

Les finances des communes rurales

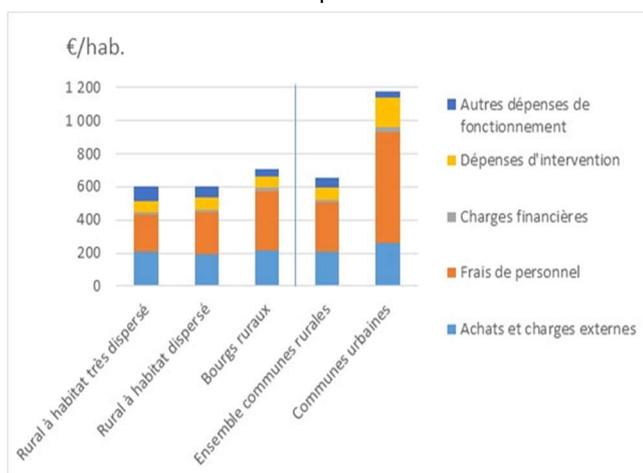
Globalement, les 30 772 communes rurales, définies au sens de la grille de densité de l'Insee, ont des recettes et des dépenses de fonctionnement par habitant moitié plus faibles que celles des communes urbaines. En matière de dépenses de fonctionnement, l'écart rural/urbain provient majoritairement des frais de personnel. Parallèlement, l'épargne brute est similaire entre le rural et l'urbain mais les ratios financiers traduisent une situation financière plus satisfaisante dans le rural. En revanche, les dépenses et recettes d'investissement par habitant sont assez proches entre les communes urbaines et les communes rurales. Toutefois, ces dernières présentent un taux d'autofinancement plus élevé que dans les communes urbaines (90% contre 76%), un endettement plus faible (593 € par habitant contre 1 064 € par habitant) et donc un délai de désendettement plus court (3,4 ans contre 5,7 ans). Cette situation favorable recouvre cependant des disparités de profils. Ainsi, six groupes homogènes de communes rurales peuvent être dégagés. Par exemple, on distingue les communes rurales à l'investissement plutôt modéré avec des dépenses et recettes de fonctionnement importantes, ou celles qui sont assez dynamiques dans leur investissement et qui supportent une dette plus élevée que la moyenne et celles, les plus nombreuses, qui ont un endettement et des volumes budgétaires faibles.

Les dépenses de fonctionnement, en particulier les frais de personnel, rapportées à la population, pèsent moins sur le budget dans les communes rurales comparé aux communes urbaines (cf. encadré définition). Les dépenses de fonctionnement par an et par habitant sont en moyennes égales à 652 euros soit presque la moitié de celles des communes urbaines (1174 euros). Les bourgs ruraux ont des dépenses de fonctionnement de 710 euros par habitant quand les autres communes rurales, celles à l'habitat dispersé et très dispersé, ont des dépenses

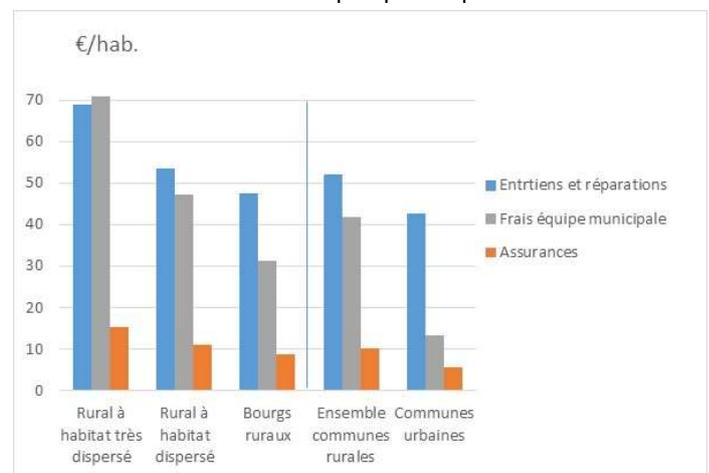
de fonctionnement d'un peu plus de 600 euros par habitant. La raison principale de ces faibles niveaux est surtout due aux frais de personnel. En effet, les communes rurales ont des frais de personnel par habitant beaucoup moins importants (301 euros par habitant contre 677 pour les communes urbaines). Au total, 72% de l'écart entre les dépenses de fonctionnement par habitant des communes rurales et celles des communes urbaines est expliqué par les frais de personnel et 28 % est expliqué par les dépenses d'intervention.

Graphique 1 - Dépenses de fonctionnement par habitant DGF, selon le type de communes

G 1a : ensemble des dépenses de fonctionnement



G 1b : détail de quelques dépenses



Lecture : les dépenses de fonctionnement des communes urbaines sont de 1174 € par habitant contre 652 € pour les communes rurales.
 Source : DGCL, données DGFIP, comptes de gestion 2021, budgets principaux, opérations réelles.

Cette situation n'est pas contrebalancée par une plus grande prise en charge de ces frais de personnel par les intercommunalités puisque celles qui sont composées uniquement de communes rurales ont des frais de personnel uniquement de 120 euros par habitant contre 145 euros en moyenne en France pour l'ensemble des GFP. Les dépenses d'intervention et de façon moins sensible les achats

et charges externes ont de la même manière des niveaux plus faibles dans les communes rurales que dans les communes urbaines. Pour autant, certains frais fixes (cf. graphique G 1b) pèsent nettement plus pour les communes rurales que pour les communes urbaines, notamment les communes rurales à habitat très dispersé.

Tableau 1 – Volumes budgétaires par habitants DGF et ratios financiers, selon le type de communes

en € par habitant «DGF»	Type de commune rural/urbain					
	Ensemble	Urbain	Rural	dont : bourg rural	rural à habitat dispersé	rural à habitat très dispersé
Revenu annuel par habitant	15 608	16 232	14 330	14 484	14 467	12 561
Dépenses de fonctionnement	997	1 174	652	710	603	604
dont : - Achats et charges externes	239	257	205	215	195	208
- Frais de personnels	549	677	301	361	255	226
- Dépenses d'intervention	143	178	74	71	77	73
Recettes de fonctionnement	1 180	1 362	828	893	768	800
dont : - Impôts et taxes	788	954	467	537	415	363
- Concours de l'Etat	208	205	214	210	206	280
Epargne brute	183	188	176	182	165	196
Dépenses d'investissement	314	321	300	299	297	321
Recettes d'investissement	158	153	167	167	167	173
Capacité de financement	28	20	43	50	35	49
Remboursement de dette	89	97	73	75	72	72
Emprunts souscrits	90	102	65	60	69	69
Dette au 31/12	904	1 064	593	663	545	478
Ratios financiers						
taux d'épargne brute (en %)	15,5%	13,8%	21,2%	20,4%	21,5%	24,5%
Taux d'endettement (en %)	76,6%	78,1%	71,7%	74,3%	70,9%	59,7%
Taux d'autofinancement des investissements (%)	80,6%	76,2%	89,8%	91,5%	87,6%	92,8%
Délai de désendettement (en années)	4,9	5,7	3,4	3,6	3,3	2,4

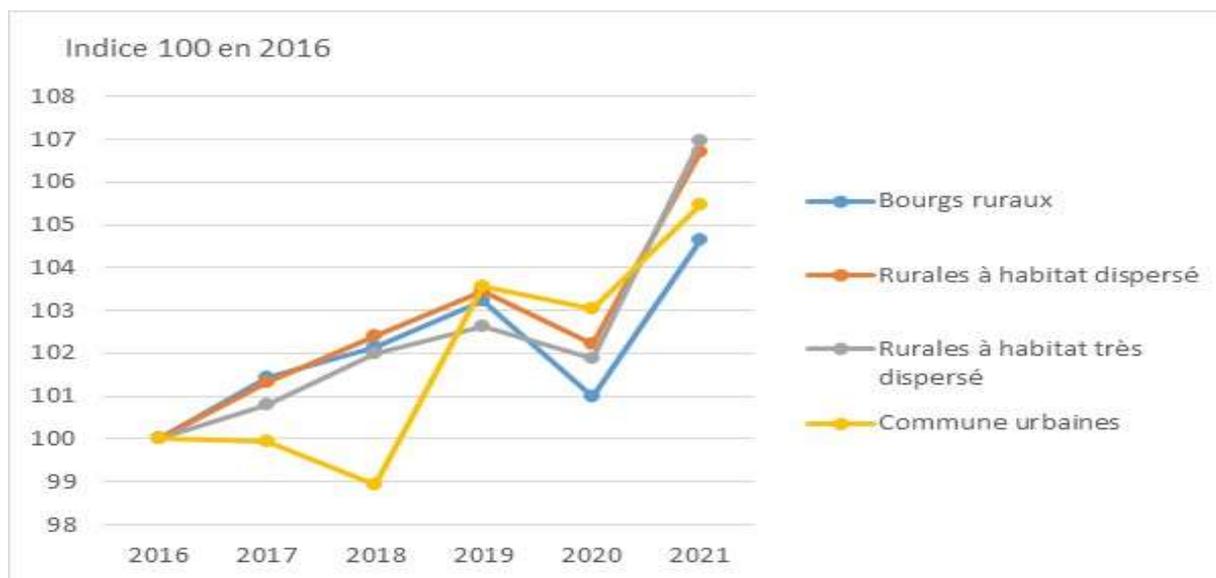
Lecture : le revenu par habitant des communes rurales est de 14 330 €, l'épargne brute des communes rurales à habitat très dispersé est de 196 € par habitant «DGF». Le taux d'épargne brute (ratio de l'épargne brute sur les recettes de fonctionnement) des communes rurales est de 21,2 %, il est de 13,8 % pour les communes urbaines. Le taux d'endettement (ratio de la dette sur les recettes de fonctionnement) des communes rurales est de 71,7 % et celui des communes urbaines est de 78,1 %. Le délai de désendettement (ratio de la dette sur l'épargne brute) est de 3,4 ans pour les communes rurales et de 5,7 ans pour les communes urbaines. Le taux d'autofinancement des investissements est le ratio de la somme des recettes d'investissement (hors emprunts) et de l'épargne nette (hors gestion active de la dette) sur les dépenses d'investissement (hors remboursements).

Source : DGCL, données DGFIP, comptes de gestion 2021, budgets principaux, opérations réelles.

Après une croissance assez similaire des dépenses de fonctionnement pour les trois types de communes rurales entre 2016 et 2019, l'année 2020 se caractérise par une baisse sensible avant de croître fortement en 2021. La repli de 2020, dû à la crise sanitaire, a été plus marqué pour les bourgs ruraux (-2,2 %) que pour les communes rurales à habitat dispersé (-1,2 %) et très dispersé (-0,7 %). Cette plus forte baisse n'a pas été compensée par une reprise plus dynamique en

2021. L'évolution en 2021 pour les bourgs ruraux a été légèrement moins forte (+3,6 %) que pour les autres communes rurales à habitat dispersé (+4,4 %) et très dispersé (+5 %). Les dépenses de fonctionnement des communes urbaines ont moins subi le contrecoup de la crise en 2020 avec -0,5 %, contre -1,6 % pour les communes rurales, mais ont augmenté moins vite lors de la reprise de 2021 (+2,4 % contre +4 %).

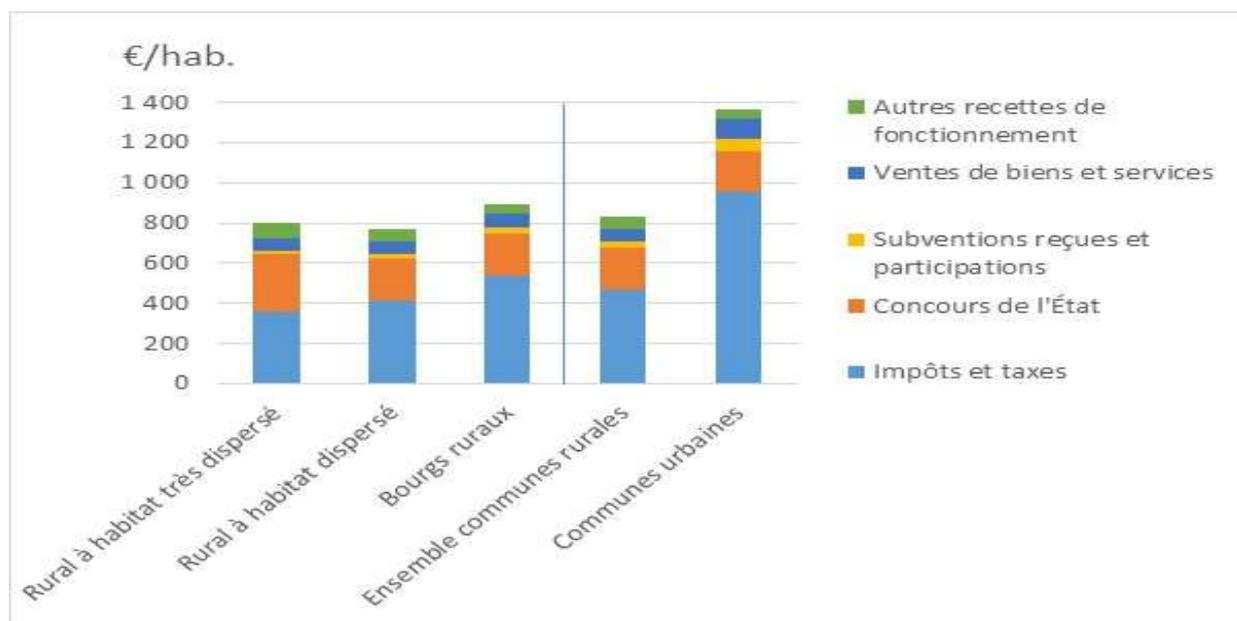
Graphique 2 – Evolution des dépenses de fonctionnement depuis 2016 selon le type de communes rurales



Champ : communes rurales présentes entre 2016 et 2021.

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

Graphique 3 – Recettes de fonctionnement par habitant DGF, selon le type de commune



Source : DGCL, données DGFIP, comptes de gestion 2021, budgets principaux, opérations réelles.

Les communes rurales à habitat très dispersé ont une épargne brute et un taux d'épargne plus élevés que dans les autres types de communes

Comme les dépenses de fonctionnement, les recettes de fonctionnement par habitant sont plus faibles dans les communes rurales que dans les communes urbaines tout en dégageant une épargne brute du même ordre de grandeur. Ainsi, les recettes fiscales par habitant des communes rurales sont moins élevées que celles des communes urbaines

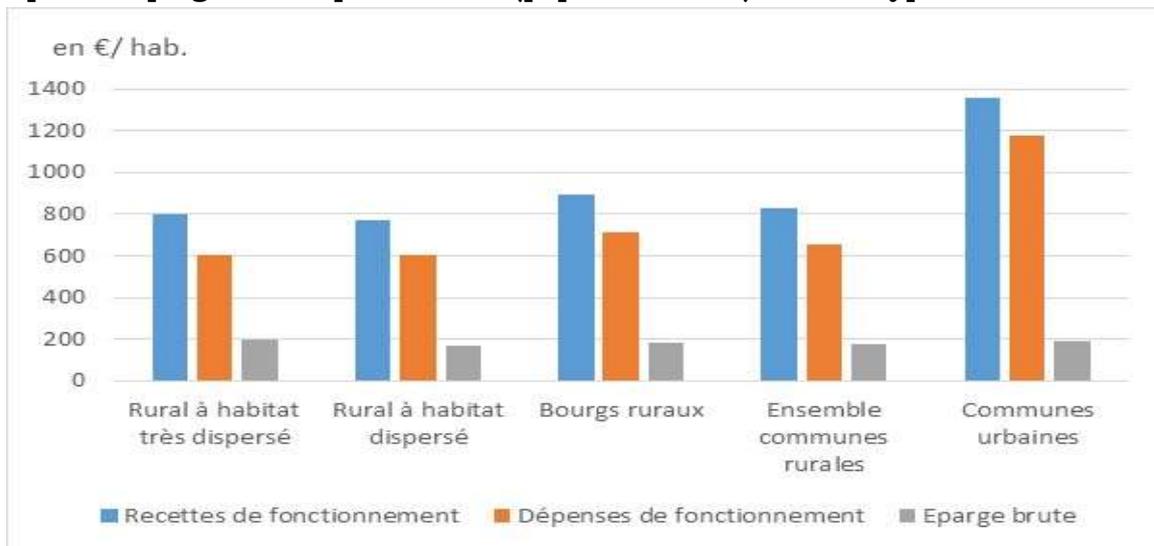
(respectivement 467 et 954 euros par habitant). Ceci est d'autant plus vrai que les communes ont un caractère rural marqué. Les communes rurales à habitat très dispersé (363 €/ par hab.) ont ainsi des recettes fiscales par habitant moins élevées que les communes rurales à habitat dispersé (415 €/ par hab.) et que les bourgs ruraux (537 €/ par hab.). A contrario, les concours de l'Etat par habitant y sont légèrement plus élevés. En définitive, l'épargne brute par habitant, qui est la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement par habitant, est

plus forte pour ces communes rurales à habitat très dispersé que pour les autres types de communes rurales. Globalement, entre communes rurales et urbaines, l'épargne brute par habitant est à peu près similaire.

La situation financière des communes rurales est en moyenne plus favorable que celle des communes urbaines, et ce d'autant plus que le caractère rural est marqué. Le taux d'épargne brute est aussi plus fort pour les communes à habitat très dispersé et dispersé que pour les bourgs ruraux et les communes urbaines (graphique 5). Ainsi, l'épargne brute

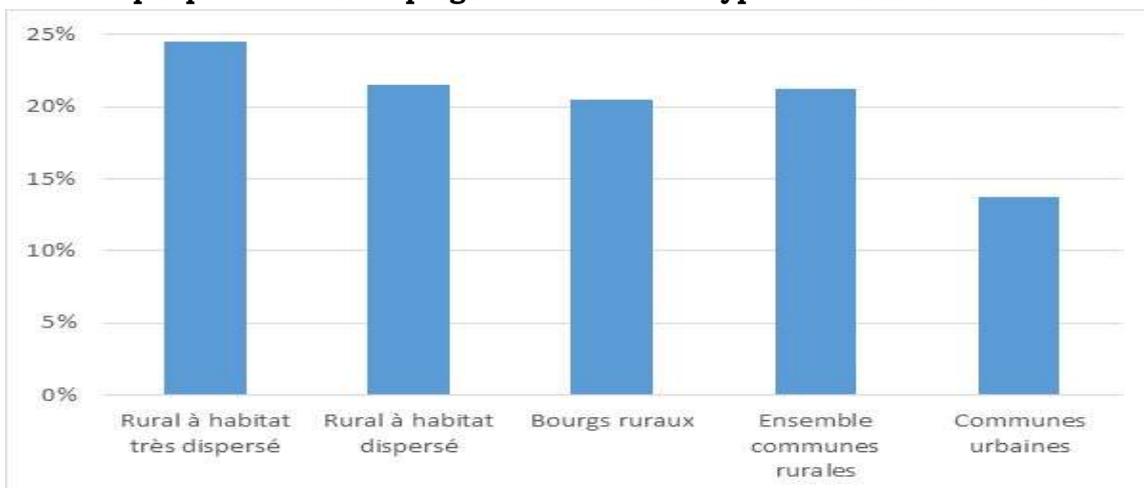
représente près d'un quart des recettes de fonctionnement pour les communes à habitat très dispersé contre près d'un huitième pour les communes urbaines. Les communes rurales à habitat très dispersé ne sont donc pas celles qui sont le plus en difficultés financières, comme le confirment les indicateurs d'autofinancement de l'investissement et d'endettement. Depuis 2019, les communes rurales à habitat très dispersé voient leurs recettes de fonctionnement augmenter plus rapidement que les autres types de communes rurales ce qui a été le cas même pendant la crise sanitaire de 2020.

Graphique 4 – Epargne brute par habitant (population DGF) selon le type de communes rurales



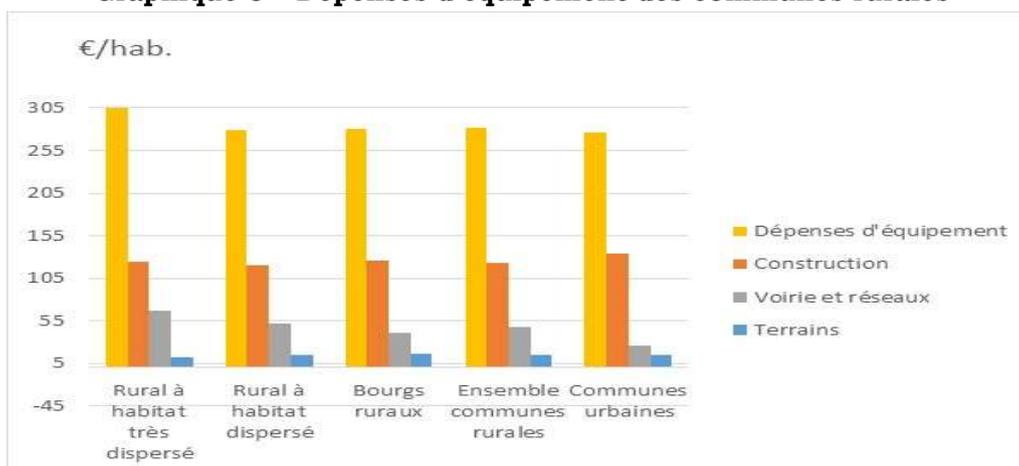
Source : DGCL, données DGFIP, comptes de gestion 2021, budgets principaux, opérations réelles.

Graphique 5 – Taux d'épargne brute selon le type de communes rurales



Source : DGCL, données DGFIP, comptes de gestion 2021, budgets principaux, opérations réelles.

Graphique 6 – Dépenses d'équipement des communes rurales



Source : DGCL, données DGFIP, comptes de gestion 2021, budgets principaux, opérations réelles.

Les dépenses et recettes d'investissement par habitant équivalentes dans les communes rurales et urbaines

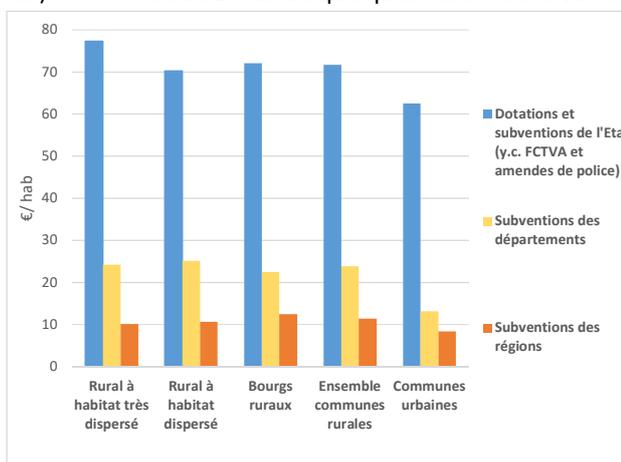
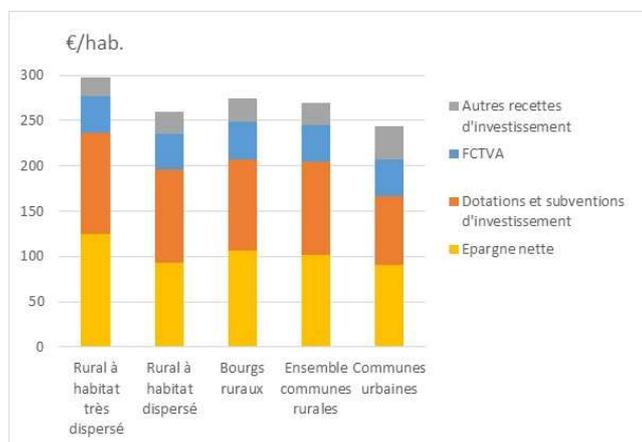
A l'inverse de la section fonctionnement, les dépenses et recettes d'investissement par habitant ne sont pas très différentes entre les communes rurales et les communes urbaines. Les dépenses d'investissement s'élèvent à 321 € par habitant dans les communes urbaines contre 300 € dans les communes rurales et 321 € aussi dans les communes rurales à l'habitat très dispersé. Les recettes d'investissement (hors emprunts) par habitant sont plus élevées pour les communes à habitat très dispersé que pour les autres types de communes rurales et les communes urbaines. Cela est dû essentiellement à l'épargne nette (constituée de l'épargne brute moins les remboursements) et dans une moindre mesure aux

dotations et subventions d'investissement. Ces dernières, dans leur composante Etat, constituées notamment de la DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux) par définition orientées davantage vers le rural sont, rapportées au nombre d'habitants, plus élevées pour les communes rurales à habitat très dispersé que pour les autres types de communes rurales et que pour les communes urbaines (*graphique 7b*). Comme pour les dépenses de fonctionnement, après une forte progression entre 2016 et 2019, les dépenses d'investissement (hors remboursement) affichent un fort recul en 2020 puis un rebond en 2021. Entre 2016 et 2021, les dépenses d'investissement des communes rurales à habitat très dispersé progressent moins vite que dans les autres types de communes rurales.

Graphique 7 : Recettes d'investissement selon le type de communes

G 7a : Ensemble des recettes d'investissement (hors emprunts)

G 7b : Détail de quelques recettes d'investissement

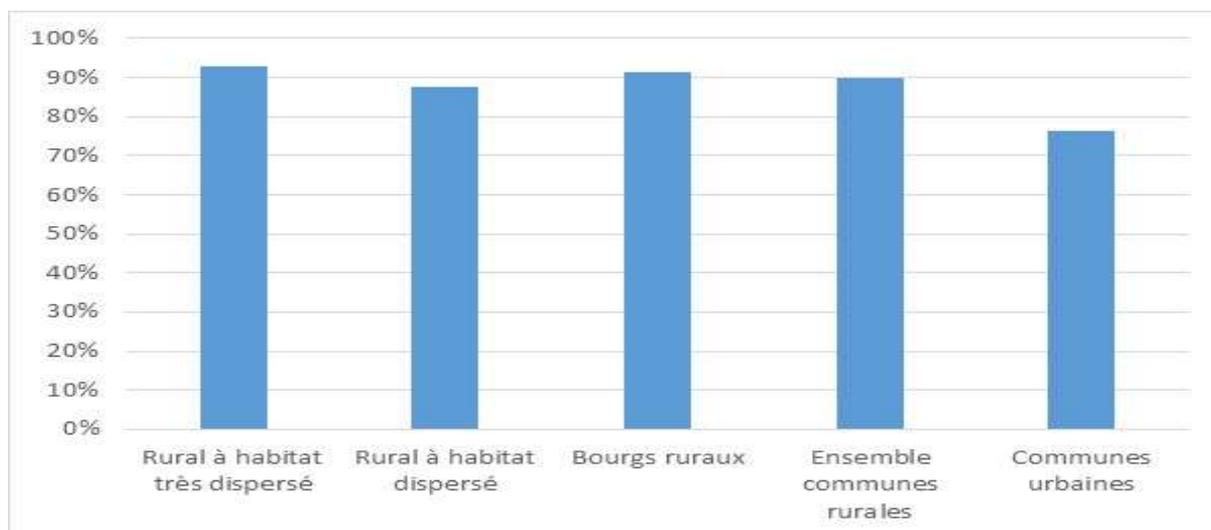


Source : DGCL, données DGFIP, comptes de gestion 2021, budgets principaux, opérations réelles.

Rapportés aux dépenses d'investissement, les financements propres (épargne nette et recettes d'investissement hors emprunts) sont plus élevés pour les communes rurales, notamment à habitat très dispersé, que pour les communes urbaines : le taux d'autofinancement de l'investissement est de 93 % pour les communes rurales à habitat très

dispersé contre 88 % pour celles à habitat dispersé, 91,5 % pour les bourgs ruraux et 76 % pour les communes urbaines (graphique 8). Cela traduit une plus grande indépendance financière pour les communes rurales, signe d'un moindre endettement que pour les communes urbaines.

Graphique 8 – Taux d'autofinancement des investissements

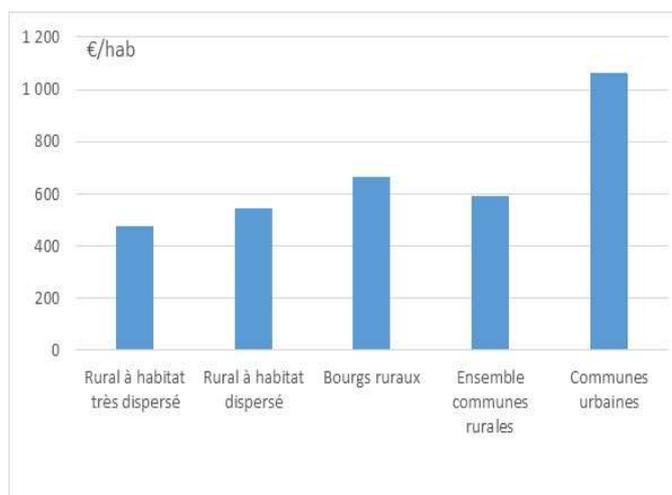
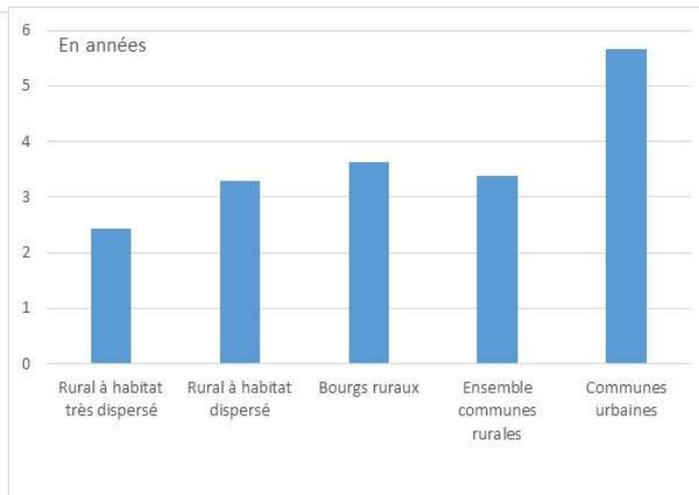


Lecture : le financement propre, constitué de l'épargne nette (épargne brute moins remboursements de dette) et des recettes d'investissement, couvre 93 % des dépenses d'investissement des communes rurales à habitat très dispersé.
Source : DGCL, données DGFIP, comptes de gestion 2021, budgets principaux, opérations réelles.

Les communes à habitat très dispersé sont moins endettées que les autres types de communes

Du fait de ces financements propres plus élevés, les communes à habitat très dispersé ont une dette par habitant moindre que les autres types de communes. Comme leur épargne brute par habitant est aussi plus avantageuse, l'indicateur synthétique qui rapporte la dette à l'épargne leur est sensiblement plus favorable. Ainsi, le délai de

désendettement des communes à habitat très dispersé est de 2,4 ans contre 3,3 ans pour les communes à habitat dispersé, 3,6 ans pour les bourgs ruraux et 5,7 ans pour les communes urbaines. Dans chacune de ces catégories de communes, environ un peu plus de 10 % des communes ont un délai de désendettement supérieur à 10 ans ou négatif (épargne brute négative).

Graphique 9 – Dette par habitant**Graphique 10 – Délai de désendettement**

Lecture : le délai de désendettement rapporte l'encours de la 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

Source : DGCL, données DGFIP, comptes de gestion 2021, budgets principaux, opérations réelles.

Six classes différentes de communes homogènes

Une présentation complète des disparités des communes rurales au regard de leur situation financière doit prendre en compte l'ensemble de leurs caractéristiques financières et dépasser les trois catégories de communes rurales utilisées précédemment. La prise en compte simultanée des différents critères financiers nécessite de recourir à des techniques statistiques adaptées

Classe 1 et 1 bis : taux d'épargne brute et d'endettement dans la moyenne, investissement modéré ; montagne et tourisme (7 391 communes, soit 24 % des communes rurales)

Les communes de la classe 1 ont des volumes budgétaires de dépenses et recettes de fonctionnement par habitant supérieurs à la moyenne et des dépenses et recettes d'investissement par habitant dans la moyenne. Elles dégagent une capacité de financement par habitant positive (+46 €/h.) supérieure à la moyenne (+27 €/h.). L'effort d'investissement est modéré (avec un taux d'équipement¹ de 28,5 % plus faible que la moyenne à 35 %). L'encours de la dette (697 €/h.) est un peu plus élevé qu'en moyenne mais le taux d'endettement (71,9 %) et le délai de désendettement (4 ans) sont proches de la moyenne. On trouve dans cette classe une proportion élevée de communes de montagne (28,5 % contre 18,5 % en moyenne) et de communes touristiques (12 % contre 5,9 % en moyenne). Les bourgs ruraux y sont surreprésentés (28,3 % des communes de la classe contre 16,4 %

afin de regrouper les communes en plusieurs groupes homogènes, chacun s'éloignant « de la même manière » d'une situation « moyenne » au regard de tous ces critères. Six classes, six 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 proches (tableau 2 et carte 1).

en moyenne). Ce sont des communes de taille assez grande (1 273 habitants en moyenne contre 768 habitants pour l'ensemble des communes rurales). Cette classe rassemble 7 000 communes, soit 23 % des communes rurales. Elles sont surreprésentées en Occitanie, en Auvergne-Rhône-Alpes et en Nouvelle Aquitaine.

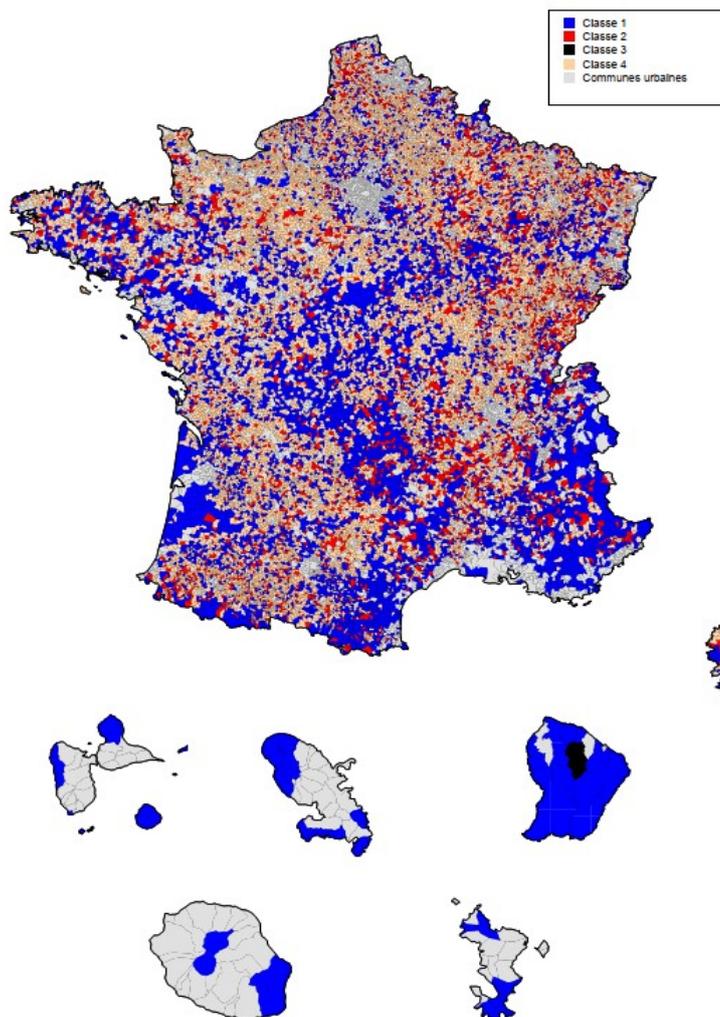
Les communes de la classe 1 bis ressemblent à celles de la classe précédente mais avec des volumes budgétaires beaucoup plus élevés. Leur capacité de financement par habitant (+232 €/h.) et leur taux d'autofinancement des investissements (102 %) sont sensiblement plus élevés que ceux de la classe 1. Elles ont une proportion de communes de montagne (50,3 %) et touristiques (19,9 %) très au-dessus de la moyenne et sont de plus petite taille (895 h.) que dans la classe précédente. Leurs habitants sont plus riches

¹ Pour la définition, voir l'encadré méthodologique.

qu'en moyenne. Les communes rurales à habitat très dispersé y sont davantage présentes qu'en moyenne (40 % contre 23,7 %). Cette classe compte 391 communes, soit 1,3 % des communes rurales. Elles sont surreprésentées en Auvergne-Rhône-Alpes, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, en Occitanie et dans le Grand-Est. **En résumé, les communes de la classe 1 et 1 bis sont des**

communes avec des volumes budgétaires plus élevés qu'en moyenne mais qui investissent dans des proportions plus faibles qu'en moyenne. En conséquence, elles empruntent peu et dégagent une capacité de financement. On y trouve plus souvent qu'ailleurs des communes touristiques et de montagne. Ce sont des communes de plus grande taille qu'en moyenne.

Carte 1 – Répartition des communes rurales selon leur classe en 2021



Source : DGCL

Classe 2 et 2 bis : investisseuses-emprunteuses, endettement important ; montagne (4 526 communes, soit 15 % des communes rurales)

Les communes de la classe 2 ont des dépenses et recettes de fonctionnement par habitant un peu en dessous de la moyenne. Les dépenses d'investissement par habitant sont, en revanche, beaucoup plus fortes (586 €/h. soit deux fois la moyenne), avec un taux d'équipement important (78,2 % contre 35 % en moyenne). Le taux d'autofinancement des investissements y est

sensiblement plus faible qu'en moyenne (54 % contre 84,5 %). Elles ont un besoin de financement de -151 € par habitant alors que les communes de la classe 1 dégagent une capacité de financement. En raison de cette propension à investir, ces communes empruntent beaucoup et ont une dette par habitant très élevée (1 125€/h.). Leur taux d'endettement (155 %) et leur délai de

désendettement (6,5 ans) montrent une situation apparemment dégradée mais ces communes restent en fait peu de temps (2 ans) dans cette classe (*graphique 12*). Elles regroupent 4 144 communes, soit 13,7 % des communes rurales. Elles sont d'une taille un peu en dessous de la moyenne (679 h.). Les communes de montagne sont surreprésentées dans cette classe. Ces communes de la classe 2 sont surreprésentées en Auvergne-Rhône-Alpes et dans le Grand Est.

Les communes de la classe 2 bis ressemblent à celles de la classe 2 mais avec des volumes budgétaires plus élevés, surtout en ce qui concerne les dépenses d'investissement. Le taux d'équipement (247 %) ainsi que le taux d'endettement (234 %) sont élevés et supérieurs à ceux de la classe précédente. De plus, le délai de désendettement (9,1 ans) y est sensiblement supérieur. Du fait de ce fort investissement, ces communes, dont la capacité d'autofinancement des investissements est faible (36,7 %), empruntent beaucoup. Elles présentent un très

fort besoin de financement (-1 262 €/h.). Cependant, ces communes restent très peu de temps (1,2 an) dans cette classe. Elles ont une taille sensiblement plus petite (274 h.) que dans la classe précédente et sont peuplées d'habitants plus riches que la moyenne. Les communes de montagne y sont davantage présentes qu'en moyenne (29,7 % contre 18,5 %), de même que les communes rurales à habitat très dispersé. Les bourgs ruraux y sont très peu présents. Cette classe compte 383 communes, soit 1,3 % des communes rurales. Elles sont surreprésentées dans le Grand Est et en Bourgogne – Franche-Comté. **En résumé, les communes de la classe 2 et 2 bis font un effort d'investissement ponctuel élevé. 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. Ce sont des communes de plus petite taille qu'en moyenne.**

Classe 3 : Communes atypiques avec une très forte épargne donc très faible endettement ; tourisme et petites communes (8 communes, soit 0,03 % des communes rurales)

Les communes de la classe 3 ont des volumes budgétaires par habitant extrêmement élevés. Cette classe est très réduite (8 communes) du fait des montants en jeu. Elles dégagent une très forte épargne brute par habitant, avec un taux d'épargne brute élevé (46,4 % contre 20,6 % en moyenne). Leur endettement est faible (taux d'endettement de 12,9 % contre 76,6 % en moyenne). De même, le délai de désendettement est très bas avec 0,3 an (3,7 ans en moyenne). Elles investissent un peu plus qu'en moyenne avec un taux d'autofinancement des investissements élevé (97,9 % contre 84,5 % en moyenne). Compte tenu

de cette situation financière favorable, elles empruntent très peu et ont une capacité de financement par habitant sensiblement supérieure à la moyenne (+310 €/h. contre +27 €/h. en moyenne). Le Mont-Saint-Michel appartient à cette classe. Ce sont des communes rurales à habitat très dispersé pour la moitié. Elles sont de petite taille (330 habitants en moyenne) peuplées d'habitants moins riches que la moyenne. **En résumé, les communes de la classe 3 ont des volumes budgétaires élevés. Elles sont dans une situation financière favorable avec une forte épargne brute par habitant et un endettement très faible. Elles sont de petite taille.**

Classe 4 : se compose de la grande majorité des communes ; elles présentent de faibles volumes budgétaires, sans situation financière particulière notable (18 420 communes, soit 60,7 % des communes rurales)

Les communes de la classe 4 ont des volumes budgétaires inférieurs à la moyenne, tant en fonctionnement qu'en investissement. Elles dégagent une capacité de financement supérieure à la moyenne (+62 €/h.) et empruntent peu. Leur endettement est assez faible (taux d'endettement de 57 % et délai de désendettement de 2,5 ans plus faibles qu'en moyenne). Leur taux d'équipement

est le plus faible de toutes les classes avec 28 % (contre 35 % en moyenne). A contrario, leur taux d'autofinancement des investissements est le plus fort de toutes les classes avec 107,6 % (contre 84,5 % en moyenne). Les parts de communes de montagne, touristiques et de bourgs ruraux y sont moins fortes qu'en moyenne. Leur taille est en dessous de la moyenne. Elles restent longtemps

dans cette classe (4,7 ans). Elles sont surreprésentées dans les Hauts de France et en Normandie. En résumé, la classe 4 regroupe la

grande majorité des communes rurales (61 % au total) qui ne se distinguent pas par une situation financière particulière.

Tableau 2 – Caractéristiques des communes rurales selon leur classification statistique

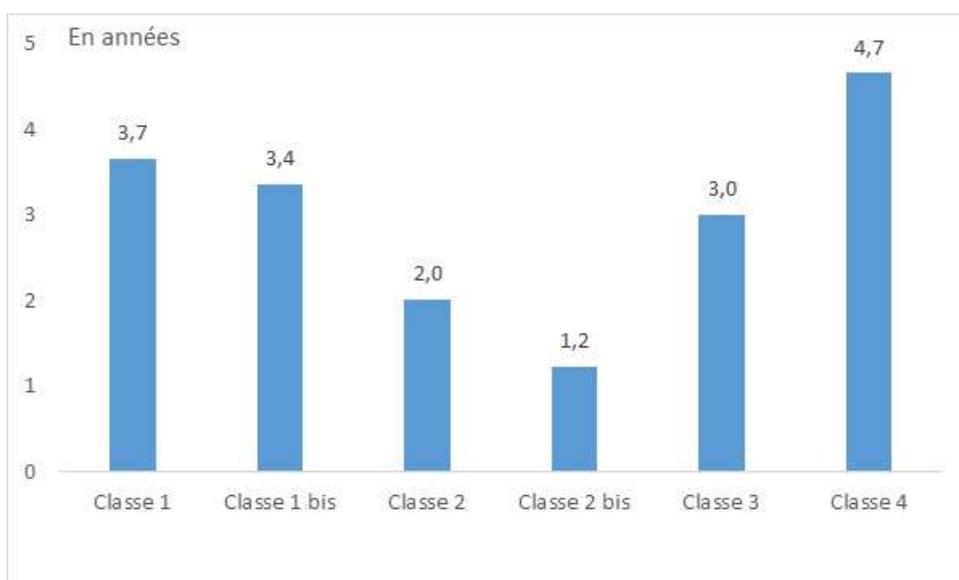
	Ensemble	Classe statistique (typologie)					
		1	1 bis	2	2 bis	3	4
Nombre de communes	30 345	7 000	391	4 144	383	8	18 420
Volumes budgétaire (€ / hab.)							
Dépenses de fonctionnement	631	797	1 840	554	658	5 724	479
dont : - Achats et charges externes	196	242	559	180	237	2 351	152
- Frais de personnels	289	398	749	230	225	1 897	201
- Dépenses d'intervention	77	85	328	65	90	1 054	66
Recettes de fonctionnement	795	970	2 437	726	884	10 686	618
dont : - Impôts et taxes	454	584	1 720	393	458	6 057	323
- Concours de l'Etat	195	207	236	185	207	3 093	186
Epargne brute	164	173	596	172	226	4 962	139
Dépenses d'investissement	290	286	791	586	2 244	6 085	182
Recettes d'investissement	152	159	426	262	756	1 434	104
Capacité de financement	+27	+46	+232	-151	-1 262	+310	+62
Remboursement de dette	72	79	216	118	158	437	48
Emprunts souscrits	65	51	114	231	1 176	368	22
Dette au 31/12	609	697	1 954	1 125	2 067	1 377	352
Ratios financiers							
taux d'épargne brute (en %)	20,6	17,8	24,5	23,7	25,6	46,4	22,5
Taux d'endettement (en %)	76,6	71,9	80,2	154,9	233,9	12,9	57,0
Délai de désendettement (en années)	3,7	4,0	3,3	6,5	9,1	0,3	2,5
Taux d'équipement	35,0	28,5	29,7	78,2	247,1	55,7	28,0
Taux d'autofinancement des investissements (%)	84,5	88,3	102,0	54,0	36,7	97,9	107,6
Revenu annuel des habitants (€ / h.)	13 565	13 526	14 627	13 844	14 185	12 559	13 496
Caractéristiques géographiques							
Part de communes de montagne	18,5%	28,5%	50,3%	23,7%	29,7%	10,4%	12,6%
Part de communes touristiques	5,9%	12,0%	19,9%	6,6%	5,0%	14,6%	3,1%
Nombre moyen d'habitants	768	1 273	895	679	274	330	604
Répartition des communes selon leur type :							
Total communes rurales	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Bourg rural	16,4%	28,3%	14,3%	15,8%	4,4%	16,7%	12,4%
Rural à habitat dispersé	59,9%	45,6%	45,7%	62,7%	60,7%	29,2%	65,0%
Rural à habitat très dispersé	23,7%	26,1%	40,0%	21,6%	34,9%	54,2%	22,7%
Répartition régionale des communes :							
Total communes rurales	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Auvergne - Rhône-Alpes	11,1%	14,1%	21,6%	15,4%	12,2%	ns	8,7%
Bourgogne - Franche-Comté	11,4%	8,7%	6,6%	12,7%	14,2%	ns	12,1%
Bretagne	3,5%	4,0%	0,5%	4,1%	0,8%	-	3,2%
Centre - Val de Loire	5,3%	5,9%	2,6%	3,3%	1,5%	-	5,6%
Corse	1,1%	2,0%	3,6%	1,7%	5,1%	ns	0,6%
Grand Est	14,9%	11,7%	17,0%	17,7%	27,2%	ns	15,2%
Hauts de France	10,3%	5,9%	3,9%	8,6%	7,6%	-	12,6%
Normandie	7,7%	3,2%	2,3%	4,7%	3,8%	ns	10,4%
Nouvelle Aquitaine	13,0%	14,7%	7,2%	10,5%	6,8%	-	13,2%
Occitanie	13,4%	16,5%	17,8%	14,1%	13,9%	ns	11,9%
Pays de la Loire	3,6%	3,6%	0,3%	3,2%	0,7%	-	3,7%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2,4%	5,9%	9,8%	2,1%	3,2%	ns	0,9%
Île-de-France	2,2%	3,2%	4,3%	1,8%	2,9%	ns	1,8%
Guadeloupe	0,04%	0,1%	0,7%	-	-	-	-
Martinique	0,1%	0,2%	0,3%	-	-	-	-
Guyane	0,1%	0,2%	1,0%	-	-	ns	0,001%
La Réunion	0,01%	0,03%	0,6%	-	-	-	-
Mayotte	0,02%	0,1%	-	-	-	-	0,005%

Champ : communes rurales n'ayant pas modifié leur contour entre 2016 et 2021, hors communes nouvelles et hors leurs anciennes communes.

Valeurs moyennes calculées sur 2016-2021. Habitants comptés selon la population « DGF ».

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

Graphique 11 : temps moyen passé dans une classe (entre 2016 et 2021)



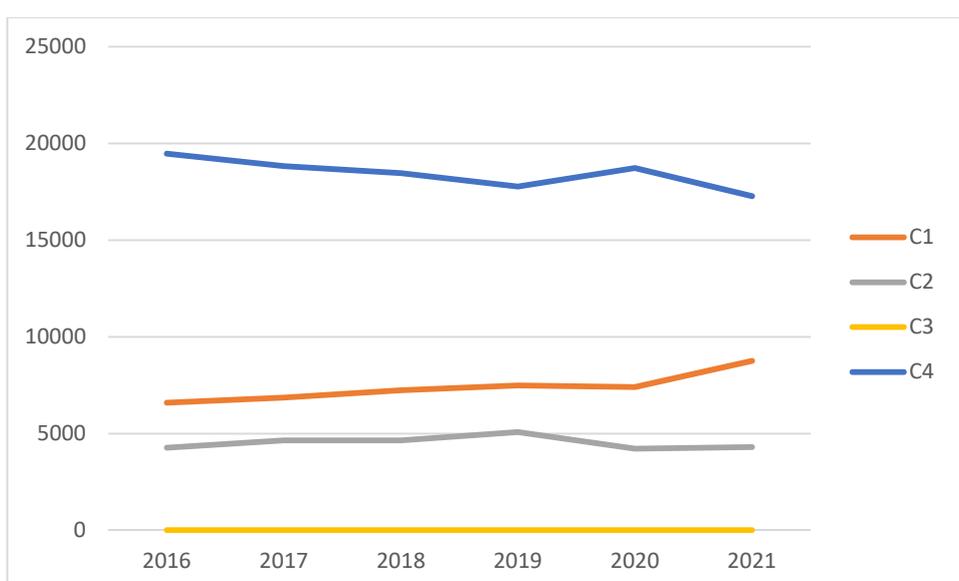
Source : DGCL, données DGFIP, comptes de gestion 2016-2021, budgets principaux, opérations réelles.

La situation vis-à-vis du cycle électoral influe sur les effectifs de ces classes

L'influence du cycle électoral est visible sur les effectifs de la classe 2 («investisseuses-emprunteuses»). Cette classe est à mettre en regard du cycle électoral des investissements pour lequel l'investissement diminue l'année des

élections et la suivante. Les effectifs de la classe 2 chutent ainsi en 2020, année des élections municipales où les investissements sont suspendus, et aussi du fait de la crise sanitaire, au profit de la classe C4. Quant à la classe C4, après une augmentation en 2020, ses effectifs baissent en 2021 au profit de la classe C1 plus endettée.

Graphique 12 : nombre de communes dans chaque classe depuis 2016

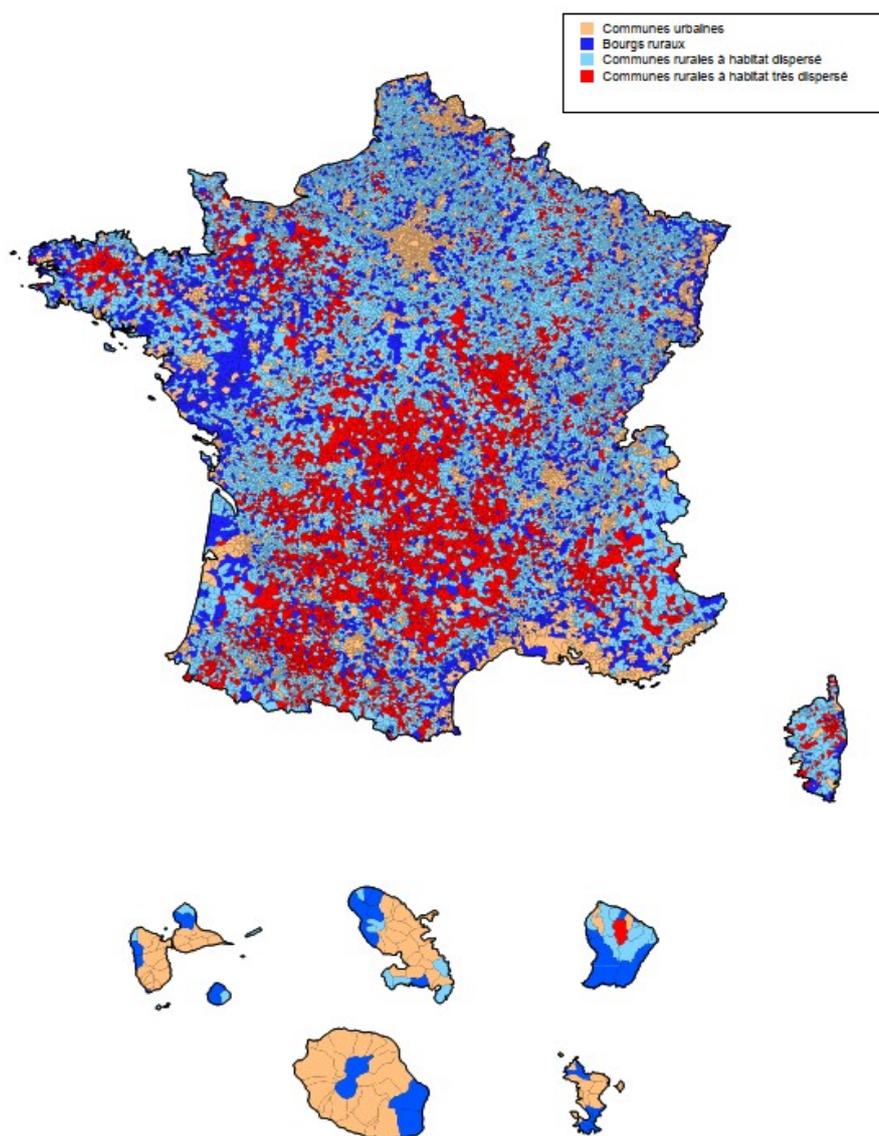


Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion 2016-2021, budgets principaux, opérations réelles.

Les communes rurales

En France, il y a 30 772 communes rurales dont 5 105 bourgs ruraux, 18 398 communes rurales à habitat dispersé et 7 269 communes rurales à habitat très dispersé. Les communes rurales regroupent donc 88 % des communes, les 12 % restant étant des communes urbaines. Les bourgs ruraux sont dispersés sur tout le territoire, mais ils sont plus particulièrement concentrés dans le Pays de la Loire et en Bretagne ainsi que sur la côte ouest atlantique et le pourtour méditerranéen et en Occitanie. Les communes rurales à habitat dispersé se trouvent, pour beaucoup, dans la moitié nord et l'ouest de la France ainsi que dans la région Auvergne-Rhône-Alpes. Les communes rurales à habitat très dispersé se concentrent en Bretagne et Normandie, et dans le massif central et dans les Alpes, Occitanie et Nouvelle-Aquitaine, c'est-à-dire dans la moitié sud de la France.

Carte 2 – Répartition des communes rurales selon leur type de commune



Source : DGCL

Les communes rurales représentent 33 % de la population et 57 % des résidences secondaires, aussi, la population choisie dans cette étude est la population « DGF » (cf. encadré Méthodes, sources et définitions). Il y a seulement 41 communes rurales de plus de 10 000 habitants. La part des communes de montagne parmi les communes rurales est de 18,5 % soit

près de deux fois plus que pour les communes urbaines (9,8 %). Cette part des communes de montagne est très élevée pour les communes rurales à habitat très dispersé avec 31 % contre seulement 15,5 % pour les communes rurales à habitat dispersé et 12 % pour les bourgs ruraux. Par contre, les communes touristiques sont plus fréquentes parmi les bourgs ruraux avec 8,8 % que pour les communes rurales à habitat dispersé (5,5 %) et très dispersé (5,2 %). Pour les communes rurales, plus la taille de l'aire d'attraction des villes est importante et moins la part des communes appartenant à cette tranche de taille est importante, ce phénomène s'accroît pour les communes rurales dont l'habitat est dispersé et très dispersé. C'est l'inverse pour les communes urbaines où plus la tranche de taille de l'aire d'attraction des villes augmente et plus la part des communes appartenant à cette tranche augmente. Ainsi, 29 % des communes rurales sont hors attraction des villes contre 0,8 % seulement pour les communes urbaines, cette part allant jusqu'à 51% pour les communes à habitat très dispersé.

Tableau 3 – Caractéristiques des communes en 2021 selon leur type

	Ensemble	Type de commune rural/urbain				
		Urbain	Rural	dont : bourg rural	rural à habitat dispersé	rural à habitat très dispersé
nombre de communes	34965	4193	30772	5105	18398	7269
Taille moyenne de la commune	2052	11296	792	2180	610	278
Revenu par habitant (€)	15608	16232	14330	14484	14467	12561
Répartition (en %) selon le type de communes						
Communes	100,0	12,0	88,0	14,6	52,6	20,8
Population	100,0	67,2	32,8	15,4	15,0	2,5
Superficie	100,0	11,4	88,6	22,1	46,2	20,3
Résidences secondaires	100,0	43,0	57,0	18,1	29,5	9,4
Proportion (en %) de ...						
Communes de montagne	17,5	9,8	18,5	11,9	15,5	30,9
Communes touristiques	6,1	7,1	5,9	8,8	5,5	5,2
Part des communes (en %) selon la taille de l'aire d'attraction des villes						
00 - Commune hors attraction des villes	25,5	0,8	28,9	15,7	23,9	50,9
11 - Aire de moins de 10 000 habitants	4,4	1,2	4,8	5,1	4,4	5,8
12 - Aire de 10 000 à moins de 20 000 hab.	6,8	3,2	7,3	4,0	7,4	9,3
13 - Aire de 20 000 à moins de 30 000 hab.	5,3	3,4	5,5	2,7	6,5	5,1
14 - Aire de 30 000 à moins de 50 000 hab.	6,0	5,2	6,1	5,3	6,5	5,6
21 - Aire de 50 000 à moins de 75 000 hab.	6,9	5,2	7,1	6,2	8,3	4,7
22 - Aire de 75 000 à moins de 100 000 hab.	3,4	2,9	3,5	3,9	3,6	3,0
23 - Aire de 100 000 à moins de 125 000 hab.	3,6	2,3	3,7	3,5	3,8	3,7
24 - Aire de 125 000 à moins de 150 000 hab.	4,4	3,8	4,5	5,4	5,2	2,4
25 - Aire de 150 000 à moins de 200 000 hab.	4,1	5,9	3,8	6,3	4,3	1,0
31 - Aire de 200 000 à moins de 300 000 hab.	4,3	6,2	4,0	5,4	4,6	1,5
32 - Aire de 300 000 à moins de 400 000 hab.	5,0	8,3	4,5	7,4	4,9	1,3
33 - Aire de 400 000 à moins de 500 000 hab.	4,0	7,2	3,6	6,2	3,6	1,7
34 - Aire de 500 000 à moins de 700 000 hab.	3,0	4,8	2,8	3,9	3,3	0,9
41 - Aire de 700 000 à moins de 1 000 000 d'hab.	3,5	10,0	2,6	6,5	2,4	0,4
42 - Aire de 1 000 000 d'hab. ou plus (hors Paris)	4,3	13,0	3,2	5,7	2,8	2,3
50 - Aire de Paris	5,5	16,6	4,0	6,7	4,6	0,5
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : DGCL.

Méthodes et définitions

La classification ascendante hiérarchique (CAH), est une méthode qui permet de classer un ensemble d'individus statistiques (ici les communes rurales), en plusieurs classes les plus différentes possibles composées d'unités 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 taux d'équipement (voir définition ci-dessous).

Les communes rurales et urbaines : La grille communale de densité permet de classer les communes en fonction du nombre d'habitants et de la répartition de ces habitants sur leur territoire. Plus la population est concentrée et nombreuse, plus la commune est considérée comme dense. L'appartenance à un niveau de la grille n'est pas simplement liée à la densité moyenne de population calculée sur l'ensemble de la commune (incluant les surfaces non habitées comme les forêts, la montagne et les champs), elle prend en compte la présence au sein de la commune de zones concentrant un grand nombre d'habitants sur une faible surface. Dans son premier niveau, à 3 catégories, la grille communale permet ainsi de distinguer trois types de communes : les communes densément peuplées, les communes de densité intermédiaire et les communes rurales. Les communes densément peuplées et les communes de densité intermédiaire constituent l'espace urbain et sont appelées « communes urbaines ». Au sein des communes rurales, la grille distingue les « bourgs ruraux », le « rural à habitat dispersé » et le « rural à habitat très dispersé ».

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.

Le taux d'équipement : est le ratio des dépenses d'équipement «brutes» sur les recettes de fonctionnement. Il indique l'effort d'équipement de la collectivité au regard de ses ressources. Les dépenses d'équipement «brutes» sont comptabilisées comme suit : dépenses des comptes 20 (immobilisations incorporelles), sauf 204 (subventions d'équipement versées), 21 (immobilisations corporelles), 23 (immobilisations en cours, diminué des crédits des comptes 236, 237 et 238), 454 (travaux effectués d'office pour le compte de tiers), 456 (opérations d'investissement sur établissement d'enseignement) et 458 (opérations d'investissement sous mandat). Les travaux en régie (crédit du compte 72 en opérations budgétaires) sont ajoutés au calcul.

Pour en savoir plus :

BIS n°149 : « 17 000 communes de moins de 500 habitants : plusieurs profils très différents », Guillaume Leforestier et Xavier Niel, février 2021, DGCL.

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

Ministère chargé des collectivités territoriales

Direction Générale des Collectivités Locales

2, Place des Saussaies – 75800 PARIS Cedex 08 – Téléphone : 01 40 07 68 29 – Télécopie : 01 49 27 34 29

Directrice de la publication : Cécile RAQUIN