour les communes de cette taille).

Graphique 1 – Dépenses de fonctionnement par habitant DGF, selon la taille des communes

G 1a : ensemble des dépenses de fonctionnement



G 1b : détail de quelques dépenses



Lecture : les achats et charges externes des communes de moins de 100 habitants se montent à 279 € par habitant DGF. Parmi elles, l'entretien et réparations (des bâtiments, de la voirie, etc.) coûte 109 €/h.

Champ : toutes les communes hors Paris. Populations DGF.

Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion 2019, budgets principaux, opérations réelles.

Tableau 3 – Volumes budgétaires par habitant DGF* et ratios financiers, selon la taille de la commune

	Ensemble ⁽¹⁾	Taille de la commune						
		Supérieure à 500 h. ⁽¹⁾	Inférieure à 500 h.	dont :				
				0-100 h	100-200 h	200-300 h	300-400 h	400-500 h
Revenu annuel par habitant	13 554	13 663	11 855	10 462	11 302	11 727	12 111	12 310
Dépenses de fonctionnement	925	950	534	709	561	525	520	511
dont : - Achats et charges externes	238	241	190	279	212	188	180	174
- Frais de personnels	518	540	176	155	152	167	184	195
- Dépenses d'intervention	107	108	87	102	89	88	88	82
Recettes de fonctionnement	1105	1131	700	948	757	697	672	656
dont : - Impôts et taxes	720	744	334	398	337	327	331	331
- Concours de l'Etat	204	204	204	296	236	207	190	180
Epargne brute	180	181	166	239	195	172	152	145
Dépenses d'investissement	344	346	323	465	366	325	301	291
Recettes d'investissement	164	163	172	284	193	169	164	151
Capacité de financement	-1	-2	16	58	22	16	14	6
Remboursement de dette	88	89	70	104	74	68	69	64
Emprunts souscrits	82	82	75	89	80	77	71	73
Dépenses totales	1 357	1 385	926	1 278	1 001	918	890	865
Recettes totales	1 350	1 376	947	1 321	1 029	942	907	880
Dette au 31/12	838	861	470	513	473	477	465	459
Ratios financiers								
Taux d'épargne brute	16,3%	16,0%	23,8%	25,2%	25,8%	24,7%	22,6%	22,1%
Taux d'endettement	75,8%	76,2%	67,1%	54,1%	62,5%	68,5%	69,2%	70,0%
Taux d'autofinancement des inv.	72,3%	71,6%	83,1%	90,2%	85,8%	83,5%	81,6%	80,0%
Délai de désendettement	4,7 ans	4,8 ans	2,8 ans	2,1 ans	2,4 ans	2,8 ans	3,1 ans	3,2 ans

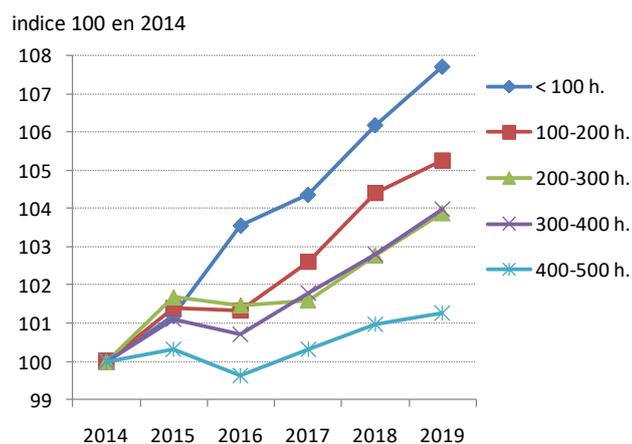
* Les montants totaux et les montants moyens par commune sont disponibles en ligne.

(1) Champ : toutes les communes hors Paris. Populations DGF.

Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion 2019, budgets principaux, opérations réelles.

Les dépenses de fonctionnement par habitant des très petites communes augmentent plus vite que celles des plus grandes communes : + 8 % en cinq ans pour les communes de moins de 100 habitants contre + 1 % pour celles de 400 à 500 habitants (*graphique 2*). Cette tendance s'observe tant pour les achats et charges externes que pour les frais de personnel. Comme les dépenses des très petites communes étaient déjà les plus élevées en 2014, les disparités entre communes de taille différente se sont donc accrues.

Graphique 2 – Évolution des dépenses de fonctionnement par habitant depuis 2014 selon la taille des communes



Champ : Communes n'ayant pas dépassé 500 habitants de 2014 à 2019. Hors communes nouvelles. Populations DGF.

Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion, budgets principaux, opérations réelles.

Recettes de fonctionnement et taux d'épargne brute plus élevés pour les très petites communes

Le profil des recettes de fonctionnement selon la taille de la commune ressemble beaucoup à celui des dépenses, c'est-à-dire que, parmi les communes de moins de 500 habitants, les plus petites communes sont celles qui ont les plus importantes recettes par habitant (*graphique 3*). Cela est plus accentué pour les recettes que pour les dépenses, et ce sont donc les très petites communes qui dégagent la plus forte épargne brute (*graphique 4*).

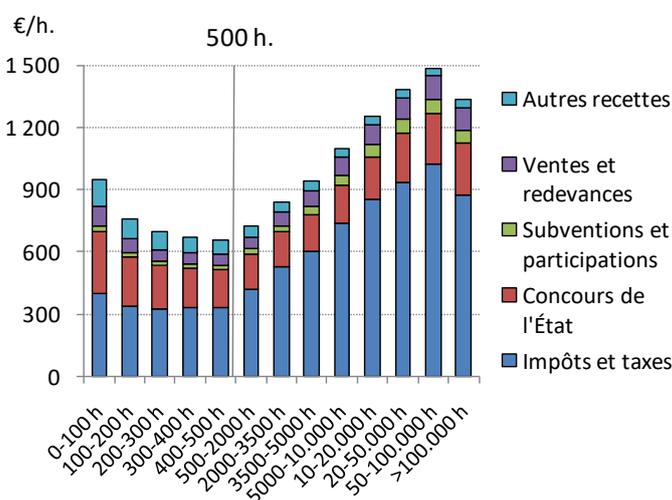
Contrairement à ce qu'on pourrait penser au seul examen des dépenses, les très petites communes ne sont donc pas celles qui sont le plus en difficulté financière, au contraire.

Les différentes composantes de ces recettes n'ont pas la même importance selon la taille des communes : les très petites communes perçoivent par habitant relativement plus de concours de l'État et moins de fiscalité que les

plus grandes communes (*graphique 3*). Certaines ventes de produits domaniaux leur sont propres (les produits forestiers, ou l'eau), et aussi certaines recettes « diverses » (essentiellement constituées de revenu des immeubles).

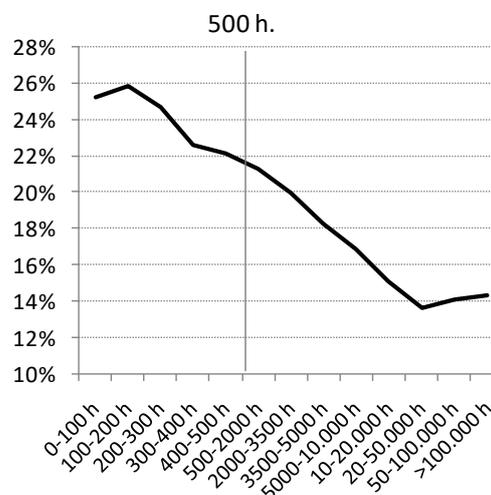
Comme pour les dépenses, la progression des recettes de fonctionnement depuis 2014 est plus forte pour les petites communes que pour les grandes. Là aussi, il y a donc aggravation des disparités entre les communes de taille différente. Mais au regard de l'épargne brute, les évolutions ne suivent plus aucune hiérarchisation selon la taille des communes. Il n'y a ni aggravation ni amélioration des disparités à cet égard.

Graphique 3 – Recettes de fonctionnement par habitant DGF, selon la taille des communes



Champ : toutes les communes hors Paris. Populations DGF. Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion 2019, budgets principaux, opérations réelles.

Graphique 4 – Taux d'épargne brute selon la taille des communes



Champ : toutes les communes hors Paris. Populations DGF. Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion 2019, budgets principaux, opérations réelles.

Financement de l'investissement.

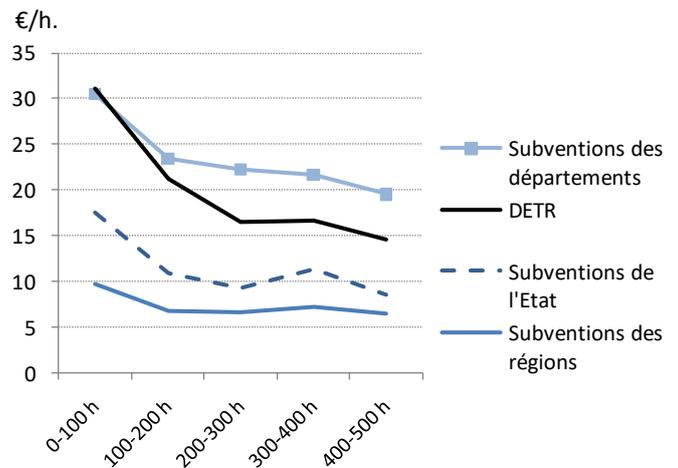
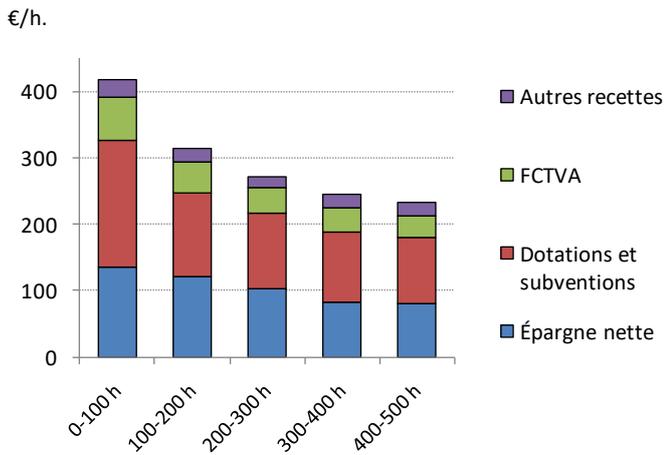
Comme pour l'épargne, les subventions d'investissement perçues par les très petites communes sont, par habitant, plus élevées que celles des plus grandes (graphique 5a). Par exemple, la DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux), par définition orientée vers le rural, est perçue en priorité par les communes les moins peuplées. Les subventions provenant des départements, des régions et de l'Etat suivent, à des degrés divers, la même tendance (graphique 5b).

Il n'est dès lors pas étonnant que les dépenses d'investissement par habitant soient, elles aussi, plus élevées pour les plus petites communes (graphique 6). Rapportés à ces dépenses, les financements propres (épargne nette et recettes d'investissement hors emprunts) sont plus larges pour les plus petites communes que pour les plus grandes : le taux d'autofinancement de l'investissement est ainsi de 90 % pour les communes de moins de 100 habitants, contre 80 % pour celles de 400 à 500 habitants (graphique 7).

Graphique 5 – Recettes d'investissement des communes de moins de 500 habitants DGF

G 5a : ensemble des recettes d'investissement (hors emprunts)

G 5b : détail de quelques recettes

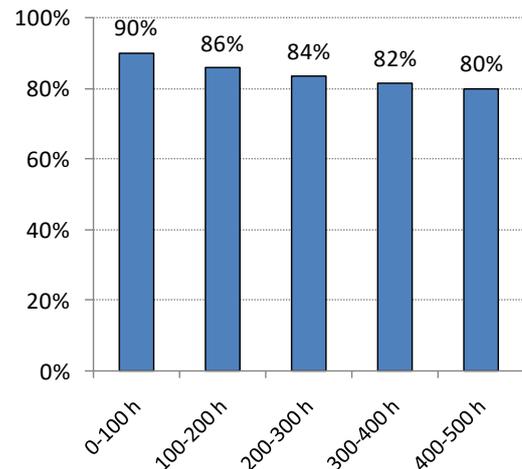
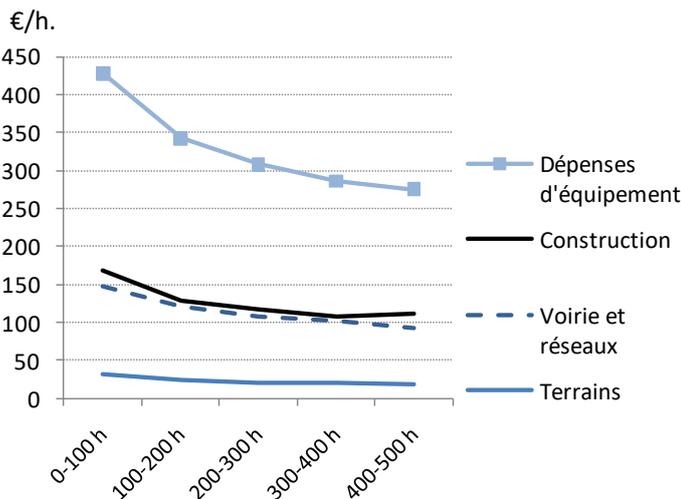


Champ : communes de moins de 500 habitants DGF.

Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion 2019, budgets principaux, opérations réelles.

Graphique 6 – Dépenses d'équipement des communes de moins de 500 habitants DGF

Graphique 7 – Taux d'autofinancement des investissements



Lecture : les dépenses d'équipement des communes de moins de 100 habitants s'élèvent en 2019 à 428 € par habitant DGF. Parmi ces dépenses, 168 €/h sont des immobilisations relatives à la construction.

Champ : communes de moins de 500 habitants DGF.
Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion 2019, budgets principaux, opérations réelles.

Lecture : le financement propre, constitué de l'épargne nette (épargne brute moins remboursements de dette) et des recettes d'investissement, couvre 90 % des dépenses d'investissement des communes de moins de 100 habitants DGF.

Champ : communes de moins de 500 habitants DGF.
Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion 2019, budgets principaux, opérations réelles.

Contrairement aux dépenses de fonctionnement, les évolutions des dépenses d'investissement depuis 2014 sont assez semblables d'une strate de population à l'autre ; il n'y a donc pas d'évolution notable des disparités entre communes de taille différente en matière d'investissements.

Les très petites communes sont moins endettées que les plus grandes

Malgré un meilleur autofinancement de leurs investissements, les très petites communes empruntent plus, par habitant, que les plus grandes, et supportent un encours de dette plus élevé (graphique 8).

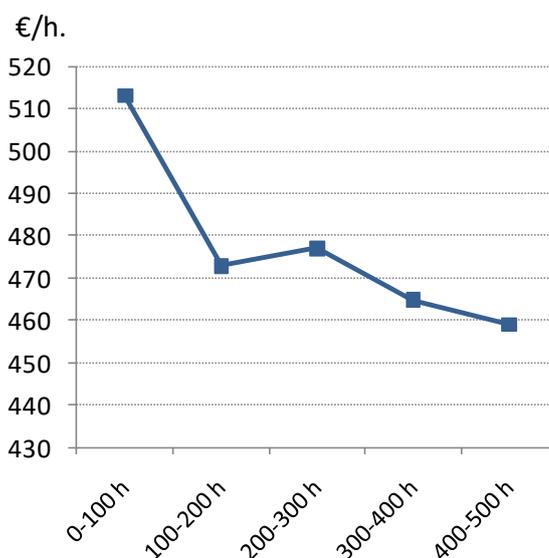
Mais leur épargne brute étant par ailleurs plus confortable, l'indicateur synthétique qui rapporte la dette à l'épargne leur est finalement favorable : le délai de désendettement des communes de moins de 100 habitants est de 2,1 ans, plus court que celui des communes entre 400 et 500 habitants (3,1 ans) (graphique 9).

Les très petites communes ne sont pas les plus en difficulté

Au final, le seul examen des dépenses de fonctionnement laisserait penser que mettre en commun les moyens de plusieurs très petites communes, en les fusionnant en une seule, aboutirait à une diminution de leurs dépenses par habitant (cf. BIS n°144). Or, ce sont aussi celles qui dégagent par habitant la plus forte épargne brute. En outre, elles investissent plus, tout en maintenant une meilleure situation d'endettement que les autres communes de moins de 500 habitants (cf. BIS n°147).

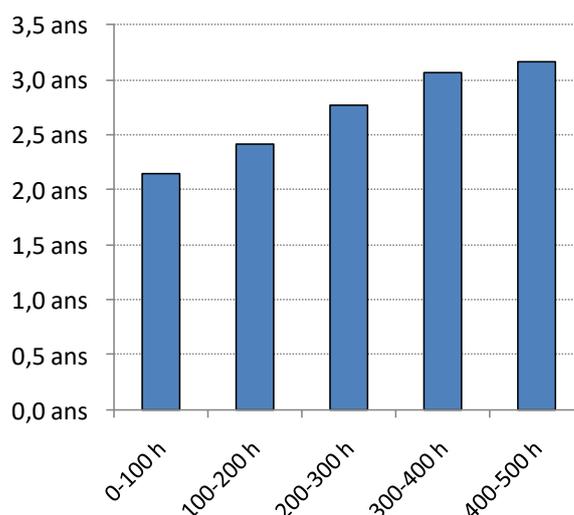
Au regard d'un ensemble plus complet d'indicateurs, il serait donc plus intéressant pour les communes entre 400 et 500 habitants de se regrouper, toujours selon ce schéma mécanique et purement comptable. Et de fait, parmi les communes de moins de 500 habitants, ce sont plutôt les plus grandes qui ont fusionné en 2016 et 2017 (cf. BIS n°115).

Graphique 8 – Dette par habitant



Champ : communes de moins de 500 habitants DGF.
Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion 2019, budgets principaux, opérations réelles.

Graphique 9 – Délai de désendettement



Lecture : le délai de désendettement rapporte l'encours de dette à l'épargne brute. Cet indicateur répond à la question : en combien d'années la collectivité rembourserait-elle sa dette si elle utilisait pour cela la totalité de son épargne brute ? Elle s'exprime en nombre d'années.

Champ : communes de moins de 500 habitants DGF.
Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion 2019, budgets principaux, opérations réelles.

PARTIE 2 – CLASSIFICATION DES PETITES COMMUNES AU REGARD DE LEUR SITUATION FINANCIÈRE

Une présentation complète des disparités des petites communes au regard de leur situation financière devrait prendre en compte, en plus de la taille de la commune, l'ensemble de leurs caractéristiques géographiques et économiques (région de localisation, environnement montagneux ou non, revenu des habitants, environnement touristique ou non). La prise en compte simultanée de ces différents critères nécessite de recourir à des techniques statistiques adaptées afin de regrouper les communes en plusieurs groupes, chacun s'éloignant « de la même manière » d'une situation « moyenne » au regard de tous ces critères. Cinq classes, cinq profils de communes peuvent être ainsi identifiés (cf. encadré méthodologique). À l'intérieur de chaque classe, les communes se ressemblent et adoptent des choix budgétaires et financiers similaires (tableau 4 et carte 2).

Cinq classes différentes de communes homogènes

Classes 1 et 1 bis : Forte épargne brute, faible endettement ; tourisme et montagne (1 900 communes, soit 11 % des communes de moins de 500 h.)

Les communes de la classe 1 ont des volumes budgétaires par habitant (dépenses et recettes de fonctionnement et d'investissement) deux fois supérieurs à la moyenne, et qui s'équilibrent : elles dégagent une capacité de financement par habitant largement positive (130 €/h.) et très supérieure à la moyenne (17 €/h.). L'encours de dette (560 €/h.) est un peu plus important qu'en moyenne, mais compte tenu de l'importance des recettes et de l'épargne brute (369 €/h.), le taux d'endettement et le délai de désendettement (1,5 an) sont très faibles. On trouve dans cette classe 1 une proportion très élevée de communes de montagne (48 %, contre 20 % en moyenne) et de communes touristiques (8,8 % contre 3,3 % en moyenne), ce qui explique leur propension assez forte à investir. Ce sont de très petites communes (170 habitants en moyenne, contre 237 h. pour l'ensemble). Cette classe rassemble 1900 communes, soit 11 % des communes de moins de 500 habitants. Elles sont surreprésentées en Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie

et Provence Alpes Côte d'Azur, régions montagneuses.

Les communes de la classe 1 bis ressemblent à celles de la classe précédente, mais avec des volumes budgétaires beaucoup plus élevés. Cette classe est très réduite (25 communes), du fait des montants en jeu. On retrouve le profil géographique et économique de la classe 1 (petites communes touristiques, de montagne) mais les montants de dépenses et de recettes sont si supérieurs à ceux des communes de classe 1 que l'analyse statistique conduit à les distinguer. La commune du Mont-Saint-Michel appartient à cette classe, mais les autres communes qu'on y trouve sont moins atypiques. **En résumé, les communes des classes 1 et 1 bis sont des communes avec un volume budgétaire par habitant important, qui investissent beaucoup grâce à une épargne brute confortable, tout en contrôlant leur endettement. On y trouve plus souvent qu'ailleurs des petites communes touristiques de montagne.**

Classe 2 : investisseuses-emprunteuses (280 communes, soit 2 % des communes)

Les communes de la classe 2 ont des dépenses et des recettes de fonctionnement par habitant légèrement supérieures à la moyenne, mais qui restent en deçà des volumes de fonctionnement des communes de la classe 1. Les dépenses d'investissement par habitant sont, en revanche, beaucoup plus fortes (2 400 €/h., soit huit fois la moyenne) et ces communes ont un besoin de financement très important (- 1 300 €/h.), alors que celles de la classe 1 dégagent une capacité de financement positive. Conséquence de cette propension à investir, ces communes empruntent beaucoup et ont une dette par habitant très élevée (2 500 €/h.). Leur taux d'endettement et leur délai de désendettement (10 ans) montrent une situation apparemment dégradée. Mais l'épargne brute par habitant est élevée (245 €/h.) et ces communes restent en fait peu de temps (1,3 an) dans cette classe (Graphique 10). Elle compte à peine 300 communes, c'est donc une classe très réduite (2 %). Conformément au cycle électoral de l'investissement, les communes de la classe 2, comme d'ailleurs celles de la classe 1, également investisseuses, sont plus nombreuses à appartenir à cette classe en fin de cycle (2019), où l'investissement est tradition-

nellement très élevé, qu'en début de cycle (2014) (*graphique 11*). Les communes de la classe 2 sont plutôt de petite taille (177 h.), peuplées d'habitants plus riches que la moyenne, et sont surreprésentées dans le Grand Est et en Corse. **En résumé, les communes de la classe 2 sont des communes dont les habitants sont plus riches que la moyenne. Elles font un effort d'investissement ponctuel très important, avec des budgets de fonctionnement plus élevés qu'en moyenne. L'épargne brute, quoique supérieure à la moyenne, reste insuffisante pour financer ces investissements, et ces communes doivent emprunter. Cela entraîne une situation apparemment dégradée de leur endettement, mais qui en fait ne dure pas.**

Classe 3 : Difficultés et endettement
(3 000 communes, soit 18 % des communes de moins de 500 h.)

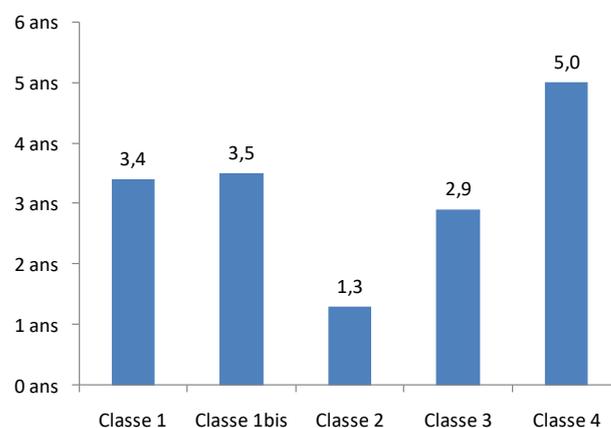
Les communes de la classe 3 ont aussi des dépenses et des recettes d'investissement par habitant supérieures à la moyenne, quoique dans une moindre proportion que celles de la classe 2. Leur besoin de financement par habitant est, lui aussi, plus réduit, mais reste négatif (- 39 €). Les emprunts et la dette sont supérieurs à la moyenne, tout en restant plus réduits que ceux des communes de classe 2. Cependant l'épargne brute est inférieure à la moyenne (148 €/h.), ce qui la distingue de celle des communes de la classe 2. Surtout, les communes de la classe 3 restent plus longtemps que celles de la classe 2 dans cette situation d'endettement dégradé (dette de plus de 1 000 €/h. et délai de désendettement de 7 ans). Ce n'est donc pas l'importance de leurs investissements qui explique leur endettement, mais une situation générale difficile. Cette classe 3 compte un peu plus de communes de montagne et de communes touristiques qu'en moyenne et comptabilise 3 000 communes (18 % du total). Elles sont plus peuplées que les communes des autres classes (248 h.). Il n'y a pas de surreprésentation régionale particulière, on trouve ces communes sur tout le territoire. **En résumé, les communes de classe 3 présentent des difficultés récurrentes, liés à des besoins d'investissement supérieurs à la moyenne et à une faible épargne brute ; leur endettement est très fort. Elles sont plus peuplées que la moyenne.**

Classe 4 : la grande majorité des communes sans problème (11 900 communes, soit 69 % des communes de moins de 500 h.)

Par opposition à toutes les classes précédentes, qui présentaient toutes des investissements importants, les communes de la classe 4 ont des volumes budgétaires légèrement inférieurs à la moyenne, tant en fonctionnement qu'en investissement. Elles dégagent une capacité de financement légèrement positive (+ 39 €/h.) et empruntent peu. Leur endettement est faible (délai de désendettement de 1,7 an, taux d'endettement deux fois plus faible que la moyenne). Il y a moins de communes de montagne ou touristiques qu'en moyenne, et rarement de très petites communes. Les communes de cette classe restent longtemps dans cette situation (5 ans). **En résumé, la classe 4 regroupe la très grande majorité des communes (69 % du total) qui ne se distingue pas par une situation financière particulière.**

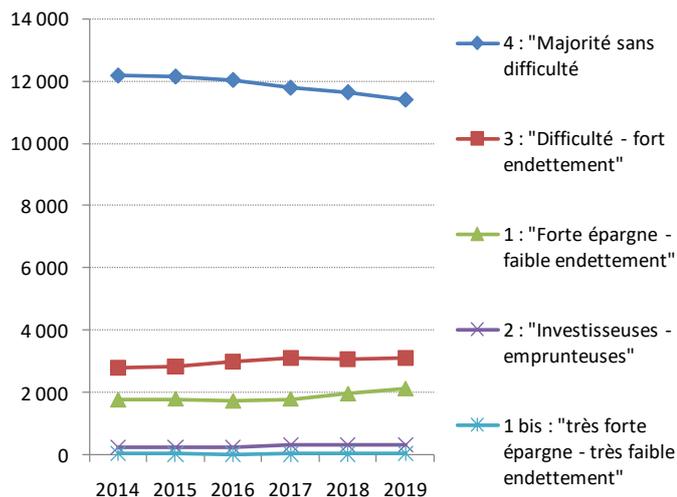
Le nombre de communes de cette classe baisse entre 2014 et 2019 (*graphique 11*). Ces communes changent en effet de classe lors de leur phase d'investissement, phase qui démarre habituellement deux ans après le début du mandat électoral (donc ici, après 2016). Selon leur situation financière d'origine, on retrouve alors ces communes sortantes de la classe 4 pour partie (48 %) dans la classe 1 (forte épargne et faible endettement, tourisme et montagne), pour partie (41 %) dans la classe 3 (situation financière difficile), et plus rarement (11 %) dans la classe 2 (riches investisseuses-emprunteuses).

Graphique 10 : Temps moyen passé dans une classe (entre 2014 et 2019)



Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion 2014-2019, budgets principaux, opérations réelles.

Graphique 11 – Nombre de communes dans chaque classe depuis 2014



Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion 2014-2019, budgets principaux, opérations réelles.

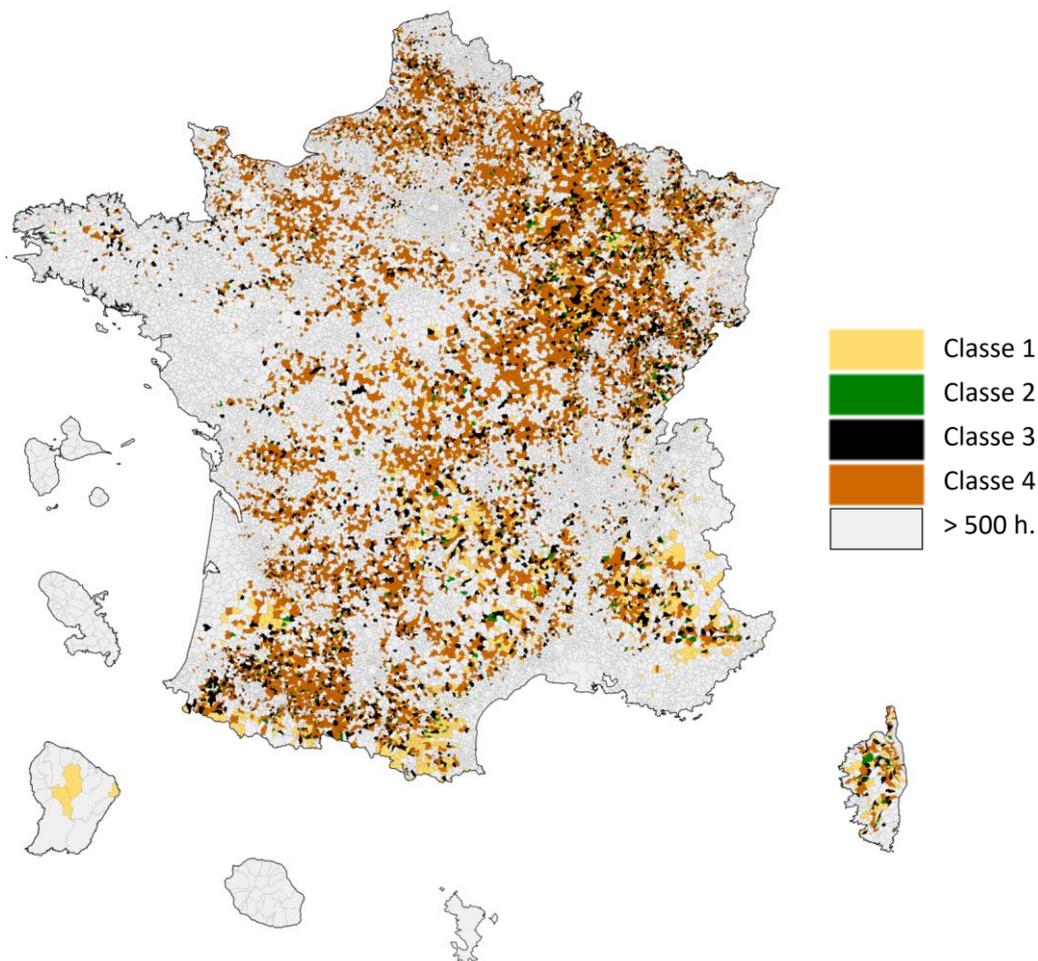
À quelles classes appartiennent les communes qui fusionnent ?

Avant de fusionner pour créer une commune nouvelle, les communes de moins de 500

habitants se situent plutôt dans la classe 4, celle des communes « sans difficulté » (76 % des communes qui vont fusionner, contre 69 % pour l'ensemble des communes), et aussi dans la classe 2, des « investisseuses-emprunteuses » (5 %, contre 2 %). Elles sont très clairement sous-représentées dans la classe 1, des petites communes de montagne ou touristiques aux dépenses de fonctionnement élevées (3 % des communes qui fusionnent contre 10 % de l'ensemble des communes), et sont aussi plus rares au sein de la classe 3, celle des communes en difficulté (15 % au lieu de 18 %).

Cela signifie que les communes ne fusionnent pas pour tenter d'améliorer leur situation financière, par exemple en réalisant des économies d'échelle pour réduire leurs dépenses de fonctionnement. Elles fusionnent pour investir, en s'appuyant pour cela sur une situation financière déjà saine. Le soutien financier qu'elles obtiennent de l'État lors de la fusion apparaît donc comme un déclencheur, qui accélère une décision ou un projet qui tardaient à se concrétiser (cf. BIS n°144).

Carte 2 : - Répartition des communes de moins de 500 habitants selon leur typologie



Source : DGCL.

**Tableau 4 – Caractéristiques des communes de moins de 500 habitants,
selon leur classification statistique**

	Ensemble	Classe statistique (typologie)				
		1	1 bis	2	3	4
Nombre de communes ⁽¹⁾	17 019	1 856	25	281	2 989	11 867
Volumes budgétaires (€ / h.)						
Dépenses de fonctionnement	522	930	4 325	677	544	467
dont : - Achats et charges externes	179	351	1 547	249	184	157
- Frais de personnels	170	321	1 545	195	169	152
- Dépenses d'intervention	92	128	522	103	90	88
Recettes de fonctionnement	682	1 299	7 222	922	692	603
dont : - Impôts et taxes	311	622	4 270	422	311	272
- Concours de l'Etat	215	280	475	222	210	209
Épargne brute	160	369	2 897	245	148	136
Dépenses d'investissement	298	552	3 374	2 384	423	200
Recettes d'investissement	154	312	1 362	839	238	103
Capacité de financement	+17	+130	+885	-1 299	-37	+39
Remboursements de dette	62	86	583	210	137	37
Emprunts souscrits	68	49	420	1 414	177	19
Dette au 31/12	444	560	2 916	2 484	1 101	228
Ratios financiers						
Taux d'épargne brute (en %)	23,4	28,4	40,1	26,6	21,4	22,6
Taux d'endettement (en %)	65,1	43,1	40,4	269,4	159,1	37,8
Délai de désendettement (en années)	2,8	1,5	1,0	10,1	7,4	1,7
Revenu annuel des habitants (€ / h.)	12 691	12 573	10 028	13 179	12 735	12 685
Caractéristiques géographiques						
Part de communes de montagne	20,2%	48,4%	57,9%	32,1%	23,0%	14,7%
Part de communes touristiques	3,3%	8,8%	13,2%	5,5%	4,2%	2,1%
Nombre moyen d'habitants	237	170	104	177	248	246
<i>Répartition des communes selon leur taille</i>						
Total < 500 hab.	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
0 - 100 hab.	14,3%	35,9%	59,9%	29,9%	10,5%	11,4%
100 - 200 hab.	29,1%	30,0%	27,6%	34,7%	28,5%	29,0%
200 - 300 hab.	25,1%	17,8%	7,2%	19,1%	26,9%	25,9%
300 - 400 hab.	19,3%	10,5%	4,6%	11,6%	21,4%	20,3%
400 - 500 hab.	12,3%	5,8%	0,7%	4,7%	12,7%	13,5%
<i>Répartition régionale des communes</i>						
Total < 500 hab.	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Auvergne-Rhône-Alpes	8,5%	17,6%	14,5%	11,3%	10,1%	6,6%
Bourgogne-Franche-Comté	14,6%	10,6%	0,7%	15,4%	17,2%	14,5%
Bretagne	0,9%	0,5%	0,0%	0,5%	1,7%	0,8%
Centre-Val de Loire	4,4%	3,4%	0,7%	1,5%	3,0%	4,9%
Corse	1,4%	4,6%	7,9%	5,0%	1,4%	0,8%
Grand-Est	18,8%	19,4%	22,4%	28,5%	20,5%	18,1%
Hauts-de-France	11,6%	4,4%	0,0%	7,8%	8,5%	13,6%
Normandie	7,7%	1,5%	3,9%	2,4%	4,3%	9,7%
Nouvelle Aquitaine	11,9%	10,0%	0,0%	6,5%	11,7%	12,4%
Occitanie	15,4%	19,3%	28,3%	14,9%	16,7%	14,4%
Pays-de-la-Loire	1,5%	0,3%	0,0%	0,4%	1,7%	1,6%
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	1,7%	6,4%	6,6%	3,1%	1,8%	1,0%
Île-de-France	1,5%	2,1%	9,9%	2,7%	1,2%	1,5%
Guyane	0,0%	0,1%	5,3%	-	-	-

(1) Champ : communes n'ayant pas modifié leur contour entre 2014 et 2019, donc hors Paris, hors communes nouvelles et hors leurs anciennes communes, hors les communes ayant dépassé 500 habitants entre 2014 et 2019.

Valeurs moyennes calculées sur 2014-2019. Habitants comptés selon la population « DGF ».

Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion, budgets principaux, opérations réelles.

Méthodes et définitions

La classification ascendante hiérarchique (CAH), est une méthode qui permet de classer un ensemble d'individus statistiques (ici les petites communes de moins de 500 habitants « DGF »), en plusieurs classes les plus hétérogènes possible d'individus aux profils les plus similaires possibles à l'intérieur de chaque classe. Cette classification se fait selon un ensemble de variables qui sont, dans le cas présent, les principaux agrégats financiers : dépenses de fonctionnement (achats et charges externes, frais de personnel et les dépenses d'intervention), recettes de fonctionnement (impôts et taxes, concours de l'Etat), épargne brute, dépenses et recettes d'investissement, capacité d'autofinancement, emprunts, remboursement de la dette, et encours de dette au 31/12. Tous ces agrégats sont rapportés à la population « DGF ». En plus de ces agrégats, on intègre dans la CAH trois ratios financiers qui permettent d'évaluer la situation financière des communes : le taux d'épargne brute (épargne brute / recettes de fonctionnement), le taux d'endettement (dette / recettes de fonctionnement) et le délai de désendettement (dette / épargne brute). La CAH permet de minimiser la variance intra-classe et de maximiser la variance inter-classe, c'est-à-dire qu'au sein d'une même classe les caractéristiques des variables financières sont proches, et elles sont éloignées entre les différentes classes. Pour caractériser ces différentes classes, trois critères supplémentaires ont été retenus : le fait d'être une commune touristique, d'être en zone de montagne, et la taille de la commune (en cinq tranches).

Champ : le champ de la classification est celui des communes n'ayant pas modifié leur contour entre 2014 et 2019 et qui n'ont pas dépassé les 500 habitants au cours des cinq années. Sont donc exclues Paris et les communes nouvelles (et les communes qui les composaient avant d'être fusionnées en commune nouvelle).

Population « DGF » : Pour comparer l'effort d'investissement entre communes, il est nécessaire de rapporter ces dépenses à la population. Nous faisons ici le choix de les rapporter au nombre « d'habitants DGF », pour tenir compte du fait que certaines communes engagent des dépenses au-delà de ce qu'elles engageraient pour leur simple population résidente, notamment les communes touristiques. La population « DGF » est la population municipale augmentée de la population dite « comptée à part », c'est-à-dire les personnes recensées sur d'autres communes mais qui ont conservé un lien avec une résidence sur la commune (par exemple les étudiants). Cette population totale est, en plus, majorée en fonction du nombre de résidences secondaires et par les places de caravanes dans les aires d'accueil des gens du voyage. On obtient alors une population dite « population DGF », car utilisée pour calculer la principale dotation que lui verse l'État pour son fonctionnement, la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Les communes classées en zone de montagne : Le classement des communes en zone de montagne repose sur les dispositions du règlement n°1257/1999 du Conseil de l'UE du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural et plus particulièrement sur son article 18 pour la montagne, et la directive 76/401/CEE du Conseil du 6 avril 1976 (détermination précise des critères pour le classement en France en zone de montagne). La zone de montagne est définie comme se caractérisant par des handicaps liés à l'altitude, à la pente, et/ou au climat, qui ont pour effet de restreindre de façon conséquente les possibilités d'utilisation des terres et d'augmenter de manière générale le coût de tous les travaux.

Les communes touristiques : au sens de l'article L2334-7 du CGCT, la dénomination "commune touristique" désigne les collectivités qui étaient bénéficiaires de la dotation supplémentaire touristique aujourd'hui intégrée au sein de la dotation forfaitaire (loi n°93-1436 du 31 décembre 1993) dans la dotation globale de fonctionnement (source : DGCL). La dotation touristique se fondait sur la capacité d'accueil et d'hébergement de la commune. Les communes touristiques concernent uniquement la France métropolitaine.

Pour en savoir plus :

BIS n°144 : « Les dépenses de fonctionnement des communes nouvelles créées en 2016 et 2017 ont augmenté plus vite que les dépenses des communes non fusionnées », Guillaume Leforestier et Xavier Niel, juillet 2020, DGCL.

BIS n°129 : « Diversité des communes : cinq profils budgétaires et financiers », Faustine Büsch, décembre 2018, DGCL.

BIS n°74 : « Les dépenses des communes de moins de 500 habitants en 2008 », Karine Soguet, juillet 2010, DGCL.

Annexes au tableau 2 (en ligne seulement)

Tableau 2 A – Poids de la population des communes selon leur taille en 2019, pour chaque région

	Ensemble	Taille de la commune						
		Supérieure à 500 h.	Inférieure à 500 h.	dont :				
				0-100 h	100-200 h	200-300 h	300-400 h	400-500 h
France métropolitaine +DOM	100,0	94,2	5,8	0,2	1,0	1,5	1,6	1,5
Auvergne-Rhône-Alpes	100,0	95,4	4,6	0,1	0,7	1,0	1,5	1,3
Bourgogne-Franche-Comté	100,0	81,4	18,6	1,0	4,1	4,8	4,5	4,2
Bretagne	100,0	98,5	1,5	.	0,1	0,3	0,4	0,7
Centre-Val de Loire	100,0	92,1	7,9	0,1	0,9	2,1	2,5	2,3
Corse	100,0	88,9	11,1	1,1	2,5	3,0	2,3	2,2
Grand Est	100,0	88,4	11,6	0,8	2,7	2,9	2,9	2,3
Hauts-de-France	100,0	92,2	7,8	0,3	1,4	2,2	2,2	1,8
Ile-de-France	100,0	99,4	0,6	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
Normandie	100,0	89,8	10,2	0,2	1,5	2,5	2,9	3,1
Nouvelle-Aquitaine	100,0	91,4	8,6	0,1	1,3	2,2	2,4	2,5
Occitanie	100,0	91,0	9,0	0,5	1,8	2,4	2,2	2,1
Pays-de-la-Loire	100,0	98,0	2,0	0,0	0,2	0,4	0,6	0,8
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	100,0	98,7	1,3	0,1	0,2	0,3	0,4	0,3
France métropolitaine	100,0	94,0	6,0	0,2	1,1	1,5	1,7	1,5
Guadeloupe	100,0	100,0	.	.	.	.	.	.
Guyane	100,0	100,0	.	.	.	.	.	.
Martinique	100,0	99,8	0,2	.	0,2	.	.	.
La Réunion	100,0	100,0	.	.	.	.	.	.
Mayotte	100,0	100,0	.	.	.	.	.	.
DOM	100,0	100,0	0,0	.	0,0	.	.	.

Lecture : la population des communes de moins de 100 habitants représentent 0,1 % de la population des communes de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Champ : toutes les communes y compris Paris. Populations DGF.

Source : DGCL.

Tableau 2 bis A – Répartition régionale de la population des communes selon leur taille en 2019

	Ensemble	Taille de la commune						
		Supérieure à 500 h.	Inférieure à 500 h.	dont :				
				0-100 h	100-200 h	200-300 h	300-400 h	400-500 h
France métropolitaine +DOM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Auvergne-Rhône-Alpes	12,1	12,2	9,4	5,6	7,6	8,3	10,9	10,9
Bourgogne-Franche-Comté	4,2	3,7	13,4	17,7	16,6	13,7	12,0	11,9
Bretagne	5,1	5,4	1,3	.	0,4	1,1	1,4	2,4
Centre-Val de Loire	3,8	3,7	5,2	1,5	3,3	5,5	5,9	6,0
Corse	0,6	0,6	1,1	2,9	1,4	1,2	0,9	0,9
Grand Est	8,1	7,6	16,1	29,1	20,7	15,7	14,8	12,5
Hauts-de-France	8,7	8,5	11,7	9,8	11,9	12,9	12,1	10,2
Ile-de-France	17,5	18,4	1,9	0,5	1,0	1,6	2,5	2,4
Normandie	5,0	4,8	8,8	4,2	7,2	8,5	9,2	10,4
Nouvelle-Aquitaine	9,1	8,8	13,3	5,7	11,2	13,7	13,9	15,0
Occitanie	9,1	8,8	14,0	20,7	15,9	14,6	12,5	12,7
Pays-de-la-Loire	5,7	5,9	1,9	0,4	0,8	1,6	2,2	3,0
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	7,9	8,3	1,7	1,9	1,8	1,5	1,7	1,8
France métropolitaine	96,9	96,7	100,0	100,0	99,9	100,0	100,0	100,0
Guadeloupe	0,6	0,6	.	.	.	.	.	.
Guyane	0,6	0,6	.	.	.	.	.	.
Martinique	0,4	0,4	0,0	.	0,1	.	.	.
La Réunion	1,2	1,3	.	.	.	.	.	.
Mayotte	0,4	0,4	.	.	.	.	.	.
DOM	3,1	3,3	0,0	.	0,1	.	.	.

Lecture : la population des communes de moins de 100 habitants de la région Auvergne-Rhône-Alpes représentent 5,6 % de la population des communes de moins de 100 habitants (alors que la population de cette région représente 12,1 % de la population française).

Champ : toutes les communes y compris Paris. Populations DGF.

Source : DGCL.

Annexes au tableau 3 (en ligne seulement)

Tableau 3 bis– Volumes budgétaires par commune (en €), selon la taille de la commune

	Ensemble	Taille de la commune						
		Supérieure à 500 h.	Inférieure à 500 h.	dont :				
				0-100 h	100-200 h	200-300 h	300-400 h	400-500 h
Dépenses de fonctionnement	1 826 817	3 495 198	128 493	48 720	83 864	129 879	180 429	228 371
dont : - Achats et charges externes	470 036	886 832	45 759	19 167	31 650	46 573	62 380	77 794
- Frais de personnels	1 023 770	1 987 960	42 275	10 641	22 686	41 443	63 788	86 995
- Dépenses d'intervention	211 219	398 058	21 027	6 990	13 327	21 868	30 631	36 583
Recettes de fonctionnement	2 182 388	4 160 694	168 576	65 129	113 066	172 488	233 182	293 228
dont : - Impôts et taxes	1 421 728	2 739 443	80 362	27 375	50 347	80 898	114 938	148 051
- Concours de l'Etat	402 702	749 993	49 177	20 346	35 300	51 288	65 879	80 601
Epargne brute	355 571	665 496	40 083	16 410	29 202	42 608	52 752	64 857
Dépenses d'investissement	680 590	1 272 876	77 674	31 930	54 674	80 499	104 596	129 914
Recettes d'investissement	323 345	600 380	41 339	19 534	28 785	41 731	56 767	67 649
Capacité de financement	-1 674	-7 001	3 748	4 013	3 312	3 840	4 924	2 593
Remboursement de dette	173 188	326 850	16 767	7 154	11 021	16 932	23 809	28 491
Emprunts souscrits	161 503	302 341	18 136	6 095	12 009	18 982	24 804	32 436
Dépenses totales	2 680 595	5 094 924	222 934	87 804	149 560	227 310	308 834	386 775
Recettes totales	2 667 236	5 063 414	228 051	90 758	153 860	233 201	314 753	393 313
Dette au 31/12	1 655 143	3 169 992	113 105	35 264	70 659	118 119	161 318	205 183

Champ : toutes les communes hors Paris. Populations DGF.

Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion 2019, budgets principaux, opérations réelles.

Tableau 3 ter – Volumes budgétaires (en millions €), selon la taille de la commune

	Ensemble	Taille de la commune						
		Supérieure à 500 h.	Inférieure à 500 h.	dont :				
				0-100 h	100-200 h	200-300 h	300-400 h	400-500 h
Dépenses de fonctionnement	63 878	61 652	2 227	119	416	551	596	545
dont : - Achats et charges externes	16 436	15 643	793	47	157	198	206	186
- Frais de personnels	35 798	35 066	733	26	112	176	211	208
- Dépenses d'intervention	7 386	7 021	364	17	66	93	101	87
Recettes de fonctionnement	76 312	73 390	2 921	159	561	732	770	700
dont : - Impôts et taxes	49 714	48 321	1 393	67	250	343	379	354
- Concours de l'Etat	14 081	13 229	852	50	175	218	217	192
Epargne brute	12 433	11 739	695	40	145	181	174	155
Dépenses d'investissement	23 798	22 452	1 346	78	271	341	345	310
Recettes d'investissement	11 306	10 590	716	48	143	177	187	162
Capacité de financement	-59	-123	65	10	16	16	16	6
Remboursement de dette	6 056	5 765	291	17	55	72	79	68
Emprunts souscrits	5 647	5 333	314	15	60	81	82	77
Dépenses totales	93 732	89 869	3 863	214	742	964	1 019	924
Recettes totales	93 265	89 314	3 952	221	763	989	1 039	939
Dette au 31/12	57 875	55 915	1 960	86	350	501	533	490

Champ : toutes les communes hors Paris. Populations DGF.

Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion 2019, budgets principaux, opérations réelles.