

Zoom sur le patrimoine des villes moyennes et intercommunalités



JUIN 2022


LA
BANQUE
POSTALE
Citoyenne


VILLES
de
FRANCE
VILLES & AGGLOMERATIONS

Zoom sur le patrimoine des villes moyennes et intercommunalités



Sommaire

1 - Échantillon des villes sélectionnées	3
2 - Un actif net de presque 105 milliards d'euros	4
3 - Un poids de l'actif net et une dynamique plus importants pour les communes siège de leur EPCI	5
4 - Une légère progression des recettes et une maîtrise des dépenses de fonctionnement	6
5 - Les charges de centralité représentent la deuxième dépense des communes	8
6 - Évolution des comptes des EPCI entre 2015 et 2021	10
7 - Répartition du coût des équipements ayant vocation à être utilisés par les communes limitrophes (culture, sport et jeunesse)	11

Méthodologie



Étude réalisée par La Banque Postale
en partenariat avec Villes de France

Création graphique - mise en page :  JUSTE UNE IMAGE

Coordination de la publication :
Armand PINOTEAU, Directeur administratif et financier
armand.pinoteau@villesdefrance.fr

Edito

En cette période de sortie de crise sanitaire, de reprise de l'inflation, de raidissement de l'économie, et donc de fortes contraintes sur les finances publiques, *Villes de France* et La Banque Postale ont souhaité réaliser en partenariat cette étude « *Zoom sur le patrimoine des Villes de France et leurs intercommunalités* », fondée sur une analyse des comptes de gestion sur ces 5 dernières années.

En effet, bien que les villes moyennes et leur intercommunalité disposent d'un inventaire de leur patrimoine, elles ont encore une idée assez incomplète de sa valorisation, et n'appréhendent peut-être pas suffisamment ses fonctions.

L'exacte connaissance de notre patrimoine est pourtant une nécessité pour soulager nos charges, optimiser nos politiques locales, et devient aussi un moyen d'apporter des réponses tangibles aux nouveaux défis environnementaux (coûts des énergies, accessibilité, logement...). Elle s'inscrit également dans les démarches de modernisation comptables qui visent, entre autres, à une transparence améliorée au bénéfice des citoyens.

Dans cette perspective, il nous est apparu important de réaliser ce zoom, qui rappelle en particulier de quoi sont constitués les 105 milliards d'euros d'actifs des Villes de France, les dynamiques qui ont affecté ses composantes ces dernières années, le poids des charges de centralité, ou encore l'importance des équipements à caractère culturel ou sportif dans les villes moyennes.

À travers des évaluations, illustrations et graphiques, ce zoom réaffirme en quelques chiffres, les enjeux d'une gestion plus active de notre patrimoine.

Serge Bayard

Directeur général adjoint de la Banque
de Financement et d'Investissement
de La Banque Postale

Caroline Cayeux

Maire de Beauvais
Présidente de la CA du Beauvaisis
Présidente de Villes de France

1 - Échantillon des villes sélectionnées



Les communes prises en compte dans cette étude correspondent aux villes dont la population INSEE au 1er janvier 2021 est comprise entre 15 000 et 100 000 habitants, à l'exclusion des communes nouvelles créées depuis le 1er janvier 2015 et des communes de la petite couronne francilienne (départements 92-93-94).

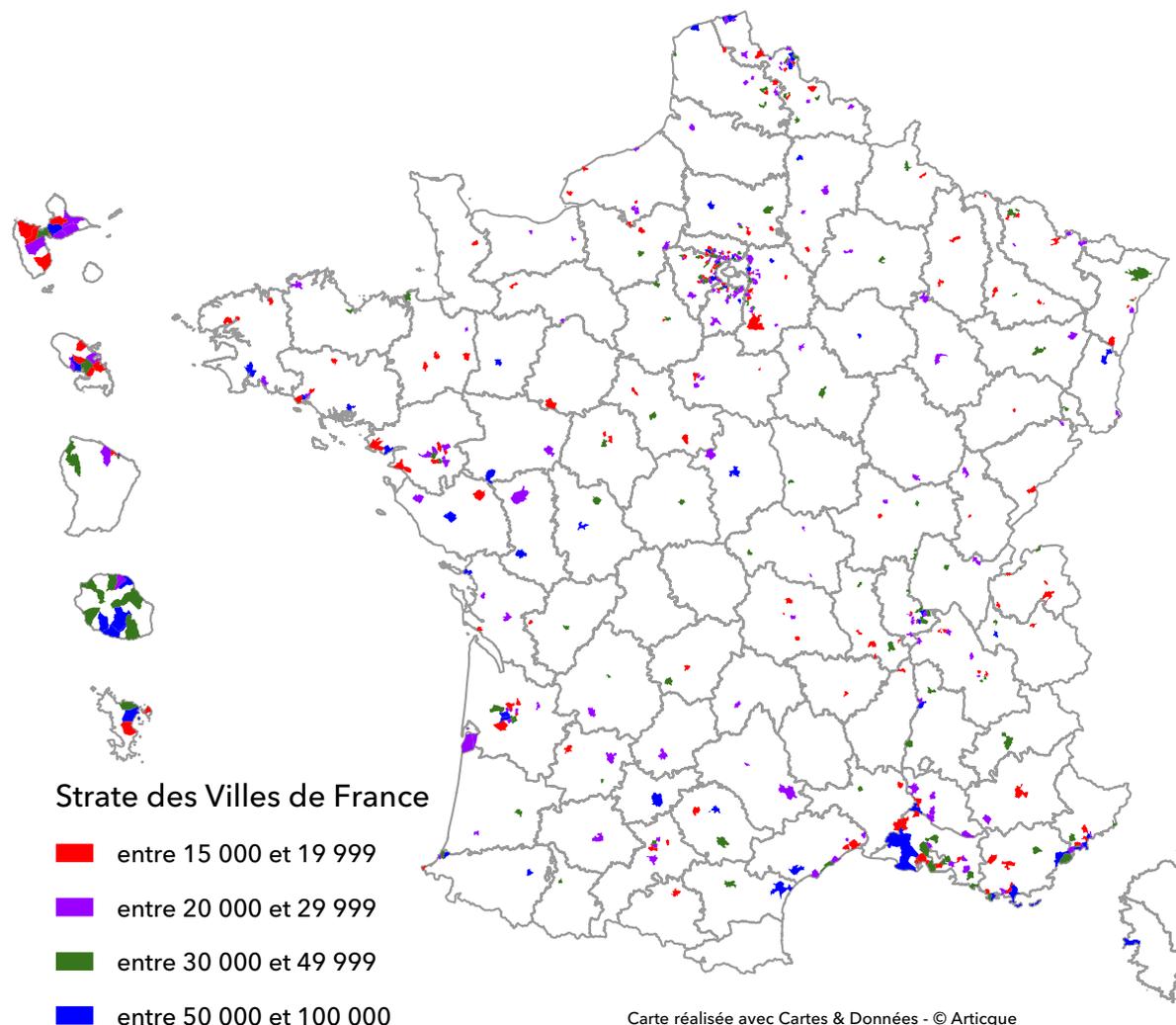
Le nombre de communes de l'échantillon représente 496 communes pour 14 865 424 habitants.

Ces communes ont été regroupées en 4 strates :

Strates	Nombre de communes	Population INSEE 2021
entre 15 000 et 19 999 habitants	156	2 664 831
entre 20 000 et 29 999 habitants	169	4 079 950
entre 30 000 et 49 999 habitants	114	4 358 020
entre 50 000 et 100 000 habitants	57	3 762 623
Total échantillon	496	14 865 424

En 2021, 203 communes de l'échantillon sont le siège de leur EPCI.

Répartition des villes de France de l'échantillon

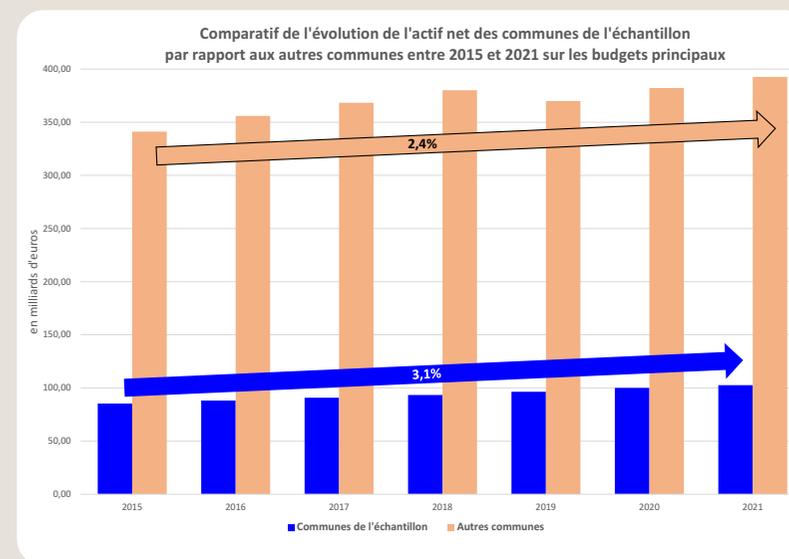
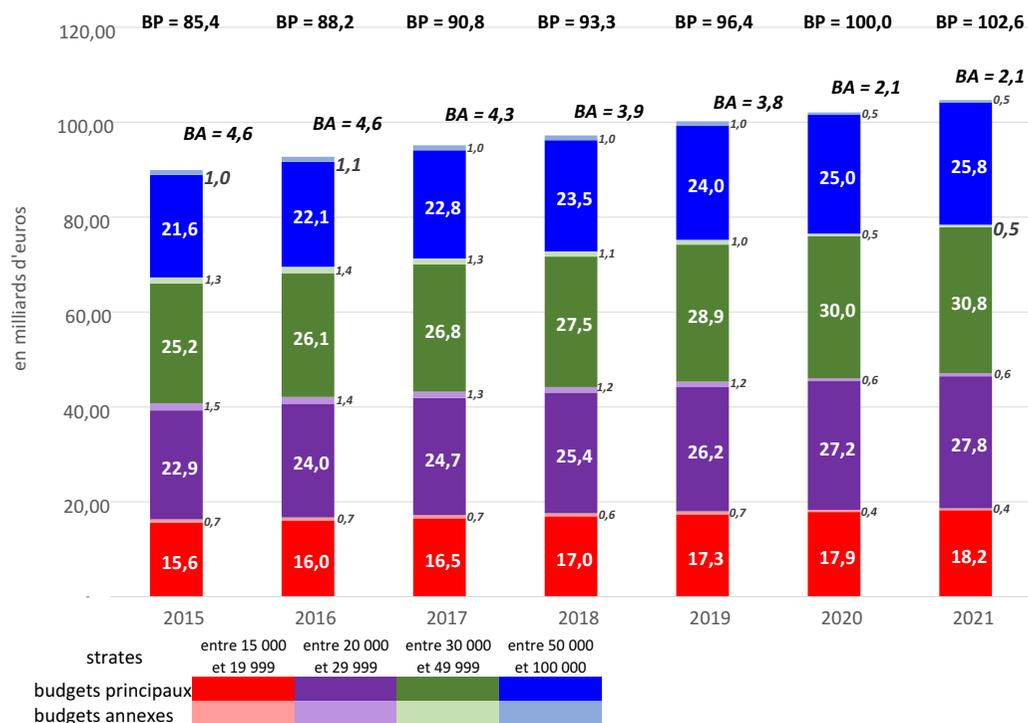


Carte réalisée avec Cartes & Données - © Artique
Source : Population INSEE 2021 - Traitement La Banque Postale

2 - Un actif net de presque 105 milliards d'euros



Évolution de l'actif net des communes par strate
entre 2015 et 2021 tous budgets confondus



En 2021, l'actif net des dépenses d'équipement (immobilisation - amortissement) s'élève à 104,7 milliards d'euros tous budgets confondus (B.P. et B.A.) pour les villes de l'échantillon.

Dans les budgets principaux, le patrimoine est ainsi passé de 85,4 à 102,6 milliards d'euros entre 2015 et 2021 (soit +3,1 % par an en moyenne, variant de 2,6 à 3,4 % en fonction des strates), quant à eux, les budgets annexes sont passés de 4,6 à 2,1 milliards d'euros (soit -12,3 % par an en moyenne, variant de - 9,0 à - 14,1 %) suite aux transferts des

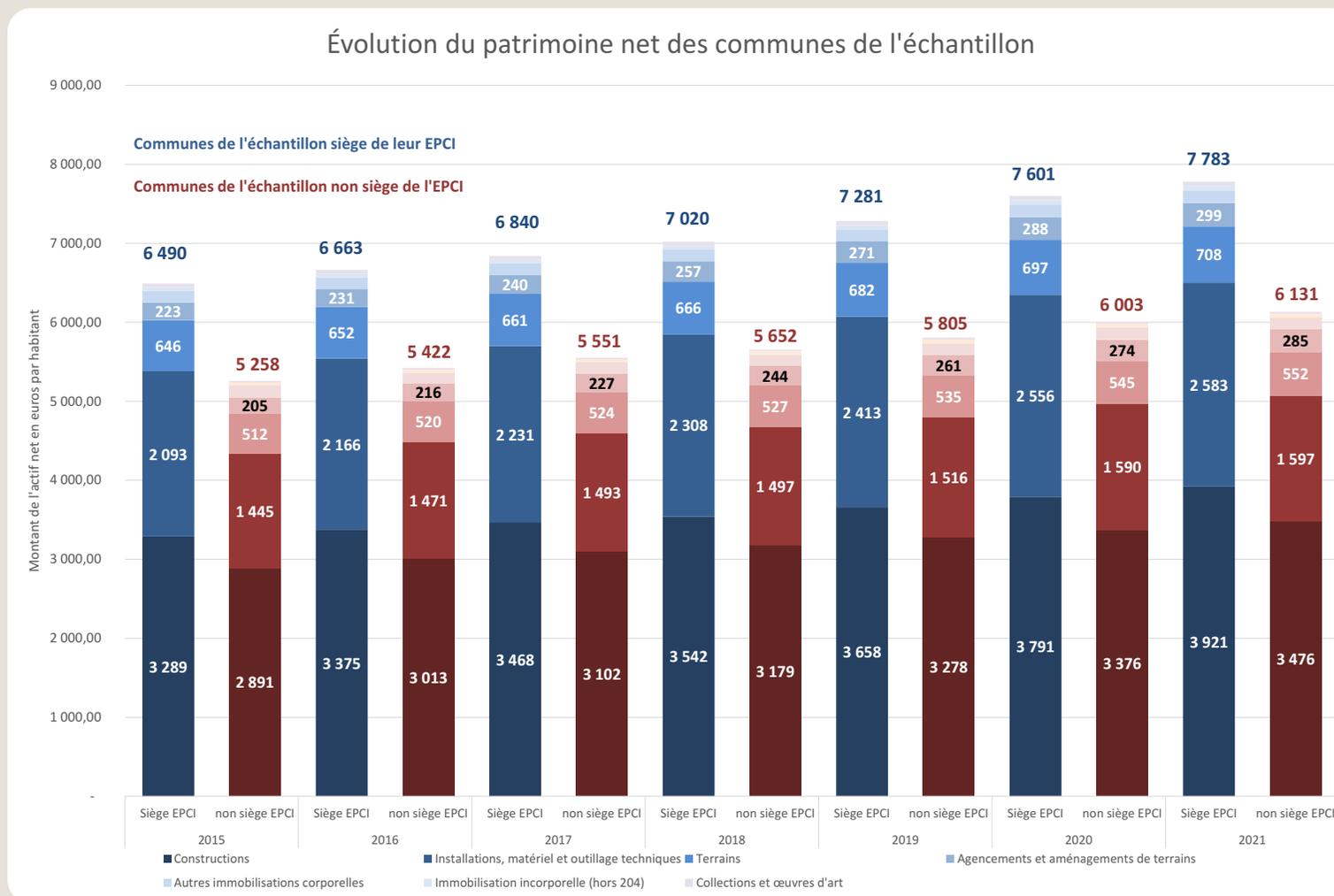
compétences liés à la mise en œuvre de la loi NOTRe (le nombre de budgets annexes « eau » et « assainissement », 296 en 2015, n'est plus que de 69 en 2021).

L'augmentation moyenne annuelle du patrimoine des budgets principaux, entre 2015 et 2021, a été **plus importante pour ces villes (+3,1 %) que pour les autres communes (+2,4 %)**.

3 - Un poids de l'actif net et une dynamique plus importants pour les communes siège de leur EPCI



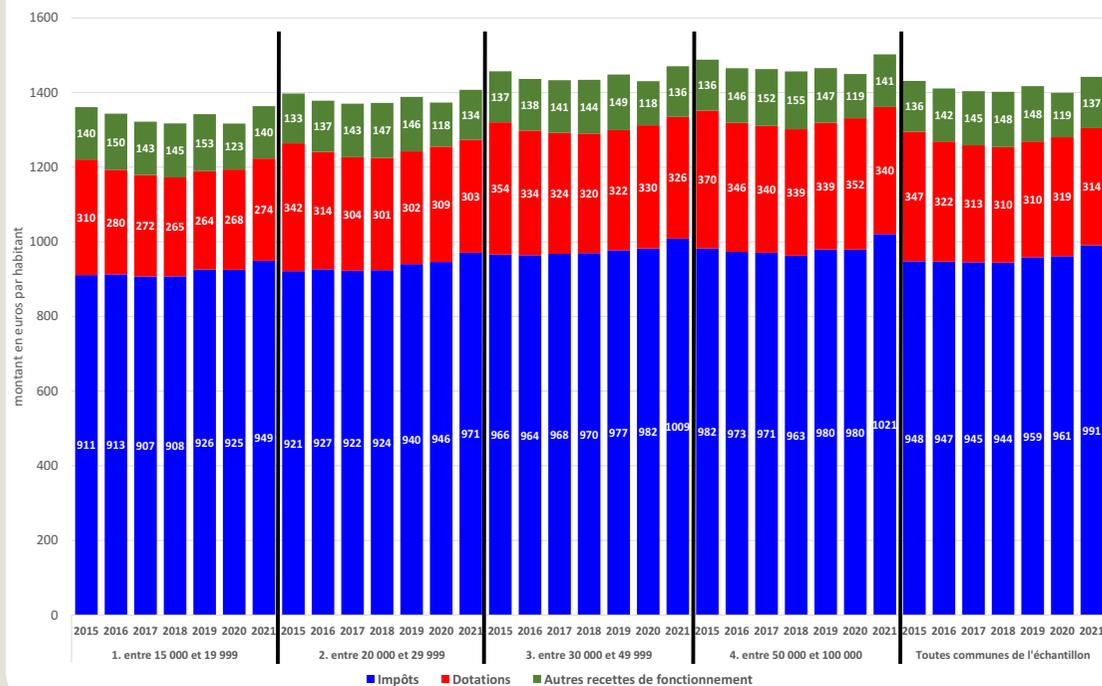
Entre 2015 et 2021, l'actif net (en euros par habitant) des communes siège de leur EPCI a progressé de + 3,1 % en moyenne par an (contre + 2,6 % pour les communes non-sièges). L'écart du montant de l'actif net représente ainsi 27 % au profit des communes sièges avec toutefois des différences entre les différents postes d'actif (13 % pour les constructions, 62 % pour les installations, matériel et outillage technique et 178 % pour les collections et œuvres d'art).



4 - Une légère progression des recettes et une maîtrise des dépenses de fonctionnement



Évolution des recettes de fonctionnement des communes de l'échantillon



Les recettes de fonctionnement ont progressé de 0,7 % entre 2015 et 2021, malgré une baisse importante des dotations de fonctionnement versées par l'État (- 9,5 %). Les recettes fiscales notamment, ont augmenté de + 4,5 % (+ 11,9 % pour les impôts locaux entre 2015 et 2021, sachant que la revalorisation des bases des valeurs locatives a été de + 6,3 % sur la même période).

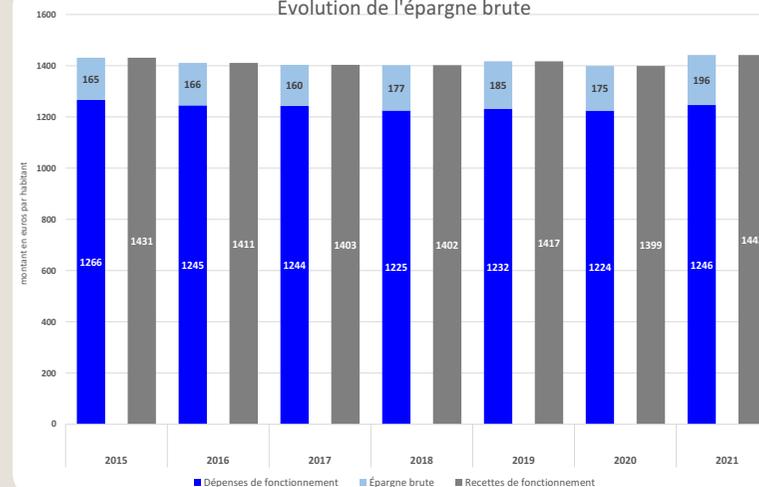
La réduction des dépenses de fonctionnement sur la même période (- 1,6 %) a permis d'améliorer l'épargne brute (+ 18,6 %).

Les dépenses d'investissement des villes de l'échantillon se conforment au schéma classique de l'évolution au

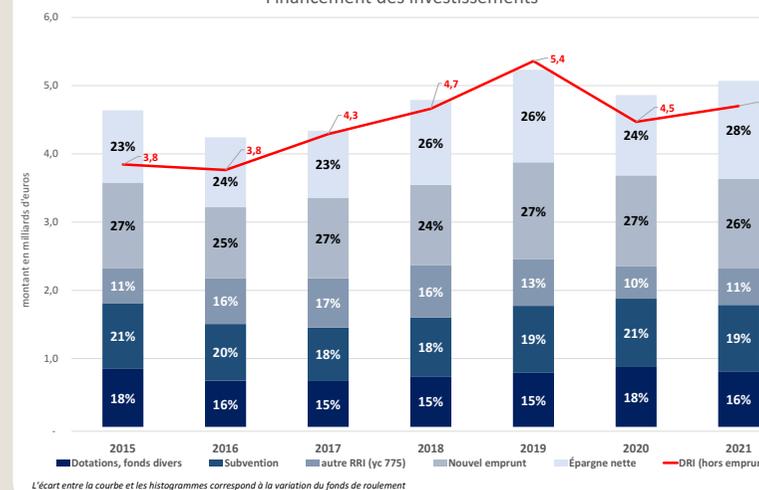
cours des mandatures communales (avec un pic d'investissement en fin de mandature).

L'épargne nette (épargne brute - remboursement de l'annuité du capital de la dette) a progressé pour atteindre 28 % des recettes d'investissement en 2021. L'écart entre la courbe des dépenses d'investissement (hors remboursement de la dette) et l'histogramme des recettes d'investissement montre un excédent chaque année (hors année 2019) faisant ainsi progresser la trésorerie des communes de l'échantillon (+ 45 % entre 2015 et 2021), représentant en 2021, deux mois de leurs dépenses totales¹.

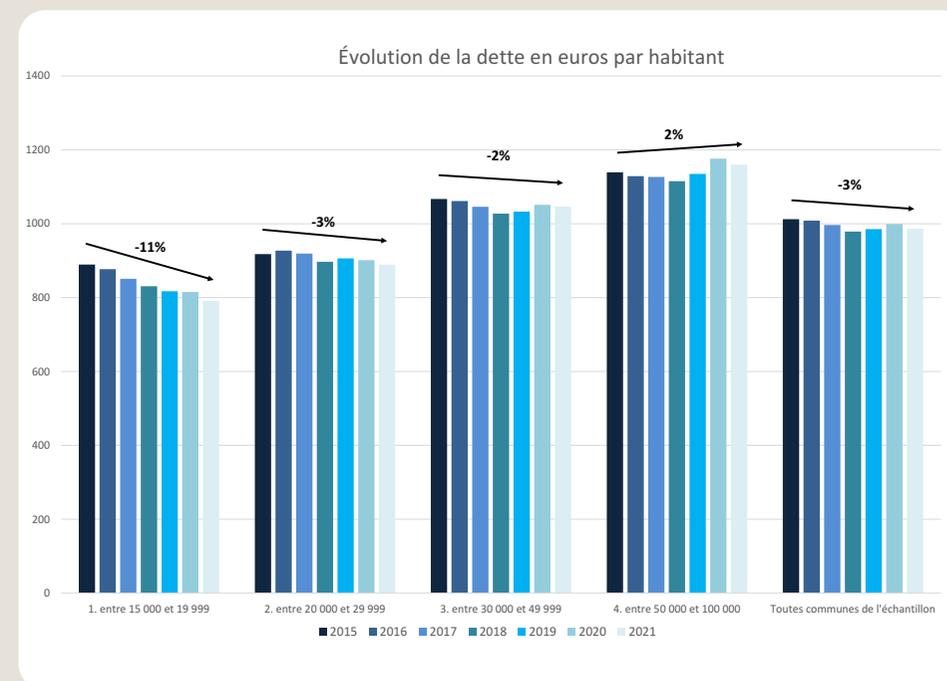
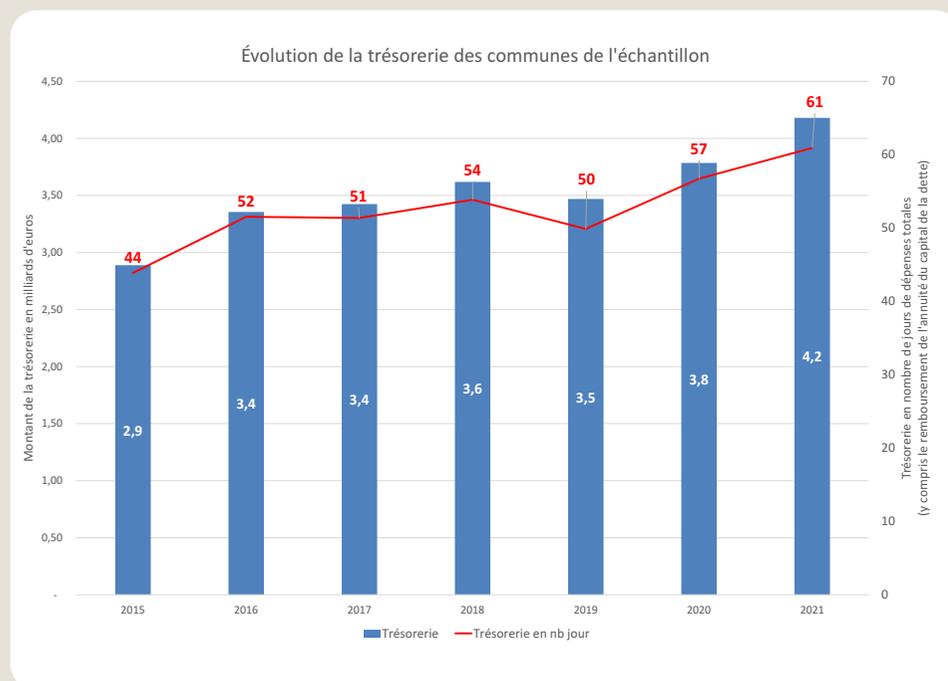
Évolution de l'épargne brute



Financement des investissements



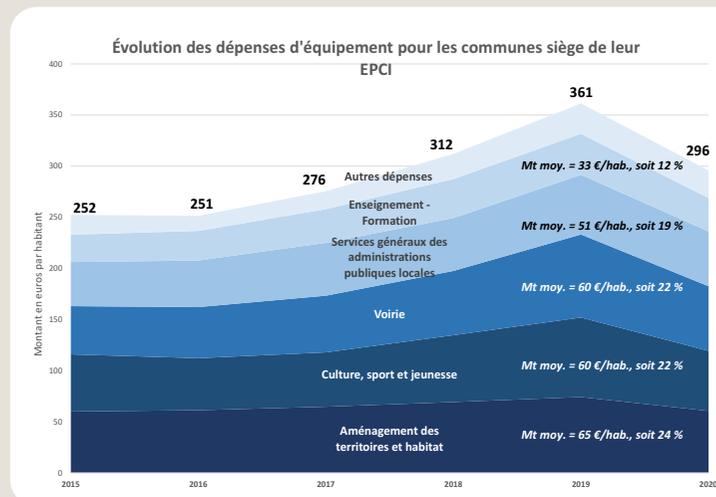
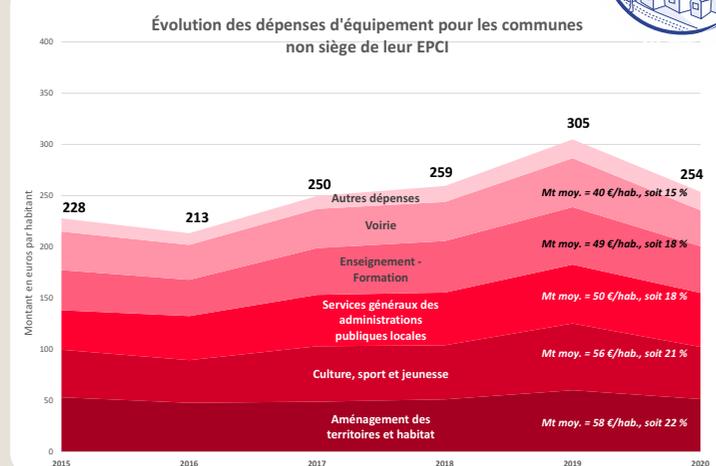
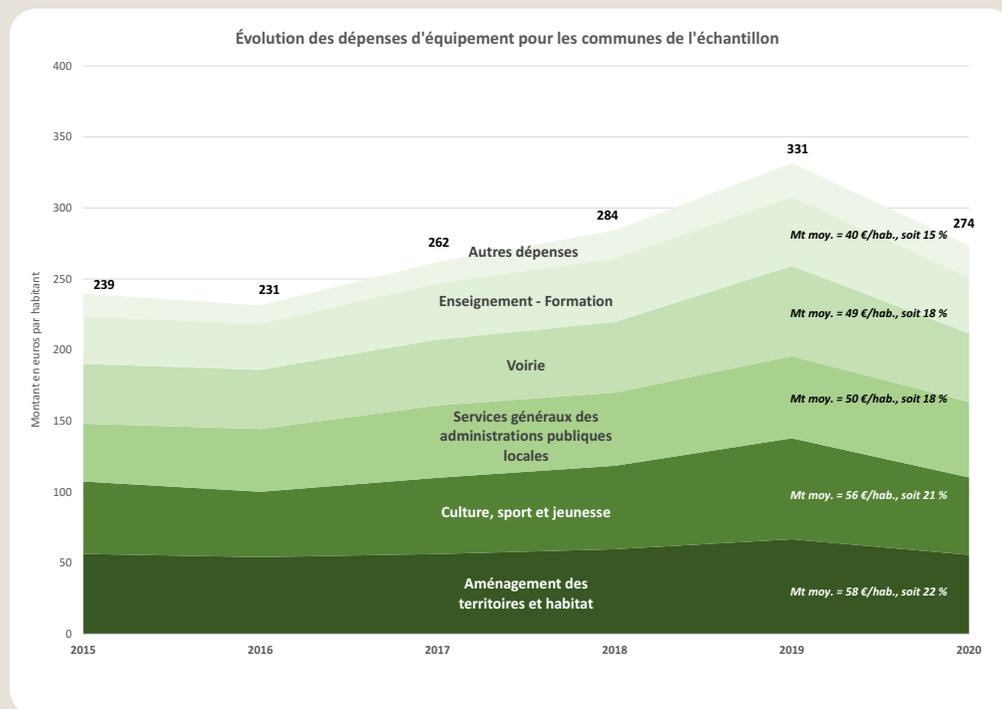
¹ Dépenses totales (en nb de jour) = dépenses de fonctionnement + dépenses d'investissement y compris annuité du capital de la dette sur l'année divisée par 360 jours



Le recours à l'emprunt s'est maintenu en apportant 24 à 27 % du besoin de financement. Au cours de la période 2015-2021, l'encours de dette a baissé pour toutes les strates (hors les plus grandes communes) de 3 % en moyenne (- 11 % pour les plus petites communes). Pour les communes de 50 000 à 100 000 habitants, l'encours de dette a en revanche progressé de + 2 %.

L'amélioration de l'épargne brute et la baisse de l'encours de la dette ont permis de réduire la capacité de désendettement de 6,1 à 5,0 ans.

5 - Les charges de centralité représentent la deuxième dépense des communes



L'analyse fonctionnelle des comptes des communes de l'échantillon permet d'identifier des équipements qui ont vocation à être utilisés par les communes limitrophes, souvent appelés équipements de centralité. Ces équipements concernent principalement la compétence culture (musée, bibliothèque, médiathèque, théâtre, etc.), sport (piscine, salle de sports, stade, etc.) et jeunesse (centres de loisirs, etc.).

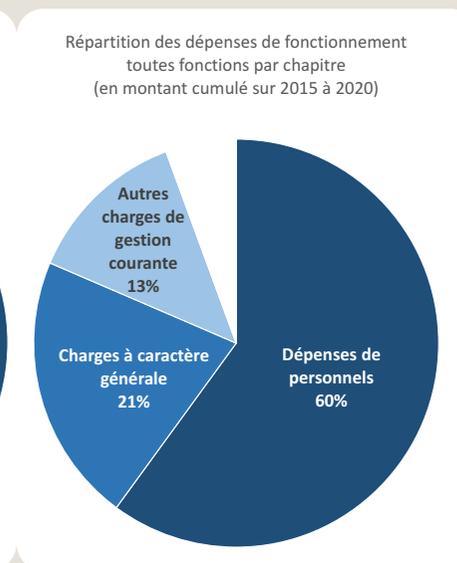
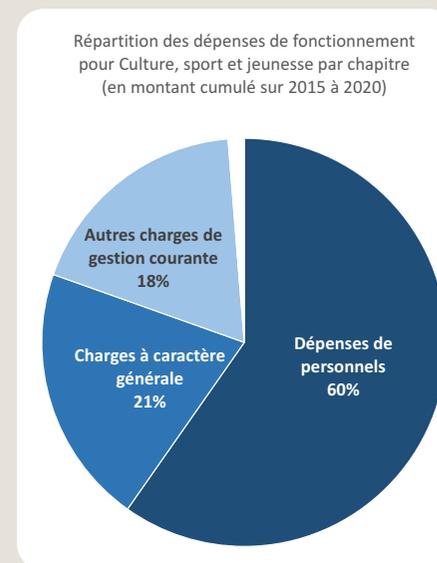
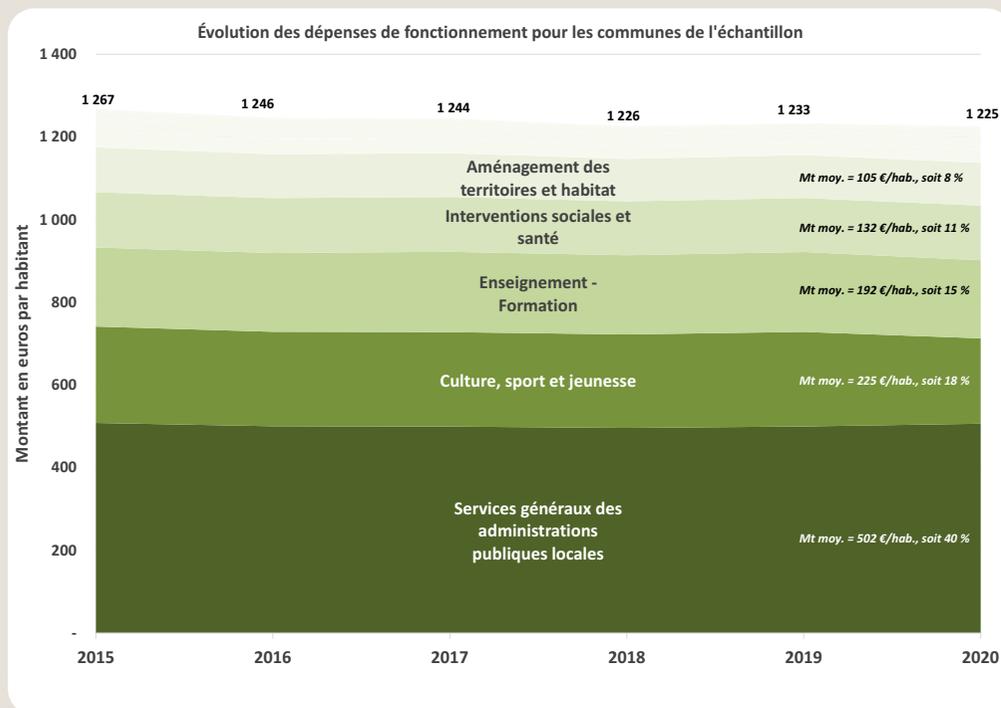
À cet égard, il est intéressant de mettre en perspective l'évolution des dépenses d'équipement (en investissement) et de comparer le coût de fonctionnement associé.

En moyenne **les communes de l'échantillon investissent 56 € par habitant pour des équipements de centralité**, cela représente **plus du cinquième (21 %) de leurs dépenses d'équipement totales** (270 € en moyenne par an).

Cette moyenne est cependant différenciée si on analyse séparément les communes qui sont le siège de leur EPCI et les autres (60 €/hab. soit 22 % des 291 € en moyenne par an vs 52 €/hab. soit 19 % des 252 € en moyenne par an).

Si les dépenses d'équipement liées à l'aménagement des territoires restent le premier poste d'investissement, les dépenses de voirie prennent la troisième place pour les communes sièges contre la cinquième pour les autres communes de l'échantillon.

L'analyse des dépenses de fonctionnement montre que les communes dépensent en moyenne 18 % de leur budget pour les charges de centralité.

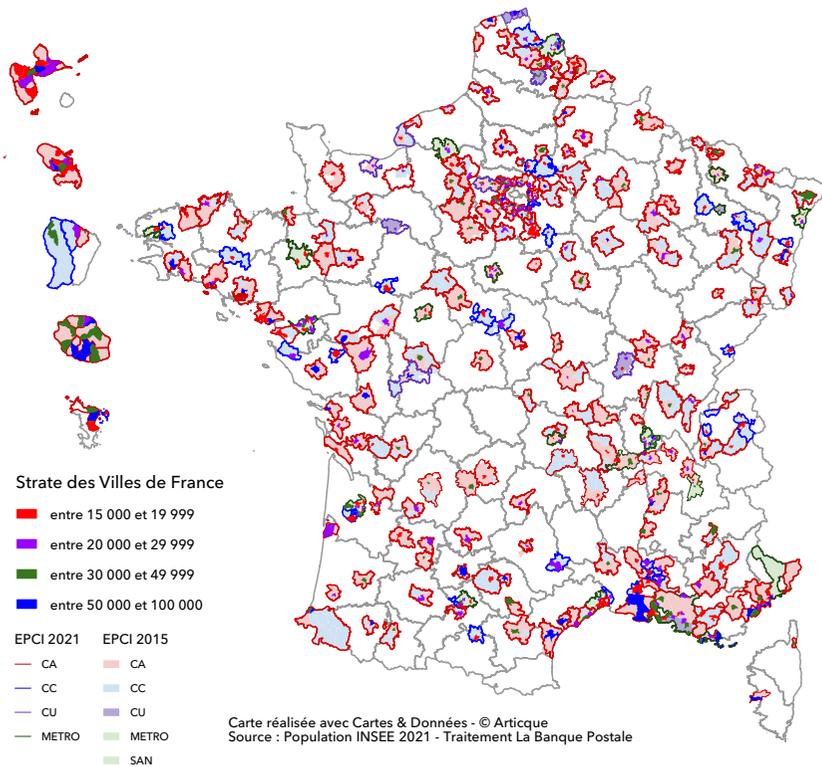


Entre 2015 et 2020, les communes de l'échantillon ont dépensé en moyenne près de 2 milliards d'euros par an de charges de personnel pour le fonctionnement des équipements de centralité.

La répartition des dépenses sur les deux principaux chapitres est identique pour « culture, sport et jeunesse » et pour les autres domaines. En revanche, les autres charges de gestion courante (chapitre 65) sont plus importantes étant donné le montant des subventions versées aux associations (la dépense du chapitre 65 représente 18 % pour « culture, sport et jeunesse »).

6 - Évolution des comptes des EPCI entre 2015 et 2021

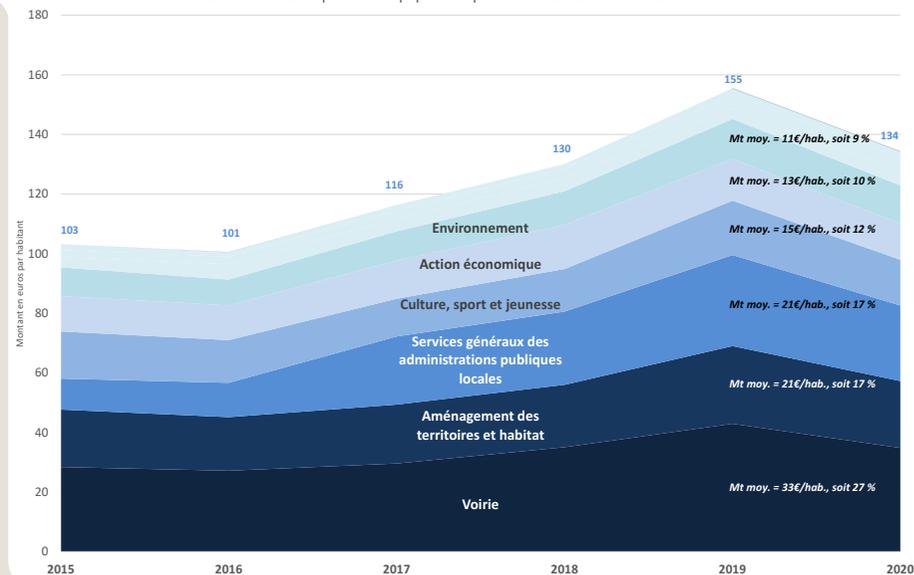
Répartition des villes de France de l'échantillon



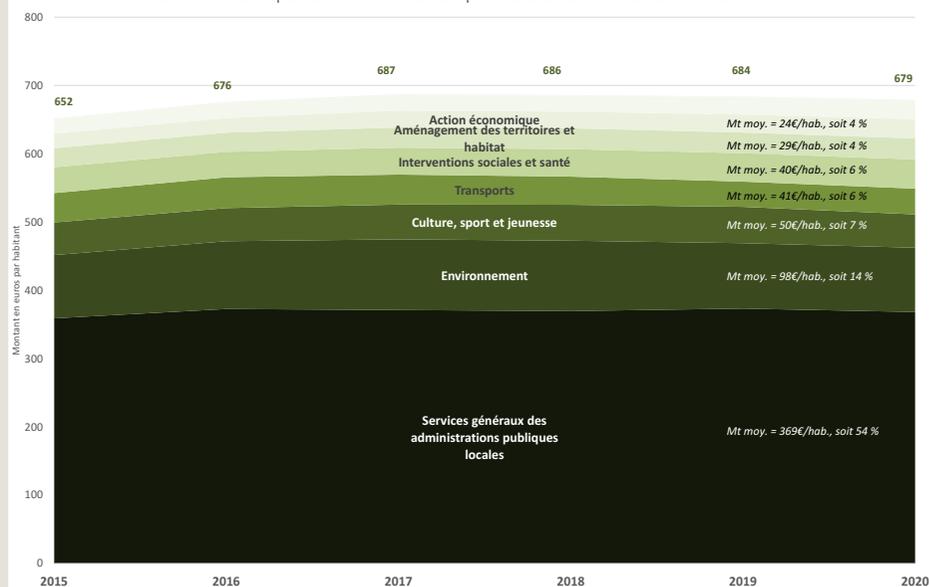
Afin de tenir compte de l'évolution des périmètres des EPCI entre 2015 et 2021, les territoires des EPCI 2021 ont été reconstitués à partir des EPCI 2015. L'EPCI 2015 a été inclus dans le périmètre si plus de 50 % de ses communes appartiennent à l'EPCI 2021.

En moyenne les EPCI ont investi 123 €/hab. sur la période de 2015 à 2020 (soit un total de 26,3 milliards d'euros sur la totalité de la période). Les principales dépenses d'équipement correspondent à la voirie qui représente 27 % de la dépense, l'aménagement des territoires et l'habitat, et les services généraux pour 17 % chacun. Les équipements liés à la culture, au sport et à la jeunesse arrivent en quatrième position et représentent 12 % de la dépense, juste avant l'action économique et les dépenses liées à l'environnement.

Évolution des dépenses d'équipement pour les EPCI des communes de l'échantillon



Évolution des dépenses de fonctionnement pour les EPCI des communes de l'échantillon



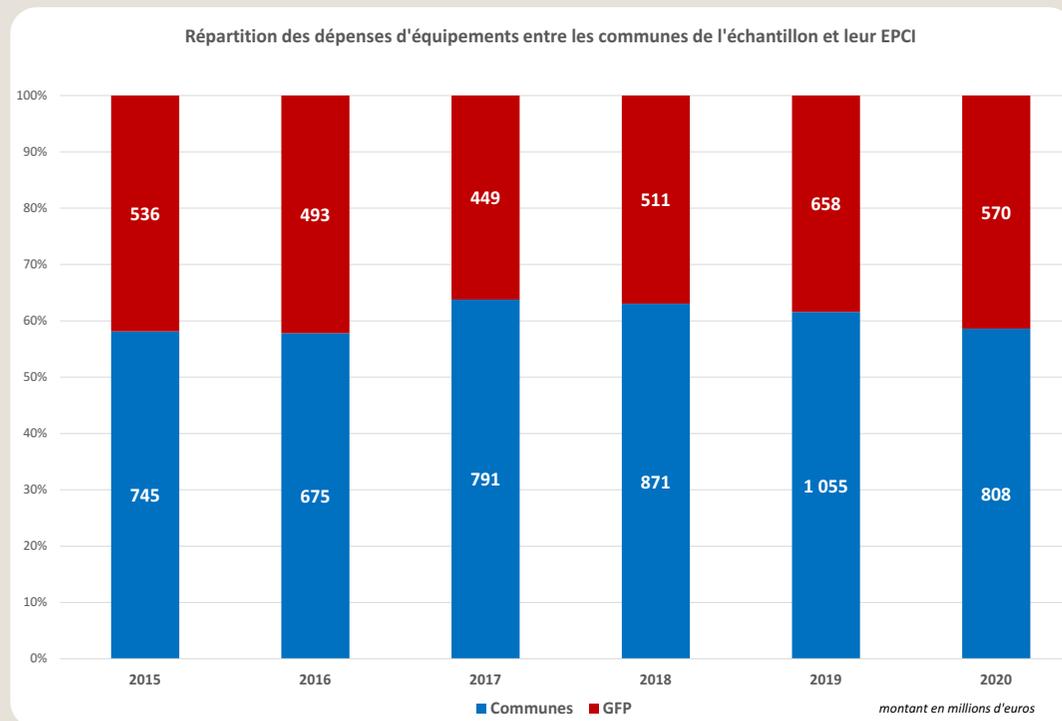
Globalement les dépenses de fonctionnement ont peu évolué sur la période 2015-2020, cela confirme l'absence de transferts significatifs sur les compétences des budgets principaux.

7 - Répartition du coût des équipements ayant vocation à être utilisés par les communes limitrophes (culture, sport et jeunesse)



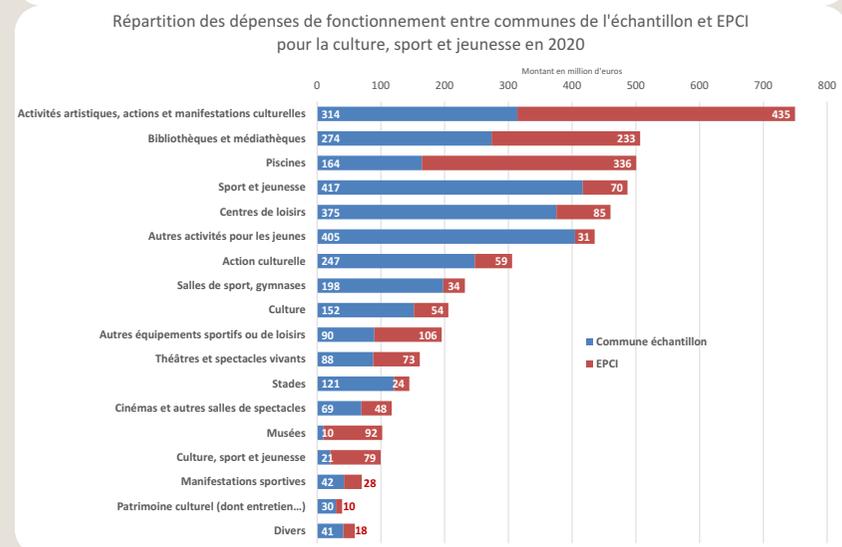
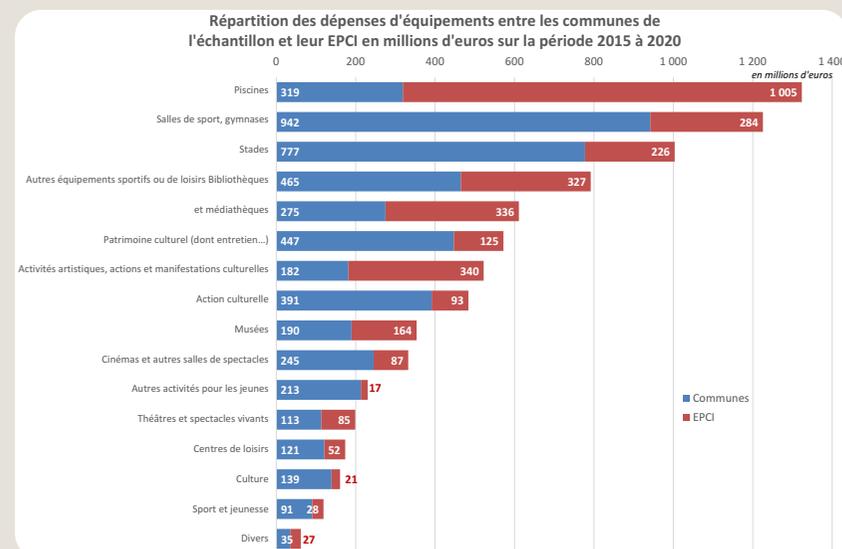
La comparaison de ces dépenses d'équipements entre les communes et les EPCI, montre que le montant des dépenses est plus important pour les communes de l'échantillon (60 % en moyenne) sur la période 2015 à 2021.

Cette répartition est cependant différente en fonction du type d'équipement.



Les EPCI ont investi fortement sur les piscines (76 % du montant des investissements), en règle générale sur de nouveaux équipements, et sur les bibliothèques/médiathèques (55 % du montant des investissements) les communes conservant, elles, leurs équipements en propre.

Cette répartition se vérifie également au niveau des dépenses de fonctionnement des communes de l'échantillon et de leur EPCI sur la dernière année disponible. Là aussi, ce sont majoritairement les communes qui supportent les dépenses (63 % des dépenses) au bémol près de la gestion des piscines qui sont plutôt du ressort des EPCI (à hauteur de 67 %), mais aussi de nouveaux musées au niveau de certaines métropoles, qui représentent 90 % des dépenses.



Zoom sur le patrimoine des villes moyennes et intercommunalités

Conclusion

Destiné aux décideurs et acteurs publics, ce « Zoom sur la patrimoine » réaffirme par ses illustrations et graphiques, les principaux enjeux d'une gestion plus active du patrimoine.

Avec un actif net estimé à près de 105 milliards d'euros, le patrimoine des Villes de France a connu une progression constante depuis 2015, de plus de 3%, en moyenne annuelle.

Preuve qu'il existe des charges de centralité des communes « sièges de leur EPCI », l'actif net y est également plus dynamique et plus important en volume que dans les autres villes de taille comparable. Ces villes consacrent par exemple plus du cinquième de leur budget d'investissement pour des équipements de centralité, dédiés au sport, à la culture et aux loisirs.

Méthodologie

Les communes prises en compte correspondent aux communes ayant une population comprise entre 15 000 et 100 000 habitants au 1er janvier 2021 (population INSEE), à l'exclusion des communes nouvelles créées depuis le 1^{er} janvier 2015 et des communes de la petite couronne francilienne (départements 92-93-94) du fait de leurs particularités.

Les données en euros par habitant ont été déterminées en fonction de la population INSEE sur les périodes 2015 à 2021. Quelle que soit l'évolution de leur population, les communes sont traitées en fonction de leur strate en 2021.

Les montants comptables sont issus des comptes de gestion DGFIP de 2015 à 2021 (données provisoires pour 2021). Les actifs / passifs liés aux transferts de certaines compétences entre les communes et EPCI sont basculés suite à délibérations concordantes entre les communes et les EPCI et n'ont donc, peut-être, pas encore été réalisés, ce qui peut impacter les résultats.

L'actif net est celui des dépenses d'équipement, il correspond à la somme des comptes 20 (hors 204) + 21 réduits des amortissements, comptes 28 (hors 2804).

Les dépenses d'équipement (données fonctionnelles) sont celles des comptes 2015 à 2020 pour les comptes 20 (hors 204) + 21 + 23.

Les produits des cessions d'immobilisations (compte 775) sont considérés comme une recette d'investissement et sont donc exclus des recettes réelles de fonctionnement et du calcul de l'épargne.

La notion de commune « centre » a été définie en prenant en compte les communes qui sont siège de leur EPCI au 1^{er} janvier 2021.

L'analyse de la répartition des dépenses étant réalisée à partir de la situation des comptes des collectivités, les équipements, non gérés en régie, ne sont pas comptabilisés pour leur coût total.

AVERTISSEMENT

Les données figurant dans le présent document sont fournies à titre indicatif et ne constituent pas un engagement de La Banque Postale. Ce document est fourni à titre informatif.

La reproduction totale ou partielle du présent document doit s'accompagner de la mention

La Banque Postale – Villes de France.

POUR NOUS CONTACTER



Direction des études CP X 313 - 115 rue de Sèvres
75275 Paris cedex 06

<https://www.labanquepostale.fr/collectivites.html>

courriel : etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr
labanquepostale.com

LA BANQUE POSTALE - Société anonyme à Directoire et Conseil de Surveillance au capital de 6 585 350 218 €. Siège social et adresse postale : 115 rue de Sèvres 75 275 Paris CEDEX 06. RCS Paris 421 100 645 - Code APE 6419Z, intermédiaire d'assurance, immatriculé à l'ORIAS sous le n° 07 023 424.



94 rue de Sèvres - 75007 Paris - France
Tél. : +33 1 45 44 99 61

courriel : contact@villesdefrance.fr

• @villes2fr
• association_villes_de_france
• @vdf.villesdefrance
• villes-de-france

villesdefrance.fr