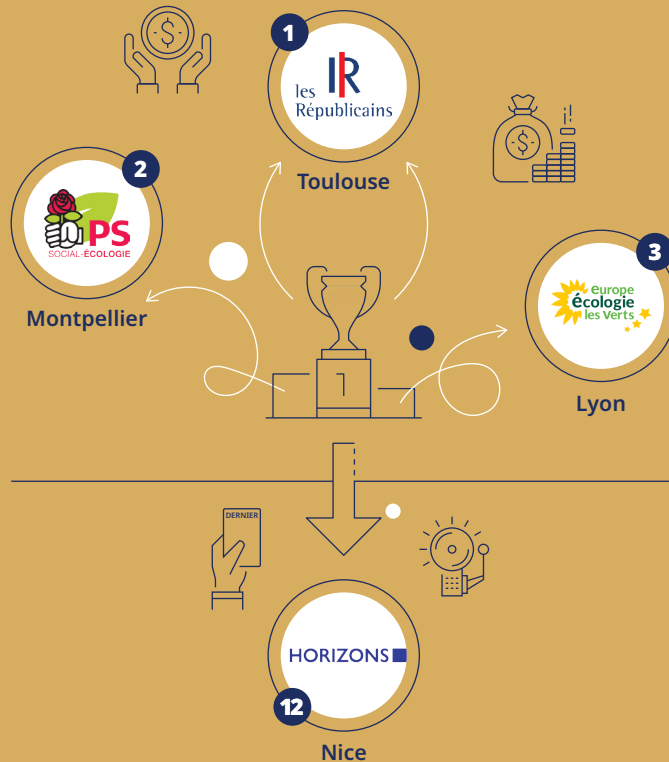


# Municipales 2020 : l'heure du bilan à mi-parcours

OPÉRATION SPÉCIALE - JUILLET 2023



*La bonne gestion financière n'est pas une affaire de couleur politique*



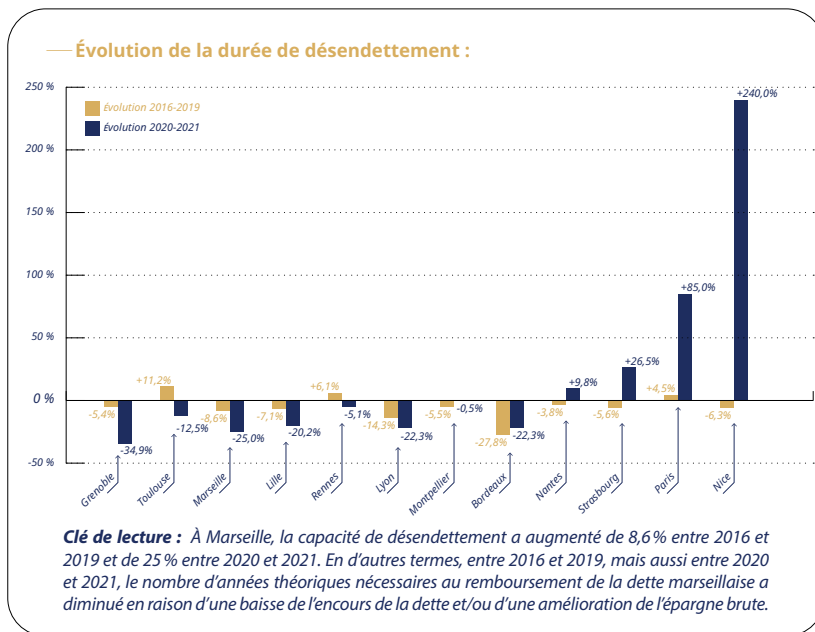
## La soutenabilité des comptes publics locaux de ces grandes villes est particulièrement inégale

Notre opération met en évidence une situation des finances publiques locales très hétérogène selon les douze villes étudiées. Un constat clair se dégage : **il n'existe aucune corrélation notable entre bonne gestion financière et appartenance politique de l'équipe municipale.** Ce constat s'illustre clairement pour Paris et Nice - respectivement ancrées à gauche et à droite de l'échiquier politique depuis plusieurs années - qui présentent les finances publiques les plus dégradées parmi les villes étudiées dans cette opération. Cette hétérogénéité se retrouve également au sein des municipalités issues de la « vague verte » - Bordeaux, Grenoble, Lyon et Strasbourg - pour lesquelles certaines inquiétudes ont pu émerger quant à l'attention qui serait accordée à l'état des finances publiques. Pourtant, notre analyse ne révèle pas d'état particulièrement plus dégradé de la gestion financière dans ces villes que dans les autres en moyenne, même si des disparités importantes apparaissent au cas par cas.

Ville	Délai de désendettement 2023 (en années)	Délai de désendettement 2021 (en années)	Montant brut de la dette (2023)	Évolution prévisionnelle de la dette entre 2021 et 2023
1. Toulouse	4.5	3.0	280.0 M€	+59.0 M€
2. Montpellier	7.5	3.7	244.0 M€	+35.0 M€
3. Lyon	4.5	4.1	360.0 M€	-21.0 M€
4. Nantes	6.8	4.6	290.0 M€	+48.0 M€
5. Bordeaux	9.2	5.1	295.0 M€	+12.0 M€
6. Lille	11.0	5.3	339.0 M€	-10.0 M€
7. Rennes	13.6	6.1	270.0 M€	+11.0 M€
8. Strasbourg	12.0	7.1	304.0 M€	+30.0 M€
9. Marseille	8.5	8.1	1 400.0 M€	-95.0 M€
10. Grenoble	6.5	8.3	257.0 M€	-8.0 M€
11. Paris	9.0	24.0	8 000.0 M€	-371.0 M€
12. Nice	19.0	52.9	575.0 M€	+60.0 M€

**Clé de lecture :** En 2021, on estime que si la mairie de Strasbourg avait dédié la totalité de son épargne brute au remboursement de sa dette, il lui aurait fallu 7,1 années pour complètement la rembourser et, selon les prévisions, près de 12 années en 2023. Par ailleurs, le montant brut de la dette de la ville a augmenté de 30 millions d'euros sur la période.

L'attention portée à cette capacité de désendettement est amenée à s'amplifier dans un contexte de remontée des taux d'intérêt, qui devrait accroître la vulnérabilité financière des communes particulièrement endettées. A cet égard, l'amélioration de la capacité de désendettement est une valeur d'analyse clé dans l'appréciation de la bonne gestion financière d'une ville.



Afin d'évaluer la maîtrise de l'endettement, nous avons privilégié la capacité de désendettement des villes - ratio entre l'encours de la dette et la capacité d'auto-financement - comme outil d'analyse. Il désigne le nombre d'années théoriques qu'il faudrait pour rembourser la dette si l'entièreté de l'épargne brute lui était

consacrée. Au-delà de la qualité de gestion, elle permet de souligner la criticité du niveau d'endettement, et de faire le lien entre les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement. La loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 a fixé le seuil de vigilance à 10 ans et celui d'alerte à 12 ans.

L'attention qui sera portée à cette capacité de désendettement est amenée à s'amplifier dans un contexte de remontée des taux d'intérêt, qui devrait accroître la vulnérabilité financière des communes particulièrement endettées. A cet égard, l'amélioration de la capacité de désendettement est une valeur d'analyse clé dans l'appréciation de la bonne gestion financière d'une ville.

À ce titre, il est inquiétant de constater que les budgets prévisionnels de 2023 envisagent une dégradation notable pour la plupart des villes étudiées à l'exception de Grenoble (de 8,3 à 6,5 années) et de Marseille et Lyon, qui ne connaîtraient qu'une hausse modérée de leur endettement. Enfin, les prévisions sont particulièrement inquiétantes pour Rennes et Strasbourg, qui atteignent le seuil d'alerte<sup>6</sup> à 13,6 et 12 ans, et Lille, qui s'en rapproche à 11 ans.

Au-delà, une analyse plus fine de la capacité -ou du besoin- de financement des communes permet également de qualifier la bonne gestion des comptes par rapport à la précédente mandature. A cet égard, on notera les mauvaises performances de Strasbourg et Bordeaux, qui ont creusé leur besoin de financement moyen par rapport à la période 2016-2019, de 24M€. A l'inverse, Grenoble n'a pas réduit sa capacité de financement, et a conservé la bonne gestion entamée sous le précédent mandat. Enfin, Lyon, malgré une baisse de sa capacité d'auto-financement par rapport à la précédente mandature, reste en excédent.

Les villes sous mandature socialiste illustrent cette hétérogénéité de la même façon, puisque Paris, Nantes et Rennes sont les trois municipalités qui ont le plus accentué leur besoin de financement tandis que Lille (socialiste) et Marseille (divers gauche), poursuivent leurs efforts d'amélioration du solde, à des rythmes certes moins soutenus que sur la deuxième partie du mandat précédent, mais toujours positivement.

Ville	Capacité / besoin de financement <sup>7</sup>		
	Montant brut (2021)	Montant moyen entre 2016 et 2019	Montant moyen entre 2020 et 2021
1. Marseille	+75.0 M€	+70.0 M€	+35.0 M€
2. Lyon	+29.0 M€	+18.5 M€	+5.0 M€
3. Lille	+12.0 M€	+21.0 M€	+14.0 M€
4. Grenoble	+3.0 M€	+2.0 M€	+2.0 M€
5. Toulouse	+2.3 M€	-30.0 M€	-5.0 M€
6. Montpellier	-14.0 M€	-6.5 M€	-9.7 M€
7. Rennes	-19.6 M€	-15.0 M€	-25.0 M€
8. Strasbourg	-24.0 M€	+3.8 M€	-24.8 M€
9. Bordeaux	-25.0 M€	+12.0 M€	-24.0 M€
10. Nice	-34.0 M€	-0.6 M€	-12.3 M€
11. Nantes	-34.0 M€	+9.0 M€	-30.0 M€
12. Paris	-700.0 M€	-585.0 M€	-800.0 M€
<b>Médiane</b>	<b>-16.8 M€</b>	<b>+2.9 M€</b>	<b>-11.0 M€</b>

**Clé de lecture :** La capacité de financement de Bordeaux s'est dégradée : la Ville avait une capacité moyenne de financement de +12 millions d'euros par an sur la période 2016-2019 mais affiche désormais un besoin de financement moyen de -24 millions d'euros entre 2020 et 2021. À l'inverse, la Ville de Toulouse améliore sa situation puisqu'elle passe d'un besoin moyen de financement de +30 millions d'euros entre 2016 et 2019 à un besoin de financement de 5 millions d'euros en moyenne entre 2020 et 2021. Ainsi, la Ville se retrouve avec une capacité de financement excédentaire de +2,3 millions d'euros en 2021. À Marseille, si la situation reste plutôt bonne avec une capacité de financement élevée, celle-ci a diminué : de +70 millions d'euros en moyenne entre 2016 et 2019 à +35 millions d'euros en moyenne entre 2020 et 2021. La marge de manœuvre de la Ville est donc réduite.

## La capacité à maîtriser ses dépenses de fonctionnement demeure le « garde-fou » contre l'endettement généré par les dépenses d'investissement

La trajectoire des dépenses traduit des logiques singulièrement locales notamment en matière d'investissement. À ce titre, certains projets ambitieux sont susceptibles d'alourdir l'encours de dette des municipalités. À l'inverse, les dépenses de fonctionnement renvoient à la gestion des affaires courantes. Elles sont essentielles, mais peuvent augmenter de façon significative en l'absence de rationalisation, et d'une maîtrise rigoureuse des finances<sup>8</sup>. À cet égard, et afin de ne pas alimenter de spirale dépendante, les dépenses de fonctionnement ne peuvent être financées que par des recettes propres, selon la règle d'or budgétaire s'appliquant aux collectivités locales (plus de détails en annexe pédagogique). Plusieurs municipalités présentent par ailleurs des hausses simultanées de leurs budgets de fonctionnement et d'investissement, les plaçant - a priori et sous réserve de la politique fiscale choisie - sur une trajectoire financière délicate : c'est le cas de Bordeaux, Montpellier, Rennes, Nantes, et Marseille.

À cet égard, il est bon de distinguer les municipalités de notre analyse dont les dépenses d'investissement ont augmenté, sans disposer d'une capacité d'auto-financement suffisante. En effet, si ces dernières peuvent renseigner sur les ambitions de la ville en matière d'aménagement, elles génèrent également de l'endettement si les dépenses de fonctionnement ne sont pas maîtrisées et ne permettent ainsi pas de dégager suffisamment d'épargne brute pour financer les projets. Afin de mieux compléter l'analyse des dépenses d'investissement, il convient également de cerner la part de dépenses d'investissement non-financières, tangibles, et de ne retenir ainsi que les dépenses d'équipement, de façon à éliminer le service de la dette qui vient parfois occuper une majeure partie des dépenses d'investissement.

La Ville de Paris occupe ainsi le haut du classement en matière de dépenses d'investissement par habitant avec 906€ et près de deux tiers consacrés aux dépenses d'équipement, le chiffre le plus élevé de notre analyse. Viennent ensuite Marseille et Bordeaux, respectivement en deuxième et troisième position avec 700€ et 572€. La première consacre en revanche une grande partie de ces dépenses au remboursement de sa dette accumulée, et seulement 200€ sur les dépenses d'équipement tandis que la seconde alloue, avec près de 400€, un montant colossal aux nouveaux équipements, au-delà de la moyenne de 330€ pour les villes de la

même strate démographique<sup>9</sup>. Ces chiffres permettent déjà de renseigner sur les divergences importantes qui peuvent exister entre les différentes villes de notre analyse, y compris à des niveaux d'investissement équivalents.

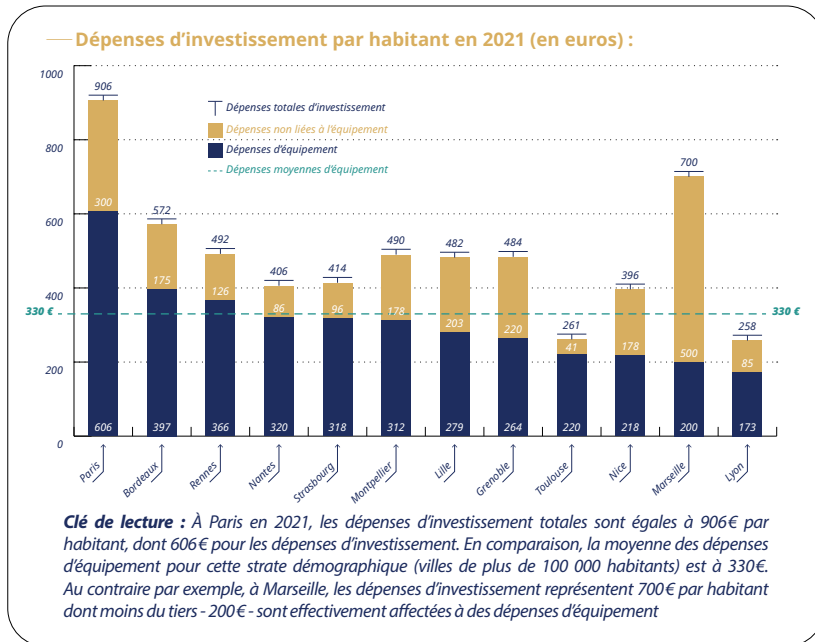
Au-delà, certaines villes allient logiquement faibles dépenses d'investissement et maîtrise des finances publiques, comme Lyon et Toulouse. A l'inverse, les municipalités qui présentent simultanément de faibles dépenses d'investissement et des comptes dégradés témoignent d'une gestion peu efficiente des finances publiques, et d'un endettement non maîtrisé. En règle générale, de fortes dépenses d'investissement se corrélaient assez bien avec un encours élevé de dette par habitant.

## Les prévisions budgétaires pour l'année prochaine demeurent relativement inquiétantes pour la majorité des municipalités

Les budgets prévisionnels pour l'année 2023 donnent à voir les trajectoires qu'anticipent les municipalités en matière de finances publiques, au regard par exemple des projets qu'elles souhaitent mettre en place ou des dépenses à venir.

On constate ainsi une dégradation importante pour plusieurs municipalités par rapport à l'année 2021. Seules quatre villes de notre analyse - Grenoble, Lyon, Marseille et Paris - prévoient une baisse de leur montant de dette brute en 2023. Trois villes - Bordeaux, Lille et Rennes - devrait enregistrer une hausse très modérée et cinq villes anticipent une dégradation notable de leurs comptes, à commencer par la Ville de Nice, déjà considérablement endettée, et qui prévoit une hausse de son encours de dette brute de +60M€ en 2023 contre +59M€ pour Toulouse, +48 M€ pour Nantes et +30 M€ pour Strasbourg.

Ces hausses ne doivent toutefois pas toutes être envisagées de la même façon. Elles gagnent à être mises en perspective avec le niveau de dette par habitant déjà existant, et la trajectoire des années précédentes. C'est à cet égard que Toulouse, bien qu'enregistrant la potentielle deuxième hausse de dette brute la plus importante entre 2021 et 2023, ne suscite pas d'alerte particulière. Son niveau de dette par habitant est en 2021, le plus faible parmi les municipalités de notre analyse (450€/habitant), ce qui lui laisse de confortables marges budgétaires pour ses dépenses d'investissement, d'ores et déjà les plus basses parmi les villes étudiées. De la même façon, la Ville de Nantes bénéficie d'une dette par habitant modérée, avec une dette par habitant à hauteur de 758€, soit le deuxième ratio le plus faible de l'analyse. Ici encore, il n'est pas besoin de s'inquiéter de la hausse de l'endettement, même si la trajectoire mérite d'être surveillée.



*Les engagements pour la transition environnementale se sont généralisés, sous l'effet de l'impulsion des municipalités écologistes, qui affichent un bilan relativement plus favorable*



## Un bilan en demi-teinte pour les villes écologistes en matière d'investissement « vert »

Selon nos évaluations, deux villes écologistes - Grenoble et Bordeaux - composent le top 3 des villes qui consacrent la plus large part de leur budget d'investissement en dépenses vertes, respectivement 20 % et 18 %. La Ville de Lille se classe loin en tête avec 50 % de ses dépenses d'investissement dirigées vers la transition écologique.

Chez les deux autres villes écologistes de notre analyse - Lyon (10%) et Strasbourg (8%) -, l'analyse du budget vert n'est pas très convaincante : elles se positionnent toutes deux en dessous de la médiane des investissements évaluée à 11,8%. Ces dernières consacrent moins d'investissement verts que les deux villes à droite de l'échiquier politique que sont Nice (13,6%) et Toulouse (9%). Ainsi, il semblerait que la part d'investissement du budget vert soit davantage du ressort de la volonté politique de l'équipe municipale, subordonnée à des capacités fiscales propres à la ville, que de sa couleur politique.

**Notre opération ne révèle pas de lien entre la part des dépenses vertes dans le budget d'investissement et la qualité de la gestion des finances publiques locales.** Les villes de Lille et Grenoble, qui sont les deux villes consacrant la plus grande part de leur budget d'investissement en dépenses vertes, affichent une situation budgétaire relativement saine. A l'inverse, Paris et Strasbourg accordent une part plus mesurée aux dépenses vertes tout en présentant des comptes publics locaux dégradés. L'investissement des municipalités dans des dépenses vertes n'est ainsi pas de nature à expliquer, à lui seul, les trajectoires budgétaires des villes.

Nice et Nantes sont les seules villes de notre opération à s'être dotées d'un véritable budget vert, c'est-à-dire d'une classification des dépenses budgétaires et fiscales selon leur incidence sur l'environnement. Pour son budget primitif de 2023, ces villes ont en effet appliqué à leurs dépenses d'investissement la méthodologie du think tank Institute for Climate Economics (ICE), les classant de « très favorables à défavorables à l'environnement »<sup>10</sup>. À ce stade, aucune des dix autres villes n'utilise la méthodologie du budget vert à proprement parler. Certaines villes comme Paris s'efforcent de classer certaines dépenses sous l'axe « Environnement » et décrit l'évaluation climat de son budget tandis que d'autres, comme Lille, s'appuient sur des budgets verts à l'échelle de la métropole. Les quatre villes écologistes ont pris du retard en la matière, y compris Bordeaux qui avait pourtant annoncé dans sa campagne municipale de 2020 l'apparition du budget vert dans l'exercice de 2022.

**Part des dépenses classées par les municipalités sous un volet environnemental dans le budget investissement en 2023**

<b>1.</b> Lille	50%	<b>7.</b> Lyon	10%
<b>2.</b> Grenoble	20%	<b>8.</b> Nantes	9%
<b>3.</b> Bordeaux	18%	<b>9.</b> Toulouse	9%
<b>4.</b> Marseille	17%	<b>10.</b> Strasbourg	8%
<b>5.</b> Rennes	15%	<b>11.</b> Paris	6%
<b>6.</b> Nice	13,6%	<b>12.</b> Montpellier	4%

**Clé de lecture :** Les dépenses que la Ville de Lille classe dans un thème environnemental représentent 50% de ses investissements en 2023.

## Les municipalités vertes proposent davantage de produits biologiques à la cantine, mais les repas sont en moyenne plus chers pour les familles aux revenus moyens

Depuis le 1er janvier 2022, les lois ÉGAlim imposent aux communes de proposer au moins 20% de produits biologiques dans les cantines scolaires. La moyenne nationale s'établit à seulement 5% en 2023, tandis que les douze villes de cette opération dépassent largement, d'a minima 10 points, l'obligation légale.

Les municipalités écologistes et de gauche comptent une plus forte proportion de produits biologiques dans les cantines. Les villes de Grenoble, Lyon, Paris et Marseille proposent déjà +50% de produits biologiques et affichent des objectifs proches de 100% à horizon 2026. Exception qui confirme la règle, Strasbourg, qui poursuit pourtant un objectif de 100% bio, peine à proposer plus de 30% de produits biologiques en 2021 et a depuis cessé de communiquer sur cet aspect.

Comparativement, les deux villes plus ancrées à droite, Nice et Toulouse, accordent davantage d'importance au prix d'un repas pour les familles avec un quotient familial moyen. Elles se classent toutes deux bien en dessous de la moyenne établie à 4,16€ pour ce quotient familial : le prix moyen à Nice est de 3,15€ (2ème de notre classement) et de 3,50€ à Toulouse (4ème de notre classement).

En haut du classement, Paris, Lille, et Marseille se distinguent par l'accessibilité de leur alimentation durable. En effet les trois villes présentent un rapport prix / alimentation biologique très favorable pour une famille à quotient familial moyen : Lille propose un repas moyen à 2,61€ pour une teneur en bio de 40%, les cantines marseillaises présentent 55% de produits bio pour un prix moyen du repas à 3,67€ et un repas moyen à Paris coûte 3,62€ avec 53% de bio.

Finalement, nos analyses n'attestent pas de lien direct entre la part de produits biologiques dans une cantine et le prix du repas pour une famille à quotient familial moyen. L'exemple de Strasbourg en témoigne : une cantine scolaire strasbourgeoise, laquelle ne compte que 30% de produits biologiques (chiffres datant de 2021), propose un prix pour une famille à quotient familial moyen à 5,80€, soit près de deux fois plus cher qu'à Lille (qui compte par ailleurs 40% de bio)

Ville	Part de bio	Prix pour une famille avec un quotient familial moyen <sup>11</sup>	Valeur normalisée
<b>1.</b> Grenoble	60%	5.42€	0,3
<b>2.</b> Marseille	55%	3.67€	0.9
<b>3.</b> Paris	53%	3.62€	0.9
<b>4.</b> Lyon	50%	4.67€	0.0
<b>5.</b> Bordeaux	46%	3.32€	0.7
<b>6.</b> Nantes	41%	5.13€	-0.8
<b>7.</b> Montpellier	40%	3.88€	0.1
<b>8.</b> Lille	40%	2.61€	1.0
<b>9.</b> Nice	38%	3.15€	0.5
<b>10.</b> Rennes	33%	5.20€	-1.4
<b>11.</b> Toulouse	31%	3.50€	-0.1
<b>12.</b> Strasbourg	30%	5.80€	-2.2

**Clé de lecture :** La Ville de Montpellier a une part d'alimentation biologique de 40% dans ses cantines, pour un prix moyen de 3,88 euros par repas pour une famille à quotient familial moyen. La valeur normalisée indique le rapport d'effort entre le prix de la cantine et la part d'alimentation biologique. Lorsque la valeur est positive et s'éloigne de zéro, l'effort est particulièrement important pour avoir une alimentation biologique et peu chère. Au contraire, lorsque la valeur est négative, celle-ci indique un effort peu important.

## Les villes vertes réduisent l'artificialisation de leurs territoires mais plantent comparativement moins d'arbres

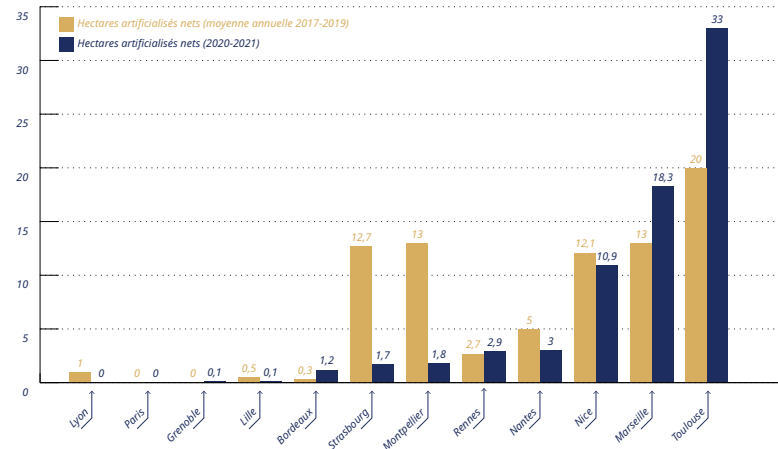
Parmi tous les axes d'analyse de cette opération, l'artificialisation est celui qui génère les plus grandes disparités entre les villes.

Entre 2020 et 2021, les villes de Lyon et Paris sont parvenues à mettre totalement fin à l'artificialisation, bientôt rejointes par Grenoble et Lille avec 0,1 hectare artificialisé sur la période. Les deux autres villes vertes, à savoir Bordeaux et Strasbourg, affichent respectivement 1,2 et 1,7 hectares artificialisés. Strasbourg rompt d'ailleurs assez significativement la dynamique du mandat précédent, puisqu'entre 2017-2019, près de 12,7 hectares avaient été artificialisés.

En contraste, les villes de Nice, Marseille et Toulouse dépassent les 10 hectares artificialisés sur l'année. Le score de Toulouse est particulièrement marquant puisqu'avec ses 33 hectares artificialisés sur l'année, la ville dépasse de 27 points la médiane d'artificialisation dans les villes à l'étude (1,75 hectares en médiane). Ces scores élevés illustrent les difficultés que pose l'objectif « zéro artificialisation nette » fixé à 2050. Souvent, cet objectif est peu conciliable dans les villes au parc résidentiel très tendu et nécessitant de loger de nouvelles populations. Aussi, dans certaines villes, comme Lille ou Lyon, un seuil proche de 90% d'espaces artificialisés a déjà été atteint, rendant le ralentissement de l'artificialisation plus évident. D'autres villes disposent encore de grands espaces libres pour poursuivre leur développement, c'est le cas de Marseille qui affichait un taux d'artificialisation 53,3% (données de 2012).

En contrepartie, les villes avec des taux d'artificialisation élevés affichent un plus grand nombre d'arbres plantés<sup>12</sup>. Nice et Toulouse se classent première et troisième. Rennes dispose quant à elle du plus grand nombre d'arbres par habitant, avec près d'un arbre pour deux Rennais.

— Hectares artificialisés avant et après le début de mandat



**Clé de lecture :** Strasbourg a artificialisé 1,7 hectares d'espaces entre 2020 et 2021 contre 12,7 hectares en moyenne par an entre 2017 et 2019.



