

# France : les finances municipales à l'épreuve de la crise du Covid-19

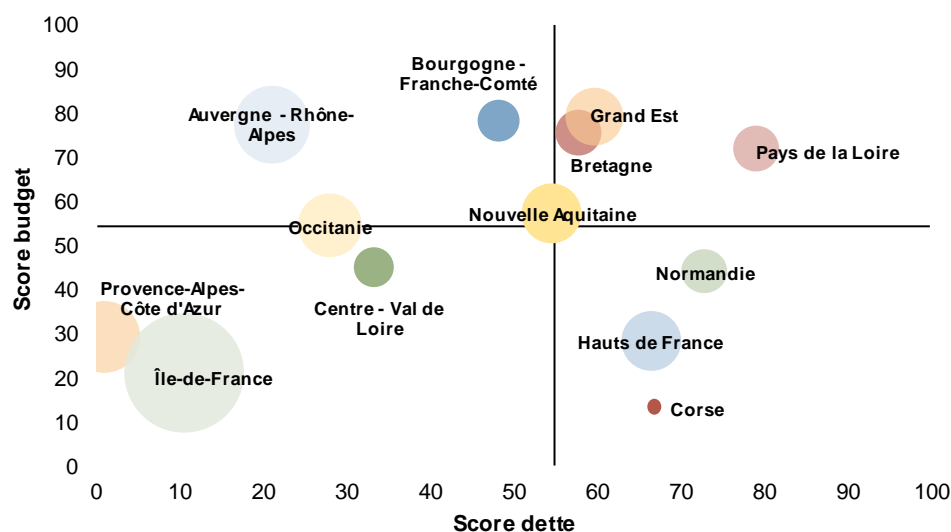


Le Covid-19, qui a frappé au moment où les conseils municipaux devaient être renouvelés, aura un impact majeur sur l'économie française, suscitant des inquiétudes quant aux finances locales. Même si les communes bénéficient de filets de sécurité budgétaires et institutionnels, l'état de leurs finances déterminera aussi leur capacité à résister au choc sanitaire ainsi qu'à d'autres pressions à venir tout en assurant des investissements suffisants. Dans ce rapport, nous examinons la solidité des finances communales dans les 13 régions métropolitaines, leurs filets de sécurité et les défis à l'horizon plus long terme.

La dernière mandature a été marquée par des pressions budgétaires externes qui ont pesé sur les finances locales et entraîné des réductions de coûts, mais elle a également été portée par une croissance économique qui a facilité la consolidation budgétaire. Certaines pressions se sont atténuées, mais les répercussions du Covid-19, la suppression de la taxe d'habitation et les risques de mesures de consolidation après la crise présentent de nouveaux défis.

Nous utilisons, pour évaluer la solidité des finances locales, un élément clé de la méthodologie de Scope pour la notation des collectivités: le 'Core Variable Scorecard' (CVS), permettant de réaliser une évaluation quantitative et comparative des fondamentaux budgétaires. Notre analyse se focalise sur les différences régionales en s'appuyant sur des données financières agrégées pour les communes.

**Figure 1. Scores de finances municipales par région & poids de la dette municipale**  
Scores CVS (1=faible ; 100=fort), % de la dette municipale de la France (taille des bulles)



N.B. Le croisement des axes se fait au niveau des scores médians dette et budget.  
Source : Scope Ratings GmbH

Les principales conclusions qui ressortent de notre analyse sont les suivantes :

- Les finances locales se sont renforcées ces dernières années, avec une amélioration de l'épargne brute, de l'endettement et l'investissement. Cependant, certaines régions présentent des finances municipales agrégées plus solides que d'autres.
- L'impact de la crise sanitaire sera atténué par des facteurs budgétaires et institutionnels, mais les difficultés liées à la réforme de la taxe d'habitation et aux pressions sur les dépenses publiques vont perdurer.
- Les communes d'Île de France et Provence-Alpes-Côte d'Azur sont dans l'ensemble plus exposées à ces risques, tandis que celles en Pays de la Loire, Grand Est, Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté et Normandie sont plus robustes.

## Analyste

Thibault Vasse  
+49 69 6677389-57  
[t.vasse@scoperatings.com](mailto:t.vasse@scoperatings.com)

## Chef d'équipe

Dr Giacomo Barisone  
+49 69 6677389-22  
[g.barisone@scoperatings.com](mailto:g.barisone@scoperatings.com)

## Médias

André Fischer  
+49 30 27891-147  
[a.fischer@scopegroup.com](mailto:a.fischer@scopegroup.com)

## Etudes associées

[Scope's Rating Methodology for Sub-Sovereigns](#)  
7 juin 2019

[France's residency tax reform poses fiscal risks at the local and national levels](#)  
13 juin 2019

[France's emergency fiscal support protects economy at cost of sharply wider budget deficits](#)  
16 avril 2020

[European sub-sovereigns mostly able to weather Covid-19 shock but face medium-term challenges](#)  
7 mai 2020

## Scope Ratings GmbH

Lennéstraße 5  
10785 Berlin  
Phone +49 30 27891 0  
Fax +49 30 27891 100

[info@scoperatings.com](mailto:info@scoperatings.com)  
[www.scoperatings.com](http://www.scoperatings.com)

Bloomberg: SCOP

## Les communes en France : un secteur fragmenté et investisseur public essentiel

### Un secteur communal fragmenté

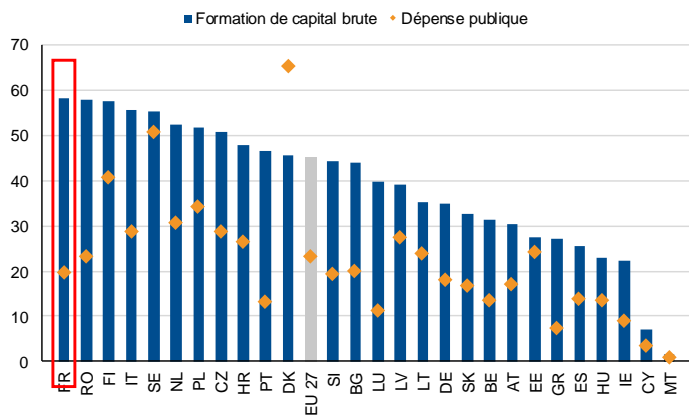
Les municipalités françaises jouent un rôle majeur dans plusieurs domaines clés de la politique publique. Elles sont chargées entre autres de l'éducation, de l'action sociale, des infrastructures routières et de certains services publics essentiels. Comparé à d'autres pays européens, le tissu des collectivités locales est très fragmenté en France. Les quelque 35 000 communes françaises représentent plus d'un quart de l'ensemble des municipalités de l'OCDE et les deux cinquièmes de celles de l'Union européenne<sup>1</sup>. La majorité des communes en France sont petites, avec une population moyenne nationale de 1 900 habitants, bien inférieure à la moyenne de l'OCDE qui s'établit à 9 700. La taille restreinte et la fragmentation du secteur peuvent brider son aptitude à améliorer ses capacités administratives et d'investissement. Le gouvernement a mis en place des réformes destinées à promouvoir l'intercommunalité pour y remédier et favoriser les synergies entre les plus petites communes<sup>2</sup>.

### Les municipalités jouent un rôle clé dans l'investissement public

Les municipalités françaises jouent un rôle décisif en investissant dans les infrastructures locales. Alors que les administrations locales représentent seulement 20% de la totalité des dépenses publiques, elles réalisent en revanche 58% de l'investissement public, soit la part la plus importante au sein de l'Union européenne (figure 2). Les municipalités reçoivent des dotations de l'Etat et peuvent émettre de la dette, mais leurs ressources propres (et, par extension, leur taux d'épargne brute) jouent un grand rôle dans le financement de ces investissements. De ce fait, la solidité des finances municipales est l'un des principaux moteurs de l'investissement local public<sup>3</sup>.

**Figure 2. Dépenses et investissements des collectivités locales, 2018**

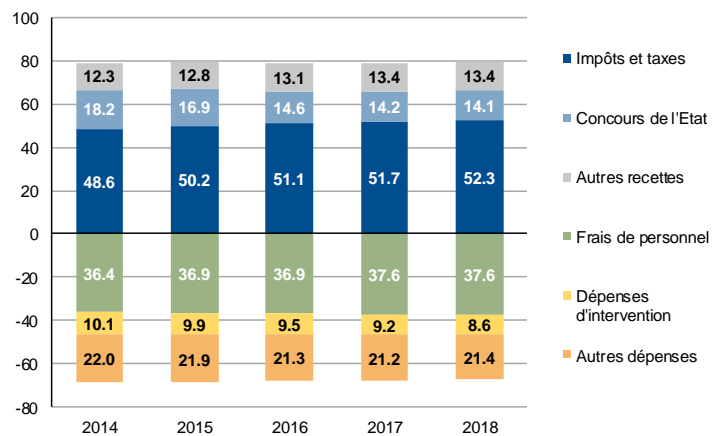
% des administrations publiques



Source : Eurostat, Scope Ratings GmbH

**Figure 3. Recettes et dépenses de fonctionnement des communes françaises**

Milliard d'euros



N.B. Les données ci-dessus sont agrégées pour la France  
Source: DGCL, Scope Ratings GmbH

### Une certaine autonomie financière mais une forte centralisation

Les communes françaises présentent un niveau moyen d'autonomie financière par rapport à leurs homologues européennes. Les principales compétences décisionnaires reviennent à l'Etat et de puissants dispositifs réglementaires limitent les marges de manœuvre budgétaires. Les conseils municipaux sont en revanche libres de fixer le taux des impôts locaux et dépendent moins des transferts de l'Etat (18% des recettes de fonctionnement en 2017) que dans d'autres pays comme l'Allemagne (plus de la moitié des recettes de

<sup>1</sup> OCDE (2016), *Organisation et finance des gouvernements infranationaux*.

<sup>2</sup> On recense actuellement près de 1 258 intercommunalités, présentant une taille moyenne de 29 communes et 54 187 habitants.

<sup>3</sup> Observatoire des finances et de la gestion publique locales (2019), *L'investissement des communes et intercommunalités depuis 2014*.

Des pressions budgétaires externes s'exercent depuis quelques années

fonctionnement). Ils peuvent de même recourir à différentes sources de financement sans que l'Etat n'ait à intervenir, mais le financement du déficit est interdit et les budgets doivent être votés en équilibre réel (selon le principe de la règle d'or). Enfin, l'Etat définit les postes de dépenses obligatoires, tels que le service de la dette, les frais de personnel ainsi que toutes les dépenses nécessaires au maintien d'un service *minimum* de services publics essentiels, ce qui limite la flexibilité des dépenses.

Les budgets municipaux sont par ailleurs très sensibles aux changements d'orientation politique décidés par l'administration centrale. C'est ce qui est apparu ces dernières années lorsque les collectivités locales se sont trouvées confrontées à des pressions budgétaires externes considérables. Au premier chef d'entre elles figure une baisse de 22% des transferts de l'Etat, qui sont passés de 18 milliards d'euros en 2014 à 14 milliards d'euros en 2017, dans le cadre d'un plan d'économies destiné à renforcer les finances publiques (**figure 3**). L'Etat a en outre adopté en 2014 une nouvelle norme visant à plafonner la hausse des dépenses des administrations locales et régionales à 1,2% par an. La conjonction de ces deux facteurs a contraint les autorités locales à resserrer leur budget, d'abord via une baisse des investissements puis par des mesures d'économies de coûts. Les transferts de l'Etat aux collectivités se sont stabilisés en 2017, desserrant l'étau sur les budgets municipaux.

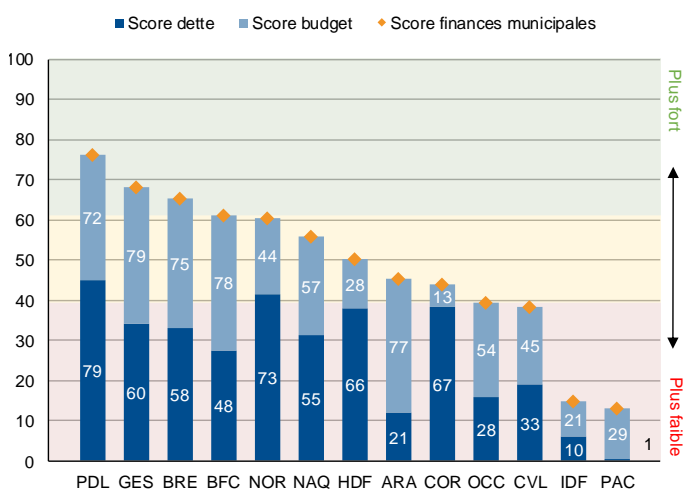
## Bilan de santé financière des collectivités locales

La pandémie de Covid-19 s'est déclarée au tout début des élections devant permettre le renouvellement des conseils municipaux pour les six prochaines années. Dans la section suivante, nous évaluons la solidité des finances locales dans le contexte particulièrement agité de cette passation de pouvoirs.

Approche quantitative et comparative sur la base de données agrégées

Notre examen des finances locales s'appuie sur l'approche CVS (modèle quantitatif à indicateurs clés), élément clé de la méthodologie de notation des collectivités de Scope. Nous utilisons les indicateurs agrégés fournis par la *Direction Générale des Collectivités Locales* au niveau régional pour réaliser notre analyse *comparative* sous deux angles : i) le poids de la dette ; et ii) la performance budgétaire. Cette approche est présentée plus en détail dans l'**Annexe I**. Il est important de noter que l'utilisation de données agrégées présente certaines limites dans la mesure où elle ne permet pas d'expliquer les disparités *au sein d'une même* région. L'analyse suivante doit être interprétée en tenant compte de ces limites.

**Figure 4. Scores des finances municipales – agrégées<sup>4</sup>**  
Scores CVS (1 = le plus faible ; 100 = le plus fort)



N.B. Les zones rouges et vertes représentent les 25<sup>ème</sup> et 75<sup>ème</sup> centiles respectivement

Source : Scope Ratings GmbH

**Figure 5. Ventilation des scores**  
Scores CVS (1 = le plus faible ; 100 = le plus fort)

	Score dette (57%)	Score budget (43%)	Score finances locales
Pays de la Loire	79	72	76
Grand Est	60	79	68
Bretagne	58	75	65
Bourgogne - Franche-Comté	48	78	61
Normandie	73	44	60
Nouvelle Aquitaine	55	57	56
Hauts de France	66	28	50
Auvergne - Rhône-Alpes	21	77	45
Corse	67	13	44
Occitanie	28	54	39
Centre - Val de Loire	33	45	38
Île-de-France	10	21	15
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1	29	13

Source : Scope Ratings GmbH

Cinq régions 'fortes', deux régions 'faibles' et six régions 'intermédiaires'

Les figures 4 et 5 donnent une vue d'ensemble des résultats de notre analyse CVS (un panorama complet des ratios et scores CVS est consultable en [Annexe II](#)). Les conclusions suivantes s'en dégagent :

- **Cinq régions 'fortes'** : Dans l'ensemble, les municipalités des régions Pays de la Loire (score CVS = 76), Grand Est (68), Bretagne (65), Bourgogne – Franche-Comté (61) et Normandie (60) présentent les situations financières les plus solides, traduisant un niveau d'endettement relativement faible et une bonne performance budgétaire. Les communes de ces régions jouissent de situations budgétaires plus confortables et sont, *en moyenne*, plus résistantes aux chocs.
- **Deux régions 'faibles'** : Inversement, les finances municipales des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (score CVS = 13) et Île de France (29) sont dans l'ensemble les plus fragiles, plombées par de forts niveaux d'endettement, une performance budgétaire moindre, des budgets moins flexibles et une faible intensité d'investissement par rapport à la taille de leur budget<sup>5</sup>. Les risques d'une augmentation des déséquilibres budgétaires ou d'un amoindrissement des dépenses d'investissement au niveau local sont plus élevés pour ces régions en cas de crise.
- **Six régions 'intermédiaires'** : dans la plupart des régions (6 sur 13), les finances des collectivités locales présentent *dans l'ensemble* des niveaux modérés de risques financiers. Trois profils de risque se dégagent de cette catégorie :
  - i) Deux régions affichant un bon score d'endettement mais un faible score budgétaire : les Hauts de France (score CVS = 50) et la Corse (44). Les municipalités de ces régions sont dans l'ensemble moins endettées mais ont une plus faible marge de manœuvre budgétaire.
  - ii) Une région avec un bon score budgétaire mais un faible score d'endettement : l'Auvergne - Rhône-Alpes (45), dont les communes présentent globalement de

<sup>4</sup> ARA = Auvergne – Rhône-Alpes ; BFC = Bourgogne – Franche-Comté ; BRE = Bretagne ; CVL = Centre – Val de Loire ; COR = Corse ; GES = Grand Est ; HDF = Hauts de France ; NOR = Normandie ; NA = Nouvelle Aquitaine ; OCC = Occitanie ; PDL = Pays de la Loire ; PAC = Provence-Alpes-Côte d'Azur ; IDF = Île de France.

<sup>5</sup> Nous observons que les fondamentaux budgétaires de Paris, qui présente un taux d'endettement relativement élevé, sont susceptibles d'avoir d'importantes répercussions sur le score des finances municipales de l'Île de France, l'encours de dette de la ville s'élevant en 2017 à 6,4 milliards d'euros (soit plus d'un tiers de la dette municipale totale de la région). Forte d'une économie vaste et diversifiée, d'une solide assiette fiscale, d'un bon accès au marché et à diverses options de financement, Paris dispose d'une plus grande marge de manœuvre budgétaire que d'autres communes françaises.

bonnes performances budgétaires mais des taux d'endettement relativement importants.

- iii) Trois régions 'équilibrées', affichant un endettement et des risques budgétaires modérés : la Nouvelle Aquitaine (56), l'Occitanie (39) et le Centre - Val de Loire (38).
- Ces résultats mettent en exergue les disparités régionales malgré une réglementation budgétaire centralisée et de multiples mécanismes de péréquation visant à réduire les inégalités entre régions. Cette situation reflète, dans une certaine mesure, l'autonomie administrative et financière accordée aux municipalités françaises. L'adoption de stratégies d'investissement et de budgétisation prudentes semble plus déterminante pour la situation financière des communes que la performance économique des régions. Comme le montre le tableau de la **figure 6**, les meilleurs scores en matière de finances municipales ne sont pas nécessairement corrélés aux indicateurs régionaux les plus robustes en matière de richesse, de croissance ou de marché du travail.

**Figure 6. Scores de finances municipales et indicateurs de performance économique**

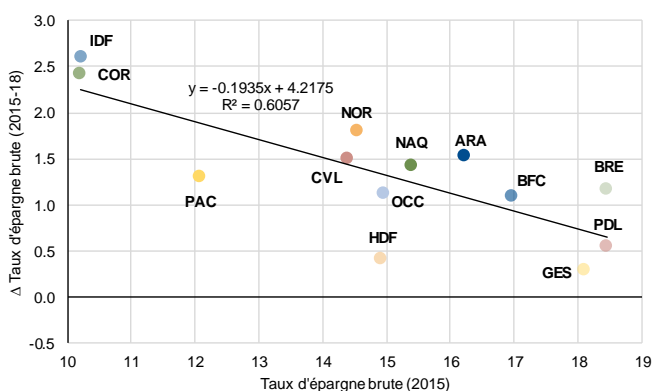
	Score de finances municipales	Revenu disponible des ménages (EUR) <sup>1</sup>	Croissance du PIB réel (%) <sup>2</sup>	Taux de chômage (%) <sup>2</sup>
Pays de la Loire	76	18.774	1,9	8,3
Grand Est	68	18.852	0,4	9,6
Bretagne	65	18.785	1,9	8,3
Bourgogne - Franche-Comté	61	19.329	0,3	8,7
Normandie	60	18.952	0,4	9,8
Nouvelle Aquitaine	56	18.850	1,7	9,2
Hauts de France	50	17.319	0,6	12,0
Auvergne - Rhône-Alpes	45	19.821	1,7	8,5
Corse	44	17.090	1,9	10,3
Occitanie	39	18.146	1,8	11,5
Centre - Val de Loire	38	19.370	0,4	9,2
Île-de-France	15	23.023	2,0	8,5
Provence-Alpes-Côte d'Azur	13	19.331	1,0	11,1

<sup>1</sup> 2017; <sup>2</sup> moyenne 2014-18  
Source: OCDE, INSEE, Scope Ratings GmbH

### La récente amélioration des finances municipales augmente leur résistance aux chocs<sup>6</sup>

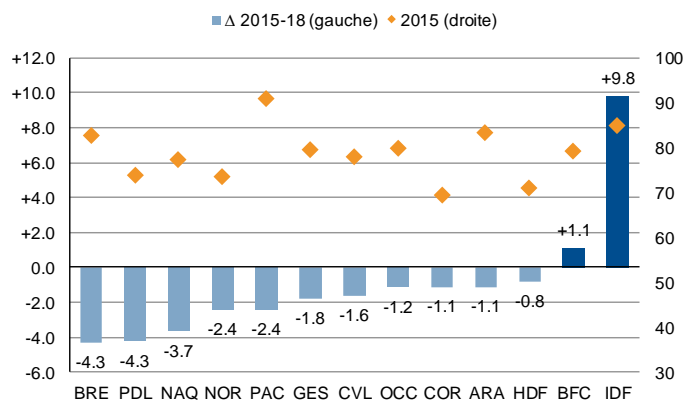
Bien qu'ils donnent un aperçu de la situation financière des collectivités, les scores de finances municipales présentés ci-dessus ne tiennent pas compte de leur évolution dans le temps. L'examen des trajectoires d'endettement et de performance budgétaire des collectivités au cours des dernières années apporte un éclairage supplémentaire.

**Figure 7. Taux d'épargne brute, 2015-18**  
% (abscisse) ; pp (ordonnée)



Source: DGCL, Scope Ratings GmbH

**Figure 8. Dette / recettes de fonctionnement, 2015-18**  
pp (à gauche) ; % (à droite)



Source: DGCL, Scope Ratings GmbH

### Convergence des performances budgétaires mais divergence des trajectoires d'endettement

Nous constatons dans toutes les régions une amélioration globale de la section de fonctionnement des municipalités sur la période 2015-2018. Il existe également un fort degré de convergence, les régions dans lesquelles les municipalités accusaient initialement les plus faibles taux d'épargne brute ayant généralement opéré les redressements les plus sensibles (**figure 7**). Des améliorations significatives en termes d'endettement ont également été observées, toutes les régions, à l'exclusion de l'Île de France et de la Bourgogne-Franche-Comté, ayant enregistré en 2018 des taux d'endettement inférieurs à ceux de 2015, bien qu'il n'y ait aucun signe évident de convergence. Le taux d'endettement communal en Île de France, mesuré par le ratio dette/recettes de fonctionnement, a augmenté de 9,8 points de pourcentage sur la période 2015-2018 alors qu'il a diminué de 4,3 points de pourcentage en Bretagne malgré un endettement initial similaire, de l'ordre de 83%-85% des recettes de fonctionnement (**figure 8**).

### Déclin de l'investissement communal sur la période 2014-2016...

La dernière mandature municipale a été marquée par une période de recul de l'investissement à l'échelle locale sur la période 2014-2016 (**figure 9**). La baisse des concours de l'Etat a fortement affecté l'investissement au cours de la première moitié de la mandature, de deux façons : i) *directement* en pesant sur la performance budgétaire, et donc en obligeant les municipalités à réduire leurs dépenses non essentielles ; et ii) *indirectement* en accentuant l'inquiétude des municipalités à l'égard de leurs futures recettes, et donc en augmentant leur aversion au risque.

### ...puis reprise des investissements en 2017-2018

L'investissement local s'est redressé sur la période 2017-2018, conformément au cycle électoral, mais également grâce à la stabilisation des concours de l'Etat, à une amélioration des taux d'épargne brute et à des conditions de financement plus favorables<sup>7</sup>. Toutes les régions ont vu leurs niveaux d'investissement local cumulé (exprimés par habitant) augmenter sur la période 2016-2017 (**figure 10**). C'est dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (+14,2%) et Nouvelle Aquitaine (+13,2%) que les dépenses d'équipement

<sup>6</sup> Pour des raisons de disponibilité des données, l'analyse présentée dans cette section se rapporte à la période 2015-2018.

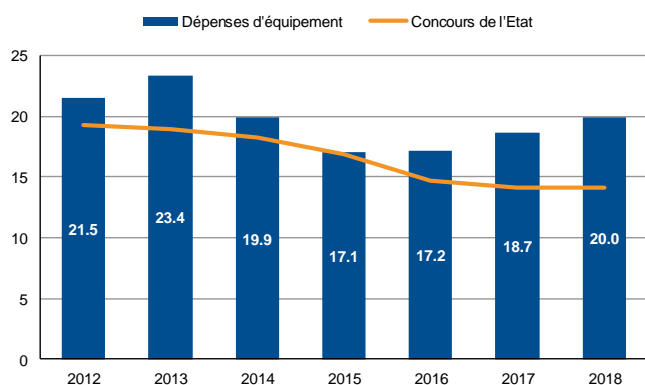
<sup>7</sup> Observatoire des finances et de la gestion publique locales (2019), L'investissement des communes et intercommunalités depuis 2014.



communales par habitant ont enregistré les plus fortes hausses, tandis que les progressions les moins importantes ont été relevées en Normandie (+3,1%) et en Bretagne (+4,7%). La Corse et l'Île de France se démarquent en termes d'intensité d'investissement, les dépenses d'équipement locales étant ressorties respectivement à 456 euros et 402 euros par habitant, soit bien au-delà des niveaux observés dans les autres régions.

**Figure 9. Dépenses d'équipement cumulées et transferts entrants**

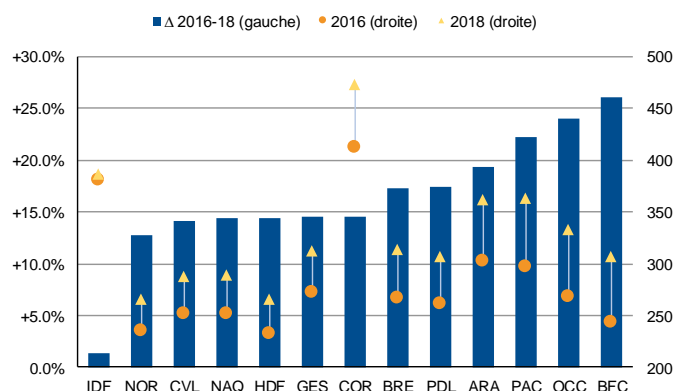
Milliard d'euros



N.B. Les chiffres ci-dessus sont agrégés pour toutes les communes françaises  
Source : DGCL, Scope Ratings GmbH

**Figure 10. Dépenses d'équipement par habitant – évolution et niveaux**

% (à gauche), EUR (à droite)



Source : DGCL, Scope Ratings GmbH

## Des finances municipales en meilleure posture

Dans l'ensemble, les finances des municipalités françaises se sont améliorées sous la dernière mandature. Si la baisse des transferts de l'Etat en 2014-2017 a mis les budgets municipaux à rude épreuve, elle a également déclenché une vague de consolidation à travers le secteur des collectivités locales et encouragé l'adoption de budgets plus rentables. Les dépenses de fonctionnement cumulées des communes sont globalement restées stables sur la période 2014-2018, alors qu'elles avaient augmenté en moyenne de 2,4% en 2012-2013. Cette stabilité des dépenses a conduit à une meilleure performance budgétaire et ouvert la voie à des stratégies de gestion de la dette plus efficaces, ce qui a permis aux communes d'améliorer leurs taux d'épargne brute, de diminuer leur endettement et d'augmenter la part des investissements autofinancés une fois les transferts de l'Etat stabilisés. En conséquence, les municipalités présentent actuellement des situations financières généralement plus saines, même si des disparités régionales demeurent et que certaines sont moins bien armées pour affronter les difficultés à venir.

## Les filets de sécurité budgétaires et institutionnels modèrent l'impact du Covid-19

### La pandémie de Covid-19 génère de fortes incertitudes sur le court terme

Les nouveaux conseils municipaux vont se trouver confrontés à de fortes pressions de court terme liées à la pandémie de Covid-19, mais les filets de sécurité budgétaires et institutionnels devraient limiter l'impact de la crise sanitaire sur leur situation financière.

Les mesures de confinement mises en œuvre pour contenir la propagation du coronavirus ont entraîné une nette détérioration des perspectives économiques de la France sur le court terme (consulter [le dernier rapport de Scope](#) à ce sujet), avec une contraction du PIB réel qui pourrait aller jusqu'à 10% en 2020. Ces prévisions pourraient encore être révisées en baisse et la crise économique pourrait perdurer au-delà de 2020, en fonction de la vitesse à laquelle l'épidémie sera maîtrisée et les mesures de confinement levées.

Les finances des municipalités françaises seront affectées, aussi bien en raison d'une baisse des recettes due à la réduction des services, que d'une hausse des coûts liée aux mesures exceptionnelles adoptées en réaction à la crise, comme des services gratuits de garde d'enfants pour le personnel hospitalier ou un élargissement des services de soutien

aux personnes âgées, entre autres. De même, le report des échéances fiscales proposé aux entreprises risque de créer des problèmes de trésorerie. La baisse des coûts observée pendant le confinement en raison d'une offre réduite de services publics devrait néanmoins atténuer l'impact final sur les taux d'épargne brute. Les municipalités françaises ont par ailleurs accès à des liquidités externes sous la forme de lignes de crédit de trésorerie auprès de banques privées, ce qui renforce leurs niveaux de liquidités.

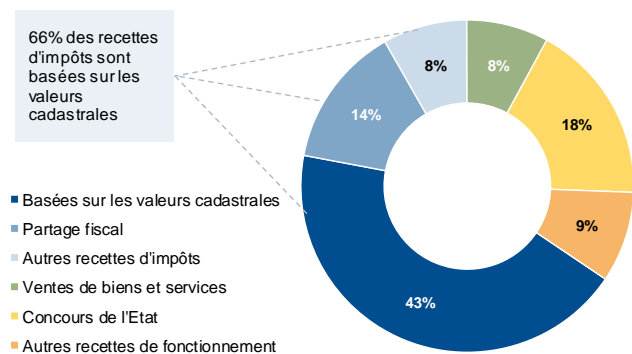
**Mais des budgets moins exposés au risque cyclique...**

Nous nous attendons à ce que l'impact de moyen terme sur les finances municipales reste maîtrisable dans la mesure où les budgets locaux sont traditionnellement moins exposés au risque cyclique que ceux de l'Etat ou des régions. Les principales sources de recettes fiscales des municipalités sont, à hauteur de 66%, la taxe d'habitation et la taxe foncière, dont l'assise repose sur la valeur locative cadastrale, moins sensible aux chocs économiques (**figure 11**). De surcroît, les dépenses d'investissement des municipalités françaises peuvent être reportées, ce qui a pour effet d'amortir l'impact de la baisse des recettes sur l'épargne brute. Cette capacité à résister aux chocs économiques a été manifeste pendant la crise financière de 2008-2009, lors de laquelle les finances locales ont été bien moins ébranlées que celles de l'Etat.

**...et un cadre institutionnel favorable**

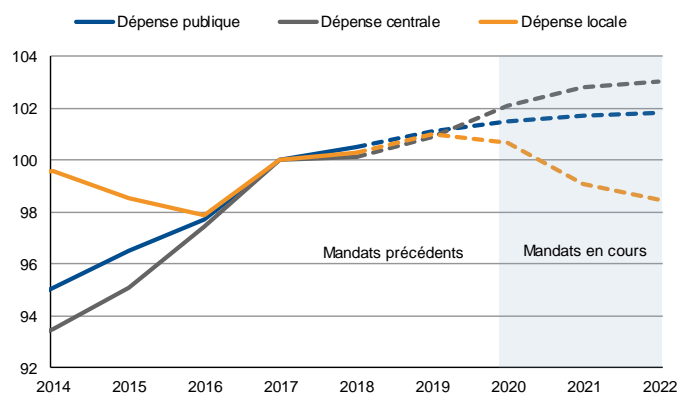
Les communes françaises bénéficient par ailleurs d'un cadre institutionnel favorable. Le gouvernement a déjà annoncé une hausse des transferts pour financer les investissements et un plan de soutien financier plus substantiel devrait être inclus dans le prochain projet de loi de finances. Dans le même temps, les pressions sur les liquidités sont atténuées par des entrées de trésorerie régulières et prévisibles, parmi lesquelles les concours de l'Etat et les impôts locaux versés mensuellement et garantis par le gouvernement via la centralisation des trésoreries publiques. Nous nous attendons également à ce que le gouvernement accorde des avances de TVA et, en cas d'importantes difficultés de trésorerie, apporte une aide exceptionnelle par le biais des comptes du Trésor.

**Figure 11. Répartition des recettes de fonctionnement municipales**  
%



N.B. Les recettes fiscales sont représentées en nuances de bleu.  
Source : DGCL, Scope Ratings GmbH

**Figure 12. Dépenses publiques par niveau d'administration**  
2017 = 100



N.B. Les lignes pointillées reflètent la trajectoire des dépenses publiques telle que prévue par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.  
Source : Eurostat, Scope Ratings GmbH

## Des tendances structurelles soulèvent des problèmes de plus long terme

**La réforme de la taxe d'habitation réduit la flexibilité des recettes**

A plus long terme, l'un des problèmes clés auxquels seront confrontés les nouveaux maires concerne la réforme de la taxe d'habitation, dont la suppression pour les ménages était l'une des promesses de campagne d'Emmanuel Macron (une suppression prévue pour 80% des ménages en 2020 et en totalité d'ici à 2023). Cette taxe, qui représente près d'un cinquième des recettes de fonctionnement municipales, est un pilier majeur de l'autonomie



**Les pressions pour réduire les coûts risquent de s'accroître après la crise**

fiscale des collectivités territoriales (voir le [rapport de Scope](#)). Le gouvernement s'est engagé à compenser intégralement cette perte de ressources pour les municipalités en leur transférant le produit de la taxe foncière sur le bâti actuellement perçu par les départements, assorti de transferts compensatoires supplémentaires si nécessaire. La réforme aura pour effet d'augmenter la concentration des assiettes fiscales communales, ce qui risque de réduire la flexibilité des recettes et d'accentuer la pression fiscale sur les propriétaires, comme l'a récemment souligné l'OCDE<sup>8</sup>. Cette réforme a engendré de nouvelles incertitudes pour les municipalités sur le front des recettes, ce qui pourrait constituer un frein à l'investissement local.

Il existe enfin un risque de pressions accrues de la part de l'Etat sur les collectivités en vue de contenir les dépenses locales. Les efforts engagés par le gouvernement pour réduire le déficit s'appuient sur une mise à contribution renforcée des collectivités territoriales. La loi de programmation budgétaire 2018-2022 prévoit une baisse de 13 milliards d'euros des dépenses des collectivités, mais une hausse des dépenses de l'Etat (**figure 12**). Le plan de relance de 110 milliards d'euros annoncé par le gouvernement en réaction à la crise sanitaire se traduira par un creusement significatif du déficit public, qui atteindra au moins 8% en 2020. Cette décision, en sus de précédents engagements politiques visant à augmenter les dépenses consacrées à l'éducation et à la santé, pèsera sur les finances publiques de l'Etat. Le risque serait de voir l'Etat se lancer dans des économies de coûts une fois les crises sanitaire et économique passées, ce qui soumettrait les collectivités locales à des pressions supplémentaires.

Depuis 2014, la hausse des dépenses publiques locales est soumise à un plafond déterminé par l'Objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), dont le taux est actuellement fixé à 1,2% par an jusqu'en 2022. En 2018, ce mécanisme a été renforcé par un dispositif de contractualisation entre l'Etat et 322 grandes collectivités territoriales, avec un objectif contraignant. Les autorités locales n'ayant pas signé d'accord resteront soumises à un contrôle des dépenses et peuvent être sanctionnées en cas de non-respect des plafonds. Cet encadrement des dépenses est actuellement suspendu afin de donner aux municipalités et aux régions une plus grande marge de manœuvre pour faire face à la crise sanitaire. A plus long terme, les municipalités ayant des dépenses de fonctionnement rigides ou n'ayant pas mis en œuvre de mesures efficaces de réduction des coûts risquent néanmoins de se voir rappeler à l'ordre par l'Etat pour rationaliser leurs dépenses au cours des années à venir.

### Observations finales

Dans l'ensemble, les finances des municipalités françaises se sont redressées sur la période 2014-2018 sous l'effet d'une convergence et d'un renforcement de la performance budgétaire, d'une baisse du poids de la dette ainsi que d'un plus fort degré d'investissement. Les disparités régionales n'ont pas disparu pour autant, les finances locales se révélant plus solides dans certaines régions. Si elle ne permet pas de dresser un tableau exhaustif de la situation financière individuelle des municipalités, cette approche agrégée fournit néanmoins des indications sur les régions dont les municipalités sont les mieux armées pour résister aux turbulences qui s'annoncent.

Les localités des régions obtenant de bons scores en matière de finances municipales, comme les régions Pays de la Loire, Grand Est, Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté et Normandie, sont mieux à même de faire face aux difficultés qui se présenteront à court et moyen termes, tandis que les municipalités de Provence-Alpes-Côte d'Azur et d'Île de France sont plus exposées à ces risques.

<sup>8</sup> OCDE (2019), *Etudes économiques de l'OCDE : France 2019*.

La crise liée à la pandémie de Covid-19 aura certes des répercussions massives sur l'économie française et sur les finances de l'Etat, mais les coussins budgétaires internes et un cadre institutionnel favorable en atténueront l'impact sur les finances publiques locales. En revanche, des difficultés plus profondes liées à la réforme de la taxe d'habitation et à de potentielles mesures de consolidation d'après-crise présentent des risques sur le plus long terme.

## Annexe I. Présentation de l'approche CVS

Pour évaluer la solidité des finances municipales au niveau régional, nous utilisons une version modifiée de l'approche CVS détaillée dans la méthodologie de notation des collectivités de Scope ([Sub-sovereign Methodology](#)). Nous utilisons plus précisément les deux piliers de l'approche CVS qui couvrent les fondamentaux budgétaires : le *poids de la dette* et la *performance budgétaire*. Pour des raisons de disponibilité des données, les indicateurs présentés dans la méthodologie n'ont pas tous été utilisés dans cette étude. Nous y incluons par ailleurs la capacité de désendettement et les dépenses d'investissement exprimées en pourcentage des recettes de fonctionnement dans la mesure où ces deux indicateurs sont particulièrement pertinents dans le contexte français. La capacité de désendettement est un indicateur souvent utilisé par les collectivités locales pour piloter leurs budgets, tandis que l'intensité d'investissement reflète le degré d'engagement des municipalités dans leur rôle de premiers investisseurs publics. Nous calculons en conséquence les scores CVS en fonction des sept indicateurs suivants :

Pilier	Pondération	Indicateur	Objet	Sous-pondération
Poids de la dette	57%	Paieement des intérêts (% des recettes de fonctionnement)	Mesure la charge de la dette	33%
		Dette (% des recettes de fonctionnement)	Mesure le niveau d'endettement	33%
		Capacité de désendettement (annuités d'épargne)	Mesure la capacité de désendettement via les ressources propres	33%
Performance budgétaire	43%	Epargne brute (% des recettes de fonctionnement)	Mesure la capacité à repayer la dette et à autofinancer les investissements	50%
		Frais de personnel (% des dépenses de fonctionnement)	Mesure le degré de flexibilité des dépenses	20%
		Transferts (% des recettes de fonctionnement)	Mesure le degré de flexibilité des revenus et d'autonomie financière	20%
		Dépenses d'investissement (% des recettes de fonctionnement)	Mesure le niveau de l'investissement public local par rapport à la capacité de dégagement des recettes	10%

Nous utilisons les moyennes pondérées sur trois ans des dernières données disponibles (2016-2018). Après détection des valeurs aberrantes, nous calculons les valeurs minimale et maximale de chaque indicateur et inscrivons les régions dans cette fourchette. Nous appliquons un algorithme minimum-maximum pour déterminer un score allant de 1 (le plus faible) à 100 (le plus fort) pour chaque paramètre financier :  $1 + 99 \times |(X - \text{MIN})| / (\text{MAX} - \text{MIN})$ . Nous agrégeons ensuite les scores en fonction des pondérations définies ci-dessus.

## Annexe II. Panorama complet des données et des scores CVS

	Dettes, % des recettes de fonctionnement		Capacité de désendettement, années		Intérêts payés, % des recettes de fonctionnement		Score dette	Epargne brute, % des recettes de fonctionnement		Frais de personnel, % des dépenses de fonctionnement		Concours de l'Etat, % des recettes de fonctionnement		Dépenses d'équipement, % des recettes de fonctionnement		Score budget	CVS Score final
	Ratio	Weight 33%	Ratio	Weight 33%	Ratio	Weight 33%	Weight 57%	Ratio	Weight 50%	Ratio	Weight 20%	Ratio	Weight 20%	Ratio	Weight 10%	Weight 43%	
<b>Auvergne-Rhône-Alpes</b>	83.2	30.7	4.8	25.8	3.1	6.7	21.0	17.3	75.4	52.8	61.7	16.0	100.0	27.3	73.5	77.4	<b>45.3</b>
<b>Bourgogne-Franche-Comté</b>	80.4	44.2	4.6	53.1	2.7	47.5	48.3	17.6	79.1	49.8	100.0	20.8	50.5	28.4	85.9	78.2	<b>61.2</b>
<b>Bretagne</b>	79.6	47.6	4.2	100.0	2.9	26.2	57.9	19.2	100.0	54.0	41.9	21.6	42.6	28.3	85.5	75.4	<b>65.5</b>
<b>Centre-Val de Loire</b>	76.6	61.9	5.0	2.4	2.8	35.9	33.4	15.3	48.5	55.1	24.8	20.4	54.5	25.2	47.9	44.9	<b>38.3</b>
<b>Corse</b>	68.6	100.0	5.7	1.0	2.3	100.0	67.0	12.1	5.5	56.6	1.0	25.7	1.0	36.9	100.0	13.1	<b>43.8</b>
<b>Grand Est</b>	78.8	51.6	4.4	75.4	2.7	52.1	59.7	18.0	84.7	50.4	100.0	22.5	33.1	29.5	100.0	79.0	<b>68.0</b>
<b>Hauts de France</b>	70.8	89.3	4.7	38.9	2.5	71.3	66.5	15.1	45.6	55.8	13.2	25.4	3.6	23.0	21.5	28.3	<b>50.1</b>
<b>Normandie</b>	71.9	84.3	4.6	54.6	2.4	80.0	73.0	15.8	55.0	52.9	59.6	24.8	9.8	23.2	24.6	43.8	<b>60.4</b>
<b>Nouvelle Aquitaine</b>	75.1	69.2	4.7	36.2	2.6	58.5	54.6	16.0	57.4	53.3	53.5	19.9	59.4	26.2	60.2	57.3	<b>55.8</b>
<b>Occitanie</b>	79.3	49.0	5.0	1.0	2.8	34.1	28.0	15.8	55.0	54.2	39.4	20.0	58.8	27.2	71.6	54.3	<b>39.3</b>
<b>Pays de la Loire</b>	71.1	88.1	3.8	100.0	2.7	49.3	79.1	18.8	95.4	53.9	44.5	21.1	47.5	26.0	57.8	71.9	<b>76.0</b>
<b>Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>	89.5	1.0	6.9	1.0	3.1	1.0	1.0	12.9	16.3	58.8	1.0	13.8	100.0	21.9	8.8	29.2	<b>13.1</b>
<b>Île-de-France</b>	93.6	1.0	8.0	1.0	2.9	29.4	10.5	11.8	1.0	58.8	1.0	11.7	100.0	21.3	1.0	20.8	<b>14.9</b>

## Annexe III. Résumé de l'approche de Scope pour noter les sous-souverains

### Step 1 - Framework assessment: integration with the sovereign - country/government layer specific

Category	Weight	Sub-weight	Integration	Score	Weighted score	Integration		Indicative range	
						0-10	10-20	0-10	0-9
Institutionalised support	50%	25%	Transfer & bailout regime	Medium	50	13	10-20	0-9	
		15%	Borrowing limits	Full	100	15	20-30	0-8	
		10%	Funding support	Medium	50	5	30-40	0-7	
Fiscal interlinkage	35%	20%	Tax authority	Medium	50	10	40-50	0-6	
		15%	Fiscal equalisation	Medium	50	8	50-60	0-5	
Political coherence	15%	10%	Distribution of powers	Medium	50	5	60-70	0-4	
		5%	Common policymaking	Medium	50	3	70-80	0-3	
<b>Integration with the sovereign</b>					<b>Σ</b>	<b>58</b>	80-90	0-2	
							90-100	0-1	

### Step 2 - Individual credit profile - issuer specific

Category	Weight	QS			CVS			Total (QS-CVS avg)
		Risk	Score		Score	Weight		
Debt burden and liquidity profile	40%	Debt profile	Low	100	Interest, % op.rev.	43	50%	79
		Contingent liabilities	Low	100	Debt, % op.rev.	51	25%	
		Funding and liquidity mgmnt	Low	100	Balance before debt, % op.rev.	94	25%	
		<b>Debt QS score</b>	<b>Σ</b>	<b>100</b>	<b>Debt CVS score</b>	<b>Σ</b>	<b>58</b>	
Budget performance and flexibility	30%	Budget management	Low	100	Operating balance, % op.rev.	100	40%	72
		Expenditure flexibility	Medium	50	SD operating balance	90	15%	
		Revenue flexibility	Medium	50	Personnel exp., % op.exp.	66	15%	
					Capex, % tot exp.	70	15%	
					Transfers, % op.rev.	24	15%	
<b>Budget QS score</b>	<b>Σ</b>	<b>67</b>	<b>Budget CVS score</b>	<b>Σ</b>	<b>78</b>			
Economy and social profile	20%	Growth & diversification	Medium	50	GDP per capita	15	40%	40
		Labour market & demographics	Medium	50	Unemployment rate	51	20%	
					GDP volatility	62	20%	
					Old-age dependency ratio	7	20%	
		<b>Economy QS score</b>	<b>Σ</b>	<b>50</b>	<b>Economy CVS score</b>	<b>Σ</b>	<b>30</b>	
Quality of governance	10%	Recent events & policy risk	Low	100	Quality	66	33%	73
		Transparency & accountability	Low	100	Impartiality	36	33%	
					Corruption	34	33%	
<b>Governance QS score</b>	<b>Σ</b>	<b>100</b>	<b>Governance CVS score</b>	<b>Σ</b>	<b>45</b>			
<b>Individual credit profile</b>							<b>Σ</b>	<b>68</b>

### Step 3 - Indicative rating: notch adjustment - downwards - from sovereign rating

Indicative sub-sovereign rating	Individual credit profile: <b>68</b>								Issuer	
	Strong		Medium			Weak				Sub-Sovereign A
	≥ 75	≥ 65	≥ 55	≥ 45	≥ 35	≥ 25	< 25	Country		
58	Full	0 - 1	0	0	0	-1	-1	-1	-1	France
		0 - 2	-1	-1	-1	-1	-1	-2	-2	Sovereign rating
		0 - 3	-1	-1	-1	-2	-2	-2	-3	AA
		0 - 4	-1	-1	-2	-2	-3	-3	-4	Indicative rating adjustment
		0 - 5	-1	-2	-2	-3	-3	-4	-5	-2
		0 - 6	-2	-2	-3	-3	-4	-5	-6	Additional considerations
		0 - 7	-2	-2	-3	-4	-5	-5	-7	-
		0 - 8	-2	-3	-4	-4	-5	-6	-8	Final rating
		0 - 9	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-9	A+
		0 - 10	-3	-4	-5	-6	-7	-8	-10	

### Notre approche pour noter les sous-souverains repose sur trois étapes clés :

- 1) Nous déterminons le degré d'intégration intergouvernemental entre le souverain et le sous-souverain par niveau administratif en prenant en compte le soutien apporté par le cadre institutionnel. Nous déterminons un intervalle de notation indicatif par rapport au souverain qui est plus étroit (large) plus le niveau d'intégration est fort (faible).
- 2) Nous analysons les profils de risque individuels des entités sous-souveraines en comparant leur positionnement à celui de leurs pairs nationaux sur une série d'indicateurs clés et de facteurs qualitatifs.
- 3) Nous déterminons la note sous-souveraine indicative en plaçant les entités sur une grille qui regroupe la distance maximale de la note du souverain, qui résulte de l'étape (1), et le profil de risque individuel.



## France : les finances municipales à l'épreuve de la crise du Covid-19

### Scope Ratings GmbH

#### Headquarters Berlin

Lennéstraße 5  
D-10785 Berlin

Phone +49 30 27891 0

#### Frankfurt am Main

Neue Mainzer Straße 66-68  
D-60311 Frankfurt am Main

Phone +49 69 66 77 389 0

#### Paris

1 Cour du Havre  
F-75009 Paris

Phone +33 1 82 88 55 57

#### London

3rd Floor 111 Buckingham Palace  
Road UK-London SW1W 0SR

Phone +44 20 3457 0444

#### Madrid

Paseo de la Castellana 95  
Edificio Torre Europa  
E-28046 Madrid

Phone +34 914 186 973

#### Milan

Via Paleocapa 7  
IT-20121 Milan

Phone +39 02 30315 814

#### Oslo

Haakon VII's gate 6  
N-0161 Oslo

Phone +47 21 62 31 42

[info@scoperatings.com](mailto:info@scoperatings.com)

[www.scoperatings.com](http://www.scoperatings.com)

### Disclaimer

© 2020 Scope SE & Co. KGaA and all its subsidiaries including Scope Ratings GmbH, Scope Analysis, Scope Investor Services GmbH (collectively, Scope). All rights reserved. The information and data supporting Scope's ratings, rating reports, rating opinions and related research and credit opinions originate from sources Scope considers to be reliable and accurate. Scope cannot, however, independently verify the reliability and accuracy of the information and data. Scope's ratings, rating reports, rating opinions, or related research and credit opinions are provided "as is" without any representation or warranty of any kind. In no circumstance shall Scope or its directors, officers, employees and other representatives be liable to any party for any direct, indirect, incidental or otherwise damages, expenses of any kind, or losses arising from any use of Scope's ratings, rating reports, rating opinions, related research or credit opinions. Ratings and other related credit opinions issued by Scope are, and have to be viewed by any party, as opinions on relative credit risk and not as a statement of fact or recommendation to purchase, hold or sell securities. Past performance does not necessarily predict future results. Any report issued by Scope is not a prospectus or similar document related to a debt security or issuing entity. Scope issues credit ratings and related research and opinions with the understanding and expectation that parties using them will assess independently the suitability of each security for investment or transaction purposes. Scope's credit ratings address relative credit risk, they do not address other risks such as market, liquidity, legal, or volatility. The information and data included herein is protected by copyright and other laws. To reproduce, transmit, transfer, disseminate, translate, resell, or store for subsequent use for any such purpose the information and data contained herein, contact Scope Ratings GmbH at Lennéstraße 5, D-10785 Berlin.

Scope Ratings GmbH, Lennéstraße 5, 10785 Berlin, District Court for Berlin (Charlottenburg) HRB 192993 B, Managing Director: Guillaume Jolivet.