

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2020

Rapport sur la situation financière
et la gestion des collectivités territoriales
et de leurs établissements publics

Fascicule 2

Une incidence financière de la crise
sanitaire très inégale entre collectivités
locales en 2020

Décembre 2020

Sommaire

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Procédures et méthodes | 5 |
| Délibéré | 9 |
| Synthèse | 11 |
| Introduction | 15 |
| Chapitre I Le bloc communal : des situations encore plus contrastées qu'avant la crise | 21 |
| I - Une dynamique favorable interrompue en recettes | 21 |
| A - Une part de recettes peu sensibles à la conjoncture économique | 22 |
| B - Des recettes domaniales et tarifaires mobilisées comme levier d'action des collectivités | 24 |
| C - Un risque de contraction des participations et subventions reçues par les collectivités | 25 |
| D - Un dispositif de garantie de recettes qui ne corrigera que partiellement les disparités au sein du bloc communal | 26 |
| II - Des dépenses de fonctionnement généralement peu affectées | 28 |
| A - Des économies limitées pendant le confinement | 29 |
| B - Des surcoûts liés au fonctionnement des services pendant le confinement | 30 |
| C - Le soutien au tissu économique et social | 31 |
| III - Une dégradation limitée des équilibres budgétaires et financiers | 33 |
| A - De rares difficultés de trésorerie | 33 |
| B - Des équilibres budgétaires encore peu affectés | 34 |
| C - Une baisse prévisible de l'épargne brute | 35 |
| D - Une progression prévue de l'endettement | 36 |
| IV - Un effet incertain sur les stratégies d'investissement | 37 |
| Chapitre II Les départements : des fragilités qui s'accroissent | 41 |
| I - L'incidence de la crise sur les recettes et les dépenses | 42 |
| A - Une perte de recettes portant principalement sur les DMTO | 42 |
| B - Des dépenses supplémentaires, corollaires des compétences sociales des départements | 45 |
| C - Des mesures de soutien de l'État principalement sous la forme d'avances de DMTO | 48 |
| II - Des budgets préservés par les résultats excédentaires des exercices précédents | 50 |
| A - De premiers ajustements budgétaires intervenus à l'été 2020 | 50 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| B - Un effet de ciseau attendu en section de fonctionnement | 51 |
| C - Des prévisions d'investissement qui restent ambitieuses | 53 |
| D - Un équilibre budgétaire assuré par les résultats excédentaires de 2019 et un faible taux d'endettement | 54 |
| E - Un fonds de roulement excédentaire partiellement mobilisé | 57 |
| III - Une contraction de l'épargne et une probable hausse de l'endettement | 58 |
| A - Une diminution significative de l'épargne, qui fait suite à un exercice 2019 particulièrement favorable | 58 |
| B - Une probable hausse de l'endettement | 60 |
| C - Une incidence plus marquée dans les départements les plus peuplés | 60 |
| D - En 2021, des finances principalement affectées par les pertes de CVAE et la hausse attendue de leurs dépenses sociales | 62 |
| Chapitre III Les régions : une augmentation soutenable de l'endettement | 65 |
| I - Des pertes de recettes et des dépenses supplémentaires dès 2020 | 65 |
| A - Une perte de recettes moins forte qu'anticipé et limitée par des garanties | 65 |
| B - Des annonces de dépenses supplémentaires significatives en matière de développement économique et de formation professionnelle | 70 |
| C - Des économies de fonctionnement limitées | 74 |
| D - Des mesures ciblées de soutien de l'État | 75 |
| II - Un accroissement anticipé de la dette régionale | 76 |
| A - Des difficultés de trésorerie pour quelques régions | 76 |
| B - Le maintien d'un haut niveau de dépenses partiellement absorbé par les résultats sur exercices antérieurs | 77 |
| C - Une hausse de l'endettement | 78 |
| D - Une dégradation probable de la capacité de désendettement | 79 |
| E - Un accord favorable conclu avec l'État en contrepartie d'une contribution au plan de relance | 80 |
| Conclusion générale | 83 |
| Glossaire | 85 |
| Liste des abréviations | 89 |
| Annexes | 91 |
| Réponses des administrations et organismes concernés | 111 |

Procédures et méthodes

La Cour publie chaque année des rapports sur l'exécution du budget de l'État (en avril), la certification des comptes de l'État (en mai), la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale (en juin), la situation et les perspectives des finances publiques (en juin), l'application des lois de financement de la sécurité sociale (en juin et en octobre). En outre, en application de l'article L.132-8 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie également chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

En 2020, ce rapport sur les finances publiques locales se présente sous la forme de trois fascicules. Après un premier fascicule publié en juin, consacré à la situation financière des collectivités locales en 2019, deux autres sont publiés en décembre : le fascicule 2 porte sur les conséquences de l'épidémie de covid 19 ; le fascicule 3 sur la mise en place des métropoles.

Les trois fascicules s'appuient sur les travaux de la formation interjuridictions « Finances publiques locales » qui associe la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes.

*
**

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Si l'on excepte les rapports demandés par le Parlement ou le Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

L'analyse de l'impact de la crise sanitaire sur les finances locales dans le présent fascicule résulte d'un processus à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, cette analyse résulte des réponses à un **questionnaire** diffusé par les juridictions financières aux **322 collectivités et groupements concernés par le dispositif de contractualisation mis en place en 2018**¹. Les questions portaient à la fois sur les conséquences de la crise sanitaire sur les grands équilibres financiers (évolutions prévisionnelles des principaux postes de recettes et de dépenses) et sur les mesures mises en œuvre pour y répondre (achats spécifiques, continuité de service, soutien aux acteurs locaux, etc.). 106 communes, 48 EPCI, 71 départements et 16 régions, soit au total 241 collectivités et groupements ont répondu à ce questionnaire de manière totale ou partielle.

En parallèle, les chambres régionales des comptes ont **analysé les budgets votés par ces mêmes collectivités et EPCI en 2020**. Ces analyses, qui ont porté sur les décisions budgétaires (budgets primitifs et, le cas échéant, décisions modificatives) adoptées avant le 31 juillet, ont permis de constater les premiers effets de la crise sur les budgets locaux.

¹ Ce questionnaire est dénommé dans le présent rapport « Enquête JF ».

Puis, la Cour a exploité les **données comptables provisoires** de ces collectivités, arrêtées **au 30 septembre 2020**. À ces différentes étapes, la Cour a tenu compte des **estimations formulées en juillet 2020² dans le rapport dit Cazeneuve**, élaboré dans le cadre de la mission confiée par le Premier ministre au président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, Jean-René Cazeneuve, sur l'impact de la crise sur les finances locales. Les développements du présent rapport reposent donc en partie sur des données à caractère déclaratif ou provisoires des collectivités, qui appellent à une certaine prudence, alors que l'évolution de la crise sanitaire au second semestre reste incertaine.

L'ensemble des analyses ont été construites en prenant en compte les contributions des administrations centrales de l'État et des associations nationales de collectivités locales.

**

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 9 octobre 2020, par une formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales et territoriales des comptes présidée par M. Thornary, conseiller maître, et composée de MM. Martin, Guibert, Monteils, Valleraud, Mme Toraille, MM. Meddah, Vught, Roguez, Duguépéroux, conseillers maîtres, Mmes Bergogne et Guillot, conseillères référendaires et M. Carnot, conseiller maître en service extraordinaire, et en tant que rapporteurs généraux, MM. Cabaret et Doumeix, en tant que rapporteurs, Mme Pistone et MM. Auzilleau et Rolin, assistés de Mme Le Teuff Lefrere, vérificatrice, et, en tant que contre-rapporteur, M. Advielle, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 20 octobre 2020, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, présidents de chambre et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par La Documentation Française.

² Jean-René Cazeneuve, *Impact de la crise du Covid 19 sur les finances locales et recommandations*, 29 juillet 2020.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation plénière, a adopté le rapport sur *Les finances publiques locales 2020 – Fascicule 2 : Une incidence financière de la crise sanitaire très inégale entre collectivités locales en 2020 et, Fascicule 3 : La mise en place des métropoles : un premier bilan peu convaincant.*

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable au Premier ministre et aux organismes concernés, et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, M. Morin, Mme Pappalardo, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, Mme Moati, présidente de chambre maintenue en activité, MM. Barbé, Bertucci, Tournier, Mme Darragon, MM. Diricq, Ténier, Lair, Guibert, Guaino, Zerah, Mousson, Guérault, Mme Bouygard, MM. Feller, Viola, Mme Démier, MM. Clément, Rousselot, Laboureix, Glimet, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Brunner, Albertini, Guillot, Berthomier, Potton, Vallernaud, Mmes de Coincy, Périn, MM. Miller, Saudubray, Mme Casas, MM. Chatelain, Basset, Fulachier, Soubeyran, Mme Faugère, MM. Rocca, Appia, Mme Fontaine, M. Strassel, Mme Gravière-Troadec, MM. de Combles de Nayves, Dubois, Chailland, Mmes Matteï, Toraille, M. Giannesini, Mme Hamayon, M. Meddah, Mme Mondoloni, M. Angermann, Mmes Riou-Canals, Pailot-Bonnetat, de Mazières, MM. Diringer, Tersen, Sitbon, Montarnal, Groper, Boullanger, Seiller, Mme Mercereau, MM. Courson, Pezziardi, Michelet, Duguépéroux, Colin de Verdière, Champomier, Houdebine, Mme Deletang, MM. Savy, Le Goff, Tricaud, Lion, Berger, Burckel, conseillers maîtres, MM. Collin, Guégano, Carnot, Richier, Mme Reynier, MM. Baert, Pelé, Autran, Brottes, Saint-Paul, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Thornary, président de la formation inter-juridictions chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de MM. Cabaret et Doumeix, rapporteurs extérieurs, rapporteurs généraux de la formation inter-juridictions, Mme Pistone, MM. Rolin, Auzilleau, rapporteurs extérieurs, rapporteurs de la formation inter-juridictions, Mme Le Teuff-Lefrère, vérificatrice et de M. Advielle, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de Mme Camby, Première avocate générale.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 9 décembre 2020.

Synthèse

Dans un premier fascicule, publié en juin 2020, la Cour a analysé la situation des collectivités territoriales au 31 décembre 2019. À cette date, elles bénéficiaient encore d'un contexte financier favorable, même si certaines fragilités structurelles étaient déjà identifiées.

Ce second fascicule examine les impacts immédiats de la crise sanitaire sur les finances locales. Les collectivités territoriales se sont mobilisées pendant la crise aux côtés de l'État et les conséquences de cette dernière sur leur situation financière se prolongeront au-delà de l'année 2020. D'ampleur globale moins importante qu'anticipée initialement, l'incidence de la crise sera très inégale selon les collectivités locales et accroîtra les écarts existant entre elles.

L'analyse de la Cour intervient quelques mois après la publication du rapport remis au Premier ministre par le député Jean-René Cazeneuve sur le même sujet. Pour actualiser l'analyse, les juridictions financières se sont adressées directement aux 322 collectivités et groupements concernés par le dispositif de contractualisation mis en place en 2018, par un questionnaire qui a reçu 241 réponses. Parallèlement, les chambres régionales des comptes ont analysé les budgets votés par ces collectivités et les EPCI en 2020. Enfin, ces éléments ont été mis en regard des données comptables d'exécution provisoire des collectivités disponibles successivement au 30 juin 2020, au 31 août et au 30 septembre. Les développements ci-après reposent donc sur des données à caractère déclaratif ou provisoires, qui appellent une certaine prudence, les conséquences de la crise sanitaire sur les collectivités territoriales au second semestre restant incertaines.

**

Alors qu'elles se trouvaient dans une trajectoire financière favorable depuis plusieurs exercices, celle-ci devrait se dégrader en 2020, du fait à la fois de l'impact direct de la crise sanitaire et de la réponse apportée par les collectivités, aux côtés de l'État, aux conséquences économiques et sociales de l'épidémie de covid 19.

La hausse des dépenses d'intervention, les pertes de recettes assises sur l'activité économique, la baisse de recettes tarifaires et les surcoûts liés au maintien de l'activité des services devraient altérer, à des degrés divers, leur situation financière en 2020 et entraîner un accroissement de la diversité de leurs situations.

Alors que la crise sanitaire se poursuit au second semestre, les informations recueillies par la Cour montrent que si l'ensemble des collectivités devraient connaître une érosion de leur épargne, celle-ci serait plus prononcée pour certaines collectivités du bloc communal, ainsi que pour les départements, en fonction de leur dépendance aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de la hausse potentielle de leurs dépenses sociales. L'accroissement des dépenses d'investissement des régions devrait être financé par un recours accru à l'endettement, qui devrait rester soutenable à court terme.

Le bloc communal : des marges de manœuvre affectées diversement par la crise

Les collectivités du bloc communal pourraient connaître une contraction significative de leur épargne globale en 2020. L'enquête de la Cour auprès des collectivités et groupements concernés par le dispositif de contractualisation fait ressortir une hypothèse pessimiste de chute de 30 % de l'épargne brute. Le ratio de désendettement progresserait de 38 % pour les communes et de 46 % pour les EPCI, tout en restant nettement inférieur au seuil d'alerte fixé par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Cette évolution de l'épargne résulte de l'interruption de la dynamique des recettes, consécutive à la crise, mais également d'un ensemble de mesures volontaristes visant à assurer une continuité de service et à soutenir la population et le tissu économique et social. En outre, certaines communes, notamment touristiques, sont particulièrement exposées à l'effondrement de recettes particulières comme la taxe de séjour ou celles tirées de la présence d'un casino. Les collectivités assumant des charges de centralité importantes sont confrontées aux pertes de recettes liées à l'arrêt des équipements culturels, sportifs ou de loisir. Le résultat des négociations en cours entre les collectivités, d'une part, et leurs délégataires et leurs structures « satellites », d'autre part, en particulier dans le domaine du transport collectif, aura une incidence sur les équilibres financiers de l'année 2021.

Ces perspectives ont conduit l'État à proposer un mécanisme de compensation partielle des pertes de recettes, assorti de dispositifs spécifiques pour les autorités organisatrices des mobilités organisées en syndicats mixtes et les collectivités d'outre-mer. Pour autant, les incertitudes pesant sur les marges de manœuvres à venir des communes et EPCI perturbent leur entrée dans un nouveau cycle d'investissement.

Les départements : des fragilités qui s'accroissent

Au regard tant de leurs compétences que de la nature de leurs recettes, les départements devraient subir les conséquences de la crise dès l'exercice 2020. Sollicités au même titre que les autres collectivités dès le premier semestre pour la mise en place de mesures d'urgence, les départements ont également vu leurs dépenses sociales augmenter, que ce soit au titre d'allocations individuelles de solidarité ou en appui aux établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant de leurs compétences. Dans le même temps, leurs recettes de fonctionnement devraient se contracter, en particulier les produits de DMTO.

Plusieurs éléments concourent toutefois à limiter ces effets en 2020. Certaines recettes, compte tenu de leurs modalités de versement, ne devraient se dégrader qu'à compter de 2021 (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), taxe d'aménagement). D'autres sont issues de transferts de compétences assortis d'un mécanisme de garantie de l'État, qui devrait voir ce dernier assumer la plus grande partie des pertes de recettes concernées (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques). Les départements étaient, par ailleurs, dans une situation financière favorable fin 2019, caractérisée par un fonds de roulement excédentaire, une épargne en progression depuis 2014 et un faible niveau d'endettement.

Dans ce contexte, les départements anticipent, selon leurs projections effectuées à l'été 2020, une baisse de l'épargne globale de 45% en 2020. Rapportée à l'épargne totale des départements, elle correspondrait à une perte de 4,2 Md€ et conduirait leur capacité de désendettement globale à se dégrader sensiblement, passant de 3,4 années à 6,2 années. Ce niveau resterait toutefois inférieur au seuil d'alerte de 10 ans mentionné en loi de programmation. Ainsi, si certains départements pourraient connaître des difficultés financières dès 2020, la plupart, bien que fragilisés, devraient pouvoir absorber les effets de la crise sans dégradation majeure de leurs finances dès cet exercice.

Pour autant, les prévisions des départements, si elles pouvaient apparaître pessimistes au regard de la situation économique au premier semestre, du mécanisme d'avances mis en place en troisième loi de finances rectificative et des données comptables provisoires, n'anticipaient pas un rebond de la crise sanitaire qui accentue les incertitudes sur la fin de l'exercice.

Une reprise des produits de DMTO était attendue en 2021, mais ce scénario est mis à mal par la prolongation de la crise sanitaire, alors que les départements devraient voir leurs dépenses sociales progresser sous l'effet de la crise économique et que certaines recettes telles que la CVAE devraient décroître. Dans ces conditions, les possibilités de contribution des départements au plan de relance apparaissent plus qu'incertaines.

Les régions : une augmentation soutenable de l'endettement

En matière de recettes, la perte la plus substantielle pour les régions pourrait porter sur la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, même si l'évolution de son produit au deuxième semestre paraît contredire les prévisions pessimistes des régions. Si les pertes de recettes tarifaires des TER et la répartition de leur prise en charge entre les régions et la SNCF sont encore en cours de discussion, les recettes des régions devraient globalement, en 2020, être affectées dans des proportions modérées (inférieures à 5 %), notamment en raison de garanties législatives sur certaines d'entre elles (TVA et TICPE hors part « Grenelle »).

Les régions sont en revanche intervenues de manière très large en soutien aux secteurs économiques les plus touchés, que ce soit à travers leur contribution au fonds national de solidarité, la création de fonds régionaux exceptionnels ou de divers dispositifs de soutien. Cette intervention s'est principalement réalisée sous la forme de dépenses comptabilisées en investissement. Elles ont également procédé à l'achat de matériel de protection et sont intervenues en soutien au fonctionnement des associations.

Leur épargne brute devrait ainsi diminuer en 2020 et le maintien d'un haut niveau de dépenses en investissement devrait les conduire à un recours accru à l'endettement.

L'accord de méthode État-régions du 30 juillet 2020, qui neutralise l'impact important de la baisse du produit de CVAE attendu en 2021 pour cette strate de collectivités (en y substituant un montant de TVA ajusté à un niveau égal aux recettes de CVAE 2020), devrait renforcer structurellement leurs ressources à moyen terme. Il leur permettra d'accroître leur effort dans le cadre du plan de relance national, notamment à travers un engagement de 20 Md€ de dépenses d'investissement dans le cadre des CPER 2021-2027³.

³ Un contrat de plan État-région (CPER) est un document par lequel l'État et une région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de projets importants d'aménagement du territoire (création d'infrastructures, soutien à des filières d'avenir).

Introduction

L'article L. 132-8 introduit dans le code des juridictions financières (CJF) par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport remis au Gouvernement et au Parlement portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Dans un premier fascicule, publié en juin 2020, la Cour a analysé la situation de ces collectivités au 31 décembre 2019. Elle a mis en évidence, quelques mois avant le début de la crise liée à l'épidémie de coronavirus, le maintien d'un contexte financier favorable aux collectivités territoriales marqué, cependant, par certaines fragilités structurelles.

Ce deuxième fascicule examine les impacts immédiats de la crise sanitaire du premier semestre 2020 sur les finances locales.

L'analyse de la Cour intervient à la suite du rapport remis au Premier ministre le 29 juillet dernier par le président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, Jean-René Cazeneuve⁴. Dans la perspective de la préparation du projet de loi de finances de 2021, ce rapport avait pour objectif d'évaluer les conséquences financières de la crise sur les collectivités et d'élaborer des propositions garantissant le maintien des services publics locaux, en leur permettant d'assurer le niveau de leurs dépenses de fonctionnement et de préserver leur capacité à investir.

⁴ Jean-René Cazeneuve, *Impact de la crise du Covid 19 sur les finances locales et recommandations*, 29 juillet 2020.

Précisions méthodologiques

La Cour a procédé à une analyse de l'évolution prévisionnelle de la situation financière des différentes catégories de collectivités territoriales en 2020.

Les juridictions financières ont consulté un échantillon de collectivités et EPCI constitué des 322 collectivités et groupements concernés par le dispositif de contractualisation mis en place en 2018⁵. 106 communes, 48 EPCI, 71 départements et 16 régions, soit au total 241 collectivités et groupements, ont répondu de manière totale ou partielle à ce questionnaire⁶ qui portait à la fois sur les conséquences de la crise sanitaire sur les grands équilibres financiers (évolutions prévisionnelles des principaux postes de recettes et de dépenses) et sur les mesures mises en œuvre pour y répondre (achats spécifiques, continuité de service, soutien aux acteurs locaux, etc.).

Parallèlement, les chambres régionales des comptes ont analysé les budgets et décisions modificatives votés par ces mêmes collectivités et EPCI en 2020. Ces analyses ont porté sur les décisions budgétaires (budgets primitifs et, le cas échéant, décisions modificatives) adoptées avant le 31 juillet de 92 communes, 45 EPCI, 82 départements, 12 régions et 2 collectivités territoriales uniques.

Ces échantillons permettent de disposer de données financières prévisionnelles sur la plupart des régions et départements, ainsi que sur une partie des communes et des groupements (représentant respectivement 11 % et 23 % de leurs produits réels de fonctionnement).

La Cour prend en compte également les estimations formulées en juillet 2020⁷ dans le rapport dit Cazeneuve, élaboré dans le cadre de la mission confiée par le Premier ministre au président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, Jean-René Cazeneuve, sur l'impact de la crise sur les finances locales.

Enfin, ces données prévisionnelles ont été mises en regard des données comptables d'exécution provisoire des collectivités disponibles au 30 juin 2020⁸ et successivement actualisées mois après mois jusqu'au 30 septembre.

⁵ Ce questionnaire est dénommé dans le présent rapport « Enquête JF ».

⁶ En raison de ces réponses partielles, le nombre de réponses de collectivités prises en compte peut varier selon le poste de dépenses ou de recettes considéré.

⁷ Jean-René Cazeneuve, *Impact de la crise du Covid 19 sur les finances locales et recommandations*, 29 juillet 2020.

⁸ Données comptables du premier semestre de l'exercice 2020, lesquelles ont été comparées aux mêmes données de l'exercice 2019.

Les prévisions pour l'exercice 2020 se heurtent à plusieurs difficultés : la période estivale n'a pas mis fin à la crise sanitaire, dont l'évolution demeure incertaine et ne pouvait être anticipée par les collectivités dans leurs prévisions à mi-année ; l'ampleur de la récession et ses effets sur l'activité économique à moyen et long termes sont inconnus, alors qu'ils conditionnent les équilibres des sections de fonctionnement des collectivités ; de nombreux projets d'investissements ont été décalés et le niveau de dépenses à fin d'année pourrait ne pas correspondre aux ambitions des plans de relance locaux ou nationaux.

Ces incertitudes interviennent alors que la fiscalité locale fait l'objet d'une vaste refonte, que les critères d'attribution des dotations doivent être revus en conséquence, que le dispositif de contractualisation, arrivé à échéance, doit être adapté et que diverses réformes touchant au secteur public local sont annoncées, portant en particulier sur la décentralisation de compétences, la différenciation entre collectivités ou la fiscalité économique.

Si, comme la Cour l'indiquait en juin 2020⁹, la crise sanitaire représente pour les finances publiques un choc de nature et d'ampleur inédites, ses conséquences seront variables selon le secteur d'administration publique. Le projet de loi de finances pour 2021¹⁰ estime le déficit public en 2020 à 10,2 points de PIB, répartis en 7,6 points pour les administrations centrales, 2,6 pour les administrations de sécurité sociale et 0,1 pour les administrations locales¹¹. Les administrations publiques locales (APUL) seront donc beaucoup moins affectées que l'État.

Au sein des APUL, les collectivités territoriales¹² présentaient avant la crise une situation financière favorable. En 2019, elles avaient dégagé un autofinancement supplémentaire de plus de 3,2 Md€, principalement affecté au financement de l'investissement local. En 2020, les concours financiers de l'État restaient orientés à la hausse et la fiscalité locale devait poursuivre sa progression¹³.

⁹ *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, Cour des comptes, juin 2020.

¹⁰ Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2021.

¹¹ Le déficit public a été réévalué à 11,3 % du PIB dans le cadre de la préparation du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

¹² Les APUL sont constituées des collectivités territoriales – qui représentent 93 % de leurs dépenses – et des organismes divers d'administration locale (ODAL).

¹³ cf. annexe n° 2.

Une situation différente de la « crise de 2008-2009 »

Pour analyser les conséquences de la crise de la covid 19, les acteurs publics se réfèrent fréquemment aux enseignements de la crise de 2008-2009. Celle-ci était présentée comme la crise la plus importante depuis l'après-guerre et elle a fortement affecté les finances publiques¹⁴. Cependant, la situation actuelle diffère du contexte de la crise de 2008-2009.

En premier lieu, les collectivités locales n'ont pas abordé la crise de 2008-2009 dans des conditions financières aussi favorables que celles qu'elles connaissaient avant l'épidémie de covid 19. En 2007, les APUL présentaient un besoin de financement de 7,6 Md€, qui contraste avec les excédents de 2018 et 2019 (5,0 Md€ et 1,4 Md€ respectivement, hors Société du Grand Paris).

À l'inverse, sous l'effet de plusieurs modifications du panier de ressources des collectivités, la sensibilité de la fiscalité locale à l'activité économique a augmenté. Au moment de la crise de 2008-2009, les recettes fiscales des collectivités reposaient principalement sur des bases stables, notamment la valeur locative cadastrale (taxe professionnelle, taxes foncières, taxe d'habitation, etc.). De plus, la capacité à moduler les taux dont disposaient alors les collectivités est moins importante aujourd'hui, notamment en raison de la suppression de la taxe d'habitation. Ainsi, alors qu'elle se réduisait au cours des années précédentes, l'épargne brute des collectivités locales a augmenté significativement à partir de 2010 (+ 13,58 %) grâce au dynamisme des recettes fiscales¹⁵.

Enfin, la période de confinement a eu un effet négatif important sur de nombreuses recettes tarifaires (transport, stationnement, taxe de séjour, fonctionnement des équipements), nettement mieux préservées lors de la crise de 2008-2009.

Dès le début de la crise sanitaire, les collectivités territoriales ont accompagné l'action de l'État pour protéger la population, maintenir en fonctionnement les services publics relevant de leur compétence et préserver le tissu économique et associatif local. L'ampleur et le foisonnement des initiatives, l'attention à la diversité des publics ciblés et des contraintes rencontrées par les habitants, la volonté de simplifier et de raccourcir les processus administratifs et les délais de paiement témoignent dans leur ensemble de la réactivité dont a fait preuve le secteur public local au cœur de la crise sanitaire.

¹⁴ Le déficit des administrations publiques est passé de 64 Md€ en 2008 à 142 Md€ en 2009 et 136 Md€ en 2010. Voir Cour des comptes, *Situation sur les finances publiques 2010*, juillet 2011, La documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁵ cf. annexe n°1.

Pour soutenir le service public local et accompagner les interventions des collectivités en réaction à la crise sanitaire, l'État a rapidement pris des dispositions, ajustées régulièrement en fonction de l'évolution de la situation¹⁶. Dans un premier temps, des mesures d'urgence ont adapté les règles de gestion au contexte et ont assuré à la fois la continuité opérationnelle et la sécurité juridique des actions locales. Les lois de finances rectificatives (LFR) qui ont ensuite été votées – et en particulier la LFR 3¹⁷ – ont cherché à prévenir les conséquences financières de la crise, en limitant les pertes de recettes par des mécanismes différenciés pour chaque catégorie de collectivités (mécanisme de garantie de maintien des recettes fiscales et domaniales pour le bloc communal, avances remboursables de DMTO pour les départements).

Des dispositifs ciblés ont également été mis en place au profit des collectivités et groupements présentant des problématiques particulières (collectivités d'outre-mer, autorités organisatrices de la mobilité organisées en syndicats mixtes). Enfin, d'autres mesures ont également été prises afin d'atténuer l'impact immédiat de la crise sanitaire sur les dépenses de fonctionnement des collectivités, comme le mécanisme d'étalement des charges pour certaines dépenses exceptionnelles.

Le présent fascicule analyse l'incidence de la crise sur les finances des collectivités du bloc communal, des départements et des régions à partir de l'exercice 2020. Alors que la crise sanitaire se poursuit au second semestre, les informations recueillies par la Cour montrent que si l'ensemble des collectivités devraient connaître une érosion de leur épargne, celle-ci devrait être plus prononcée pour certaines collectivités du bloc communal (chapitre I), ainsi que pour les départements, en fonction de leur dépendance aux DMTO et de la hausse potentielle de leurs dépenses sociales (chapitre II). L'accroissement des dépenses d'investissement des régions devrait être financé par un recours accru à l'endettement, qui devrait rester soutenable à court terme (chapitre III).

¹⁶ Le détail de celles-ci figure en annexe n°5 du présent rapport.

¹⁷ Loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

Chapitre I

Le bloc communal : des situations encore plus contrastées qu'avant la crise

Les communes et leurs groupements ont débuté l'année 2020 dans une situation financière globalement solide. En 2019, leurs dépenses de fonctionnement sont restées maîtrisées et leurs dépenses d'investissement ont retrouvé un niveau supérieur à celui de 2013¹⁸. Pour autant, cette situation générale masque une diversité de situations qui s'est accentuée en 2020. Des communes, de petite taille notamment, étaient confrontées à des conditions financières difficiles que la crise sanitaire a aggravées.

Cette année de renouvellement des exécutifs locaux correspond aussi à l'entrée dans un nouveau cycle d'investissement avec la définition de priorités pour les six prochaines années. La première période de confinement sanitaire, en suspendant les chantiers en cours, en semant le doute sur les recettes futures et en entraînant le report du second tour des élections municipales, a perturbé ce processus.

I - Une dynamique favorable interrompue en recettes

Depuis 2013, malgré la baisse des concours financiers entre 2013 et 2017, les recettes réelles de fonctionnement du bloc communal ont progressé de 10 %, soit 1,6 % par an. Cette évolution s'était accélérée ces dernières années. La crise sanitaire donne un coup d'arrêt à cette dynamique.

¹⁸ Année comparable au regard du cycle électoral.

L'effet de cette dernière sur les recettes du bloc communal a fait l'objet de multiples hypothèses. Les résultats de l'enquête des juridictions financières pour les recettes de fonctionnement sont présentés en annexe n° 4.

Dans cette enquête, les juridictions financières ont invité les collectivités à faire part de leurs prévisions concernant l'exercice en cours et les années suivantes, malgré les incertitudes existantes. Extrapolées à l'ensemble du bloc communal, ces réponses prévoient pour les recettes réelles de fonctionnement, qui atteignaient 125,8 Md€ en 2019, une diminution de 3,7 Md€ en 2020 (- 2,1 Md€ pour les communes¹⁹ et - 1,6 Md€ pour les EPCI). Leurs anticipations pour les années suivantes sont plus pessimistes que celles du rapport Cazeneuve. En particulier, les EPCI ne retrouveraient pas leur dynamique de recettes en 2022 et l'érosion des recettes serait plus durable.

Les données issues de cette enquête ont été comparées avec les données d'exécution provisoires au 30 septembre 2020. Ces dernières confirment en grande partie les tendances révélées par l'enquête (prestations de service, droits de place, redevance d'utilisation du domaine, produits des jeux) mais présentent certaines divergences (taxe de séjour) liées notamment aux modalités de liquidation et de reversement propres à chaque recette.

A - Une part de recettes peu sensibles à la conjoncture économique

La dégradation des recettes fiscales du bloc communal demeure limitée en comparaison de celles des autres catégories de collectivités, de celles de l'État et surtout de l'ampleur de la contraction du PIB.

Les assiettes des impôts dits « ménages » ne sont pas sensibles au niveau de l'activité économique et assurent une stabilité des recettes du bloc communal²⁰. Les prévisions d'évolution (source DGFIP) sont une progression en 2020 des produits de la TH (2,7 % pour les communes et 2 % pour les EPCI), de la TFPB (2,6 % pour les communes et - 1,4 % pour les EPCI) et de la TFPNB (3 % pour les communes et 2,3 % pour les EPCI). La TEOM progresserait de 1,5 % (rapport Cazeneuve).

¹⁹ Hors Paris.

²⁰ Le bloc communal a ainsi perçu en 2019 23,4 Md€ au titre de la taxe d'habitation, 20,2 Md€ de taxe foncière sur les propriétés bâties, 1,1 Md€ de taxe foncière sur les propriétés non bâties et 7 Md€ de taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

En 2019, le bloc communal a perçu 8 Md€ de cotisation foncière des entreprises (CFE), à 92 % au profit des EPCI. En 2020, la CFE diminuerait de 0,16 % pour les communes et progresserait de 2,7 % pour les EPCI²¹. L'article 11 de la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 a prévu la possibilité pour une commune ou un EPCI de voter un dégrèvement des deux tiers pour les entreprises des secteurs les plus touchés²², compensé pour moitié par l'État. La moitié des EPCI interrogés a eu recours à ce dégrèvement, qui représenterait une perte nette de 0,19 % de CFE. Pour autant, les EPCI interrogés anticipent une évolution de la CFE de + 2,4 % en 2020 et de - 2,4 % en 2021.

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui représentait en 2019 une recette de 5,66 Md€ pour le bloc communal, à 89 % au profit des EPCI, devrait progresser de 4,8 % en 2020. Les modalités de détermination de la base imposable entraînent un décalage de son produit dans les comptes locaux sur les deux années suivantes²³. Aussi, les produits 2021 de CVAE devraient régresser de 8 % selon les dernières estimations des services fiscaux (octobre 2020).

En revanche, la crise sanitaire aura un effet dès l'année 2020 sur les produits de droits de mutation à titre onéreux (DMTO²⁴) quelle que soit l'intensité de la reprise sur le marché de l'immobilier. Les réponses à l'enquête des juridictions financières privilégient le scénario d'une chute brutale en 2020 (- 20,9 %), avec toutefois des situations très diverses puisque 20 % des réponses anticipent une baisse inférieure à 10 % et la même proportion une baisse supérieure à 30 %. Les prévisions plus récentes sont moins pessimistes quant à l'ampleur de cette baisse.

La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) a généré en 2019 un produit de 792 M€, essentiellement au profit des EPCI. Les réponses des EPCI au questionnaire de la Cour conduisent à l'hypothèse d'une baisse du produit de 2,3 % en 2020 puis de 2,4 % en 2021. Ces estimations semblent pessimistes²⁵.

Les EPCI interrogés n'envisagent pas, à ce stade, d'augmentation de taux pour compenser les pertes fiscales.

²¹ Source : DGFIP, estimation octobre 2020.

²² Tourisme, hôtellerie, restauration, culture, sport et transport aérien.

²³ Ainsi, les déclarations des entreprises au titre de leur activité économique 2020 n'auront d'effet qu'en 2021 et 2022.

²⁴ 4,5 Md€ au profit du bloc communal, dont 92 % au profit des communes.

²⁵ Le rapport Cazeneuve anticipait pour sa part une progression de 2,5 % par an en 2020 puis en 2021.

Au titre de l'investissement, la taxe d'aménagement représentait 1,1 Md€ de recettes pour le bloc communal en 2019. Ses modalités de calcul et de versement ne devraient pas entraîner de baisse en 2020.

Les recettes d'investissement prévues pour 2020 par certaines communes et EPCI sont également affectées par le report de cessions foncières ou immobilières prévues dans les plans de financement (**Dunkerque, Versailles et Angers Loire Métropole**).

B - Des recettes domaniales et tarifaires mobilisées comme levier d'action des collectivités

Les recettes annexes des communes ont été affectées de manière mécanique par la période de confinement. Un exemple emblématique est celui du périphérique à péage de la **métropole de Lyon**, dont la baisse de fréquentation entraîne une perte estimée à 6,7 M€. Mais ces recettes sont aussi le levier d'action principal mobilisé par le bloc communal pour soutenir leur tissu économique et social. Ainsi, 71 % des villes et 74 % des EPCI interrogés ont mis ou envisagent de mettre en place des exonérations comme mesures d'accompagnement de la crise économique.

Les exonérations ont concerné en premier lieu les ressources liées à l'occupation du domaine : gratuité du stationnement, report, remise ou exonération de loyers immobiliers, exonération de redevance d'occupation des plages, exonération des droits de stationnement des taxis, etc. Ces recettes représentaient 1,4 Md€ en 2019 pour le bloc communal. Les exonérations ont également concerné les droits de place, lors de la réouverture des marchés. Des exonérations ont été en outre fréquemment mises en place s'agissant de la taxe locale sur la publicité extérieure. Les baisses de recettes anticipées résultent majoritairement de ces décisions locales.

Des EPCI ont également fait le choix de suspendre leurs loyers de locaux commerciaux, par exemple dans le cas de pépinières d'activité (communauté d'agglomération **Porte de l'Isère**).

Les services proposés par les communes et les EPCI dans le champ social (crèches), périscolaire (restauration scolaire, activités), sportif, culturel et des loisirs ont été interrompus au cours des périodes de confinement, entraînant une baisse des produits payés par les usagers, une baisse de certains coûts variables mais le maintien de coûts fixes, en particulier de masse salariale.

L'effet des baisses de recettes diffère selon les modes de gestion des équipements. Il peut être concentré sur des budgets annexes (par exemple, pour la commune de **Blois**, le musée de la magie et le château royal, et pour **Vaulx-en-Velin**, le planétarium). Les collectivités ayant confié ces services publics à un délégataire demeurent souvent dans l'attente d'un point financier précis de leur part. Si des appuis devaient leur être fournis, ils n'interviendraient pour l'essentiel pas avant 2021.

À la perte de recettes s'ajoute la pratique de remboursements (de billetterie ou de trimestre d'inscription). La commune de **Vaulx-en-Velin** a mis en place une politique de gratuité des activités périscolaires, de la restauration scolaire mais également, dans le domaine culturel, des programmes de son conservatoire pour l'année scolaire 2020-2021 pour les publics inscrits l'année précédente. La ville de **Saint-Maur-des-Fossés** donne le contre-exemple de son conservatoire qui a pu maintenir son activité par enseignement à distance et n'a donc procédé à aucun remboursement d'inscription.

Les projections formulées par les communes et leurs groupements sont cohérentes avec les données d'exécution au 30 septembre, qui montrent une baisse sensible des produits de prestations de services (- 40 % pour les communes, - 31 % pour les EPCI), des droits de place (- 47 % pour les communes, - 42 % pour les EPCI) ou des redevances d'utilisation des domaines (- 25 % pour les communes, - 22 % pour les EPCI).

C - Un risque de contraction des participations et subventions reçues par les collectivités

Certaines communes ont fait face à des diminutions des participations financières provenant des autres niveaux de collectivités, par exemple concernant des événements culturels et sportifs annulés pour lesquels elles étaient maîtres d'ouvrage (**La Roche-sur-Yon**). La ville de **Lyon** estime à 0,5 M€ la perte de recettes liée à la fermeture des équipements sportifs habituellement utilisés par les collégiens et lycéens et donnant lieu à un financement de la part de la métropole et de la région.

S'agissant de la fermeture des crèches municipales, les caisses d'allocations familiales ont confirmé le maintien de leur financement pour les places fermées en raison du confinement²⁶. La perte de recettes demeure ainsi limitée à celles versées par les usagers.

²⁶ Décisions du conseil d'administration et de la commission d'action sociale de la Caisse nationale d'allocations familiales des 17 mars, 1^{er} avril et 7 avril 2020.

Les communes et EPCI consultés n'ont pas fait état d'une remise en cause importante de l'équilibre des flux financiers au sein des intercommunalités. Pour autant, la communauté d'agglomération d'Alès prévoit un abondement des fonds de concours des communes membres, cette mesure devant être intégrée au pacte financier et fiscal qui lie l'EPCI aux communes de son territoire.

D - Un dispositif de garantie de recettes qui ne corrigera que partiellement les disparités au sein du bloc communal

La crise sanitaire a créé un choc en 2020 pour certaines catégories de communes ou d'EPCI en raison de la structure de leurs recettes. Ces particularités ont justifié des mesures d'accompagnement spécifiques mises en place par l'État et notamment un dispositif de garantie de maintien de recettes²⁷. Ce dispositif garantit pour 2020 le niveau atteint pendant la période 2017-2019 par un panier de recettes fiscales et domaniales.

Les villes et les EPCI interrogés sur ce mécanisme, à la date de l'enquête, estiment qu'ils ne pourront pas en bénéficier compte tenu du mode de calcul retenu. Pour les collectivités qui connaissent une croissance démographique, l'augmentation des bases de taxes « ménages », qui devait financer de nouveaux équipements, absorberait la perte de recettes. Les premières estimations des collectivités concernant les compensations attendues par l'État atteignent en moyenne 0,2 % des recettes réelles de fonctionnement 2019 pour les communes et 0,5 % pour les EPCI.

La méthode de calcul accroît en outre le montant de la compensation lorsque la compétence, notamment s'agissant des mobilités, a été transférée à un établissement public spécialisé.

1 - Un net repli anticipé des recettes liées au transport

Les recettes du versement mobilité (9,2 Md€) sont affectées aux autorités organisatrices de la mobilité. Elles peuvent ainsi être perçues par des EPCI, par des syndicats mixtes en charge du transport ou, dans le cas de l'Île-de-France, par Île-de-France Mobilités.

²⁷ cf. annexe n° 5.

Ces recettes, assises sur la masse salariale des entreprises, subiront l'effet de la montée du chômage partiel et des arrêts maladie pour garde d'enfants. Les EPCI consultés projettent une baisse de 11,8 % en 2020. En l'état, les modalités de compensation des chutes de recettes diffèrent en fonction du statut de l'autorité organisatrice des mobilités²⁸. Ces disparités suscitent aujourd'hui des débats d'autant que la situation particulière en Île-de-France a déjà fait l'objet d'une mesure exceptionnelle permettant d'assurer la continuité du service.

La crise sanitaire a également un impact sur les recettes tarifaires des services de transport. Si ces dernières sont perçues par le délégataire, elles font souvent l'objet de dispositifs contractuels qui lient l'autorité organisatrice. Les EPCI consultés estiment la perte de recettes à 33 % en 2020.

2 - Une dégradation du produit de la taxe de séjour des communes touristiques

La taxe de séjour a représenté 518 M€ en 2019 pour le bloc communal, les parts des communes et des EPCI étant presque équivalentes. Les communes et les EPCI anticipent une chute de son produit en 2020 de l'ordre de 40 %. Cette dégradation, qui a pu être limitée par une saison d'été réussie (selon les données d'exécution au 30 septembre, le produit de la taxe de séjour était inférieur de 17 % pour les communes et 15 % pour les EPCI par rapport à l'année précédente), devrait également être atténuée par le mécanisme de garantie de recettes mis en place par l'article 21 de la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020.

La taxe de séjour représente une recette importante pour certaines collectivités touristiques ou disposant d'importantes infrastructures d'accueil. Les pertes estimées pour 2020 peuvent ainsi atteindre des montants significatifs et contraindre l'équilibre de ces collectivités. Tel serait le cas pour les villes de **Cannes** (- 1,5 % des recettes réelles de fonctionnement de 2019) et d'**Antibes** (- 0,7 %) mais aussi de **Courbevoie** (- 0,8 %), **Tremblay-en-France** (- 1,0 %) ou **Bagnolet** (- 0,9 %).

La ville de **Lourdes** est un exemple de la sensibilité d'une commune très touristique à la crise sanitaire. Les produits de la taxe de séjour ont atteint 3 M€ en 2019, soit 9,6 % de l'ensemble des recettes réelles de fonctionnement (31 M€). En 2020, la commune anticipe une perte de 1,8 M€, soit 5,8 % de ses recettes réelles de fonctionnement. S'ajouterait une perte de 0,8 M€ de recettes domaniales, en particulier de recettes de stationnement, qui entrent dans le périmètre du mécanisme de compensation mis en place par l'État.

²⁸ cf. annexe n° 5.

3 - Une baisse des ressources liées à la présence d'un casino

Les communes et EPCI disposant sur leur territoire d'un casino bénéficient du reversement partiel d'un prélèvement sur le produit des jeux. Ce produit pourrait diminuer d'un tiers en 2020.

Cette baisse du prélèvement sur les produits des jeux affecte néanmoins beaucoup plus sensiblement les petites communes concernées. Le prélèvement représentait plus de 10 % des recettes de fonctionnement pour 65 communes et plus de 40 % pour 9 communes. Cette ressource a été intégrée au panier de recettes incluses dans le mécanisme de garantie mis en place par la loi de finances rectificative du 30 juillet.

4 - Une sensibilité plus forte des collectivités supportant des charges de centralité

Si les prévisions de baisse de recettes des équipements sportifs et culturels exprimées par les communes interrogées sont pessimistes, elles le sont davantage pour les villes les plus importantes disposant d'un plus vaste réseau d'équipements. Tel est par exemple le cas de **Lyon** (baisse estimée à 43,3 % de ses recettes d'équipements sportifs et de 38,5 % de ses équipements culturels), de **Bordeaux** ou de **Nice**.

Les budgets annexes des communes comportant des services publics industriels et commerciaux sont particulièrement touchés, à l'instar du centre des congrès et du parc des expositions de la communauté d'agglomération du **Grand-Poitiers**.

**

Ainsi, si la crise sanitaire a un effet sur les recettes du bloc communal, en dehors des cas particuliers cités, celui-ci devrait être relativement limité dans un premier temps. Une incertitude importante persiste cependant sur la durée de cette dégradation et les perspectives de rebond de l'économie.

II - Des dépenses de fonctionnement généralement peu affectées

Le bloc communal s'est mobilisé de manière importante dès le début de la crise sanitaire pour mettre en œuvre des mesures d'accompagnement de son tissu économique et social. Celles-ci concernent la création ou l'abondement de fonds de soutien mais surtout le maintien du financement des associations.

Les dépenses supplémentaires liées au fonctionnement des services pendant la crise paraissent pourtant limitées et de montant comparable, pour les communes, aux économies réalisées du fait de la fermeture des équipements.

Les conséquences économiques et financières sur les services délégués font encore l'objet d'un examen avec les délégataires et ne devraient être connues qu'en 2021.

Au total, en se fondant sur les déclarations des collectivités dans le cadre de l'enquête des juridictions financières, les dépenses de fonctionnement de l'ensemble du bloc communal augmenteraient de 3,5 Md€ (+ 1,6 Md€ pour les EPCI et + 1,9 Md€ pour les communes) en 2020. Cette agrégation masque néanmoins une vraie diversité : alors que le taux médian d'augmentation des dépenses réelles de fonctionnement des communes ayant répondu à l'enquête n'est que de + 1,6 %, les taux ressortant des réponses de plusieurs très grandes villes ou agglomérations sont nettement supérieurs.

A - Des économies limitées pendant le confinement

Selon les communes interrogées, les dépenses évitées par l'arrêt des services et équipements municipaux – pour lesquels il existe par ailleurs une perte de recettes – représentent 0,57 % des dépenses réelles de fonctionnement. S'agissant des EPCI, les gains estimés ne sont que de 0,39 %. Cette stabilité relative témoigne de charges fixes importantes, peu affectées par des événements tels que le confinement.

Les gains opérés sur la masse salariale des collectivités, en particulier, sont de faible ampleur. Ils équivaldraient à 0,06 % des dépenses réelles de fonctionnement pour les communes et 0,02 % pour les EPCI²⁹. Les économies observées sont liées à l'absence d'heures supplémentaires dans l'utilisation des équipements, à la suppression de contrats de vacation ainsi que de contrats d'intermittence du fait de l'annulation d'événements. Toutefois, certaines villes comme **Champigny-sur-Marne**, **Choisy-le-Roi**, **Vénissieux** ou **Fontenay-sous-Bois** ont maintenu leurs contrats de vacation pour motif social.

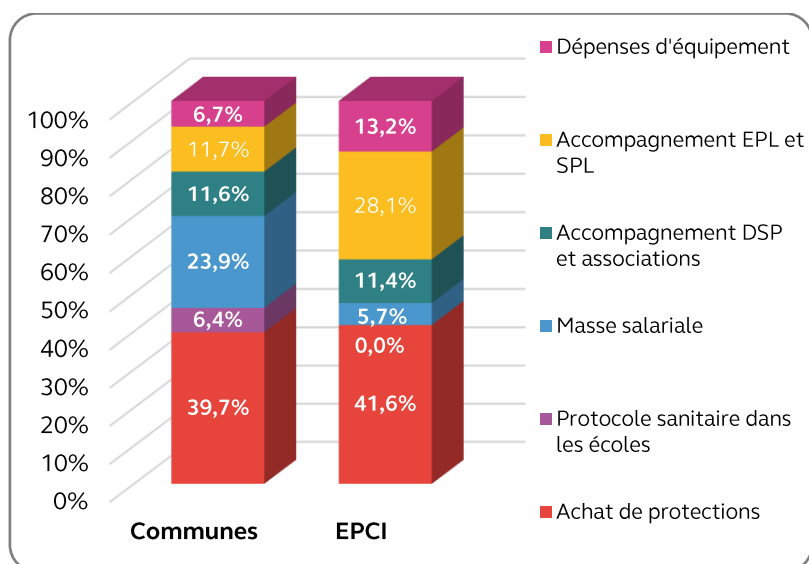
Les économies se sont concentrées sur les achats de denrées alimentaires (0,2 % des dépenses réelles de fonctionnement), le recours aux prestations extérieures, telles que les prestations de gardiennage, d'entretien des espaces verts ou de nettoyage (0,1 %), l'annulation de manifestations (0,1 % pour les communes mais 0,02 % pour les EPCI), les fluides et le carburant (0,1 %). Ces économies ont été contrebalancées par des surcoûts de nettoyage et de désinfection, notamment.

²⁹ Le décalage des recrutements a pu néanmoins générer des économies liées au taux de vacance des postes, qui n'étaient pas chiffrées au moment de l'enquête.

B - Des surcoûts liés au fonctionnement des services pendant le confinement

D'après les communes et les EPCI interrogés, les dépenses supplémentaires liées au fonctionnement des services pendant le confinement³⁰ atteindraient 0,6 % du montant 2019 des dépenses réelles de fonctionnement (respectivement 0,57 % et 0,54 % hors investissement).

Graphique n° 1 : répartition des surcoûts de fonctionnement des services des communes et EPCI



Source : Cour des comptes, d'après enquête JF

Les coûts des équipements de protection constituent la part la plus importante des surcoûts. Ils sont estimés en moyenne à 0,24 % des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) 2019. Le deuxième poste de dépenses impacté des communes est celui de la masse salariale, par la mise en place, pour de nombreuses villes interrogées, de la « prime covid » au profit des agents mobilisés. D'autres dépenses, notamment en matière

³⁰ Hors remboursements aux usagers de billets ou d'inscriptions à des équipements culturels ou sportifs, mise en place de fonds de soutien spécifiques et coût du report du second tour des élections municipales.

d'accompagnement social ou d'équipement informatique, sont également rapportées par les collectivités et EPCI interrogés³¹.

Outre les dépenses identifiées dans le graphique n° 1 s'ajoute le recours important à des prestations de nettoyage ou de désinfection pour les lieux publics ouverts, voire de prestations de sécurité pour assurer le protocole sanitaire sur les marchés (**Grenoble, La Roche-sur-Yon**).

Afin d'améliorer la transparence sur les charges supplémentaires supportées par les collectivités et de permettre leur étalement sur plusieurs exercices, un compte dédié a été créé au sein de la nomenclature comptable pour identifier les surcoûts liés à la crise sanitaire. Cette mesure, concrétisée par une circulaire du 24 août 2020, ne semblait pas rencontrer un engouement de la part des collectivités préalablement interrogées. En effet, plus de 70 % des communes et 57 % des EPCI n'envisageaient pas d'y recourir. La ville de **Boulogne-Billancourt** évoque ainsi sa réticence à transférer des charges sur des années en l'absence de garantie du maintien des dotations de l'État. À l'inverse, **Bordeaux Métropole** souligne l'intérêt de lisser les effets de la crise sur l'épargne brute afin de ne pas pénaliser les investissements.

C - Le soutien au tissu économique et social

La plupart des communes et des EPCI ont cherché à accompagner les entreprises et les commerces de leur territoire. Pour les trois quarts des communes interrogées, une coordination a été organisée avec les autres collectivités lors de la mise en place de leurs actions de soutien. Près de 80 % des EPCI interrogés indiquent avoir procédé à des échanges, en particulier avec les régions, avant de définir leurs outils d'accompagnement.

1 - Des aides à la reprise des activités commerciales

Outre la suspension ou la modération des recettes d'exploitation du domaine public et privé des communes, en soutien aux commerçants, de nombreuses villes ont reporté, amoindri ou annulé la facturation de leurs loyers commerciaux³². La ville de **Reims** a créé un fonds d'aide au paiement des loyers professionnels au bénéfice des entreprises ayant fait l'objet d'une fermeture pendant la période de confinement. Plusieurs villes ont mis en place des bons d'achat au profit des personnels mobilisés pendant la crise, valables uniquement chez les commerçants de la ville et les restaurateurs (**Tours, Istres, Angoulême, Lorient agglomération**).

³¹ Pour une description plus exhaustive des dépenses concernées, cf. annexe n° 5.

³² Voir *supra*.

Des outils d'accompagnement ont été définis en soutien au secteur du tourisme, par exemple pour financer des nuitées d'hôtel (**Angers Loire Métropole**). La **métropole Nice Côte d'Azur** a lancé un plan événementiel pour soutenir l'activité de centre-ville après le premier confinement.

2 - L'accompagnement des structures culturelles et sportives subventionnées

Les trois quarts des villes et les deux tiers des EPCI interrogés indiquent avoir été sollicités par les associations sportives et culturelles pour maintenir leur accompagnement financier en dépit de l'annulation d'événements. Les associations ont fait valoir auprès des villes la permanence de leurs frais fixes, l'existence de frais déjà engagés ainsi que des problèmes de trésorerie. Aussi, la plupart des collectivités ont accordé le maintien du soutien financier prévu initialement, soit partiellement pour couvrir les frais fixes (32 % pour les villes, 53 % pour les EPCI) soit en totalité (65 % pour les villes, 42 % pour les EPCI).

3 - La contribution aux fonds d'intervention

Les initiatives locales se sont multipliées pour définir des modalités de soutien au secteur économique ou associatif. Les montants annoncés peuvent correspondre à des versements de subventions ou des avances remboursables. **Rennes Métropole** a introduit dans ses dispositifs une bonification sur critère social et environnemental.

Les communes se sont appuyées sur les fonds régionaux (**Villeurbanne, Béziers, Salon de Provence, Martigues**). S'agissant du secteur associatif, en revanche, de nombreuses villes (**Bordeaux, Angers, Villeurbanne**) ont créé des fonds de soutien spécifiques.

Compte tenu de leurs compétences, les EPCI sont souvent intervenus pour abonder des fonds régionaux sur leur territoire. Ces transferts représenteraient 0,9 % des DRF 2019. La **métropole de Bordeaux** a créé un fonds spécifique métropolitain de près de 16 M€. Certains EPCI ont également contribué à d'autres fonds existants comme ceux créés par les organismes consulaires (**métropole Nice Côte d'Azur**).

Une vingtaine de communes ont contribué au fonds national de solidarité créé par l'État avec le soutien des régions, parmi lesquelles **Orléans** (1 M€), **Lille** (1 M€, ciblé sur le secteur associatif), le **Grand Besançon** (0,7 M€) ou encore **Tourcoing** (0,15 M€).

4 - Un dialogue prudent avec les structures délégataires de services publics

Les délégataires ont alerté les collectivités délégantes sur les pertes tarifaires et les coûts auxquels ils étaient confrontés. 60 % des communes et 70 % des EPCI interrogés ont d'ores et déjà ouvert un dialogue avec les structures délégataires pour analyser les effets de la crise. Ces échanges se sont appuyés dans 80 % des cas dans les communes et 88 % des cas pour les EPCI sur un accompagnement juridique spécifique et se sont concrétisés par un début de négociation pour 83 % des communes et 92 % des EPCI.

La plupart des collectivités attendent au cours du second semestre une analyse détaillée des effets de la crise par leurs délégataires. Dans ce cadre, les conséquences financières ou contractuelles ne devraient être déterminées qu'en 2021. Quelques collectivités indiquent avoir d'ores et déjà constitué une provision.

S'agissant de structures d'économie mixte, la commune de **Grenoble** indique que la situation de crise sanitaire l'a conduite à différer le versement de dividendes de plusieurs SEM pour un montant d'un million d'euros.

III - Une dégradation limitée des équilibres budgétaires et financiers

A - De rares difficultés de trésorerie

Près de 80 % des villes et EPCI interrogés indiquent ne pas avoir rencontré de difficultés de trésorerie au cours du premier semestre, malgré leurs moindres recettes. De nombreuses collectivités indiquent néanmoins avoir procédé à la saturation de leurs lignes de trésorerie existantes, ou en avoir ouvert de nouvelles, y compris à titre préventif. Des emprunts qui étaient prévus ont été anticipés.

Parmi les communes et EPCI ayant rencontré des tensions de trésorerie, rares sont ceux dont les demandes ont donné lieu à des réponses insatisfaisantes de la part des banques. Certaines collectivités ont également sollicité des avances de versement du FCTVA³³ ou mobilisé le système d'accompagnement spécifique mis en place par la DGCL et la DGFIP.

³³ Les mesures de soutien aux collectivités en difficulté de trésorerie sont présentées en annexe n° 5.

Plusieurs collectivités indiquent qu'elles se sont coordonnées avec le comptable public, soit dans le cadre de difficultés de trésorerie, pour prioriser certaines dépenses, soit, à l'inverse, pour réduire les délais de paiement afin de soutenir économiquement les fournisseurs (**Rennes Métropole**). Plusieurs villes consultées confirment avoir travaillé à l'accélération de leur rythme d'ordonnancement afin de transférer de la trésorerie aux entreprises (**Chambéry, Évreux-Courcouronnes**). Le résultat de cette mobilisation des ordonnateurs et des comptables publics est une réduction au cours du premier semestre 2020 du délai global de paiement de 0,7 jour pour les communes et de 2,63 jours pour les EPCI.

B - Des équilibres budgétaires encore peu affectés

Les surcoûts engendrés lors de la période de confinement n'ont pas bouleversé les équilibres budgétaires des collectivités et EPCI du bloc communal.

Après l'adoption de leur budget primitif, 40 % des communes et des EPCI n'ont procédé à aucune modification de leur budget. Pour une partie d'entre eux, cela s'explique par la tenue tardive du 2^{ème} tour des élections municipales qui a permis la prise en compte des effets de la crise dès le budget primitif, en juillet. Certains dispositifs de soutien ont également été créés à crédits constants par simple redéploiement et n'ont pas nécessité de décision modificative (**Roubaix**).

Si 30 % des communes et moins de 17 % des EPCI ont modifié leur budget pour prendre acte d'une baisse de recettes, 18 % des communes et 40 % des EPCI ont à l'inverse inscrit une progression de leurs recettes de fonctionnement.

Près de 60 % des communes et près de la moitié des EPCI n'ont pas inscrit d'augmentation de leurs dépenses de fonctionnement par décision modificative. En revanche, certaines métropoles ont procédé à des ajustements importants. Ainsi, **Bordeaux métropole** a augmenté ses crédits de fonctionnement de 73,4 M€ (11,6 %), dont 15,7 M€ de subventions complémentaires mais également 36,3 M€ de provision pour risques et charges ciblant notamment un soutien à ses organismes satellites. L'**Eurométropole de Strasbourg** a inscrit en deux décisions modificatives près de 18,5 M€ de crédits supplémentaires (+ 2,9 % de ses crédits de fonctionnement), permettant notamment d'accroître de 9 M€ sa contribution au budget annexe des transports collectifs en prévision de la baisse du versement mobilité et de constituer une provision de 1 M€ pour les risques liés aux délégations de service public.

L'Eurométropole est par ailleurs un des rares EPCI à avoir réduit simultanément ses crédits d'investissement. À l'inverse, 43 % des communes et la moitié des EPCI de l'échantillon ont souhaité afficher l'inscription de crédits d'investissement supplémentaires par décision modificative³⁴.

Au total, sur l'échantillon des communes et des EPCI consultés par la Cour, les recettes réelles de fonctionnement inscrites au budget au 31 juillet ont diminué de 0,5 % seulement par rapport aux crédits inscrits dans les budgets primitifs (+ 0,6 % pour les EPCI). L'évolution est de + 1,5 % seulement concernant les dépenses réelles de fonctionnement (+ 1,9 % pour les EPCI). Seuls les crédits inscrits en investissement ont évolué significativement au cours de l'exercice 2020 (+ 10,5 % pour les communes, + 8,1 % pour les EPCI). De tels ajustements lors de l'intégration du résultat de l'exercice précédent sont classiques en milieu d'année.

C - Une baisse prévisible de l'épargne brute

L'enquête de la Cour proposait aux collectivités et EPCI de présenter leurs prévisions d'évolution de leurs grands équilibres financiers. Les projections d'épargne brute apparaissent souvent pessimistes, notamment du fait de l'évolution prévue des recettes. Parallèlement, l'évolution de l'épargne projetée par les communes en 2021 et 2022 supposerait une grande maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement. Néanmoins, cette projection aboutit à considérer une baisse de 32,2 % (- 7,3 Md€ en appliquant ce taux à l'ensemble du bloc communal, soit - 4 Md€ pour les communes et - 3,3 Md€ pour les EPCI) de l'épargne brute du bloc communal en 2020, suivie d'un effet de rattrapage en 2021 (+ 9,9 %) et une stabilité en 2022.

Les mesures de soutien de l'État prévues dans la loi de finances rectificative du 30 juillet devraient apporter une correction importante de la baisse de l'épargne brute. Cette correction atteindrait 2,1 Md€ en 2020 et 1,6 Md€ en 2021³⁵. Comme souligné précédemment, les collectivités consultées paraissent à ce stade réservées quant à l'utilisation de ces dispositifs et l'ampleur d'une telle correction.

Cette dégradation de l'épargne brute des collectivités intervient au début d'un nouveau cycle d'investissement du bloc communal. Elle peut peser sur l'anticipation par les collectivités de leurs marges de manœuvres financières à venir et donc sur le volume de leurs programmes d'investissement pour le nouveau mandat.

³⁴ Cependant, le taux d'exécution des crédits d'investissement des EPCI concernés se situait autour de 76 % en 2019.

³⁵ Hypothèse de l'intégration de l'ensemble des dépenses liées à la crise dans un « compte covid » étalé sur trois ans et versement intégral des 750 M€ budgétés.

D - Une progression prévue de l'endettement

Un tiers des communes interrogées et la moitié des EPCI indiquent avoir davantage recours à l'emprunt du fait de la crise, en raison de la dégradation de leur épargne brute et du souhait de maintenir leur niveau d'investissement. Le recours à l'emprunt compense également le report de subventions à recevoir ou le décalage de recettes issues de cessions immobilières. Le contexte de faiblesse des taux d'intérêt favorise ce recours.

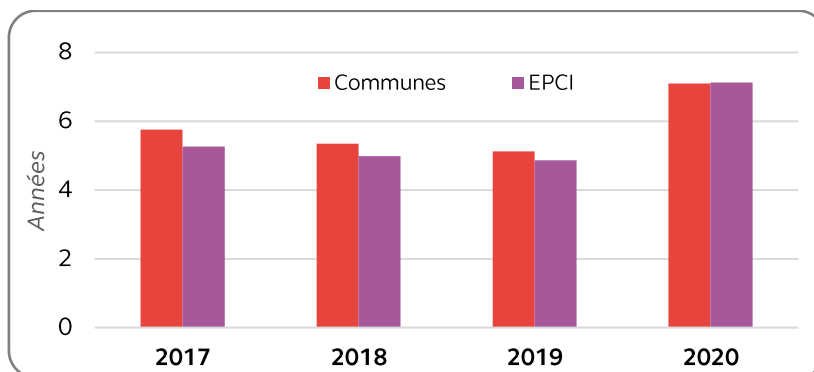
En complément, les villes ont pu mobiliser leurs fonds propres, solution qui n'est que très minoritaire parmi les réponses des EPCI. La variation négative du fonds de roulement constatée de manière globale pour l'ensemble du bloc communal en 2019 (- 1,41 Md€) pourrait ainsi se prolonger en 2020. Cette tendance ferait suite à une période de hausse continue entre 2015 et 2018.

Un quart des communes et un tiers des EPCI interrogés déclarent avoir modifié leur stratégie d'emprunt, souvent en anticipant le calendrier prévu ou, à l'inverse, en le décalant ainsi que la réalisation d'investissement en 2021. La **ville de Neuilly** a renoncé à un projet d'emprunt obligataire pour revenir à des produits bancaires plus souples.

Certaines collectivités prévoient en conséquence une augmentation du montant des nouveaux emprunts en 2020 (**Reims, Perpignan Méditerranée Métropole**).

Associé à une chute de l'épargne brute, le recours à l'endettement pourrait provoquer en 2020 une dégradation de la capacité de désendettement (de cinq années en 2019 à sept années en 2020 selon les projections des collectivités consultées).

Graphique n° 2 : évolution prévisionnelle de la capacité de désendettement des communes et EPCI de 2017 à 2020



Source : Cour des comptes, d'après enquête JF ; N.B. : le plafond national de référence (LPFP 2018-2022) est de 12 ans

Aucune collectivité interrogée n'a accordé de garanties d'emprunt à des structures externes en raison de la crise sanitaire.

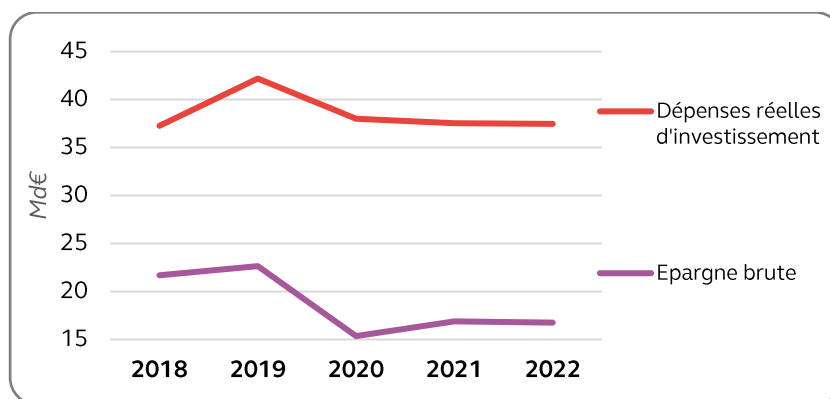
IV - Un effet incertain sur les stratégies d'investissement

Si plusieurs communes et EPCI n'envisagent pas d'impact de la crise sur leurs dépenses d'investissement en 2020 (**Agen agglomération, Valence**, la communauté d'agglomération **Valence Romans, Villeurbanne, Belfort, Dijon, Bordeaux, Sète**), plus de la moitié des villes et près de 40 % des EPCI consultés confirment d'ores et déjà le report à 2021 d'investissements prévus en 2020 compte tenu des retards de chantier. Ces reports devraient entraîner une modification du volume des dépenses d'investissement, même si plusieurs collectivités alertent sur les surcoûts rencontrés. Le 30 septembre, les dépenses d'investissement étaient inférieures de 18 % pour les communes et de 13 % pour les EPCI à leur niveau à la même date en 2019.

À titre d'illustration, la ville de **Lille** et la communauté urbaine de **Perpignan Méditerranée Métropole** estiment respectivement à 20 M€ et 15 M€ le volume d'investissements décalés en 2021. La communauté d'agglomération de la **Porte du Hainaut** devrait réaliser 6 M€ de moins de dépenses d'équipement prévues pour 33,5 M€ réalisées en 2019. La commune de **Dunkerque** devrait diminuer ses dépenses d'équipement de 2,5 M€ sur 25,7 M€ prévus.

Les décalages dépassent souvent les deux mois du confinement. La ville d'**Ajaccio** a augmenté en compensation les travaux à réaliser dans les écoles au cours de la période estivale. Les retards concernent davantage les études pour les opérations en cours ou à venir.

**Graphique n° 3 : l'ouverture d'un nouveau cycle de mandat :
prévisions d'épargne brute et de dépenses réelles d'investissement
selon l'enquête JF rapportées à l'ensemble
du bloc communal (Md€)**



Source : Cour des comptes, d'après enquête JF

Malgré le caractère inévitable du glissement sur 2021 d'une partie des opérations, plusieurs collectivités ont exprimé leur volonté de maintenir un certain niveau d'investissement en soutien à la reprise économique (**Grand Besançon, Évreux**). Certaines prévoient d'accroître substantiellement leur niveau d'investissement (**Pays de Montbéliard Agglomération, Dijon Métropole, Grand Poitiers, Béziers**).

Les nouveaux exécutifs locaux sont donc amenés à revoir la priorisation de leurs projets d'investissement, notamment dans le cadre de réaffectations significatives de crédits (**Chambéry, Pau, Colmar**). Plusieurs collectivités ont d'ores et déjà réévalué la répartition pluriannuelle de leurs dépenses au profit d'un plan de relance local (**Nîmes, Perpignan Méditerranée Métropole**).

L'articulation de ces éléments aura un effet majeur sur la concrétisation des ambitions de relance économique par l'investissement public.

CONCLUSION

L'interruption de la dynamique des recettes consécutive à la crise et l'ensemble de mesures volontaristes des collectivités destinées à assurer une continuité de service et à soutenir la population et le tissu économique et social ont pour conséquence une chute en 2020 de l'épargne brute du bloc communal. Les collectivités et EPCI interrogés dans le cadre de l'enquête menée par les juridictions financières ont estimé la baisse de leur épargne brute à 30 % en moyenne. Ces estimations semblent pessimistes. La situation financière favorable du bloc communal à l'entrée dans la crise sanitaire devrait limiter son impact au niveau global. Cette dernière devrait cependant accroître la diversité des situations en fonction des situations locales.

En 2021, les recettes de fonctionnement du bloc communal pourraient se rapprocher de leur niveau d'avant-crise, malgré la dégradation annoncée des recettes de CVAE. Au-delà de la question des communes touristiques, dont les recettes pourraient encore être affectées en 2021, une incertitude majeure concerne le résultat des négociations des collectivités avec leurs délégataires et leurs structures « satellites », notamment dans le domaine des transports collectifs.

Les dépenses d'investissement devraient rester modérées en 2021, comme c'est usuellement le cas la deuxième année de mandat municipal dans l'attente de l'émergence de nouveaux projets, mais devraient toutefois légèrement progresser compte tenu du décalage de nombreux chantiers survenu en 2020.

Chapitre II

Les départements : des fragilités qui s'accroissent

L'analyse de l'évolution prévisionnelle de la situation financière des départements développée ci-après s'appuie sur plusieurs sources. Un questionnaire a été diffusé par les juridictions financières aux 322 collectivités et groupements concernés par le dispositif de contractualisation mis en place en 2018, parmi lesquels l'ensemble des départements. 71 d'entre eux ont répondu à ce questionnaire de manière totale ou partielle. Parallèlement, les chambres régionales des comptes ont analysé les budgets et décisions modificatives de 82 départements. Ces analyses, effectuées en août 2020, ont permis de constater les premiers effets de la crise sur les budgets locaux.

Compte tenu de la nature de leurs recettes et de leurs dépenses, les départements devraient être fortement affectés par la crise sanitaire en 2020.

Ils disposaient toutefois, fin 2019, d'un fonds de roulement excédentaire, d'une épargne en progression et d'un faible taux d'endettement. Dans ces conditions, sans préjudice de l'évolution de la situation sanitaire et économique au second semestre, les dispositifs de garantie de recettes résultant de transferts de compétences et les mesures de soutien pourraient permettre de préserver en partie leurs réserves financières.

Par ailleurs, les dernières estimations macroéconomiques³⁶ ainsi que l'évolution constatée de certaines recettes (droits de mutation à titre onéreux) pourraient conduire à une dégradation des finances des départements moins prononcée que leurs propres estimations et à un report partiel de l'impact de la crise sur l'exercice 2021.

³⁶ Note de conjoncture de l'Insee du 2 décembre 2020.

I - L'incidence de la crise sur les recettes et les dépenses

La crise sanitaire et ses répercussions sociales et économiques devraient se traduire par des contraintes sur les charges et les ressources des départements en 2020, en particulier sur leurs dépenses sociales et leurs recettes fiscales. Ces spécificités ont conduit l'État à proposer des mesures de soutien spécifiques dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative.

A - Une perte de recettes portant principalement sur les DMTO

En 2019, les recettes de fonctionnement des départements s'élevaient à 65,2 Md€. Certaines d'entre elles devraient décroître sous l'effet de la crise sanitaire dès 2020, tandis que d'autres, moins liées à la conjoncture ou du fait de leur versement décalé, pourraient être préservées.

Les produits des DMTO (11,4 Md€ en 2019) devraient se contracter en raison de l'interruption des transactions immobilières pendant les périodes de confinement, associée à une possible tendance générale à la baisse du volume de ces transactions³⁷. En moyenne, les départements consultés par la Cour anticipent une diminution de 23 %³⁸ en 2020. Cette projection est comparable à l'estimation de - 20 % du rapport Cazeneuve, qui conduirait à un manque à gagner de 2,3 Md€ pour les départements en 2020.

Cependant, les recettes de DMTO cumulées des départements sur les neuf premiers mois de l'année n'étaient inférieures que de 7,2 % à leur niveau sur la période équivalente de 2019³⁹. Cette baisse, bien moindre que celle qu'aurait occasionné une simple suppression des transactions pendant 55 jours, s'explique en partie par le délai de parfois plusieurs mois entre l'acte de vente et le versement des DMTO aux collectivités. Elle pourrait également refléter un impact du confinement plus limité qu'anticipé sur un secteur immobilier toujours attractif⁴⁰.

³⁷ Notaires de France, *Note de conjoncture n° 49*, octobre 2020.

³⁸ Estimation prévisionnelle 2020 de 53 départements sur la base des informations disponibles à l'été 2020.

³⁹ La DGFIP souligne toutefois que les produits de DMTO avaient connu une augmentation en fin d'exercice 2019, profil qui ne sera pas nécessairement renouvelé en 2020.

⁴⁰ Ainsi le département du **Pas-de-Calais** avait déjà encaissé 56,1 M€ à la fin du premier semestre pour une réalisation fin 2019 de 160 M€ et estime ses recettes prévisionnelles 2020 à 148 M€ (- 7,5 %). Le département de **Oise** n'observe pas de recul de dynamisme du marché immobilier et considère que la baisse est liée à l'arrêt ou au ralentissement des services de l'État.

Les projections des départements présentent d'ailleurs de forts écarts entre les estimations les plus optimistes (- 7 % pour les **Bouches-du-Rhône**) et les plus pessimistes (diminution de plus d'un tiers pour six départements). Ces différences traduisent les spécificités des marchés de l'immobilier de chaque département, mais surtout les incertitudes quant à leur évolution en année pleine.

Les produits de TICPE (5,8 Md€ en 2019), assis sur la consommation de carburant, devraient connaître une baisse moins prononcée en raison du mécanisme de garantie dont les départements bénéficient⁴¹, et qui pourrait conduire l'État à prendre en charge 90 % de la perte observée en 2020. La perte est ainsi estimée à 2 % en moyenne par les départements consultés. Les comptes au 30 septembre 2020 enregistraient une diminution des produits de TICPE, hors garantie de l'État, de 9,7 %.

D'autres recettes, de montant global plus modeste, devraient se contracter en 2020, dont les produits de la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité (TCFE), de la taxe additionnelle à la taxe de séjour ou de la taxe sur les remontées mécaniques. Les pertes associées devraient cependant rester modestes au regard du poids relatif de ces recettes dans les finances départementales⁴².

L'incidence de la crise sur les recettes fiscales des départements d'outre-mer

Les départements de Guadeloupe, de Mayotte et de La Réunion sont bénéficiaires de la taxe sur les carburants et, s'agissant de Mayotte, de l'octroi de mer.

⁴¹ En application du droit constitutionnel à la compensation financière des transferts de l'État.

⁴² Le département le plus touché par une baisse de TCFE serait la **Sarthe**, pour lequel cette taxe représente 2,5 % des recettes de fonctionnement 2019 ; la taxe additionnelle à la taxe de séjour représente moins de 0,1 % des recettes de fonctionnement des départements à l'exception de la **Savoie** (0,4 %) ; pour les 10 départements concernés par la taxe sur les remontées mécaniques, la diminution de recettes serait relativement modeste. Ainsi, pour le département de la **Savoie** dont cette taxe représente 1,8 % des recettes de fonctionnement, une diminution de 20 % correspondrait à épargne brute 2019 diminuée de 1,4 % (- 1,9 M€), soit 6 % des baisses de recettes fiscales liées à la crise.

En 2019, les produits de la taxe sur les carburants représentaient entre 2 % et 7 % de leurs recettes de fonctionnement. Les recettes d'octroi de mer représentaient 5 % des recettes de fonctionnement du département de Mayotte. Ces collectivités disposent par ailleurs de recettes de DMTO peu élevées au regard de leur volume financier⁴³ et, s'agissant de la Guadeloupe et de La Réunion, de recettes de TICPE plus importantes, en proportion, que les autres départements.

Au regard de ces spécificités, les hypothèses retenues par le rapport Cazeneuve conduiraient à des pertes de recettes fiscales moins élevées que pour les départements métropolitains. Elles représenteraient, en effet, entre 1,5 % et 1,7 % de pertes de recettes réelles de fonctionnement, contre une moyenne de 3,2 %, seuls quatre départements métropolitains faisant l'objet de pertes fiscales prévisionnelles inférieures à 1,5 % (**Creuse, Lozère, Haute-Marne, Cantal**).

À l'inverse, certaines recettes devraient être épargnées par la crise en 2020. Ainsi, la stabilisation de la DGF en 2020 a été actée dès la loi de finances initiale, tandis que les recettes de FCTVA, inscrites en section d'investissement, devraient augmenter en 2020 sous l'effet de la forte hausse des dépenses d'investissement en 2019 (+ 13,7 %).

La taxe foncière sur les propriétés bâties devrait connaître une évolution comparable à celle des derniers exercices, soit + 2,6 % (+ 365 M€). Son augmentation résulte de la revalorisation forfaitaire des bases, fixée par la LFI 2020, ainsi que de l'assiette établie par l'administration fiscale au 1^{er} janvier. Ces recettes étaient en progression de 2,6 % dans les comptes des départements au 30 septembre⁴⁴.

Les produits de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) devraient être peu affectés par la crise. Assise sur les primes versées au titre de certains contrats d'assurance, il s'agit d'une taxe de stock, dont les produits font par ailleurs l'objet de dispositifs de garantie de la part de l'État. Les départements consultés prévoient une diminution moyenne de 1,5 %, la moitié d'entre eux anticipant une diminution du nombre de nouveaux contrats dans certains secteurs tels que l'automobile. Au 30 septembre 2020, les recettes des départements étaient supérieures de 0,8 % à celles au 30 septembre 2019.

⁴³ Les produits de DMTO représentaient 4 % des recettes réelles de fonctionnement des départements de **Guadeloupe** et de **La Réunion** en 2019 et moins de 1 % des recettes du département de **Mayotte**, contre une moyenne de 15 % pour l'ensemble des départements français.

⁴⁴ Par rapport au 30 septembre 2019.

Les produits de CVAE des départements devraient également augmenter en 2020. À l'inverse de la TSCA, la CVAE est dépendante de l'activité économique et ne fait pas l'objet de dispositif de garantie. Cependant, en raison du décalage entre le paiement de la taxe par les entreprises et le reversement des produits aux collectivités, les finances départementales ne subiront les effets de la crise qu'à compter de l'exercice 2021. Si les départements consultés par la Cour anticipent donc une évolution globale favorable en 2020 (+ 2 % en moyenne⁴⁵), celle-ci n'est pas uniforme. En particulier, une dizaine d'entre eux s'attendent à une diminution de cette ressource (- 16 % pour le **Vaucluse**, - 5 % pour la **Moselle** ou la **Haute-Marne**), alors que la hausse pourrait être soutenue pour d'autres (jusqu'à + 13 %). Dans le même sens, au 30 septembre 2020, les recettes de CVAE enregistrées dans les comptes étaient supérieures de 1,1 % à celles de 2019 à la même date, avec des variations très substantielles d'un département à l'autre⁴⁶ que pourraient expliquer des décalages de versement par rapport à 2019.

Enfin, dans une moindre mesure, les départements devraient être confrontés à une diminution de leurs recettes non fiscales en 2020⁴⁷. Certains départements mentionnent à ce titre les exonérations de loyer concédées pendant le confinement (**Val-de-Marne**, **Nièvre**), la diminution des recettes tirées de l'activité du pôle thermal (**Gers**) ou encore les fermetures de sites touristiques (musées dans la **Nièvre** et la **Meuse**, abbaye de Flaran dans le **Gers**) tout en soulignant l'incidence modérée de ces recettes sur leurs budgets.

B - Des dépenses supplémentaires, corollaires des compétences sociales des départements

Indépendamment de toute mesure de soutien, les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire devraient affecter fortement le niveau des dépenses des départements dès 2020.

⁴⁵ Cette hausse est estimée à + 2,6 % dans le rapport Cazeneuve.

⁴⁶ De + 76 % pour les **Landes** à - 13 % pour le **Territoire de Belfort** selon les données comptables au 30 septembre pour les seuls départements métropolitains.

⁴⁷ Le rapport Cazeneuve évalue ces pertes de recettes à 31 M€, dont 15 M€ (- 21 %) pour les recettes de stationnement et d'occupation du domaine public et des diminutions comparables pour les redevances et droits des services (- 25 % et 20 % pour les services à caractère social).

1 - Les dépenses sociales

Les dépenses sociales devraient fortement augmenter, notamment les allocations individuelles de solidarité. Les dépenses relatives au revenu de solidarité active (RSA) ont progressé dès le 1^{er} semestre 2020 du fait de mesures de gestion prises durant le confinement (maintien des droits des allocataires, suspension des actions de contrôle). À fin juin 2020, le nombre d'allocataires s'élevait à 1,99 million de foyers, soit + 6,2 % par rapport à juin 2019. Les masses financières au titre du RSA étaient en hausse de 6 % par rapport au trimestre précédent⁴⁸.

Les départements interrogés prévoient ainsi une augmentation des dépenses de RSA (10,3 Md€ en 2019) de 6,5 % en moyenne en 2020⁴⁹, avec des écarts assez importants allant de baisses de quelques points à une hausse de près de 19 % pour les **Alpes-Maritimes**. Dans le même sens, selon une enquête de l'assemblée des départements de France portant sur 12 départements, la progression des dépenses de RSA à la fin du mois d'août serait supérieure de 9,2 % en moyenne à celle de 2019.

Cependant, les données comptables d'exécution provisoire ne confirment pas encore cette tendance. Au 30 septembre 2020, les dépenses de RSA des départements étaient en progression de 2,2 % par rapport au 30 septembre 2019.

Les autres dépenses sociales devraient également progresser en 2020⁵⁰. Les départements évoquent en particulier l'augmentation des charges d'assistants familiaux pour l'aide sociale à l'enfance. Certains départements, comme la **Charente**, ont mis en place une aide financière en faveur des familles en grande précarité. D'autres ont créé des structures d'accueil éphémères (**Deux-Sèvres, Var**).

La crise sanitaire a généré des dépenses de personnel supplémentaires dans les structures médico-sociales. Au 30 septembre 2020, les dépenses de frais de séjour et d'hébergement étaient en hausse de + 3,0 %, de nombreux départements ayant renforcé leurs subventions aux organismes sociaux rattachés (EHPAD, MECS, SAAD, etc.) et versé des primes exceptionnelles aux personnels exposés en établissement ou à domicile. Certains ont créé un fonds de soutien aux ESMS relevant de leur compétence (**Aveyron**).

⁴⁸ RSA Conjoncture, le revenu de solidarité active fin juin 2020 – n° 31 d'octobre 2020.

⁴⁹ Cette hausse est estimée à 650 M€ par le rapport Cazeneuve (+ 6,3 %).

⁵⁰ + 280 M€ selon le rapport Cazeneuve.

2 - Les dépenses d'intervention

Les départements ont effectué des achats exceptionnels de matériel de protection (masques, solutions hydro-alcooliques, vêtements de protection, plexiglas)⁵¹. Une partie de ces dépenses a pu être réalisée au profit de partenaires de la collectivité (département du **Nord**) ou faire l'objet d'achats groupés avec des EPCI ou la région (**Manche, Meurthe-et-Moselle, Pyrénées-Atlantiques**).

Les départements ont également financé des actions de soutien en faveur des acteurs sportifs et culturels locaux. Malgré l'annulation d'événements, les subventions ont été le plus souvent maintenues ou versées au prorata des dépenses engagées (**Indre, Morbihan, Moselle, Savoie**). Certains départements ont mis en place un fonds spécifique de soutien au secteur associatif (**Aude, Aveyron, Cher, Guadeloupe, Hautes-Pyrénées, Ille-et-Vilaine, Meurthe-et-Moselle**) ou parfois un fonds plus général destiné à soutenir à titre exceptionnel les structures œuvrant dans l'ensemble de leurs champs de compétences (**Charente**). En conséquence, les subventions de fonctionnement étaient en hausse de 6 % (+ 44 M€) au premier semestre 2020⁵².

Des mesures ont également été mises en place pour soutenir le tissu économique local. Si peu de départements indiquent avoir contribué au fonds national de solidarité, dont une partie est territorialisée⁵³ (**Guadeloupe, Haute-Loire, Oise, Tarn-et-Garonne**), beaucoup mentionnent une contribution aux fonds régionaux, le plus souvent à travers des dispositifs d'avances remboursables : fonds « L'Occal » de la région Occitanie, destiné au soutien du tourisme, du commerce et de l'artisanat (**Aude, Gers, Hautes-Pyrénées, Lozère**), fonds « Résistance » de la région Grand-Est (**Aube, Meurthe-et-Moselle, Moselle**), fonds « Résilience » de la région Île-de-France (**Essonne**), etc.

L'incidence de la crise sur les dépenses d'équipement des départements est plus incertaine. Des acquisitions informatiques ont été effectuées pour les agents en télétravail, les collèges ou les structures sociales à destination des enfants et des personnes âgées (**Alpes-de-Haute-Provence, Orne, Tarn**). Les montants correspondants sont modestes au regard des programmes d'investissement prévus avant la crise, et que beaucoup de départements indiquent vouloir maintenir voire renforcer

⁵¹ Les départements interrogés par la Cour anticipent 153 M€ de dépenses pour 46 d'entre eux, ce qui est cohérent avec l'évaluation du rapport Cazeneuve (+ 300 M€).

⁵² La hausse était de + 3,2 % à fin septembre 2020 selon les données comptables provisoires.

⁵³ Décret n° 2020-757 du 20 juin 2020.

(voiries, bâtiments, collèges, etc.). Il est toutefois probable que les décalages de chantiers, qu'ils concernent les opérations portées par les départements ou par les collectivités subventionnées, se traduiront par des réalisations inférieures aux prévisions.

Les départements pourraient également être sollicités dans le cadre de leurs délégations de services public, dont certaines, par leur nature, ont été plus particulièrement exposées à la crise : ligne aérienne (**Cantal**), stations d'altitude (**Haute-Saône**, **Pyrénées-Atlantiques**), parc d'attraction (**Côtes d'Armor**), stations thermales (**Lozère**), etc. Certains départements anticipent une probable augmentation de la durée de contrats de DSP pour compenser les effets de la crise (**Charente-Maritime**).

Outre des dépenses exceptionnelles, des économies ont pu être générées du fait de la crise sanitaire. Les départements interrogés sont peu nombreux à disposer d'évaluations et estiment dans l'ensemble que ces économies seront modestes, qu'elles concernent les consommations de fluides (eau, électricité, gaz) ou de carburants, les dépenses de personnel (moins de vacataires et d'heures supplémentaires, décalages des recrutements) ou encore les prestations non réalisées (transport adapté, animation de sites touristiques, etc.).

C - Des mesures de soutien de l'État principalement sous la forme d'avances de DMTO

L'État a rapidement mis en place des mesures de soutien aux collectivités confrontées à des difficultés financières pendant l'état d'urgence⁵⁴.

Seuls 5 départements interrogés sur 61 indiquent avoir connu des difficultés de trésorerie (**Aisne**, **Bouches-du-Rhône**, **Marne**, **Nord**, **Oise**), lesquelles ont conduit certains d'entre eux à prioriser temporairement leurs paiements. Le département des **Bouches-du-Rhône** a demandé à bénéficier d'avances de fiscalité, perçues début août 2020. Le département de **l'Essonne** a demandé à bénéficier d'un acompte de FCTVA à hauteur de 70 % du montant total attendu. D'autres départements indiquent avoir résolu ou évité ces difficultés par le recours à des lignes de trésorerie et par la mobilisation anticipée d'emprunts.

⁵⁴ Circulaire du 5 mai de soutien aux collectivités territoriales pendant l'état d'urgence sanitaire.

L'État s'est également engagé à contribuer à hauteur de 50 % aux achats de masques effectués par les collectivités entre le 13 avril et le 11 mai. Au 31 août 2020, la plupart des départements interrogés avaient déposé leur demande de remboursement en préfecture. Beaucoup mentionnent qu'en raison des dates retenues et des prix de référence, ces remboursements ne correspondent pas à la dépense supportée. Les montants indiqués par les départements correspondraient à une charge de l'ordre de 100 M€ pour l'État en 2020.

En application de la troisième loi de finances rectificative, les départements peuvent solliciter des avances sur les recettes de DMTO si le produit estimé en 2020 est inférieur à la moyenne constatée entre 2017 et 2019. Le montant de l'avance est égal à la différence entre ces deux montants. Les avances sont remboursables sur une période de trois ans, à compter de l'année qui suit un retour du produit des DMTO au moins égal à celui de 2019, en application d'une clause de retour à meilleure fortune.

L'État prévoyait d'affecter un maximum de 2 Md€ à ce dispositif en 2020, et de 0,7 Md€ en 2021. Les départements interrogés à l'été 2020 étaient réservés sur l'utilité de solliciter ce dispositif, dans l'attente du décret d'application⁵⁵ et de l'évolution de leur situation financière au second semestre. En septembre, 40 départements ont formulé et obtenu une demande d'avances, pour un montant total de 394 M€⁵⁶.

La circulaire du 24 août sur le traitement budgétaire et comptable des dépenses des collectivités assouplit la procédure d'étalement de charges avec la création d'un compte dédié aux dépenses de fonctionnement liées à la crise sanitaire. Selon la DGFIP, les dépenses supplémentaires d'aides sociales résultant de la crise sanitaire, dont les dépenses supplémentaires de RSA, seraient éligibles au dispositif. Le périmètre de ce compte ne couvre toutefois pas l'ensemble des dépenses supplémentaires des départements. Il exclut en effet les dépenses de personnel (« primes covid », etc.) et le maintien des dotations aux établissements médico-sociaux malgré la baisse d'activités.

Enfin, dans le cadre de l'état d'urgence, l'État s'est engagé dans un vaste plan de soutien à l'économie comportant des mesures transverses et sectorielles représentant 57,5 Md€, auxquelles s'est ajouté un important programme de prêts aux entreprises (jusqu'à 300 Md€) et des opérations

⁵⁵ Décret n° 2020-1190 du 29 septembre 2020.

⁵⁶ Arrêté du 30 septembre 2020 pris en application de l'article 25 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

de sauvetage d'entreprises par des participations et des prêts⁵⁷. La mise en œuvre de la réforme de l'assurance-chômage a également été reportée au 1^{er} janvier 2021. Le plan « France relance », présenté en septembre 2020 et décliné dans le projet de loi de finances pour 2021, prévoit une contribution de 100 Md€ dont 40 Md€ financés par l'Union européenne à la suite de l'accord conclu fin juillet. Bien qu'il ne soit pas possible de l'évaluer à ce stade, ces mesures auront une incidence indirecte sur le niveau de dépenses sociales des départements, et en particulier de RSA.

II - Des budgets préservés par les résultats excédentaires des exercices précédents

A - De premiers ajustements budgétaires intervenus à l'été 2020

Les chambres régionales des comptes ont procédé à une analyse des budgets votés par les départements et des budgets supplémentaires et décisions modificatives intervenus pendant l'été 2020⁵⁸.

Certains départements ont voté leur budget primitif tardivement, ce qui leur a permis d'anticiper partiellement les effets de la crise (**Aude, Hautes-Pyrénées, Lot-et-Garonne, Nièvre, Puy-de-Dôme, Tarn, Var**). La plupart ont adopté une décision modificative à l'occasion du vote de leur compte administratif⁵⁹. Leurs fonds de roulement excédentaire leur a permis d'inscrire de nouvelles dépenses et de communiquer, dans les documents de présentation budgétaire, sur les effets attendus de la crise sur leurs finances et les mesures prises pour y faire face.

L'incidence de ces décisions sur les équilibres budgétaires, si elle donne une indication utile sur les conséquences de la crise sur les finances locales, n'en est pas l'exact reflet.

⁵⁷ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2020. Disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵⁸ L'échantillon comprend 74 départements. Les analyses ci-après portent parfois sur une partie de ces départements : ceux ayant voté une décision modificative, ceux ayant affecté leur résultat 2019, etc.

⁵⁹ Certains départements ont financé des mesures d'urgence par redéploiement de crédits entre chapitres budgétaires (**Alpes-Maritimes, Eure, Réunion**). D'autres n'avaient pas affecté leur résultat 2019 à l'été 2020.

D'une part, ces décisions modificatives de juin ou juillet tiennent compte des effets attendus de la crise, mais peuvent aussi porter sur des ajustements propres à la collectivité et significatifs, sans lien direct avec la situation sanitaire ; elles comportent également des mesures destinées à compenser les effets de la crise, qui conduisent à en limiter l'incidence sur les chapitres budgétaires.

D'autre part, les prévisions budgétaires des collectivités sont le plus souvent sous-estimées en recettes et surestimées en dépenses, ainsi que l'attestent chaque année les taux de réalisation en fin d'exercice⁶⁰. Cette sous-consommation de crédits pourrait être accentuée par des inscriptions prudentes en matière de dépenses sociales ou de moindres recettes (**Vaucluse**⁶¹), ou ambitieuses en matière d'investissements au regard des retards accumulés (**Nord**⁶²).

Plusieurs départements anticipent ainsi une nouvelle décision modificative à l'automne, qui pourrait être l'occasion de rectifier des prévisions parfois trop pessimistes concernant les DMTO ou le RSA, ou encore d'ajuster le calendrier des dépenses d'investissement (**Bas-Rhin**). Ces nouvelles décisions modificatives pourront également tenir compte de la mobilisation éventuelle des avances de DMTO ou de l'utilisation du compte d'étalement de charges (**Alpes-Maritimes, Saône-et-Loire**).

B - Un effet de ciseau attendu en section de fonctionnement

1 - Des prévisions de dépenses de fonctionnement en hausse

Les décisions modificatives votées actent le plus souvent une hausse des dépenses de fonctionnement⁶³ (+ 2,4 % en moyenne par rapport au budget primitif, + 2,9 % par rapport au budget consolidé 2019).

⁶⁰ La tendance inverse peut être observée dans les collectivités en difficultés financières.

⁶¹ Le département, qui prévoit une hausse des dépenses de RSA de 3,3 M€, a inscrit 6 M€ de crédits supplémentaires auxquels s'ajoutent 3 M€ de dépenses imprévues.

⁶² La CRC Hauts-de-France relève que la collectivité envisage une baisse de 60 M€ des dépenses d'équipement qui pourrait être cependant plus importante compte tenu des retards accumulés.

⁶³ *Dépenses de gestion courante* dans les documents budgétaires.

Les départements ont très souvent voté une augmentation de leurs dépenses sociales et en particulier de RSA (+ 4 % en moyenne par rapport au budget primitif), en vue d'anticiper les effets de la crise et de la réforme de l'assurance chômage sur le nombre de demandeurs (**Aube, Ariège, Aveyron**).

De même, les décisions modificatives entraînent le plus souvent une hausse des charges à caractère général, lesquelles comprennent les achats de masques, de matériel de protection et de tests de dépistage (**Doubs, Saône-et-Loire, Tarn**). Certains départements parviennent toutefois à diminuer ce poste du fait d'une réduction des dépenses d'entretien de voirie permise par le confinement (**Calvados, Yonne**) ou à la faveur de conditions météorologiques favorables (**Ariège, Doubs**).

Les crédits de charges de personnel sont relativement peu affectés et ne permettent pas d'identifier une tendance générale malgré les primes exceptionnelles versées aux agents⁶⁴ et assistants familiaux (**Doubs, Gard**).

Les autres charges de gestion courante sont le plus souvent en progression, principalement sous l'effet des nombreux plans de soutien départementaux aux secteurs associatif et touristique (**Côte d'Or, Landes, Pyrénées-Atlantiques**). Ces mesures viennent en complément de dispositifs de soutien aux entreprises inscrits en section d'investissement (voir ci-après). Cependant, certains départements ont inscrit de telles interventions en section de fonctionnement, tels que le **Tarn** (prime à l'embauche pour les entreprises tarnaises), la **Lozère** (participation au fonds régional « L'Occal ») ou la **Haute-Savoie** (participation au fonds de solidarité régional à destination des entreprises).

Les départements ont également été conduits à soutenir les établissements et services sociaux et médico-sociaux de leur ressort, à travers des mesures de tarification, des subventions exceptionnelles ou la création de fonds de soutien spécifiques (**Alpes-Maritimes**).

2 - Des recettes de fonctionnement ajustées à la baisse

De nombreux départements prévoient une diminution de leurs recettes de fonctionnement en décision modificative (- 1 % en moyenne par rapport au BP). Cette tendance est toutefois beaucoup moins générale que celle observée pour la hausse des dépenses de fonctionnement.

⁶⁴ Certains départements ont fait l'arbitrage de ne pas attribuer de prime aux agents et aux SAAD, mais d'accorder une indemnité aux assistants familiaux (**Loire**).

Ces prévisions à la baisse portent en premier lieu sur les produits de DMTO (- 11 % en moyenne par rapport au BP, - 13,5 % par rapport au budget 2019), après une année 2019 historiquement élevée. Plusieurs départements ont toutefois maintenu les prévisions de leur budget primitif (**Aube, Hautes-Pyrénées, Haute-Savoie**), ce qui peut s'expliquer par des prévisions initiales prudentes⁶⁵ et une anticipation de pertes de recettes moins importante que prévu en début de crise (**Orne**). Dans le même sens, plusieurs départements n'excluent pas une prévision trop pessimiste en décision modificative, ce qui pourrait les conduire à une révision à la hausse du chapitre budgétaire au second semestre (**Aveyron, Haute-Garonne**).

Les tendances concernant les autres recettes sont plus hétérogènes. Le plus souvent est anticipée une compensation partielle de la baisse des DMTO à travers une progression modérée de recettes fiscales telles que la taxe foncière ou la CVAE⁶⁶.

Enfin, presque tous les départements ont ajusté leurs dotations et participations à la hausse, notamment pour tenir compte de la contribution de l'État aux achats de masques (**Côte d'Or, Nièvre, Tarn**), lorsque celle-ci n'est pas inscrite en recettes exceptionnelles (**Doubs**).

C - Des prévisions d'investissement qui restent ambitieuses

Les ajustements des prévisions d'investissement des départements ont plusieurs causes qui tendent à se compenser partiellement. Les retards pris dans les opérations d'équipement des départements ou des collectivités que les départements subventionnent, le décalage du calendrier électoral municipal, les contraintes financières liées à la crise conduisent à diminuer les crédits budgétaires alloués. Dans le même temps, de nombreux départements ont souhaité manifester, à travers leur budget, leur volonté de maintenir ou d'accroître leur programme d'investissement au titre du soutien à l'activité économique (**Doubs, Lot-et-Garonne**).

La majorité des décisions modificatives conduisent à une augmentation des crédits affectés à l'investissement⁶⁷ (+ 11,4 % en moyenne par rapport au budget primitif). Ces hausses peuvent être substantielles, en cas d'augmentation conjointe des dépenses d'équipement propres et des

⁶⁵ Ce chapitre budgétaire est souvent sous-évalué. En 2019, le taux de réalisation moyen des départements de l'échantillon était de 106 % (112 % en valeur médiane), contre 103 % pour l'ensemble des recettes de fonctionnement.

⁶⁶ Les ajustements en décision modificative résultent des notifications des services de l'État.

⁶⁷ *Dépenses d'équipement* dans les documents budgétaires.

subventions (**Bas-Rhin**⁶⁸, **Savoie**, **Vienne**). Certains départements prévoient une hausse de leurs subventions, en partie compensée par une diminution de leurs investissements propres (**Aude**, **Landes**⁶⁹).

Ces prévisions doivent toutefois être considérées avec prudence. D'une part, l'évolution des prévisions d'investissement n'est que partiellement liée à la crise sanitaire et porte souvent sur des reports de l'exercice passé (**Alpes-de-Haute-Provence**, **Charente-Maritime**, **Haut-Rhin**, **Haute-Garonne**, **Haute-Savoie**, **Savoie**). D'autre part, ce poste est souvent surévalué⁷⁰ et le contexte de crise pourrait conduire à un niveau d'investissement réalisé sensiblement inférieur aux crédits votés (**Charente-Maritime**, **Loire**).

Les subventions d'équipement versées sont en hausse dans la majorité des départements (+ 19,5 % en moyenne par rapport au budget primitif). Ce poste comprend en effet les mesures de soutien au secteur économique, et notamment les contributions aux fonds régionaux⁷¹, qui concernent la grande majorité des départements. Ces dispositifs d'avances remboursables en soutien aux entreprises impactées par la crise viennent en complément de plans de soutien au secteur associatif ou au tourisme inscrits en section de fonctionnement (**Côte d'Or**, **Landes**, **Pyrénées-Atlantiques**). À ces fonds régionaux peuvent s'ajouter des subventions aux communes (**Aude**, **Doubs**), des fonds départementaux (**Alpes-Maritimes**, **Orne**) et l'éventuelle contribution au fonds national de solidarité.

D - Un équilibre budgétaire assuré par les résultats excédentaires de 2019 et un faible taux d'endettement

1 - Des décisions modificatives équilibrées par les résultats reportés

Si certains départements pourraient se trouver en difficulté dès 2020, les budgets pris dans leur globalité confirment que les effets attendus de la crise en 2020 pourraient être majoritairement absorbés par les excédents des exercices précédents.

⁶⁸ À titre d'exemple, le département du **Bas-Rhin** a avancé son programme pluriannuel d'investissements, notamment en matière d'infrastructures routières (+ 15,7 M€) et scolaires (+ 9,7 M€).

⁶⁹ Le département des **Landes** avait réalisé une opération d'envergure en 2019.

⁷⁰ En 2019, le taux moyen d'exécution des dépenses d'investissements des départements de l'échantillon était de 80 %. Par ailleurs, l'année 2020 conclut le cycle électoral des départements.

⁷¹ Les régions cofinancent ces fonds à parité avec la Banque des territoires.

En section de fonctionnement, la hausse des dépenses de gestion (+ 760 M€ soit + 2,4 % en moyenne) et la diminution des recettes (- 400 M€ soit - 1,2 % en moyenne) sont plus que compensées par le résultat reporté (+ 1490 M€). Il en résulte une hausse du virement à la section d'investissement (+ 280 M€) qui permettrait, conjointement à une augmentation du recours à l'emprunt (+ 350 M€), de financer une hausse des investissements de plus de 10 % par rapport aux budgets primitifs.

Ces tendances globales ne s'appliquent toutefois pas à chaque département. Près de la moitié d'entre eux présentent un résultat d'exécution reporté supérieur à l'impact attendu en section de fonctionnement, ce qui leur permet d'augmenter leur virement à la section d'investissement. En conséquence, la majorité de ces collectivités prévoient une hausse de leurs investissements et la moitié d'entre elles disposent d'une situation leur permettant dans le même temps une diminution du recours à l'emprunt par rapport à leur budget primitif (**Ardennes, Aube, Haute-Savoie, Lot**).

À l'inverse, un tiers des départements doivent diminuer leur virement à la section d'investissement pour compenser leurs dépenses supplémentaires et moindres recettes de fonctionnement. Les trois quarts d'entre eux ont cependant voté une hausse de leurs dépenses d'investissement, financée par un recours accru à l'emprunt (**Drôme, Haute-Saône, Marne, Réunion, Saône-et-Loire**). Les autres départements sont amenés à diminuer leurs dépenses d'équipement (report de programmes d'équipement, baisses de subventions) et pour certains à devoir dans le même temps augmenter leurs emprunts (**Finistère, Gers, Pyrénées-Atlantiques**).

2 - Des budgets 2020 contraints mais soutenables

L'examen des budgets 2020 consolidés – budgets primitifs et décisions modificatives – aux budgets 2019 montre que les départements prévoient une hausse globale de leurs dépenses (+ 3 % en moyenne) et une diminution de leurs recettes de gestion (- 0,8 %). Cet effet de ciseau serait financé par un résultat d'exécution 2019 supérieur à celui de 2018 et par une diminution du transfert à la section d'investissement. Les départements prévoient pourtant une augmentation de leurs dépenses d'équipement par rapport à 2019 (+ 4,0 % en moyenne), qui serait financée par un recours accru à l'emprunt.

Une telle hausse de l'endettement serait soutenable au regard du ratio de désendettement très favorable des départements à fin 2019. En effet, ce surplus d'emprunts conduirait à augmenter le taux de désendettement global des 63 départements de l'échantillon à 4,6 années en tenant compte des variations de recettes et dépenses de gestion prévues dans les budgets.

À nouveau, cette tendance générale n'est pas partagée par tous les départements.

Un quart d'entre eux disposent d'un résultat d'exécution suffisant pour anticiper une hausse du virement à la section d'investissement et augmenter leurs dépenses d'équipement. La moitié pourraient dans le même temps diminuer leur recours à l'emprunt (**Alpes-de-Haute-Provence, Loire**).

La majorité des départements anticipent des contraintes accentuées en section de fonctionnement en 2020 et donc un moindre virement à la section d'investissement. La plupart de ces collectivités prévoient une hausse des investissements en 2020 financée par l'emprunt. Un quart des départements ont voté une diminution de leurs dépenses d'équipement tout en devant augmenter leurs emprunts pour les financer (**Ain, Bas-Rhin**⁷², **Vaucluse**).

L'équilibre budgétaire des départements d'outre-mer

Les départements de la **Guadeloupe** et de **La Réunion**, collectivités relevant du dispositif de contractualisation, présentent des situations budgétaires contrastées⁷³.

Confronté, comme les autres départements, à une contraction de ses recettes et à une hausse de ses dépenses de fonctionnement, le département de la **Guadeloupe** disposait fin 2019 d'un excédent budgétaire suffisant pour équilibrer sa section de fonctionnement tout en finançant des dépenses d'équipement supplémentaires. De manière singulière, sa section de fonctionnement est également équilibrée par 10 M€ de recettes nettes de restes à réaliser. Le budget prévoit ainsi un résultat 2020 excédentaire correspondant à 21 jours de charges courantes. Des taux de réalisation identiques à 2019 conduiraient à une augmentation du fonds de roulement du département en 2020.

Le département de **La Réunion** ne disposait pas d'un excédent comparable fin 2019. Une décision modificative de juillet prévoit d'équilibrer la section de fonctionnement en diminuant le virement à la section d'investissement et de financer la hausse des dépenses d'équipement par un recours accru à l'emprunt. Cette dégradation est toutefois sensiblement atténuée par le contexte dans lequel elle s'inscrit. En effet, la recentralisation du RSA à compter du 1^{er} janvier 2020 s'est traduite par un budget primitif 2020 plus favorable que celui de l'exercice antérieur, les gains attendus par cette réforme étant supérieurs aux incidences de la crise sanitaire telles qu'inscrites en décision modificative.

⁷² Pour ce département, le faible taux de réalisation des dépenses d'équipement en 2019 (49 %) pourrait conduire à une hausse des dépenses d'équipement en 2020 malgré une tendance budgétaire inverse.

⁷³ Le budget du département de **Mayotte**, collectivité non concernée par le dispositif de contractualisation, n'a pas été étudié.

À nouveau, le faible endettement des départements à fin 2019 devrait leur permettre d'absorber ces évolutions. À supposer que ces prévisions budgétaires⁷⁴ se réalisent, seuls quatre départements de l'échantillon verraient leur ratio de désendettement dépasser cinq années, sans toutefois atteindre le seuil d'alerte de dix années (**Gard, Hérault, Marne, Saône-et-Loire**).

E - Un fonds de roulement excédentaire partiellement mobilisé

Presque tous les départements disposaient d'un fonds de roulement positif au 31 décembre 2019⁷⁵, d'un montant moyen supérieur à 30 jours de dépenses de fonctionnement⁷⁶.

En appliquant aux budgets 2020 les taux de réalisation de l'exercice 2019 de chaque département⁷⁷, leur fonds de roulement global diminuerait d'un tiers en 2020 (- 32 %). Il s'établirait alors à 27 jours de dépenses de fonctionnement en moyenne, avec de fortes disparités entre collectivités disposant de trois mois d'excédent (**Savoie, Vaucluse**) et d'autres dont le fonds de roulement serait négatif si leurs taux de réalisation de 2019, moins favorables que ceux des autres départements, étaient réitérés en 2020 (**Doubs, Finistère, Hérault**).

En appliquant aux budgets 2020 les taux de réalisation moyens de 2019⁷⁸, ces différences s'estompent partiellement. Le fonds de roulement moyen s'établirait à 22 jours et seul un département présenterait un fonds de roulement négatif fin 2020.

Ces projections suggèrent que les effets de la crise n'entameront que partiellement les réserves budgétaires des départements en 2020. Les effets pourraient être moindres en cas de taux de réalisation plus favorables qu'en 2019, de mobilisation de mesures de soutien de l'État (avances de DMTO) ou de recours à l'emprunt accru, alors que les départements disposent d'un ratio de désendettement favorable.

⁷⁴ Voir ci-après pour le même exercice sur la base des prévisions formulées par les collectivités dans le cadre de l'enquête JF.

⁷⁵ Parmi les départements de l'échantillon, seul **l'Hérault** disposait d'un fonds de roulement négatif (- 4,9 M€) fin 2019.

⁷⁶ 35 jours en moyenne, avec une médiane de 32 jours.

⁷⁷ Le résultat est identique en appliquant à chacun son propre taux de réalisation 2019, ou en appliquant les taux moyens de réalisation constatés en 2019.

⁷⁸ Respectivement de 97 % et 103 % pour les dépenses et recettes de fonctionnement, de 80 % et 75 % pour les dépenses et recettes d'investissement.

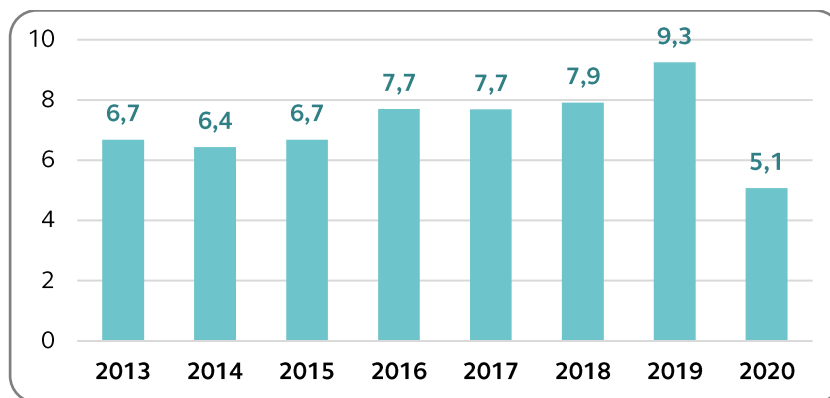
III - Une contraction de l'épargne et une probable hausse de l'endettement

A - Une diminution significative de l'épargne, qui fait suite à un exercice 2019 particulièrement favorable

Après plusieurs années consécutives de hausse (de 6,4 Md€ en 2014 à 9,3 Md€ en 2019), l'épargne des départements devrait se contracter en 2020. Cette tendance résulterait de la contraction des recettes fiscales et notamment des DMTO, ainsi que d'une hausse des dépenses liées à la crise, variations en partie atténuées par la progression de recettes fiscales et des économies liées au confinement.

Les départements interrogés par la Cour projettent une baisse d'épargne globale de 45 % en 2020 (- 40 % en moyenne). Rapportée à l'épargne totale des départements, elle correspondrait à une perte de 4,2 Md€.

**Graphique n° 4 : évolution de l'épargne brute
des départements de 2013 à 2020 (en Md€ - enquête JF)**



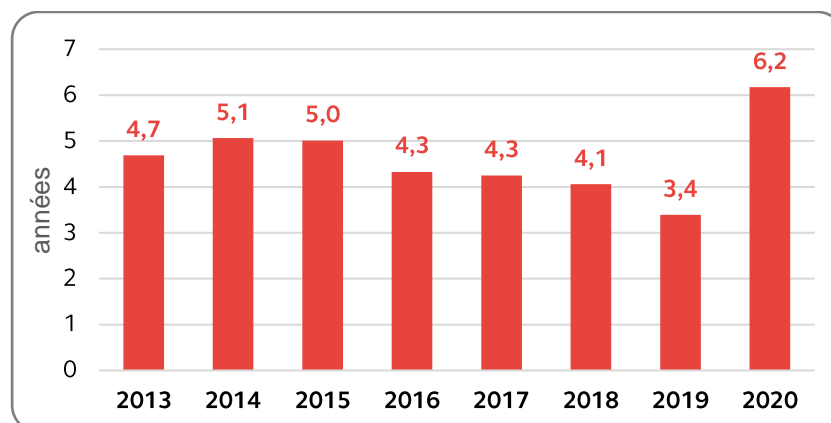
Source : Cour des comptes, d'après enquête JF

Ces hypothèses apparaissent toutefois pessimistes. Elles correspondent en effet à une dégradation de l'épargne supérieure à celle formulée par le rapport Cazeneuve avant prise en compte des mesures de soutien de l'État, (en particulier, 40 départements bénéficieront d'avances de DMTO en 2020 pour un montant de 394 M€), et alors que, depuis sa

publication, les hypothèses macroéconomiques ont été révisées dans un sens plus favorable⁷⁹.

Sur la base des projections formulées par les départements⁸⁰, en supposant un encours de dette comparable, en 2020, à celui de 2019, la crise sanitaire conduirait la capacité de désendettement globale à se dégrader, passant de 3,4 années à 6,2 années. Ce niveau resterait sensiblement inférieur au seuil d'alerte de 10 ans mentionné en loi de programmation⁸¹.

Graphique n° 5 : évolution prévisionnelle du ratio global de désendettement des départements de 2013 à 2020



Source : Cour des comptes, d'après les hypothèses du rapport Cazeneuve ; N.B. : le seuil d'alerte mentionné en loi de programmation est fixé à 10 ans

Les départements sont en effet peu endettés comparativement à leur épargne ou à leurs recettes de fonctionnement. Compte tenu de leur situation financière en 2019, il leur faudrait, pour atteindre le seuil d'alerte, subir des dépenses supplémentaires et des moindres recettes à hauteur de 6,1 Md€ en 2020.

⁷⁹ Dans son *point de conjoncture* du 2 décembre 2020, l'Insee anticipe une baisse du PIB d'environ 9% en 2020, alors que le rapport Cazeneuve s'appuie sur un scénario central d'une chute du PIB de 11 %.

⁸⁰ Enquête JF. Ces projections conduisent à des résultats comparables à ceux issus de l'analyse des budgets départements (cf. partie B ci-avant).

⁸¹ Article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques 2018-2022.

B - Une probable hausse de l'endettement

La plupart des départements interrogés estiment que la dégradation de leur niveau d'épargne et le surcroît de dépenses d'investissement liées à la crise vont les conduire à augmenter leur recours à l'emprunt en 2020. Nombre d'entre eux souhaitent en effet maintenir leurs dépenses d'investissement au niveau d'avant-crise (**Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques**), voire l'augmenter pour respecter leur PPI (Plan Pluriannuel d'Investissement) (**Eure, Gironde**⁸²) ou en raison de leur participation à un plan de soutien (**Doubs, Jura, Savoie**).

Les projections financières des départements interrogés par la Cour prévoient une hausse médiane de l'endettement de 3,1 % en 2020. Les variations sont très hétérogènes d'une collectivité à l'autre avec des hausses substantielles pour certaines (**Bas-Rhin, Jura**⁸³, **Mayenne**) et un désendettement pour d'autres (13 départements sur 50 dont la **Manche**, le **Var** ou l'**Yonne**).

Ainsi qu'indiqué précédemment, les prévisions d'investissement, en particulier budgétaires, sont généralement surestimées. Cet effet devrait être accentué en 2020 par les incertitudes entraînées par la crise et les décalages de chantier occasionnés par le confinement et, pour ce qui concerne les subventions d'investissement, le report des élections municipales.

C - Une incidence plus marquée dans les départements les plus peuplés

Selon les estimations des départements, les baisses d'épargne attendues représenteraient entre 1,3 % et 12,5 % des recettes de fonctionnement de chaque collectivité, avec des pertes inférieures à 2 % pour quatre départements (**Aisne, Côte-d'Or, Lozère, Meuse**) et supérieures à 10 % pour quatre autres (**Alpes-Maritimes, Bas-Rhin, Essonne, Var**).

L'incidence de la crise sur l'épargne, bien que substantielle, intervient dans un contexte global favorable. Ainsi, les projections des départements⁸⁴, bien que défavorables, conduiraient à ce que seulement 8 d'entre eux

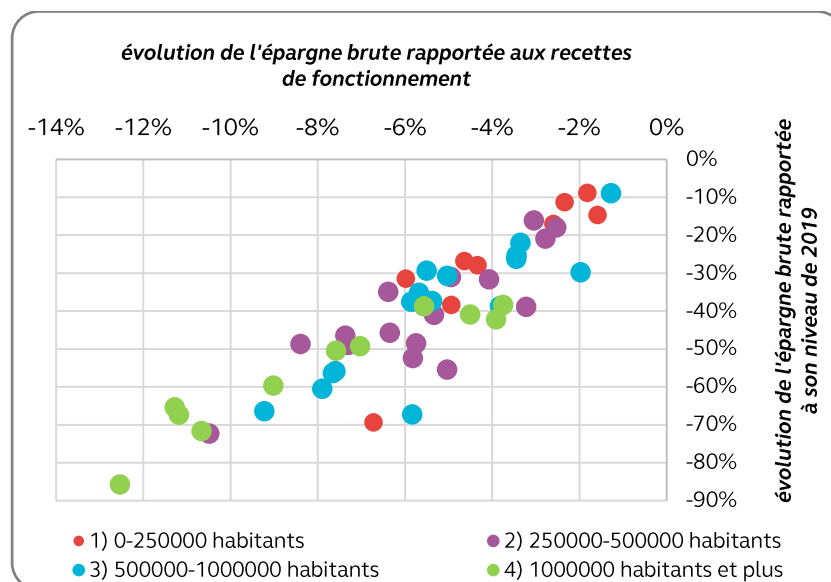
⁸² Le département prévoit la construction de 12 collèges d'ici 2024.

⁸³ À fin novembre 2020, le département du **Jura** estimait qu'il pourrait finalement poursuivre sa politique de désendettement sur l'exercice.

⁸⁴ Enquête JF. Ces projections sont cohérentes avec celles formulées dans les budgets, qui conduiraient également, si elles étaient réalisées, à des ratios de désendettement majoritairement soutenables (cf. partie C ci-avant).

dépassent le seuil d'alerte de 10 ans en 2020⁸⁵. Sur la base des hypothèses Cazeneuve, moins pessimistes, en supposant l'encours de la dette identique à 2019⁸⁶, et avant toute mesure de soutien, seuls quatre départements verraient leur capacité de désendettement dépasser en 2020 le seuil d'alerte de dix ans (l'**Aisne**, la **Gironde**, la **Réunion**, la **Seine-Saint-Denis**). Pour ces collectivités, cette situation résulte d'un niveau d'épargne en 2019 relativement réduit par rapport à leur section de fonctionnement et, pour l'**Aisne** et la **Seine-Saint-Denis**, par leur niveau de dette⁸⁷.

Graphique n° 6 : évolution prévisionnelle d'épargne brute par strate démographique, rapportée à son niveau de 2019 (ordonnées) et à celui des recettes de fonctionnement (abscisses)



Source : Cour des comptes, d'après enquête JF

Note de lecture du graphique : les départements de 1 000 000 habitants et plus (points verts) devraient connaître une dégradation de leur épargne plus importante que les départements de moins de 250 000 habitants (points rouges), que l'on compare leur épargne à celle de 2019 ou en la rapportant aux recettes réelles de fonctionnement.

⁸⁵ **Aisne, Alpes-Maritimes, Bas-Rhin, Cher, Essonne, Marne, Nièvre, Saône-et-Loire.** Les dernières prévisions du département de la **Saône-et-Loire**, moins pessimistes que celles communiquées dans le cadre de l'« enquête JF », conduiraient toutefois à une capacité de désendettement proche de 6 ans, et donc inférieure au seuil d'alerte.

⁸⁶ Il s'agit d'une hypothèse favorable, cf. partie précédente.

⁸⁷ Respectivement 89,8 % et 77,7 % de leurs recettes réelles de fonctionnement en 2019, pour une moyenne départementale de 48,9 %. Ces deux départements dépassaient déjà le seuil d'alerte en 2019.

De manière générale, les conséquences de la crise devraient être plus importantes, en 2020, pour les départements les plus peuplés. En effet, les diminutions moyennes d'épargne, rapportées à leur niveau de 2019 où à celui des recettes de fonctionnement, seraient plus importantes pour les départements de plus d'un million d'habitants (respectivement - 55,4 % et - 7,9 % pour les départements consultés) que pour ceux de moins de 250 000 habitants (respectivement - 27,3 % et - 3,9 %).

Ces différences s'expliquent avant tout par la part des produits de DMTO dans les recettes de fonctionnement, plus importante dans les départements les plus peuplés. En 2019, ils représentaient ainsi près d'un quart des recettes des départements de plus d'un million d'habitants (22,2 %), mais moins d'un dixième de celles des départements de moins de 250 000 habitants (8,4 %) ⁸⁸.

D - En 2021, des finances principalement affectées par les pertes de CVAE et la hausse attendue de leurs dépenses sociales

Les prévisions financières pour 2021 doivent être considérées avec d'autant plus de prudence que l'anticipation de la situation financière à la fin 2020 est déjà soumise à de forts aléas.

Certains postes de recettes de fonctionnement devraient progresser, avec en particulier un probable rattrapage partiel des produits de DMTO, diminués en 2020 par la suspension des transactions pendant le confinement ⁸⁹. Cette tendance devrait concerner toutes les recettes pénalisées par la baisse d'activité en 2020, dont les produits de TICPE et de taxe départementale sur la consommation finale d'électricité.

Les recettes de CVAE et, dans une moindre mesure, de taxe d'aménagement ⁹⁰, devraient toutefois se contracter en raison du décalage entre leur paiement par les redevables et leur perception par les départements, atténuant le rebond attendu des recettes fiscales.

⁸⁸ Les différences observées ne viennent pas des dépenses supplémentaires liées à la crise, réparties par construction entre départements selon leur niveau de dépenses de fonctionnement. Elles ne viennent pas non plus des niveaux de dette qui, rapportés aux recettes de fonctionnement, sont relativement homogènes d'une strate à l'autre.

⁸⁹ La baisse des produits de DMTO pourrait également se prolonger à 2021.

⁹⁰ Qui fait l'objet d'un versement au 12^{ème} mois en une seule fois pour les titres dont les montants sont inférieurs à 1 500 €, en deux fractions aux 12^{ème} et 24^{ème} mois suivant l'autorisation pour ceux dont le montant est supérieur.

Dans le même temps, si les dépenses exceptionnelles liées à l'urgence sanitaire ne devraient pas être reconduites, la crise économique pourrait mettre les départements à contribution au titre de leurs compétences sociales du fait de l'arrivée en fin de droits d'un nombre important de salariés licenciés.

Les départements interrogés par la Cour anticipent majoritairement une nouvelle diminution de leur épargne, avec des estimations assez divergentes d'une collectivité à l'autre. De même qu'en 2020, la situation financière des départements dépendra de l'évolution respective de leurs principales recettes et dépenses : produits de DMTO, dont la progression en 2021 devrait être corrélée à la baisse observée en 2020 ; dépenses sociales, liées à l'ampleur de la crise économique ; mobilisation des dispositifs optionnels de soutien de l'État ; contribution des départements au plan de relance.

CONCLUSION

Au regard tant de leurs compétences que de la nature de leurs recettes, les départements devraient subir les conséquences de la crise dès l'exercice 2020.

Sollicités au même titre que les autres collectivités dès le premier semestre pour la mise en place de mesures d'urgence, les départements ont également vu leurs dépenses sociales augmenter, que ce soit au titre d'allocations individuelles de solidarité ou en appui aux établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant de leurs compétences. Dans le même temps, leurs recettes de fonctionnement devraient se contracter, en particulier les produits de DMTO.

Plusieurs éléments concourent toutefois à limiter ces effets en 2020. Certaines recettes, compte tenu de leurs modalités de versement, ne devraient se dégrader qu'à compter de 2021 (CVAE, taxe d'aménagement). D'autres sont issues de transferts de compétences assortis d'un mécanisme de garantie de l'État, qui devrait voir ce dernier assumer la plus grande partie des pertes de recettes concernées (TICPE).

Les départements disposaient par ailleurs d'une situation financière favorable fin 2019, caractérisée par un fonds de roulement excédentaire, une épargne en progression depuis 2014 et un faible niveau d'endettement.

Dans ce contexte, les projections formulées par les départements à l'été 2020 conduiraient leur capacité de désendettement globale à se dégrader sensiblement, passant de 3,4 années à 6,2 années. Ce niveau resterait inférieur au seuil d'alerte de 10 ans mentionné en loi de programmation. Ainsi, si certains départements pourraient connaître des difficultés financières dès 2020, la plupart, bien que fragilisés, devrait pouvoir absorber les effets de la crise sans dégradation majeure de leurs finances dès cet exercice.

Pour autant, les prévisions formulées par les départements, si elles apparaissent pessimistes au regard de la situation économique au premier semestre, n'anticipaient pas un rebond de la crise sanitaire qui accentue les incertitudes sur la fin de l'exercice.

Une reprise des produits de DMTO était attendue en 2021, mais ce scénario est mis à mal par la prolongation de la crise sanitaire, alors que les départements devraient voir leurs dépenses sociales progresser sous l'effet de la crise économique et que certaines recettes telles que la CVAE devraient décroître. Dans ces conditions, les possibilités de contribution des départements au plan de relance apparaissent plus qu'incertaines.

Chapitre III

Les régions : une augmentation soutenable de l'endettement

Pour financer l'accroissement de leurs dépenses entre 2013 et 2019 (+ 22 % en fonctionnement et + 25 % en investissement), les régions ont accru significativement leur endettement (+ 34 %). La progression de l'encours de dette des régions est beaucoup plus importante que celle des autres catégories de collectivités (+ 0,1 % pour les départements et + 23,1 % pour le bloc communal).

Cette évolution devrait se poursuivre en 2020. Sous l'effet de pertes de recettes, l'épargne des régions devrait se dégrader et l'accroissement de leurs dépenses d'investissement devrait être financé par un recours accru à l'endettement qui devrait rester soutenable à court terme.

I - Des pertes de recettes et des dépenses supplémentaires dès 2020

A - Une perte de recettes moins forte qu'anticipé et limitée par des garanties

Les recettes des régions sont principalement composées d'impôts liés à l'activité économique (impôts locaux, comme la CVAE, ou parts d'impôts nationaux, comme la TVA), dont une faible partie seulement connaîtra une baisse en 2020. Toutefois, l'impact de la crise se fait sentir dès 2020 sur un ensemble de recettes fiscales représentant 41 % de leurs

recettes réelles de fonctionnement, alors que les régions ne disposent par ailleurs que d'une faible capacité d'action du levier fiscal⁹¹.

En 2019, ces recettes de fonctionnement des régions avaient progressé de 4,3 % (+ 1,10 Md€), les produits de la CVAE représentant la moitié de cette hausse (+ 592 M€) pour un total de 8,0 Md€ affectés aux régions en 2019. Au regard de ses modalités de versement⁹², les régions devraient continuer à bénéficier de la dynamique de cette ressource en 2020. Les prévisions budgétaires des régions réajustées à mi-année, vraisemblablement prudentes, affichent des recettes de CVAE systématiquement égales ou supérieures à celles inscrites dans les BP 2020 (entre 0 % et + 3 %⁹³), aboutissant à une augmentation cumulée de 300 M€. Les données d'exécution comptable sur les neuf premiers mois de 2020 font quant à elles apparaître sur cette période une augmentation d'ampleur plus importante, puisque le produit de CVAE y apparaît en hausse de 356 M€ (+ 5,4 %) par rapport aux trois premiers trimestres de 2019, avec toutefois des disparités importantes entre régions.

La TVA, dont une fraction est attribuée aux régions depuis le 1^{er} janvier 2018 en lieu et place de la part de dotation globale de fonctionnement (pour un montant de 4,2 Md€ en 2019), devrait connaître une forte baisse en 2020, ses recettes étant corrélées à la consommation et à l'inflation. La quatrième loi de finances rectificative formule l'hypothèse d'une diminution du PIB de 11,0 %, entraînant une chute des recettes de TVA de l'État de 9,2 %⁹⁴ par rapport aux prévisions de la LFI pour 2020. Toutefois, les régions bénéficient d'une garantie législative, en application du droit constitutionnel à la compensation financière des transferts de l'État⁹⁵. Les régions, qui préoyaient dans leurs budgets primitifs une augmentation de leurs recettes de TVA (+ 138 M€ pour l'ensemble des

⁹¹ Dans sa réponse à la Cour en date du 24 septembre 2020, Régions de France précise qu'« au fil des réformes fiscales (suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, réforme de la taxe professionnelle et réallocation des impositions locales), les régions ont vu leur autonomie fiscale s'effondrer pour s'établir autour de 11 %, ne disposant d'un véritable pouvoir de modulation que sur la taxe relative aux cartes grises et sur la part de la TICPE dite « Grenelle ». ».

⁹² Les collectivités territoriales recevant en 2020 les recettes de CVAE recouvrées en 2019.

⁹³ **Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes.**

⁹⁴ Dans son point de conjoncture du 2 décembre 2020, l'Insee anticipe une baisse du PIB d'environ 9 % en 2020.

⁹⁵ Dans sa réponse à la Cour en date du 24 septembre 2020, Régions de France estime toutefois, pour ce qui concerne les recettes de TVA, que « la perte enregistrée en 2020 est telle que le niveau de son produit enregistré en 2019 ne pourra pas être de nouveau atteint avant l'année 2022 ».

régions), anticipent désormais des baisses comprises entre 6 et 9 % du montant 2019, correspondant au niveau garanti par les dispositions de la LFI pour 2018. La perte nette pour les régions s'élèverait *in fine* à 266 M€ (soit - 5,8 % par rapport à 2019), l'État prenant à sa charge, au titre du mécanisme de garantie, la plus grande part de la diminution brute (494 M€).

Les produits de TICPE attribués aux régions (5,2 Md€ en 2019) devraient connaître également une baisse, du fait de la forte réduction de la consommation de carburants pendant le confinement. Les régions bénéficient également d'un mécanisme de garantie sur une partie de cette recette⁹⁶, instauré par la loi de finances initiale pour 2006, à l'occasion des transferts de l'Acte II de la décentralisation. Les régions métropolitaines interrogées par la Cour⁹⁷ anticipent des baisses de recettes d'ampleur variable, de 0 % (**Corse**) à 7 % (**Provence-Alpes-Côte d'Azur**), avec une moyenne de 4,5 % correspondant au seuil plancher garanti.

Au regard des dispositifs de garantie et du décalage de versement de la CVAE, la baisse la plus substantielle de recettes initialement envisagée par les régions concernait la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (2,3 Md€ en 2019).

Les régions consultées par la Cour anticipent une baisse de cette recette comprise entre 11 % (**Bretagne**) et 50 % (**Île-de-France**), et en moyenne autour de 17 %, qui se traduirait globalement par une diminution de 400 M€ des produits correspondants. L'association Régions de France anticipe une perte de recette encore plus substantielle, de 448 M€ à 505 M€, retenant une hypothèse de baisse des immatriculations comprise entre 19 et 22 %⁹⁸. Cependant, en octobre 2020, la direction du budget estime la baisse de recettes correspondantes à 6,8 % (soit 154 M€), ce que corroborent les données d'exécution comptables sur les neuf premiers mois de l'année (- 6,4 %), avec là encore des disparités entre régions⁹⁹. Néanmoins, le second confinement effectif à compter du 30 octobre 2020 a de nouveau réduit les ventes de véhicules, et donc le produit de cette taxe¹⁰⁰.

⁹⁶ La part dite « Grenelle » et une partie de la première part n'en bénéficient pas.

⁹⁷ 8 régions métropolitaines sur 13 ont fourni une estimation de l'évolution de leurs recettes de TICPE.

⁹⁸ Soit le double de l'hypothèse formulée par le rapport Cazeneuve (- 253 M€).

⁹⁹ Dans sa réponse à la Cour, la région Normandie indique, par exemple, sur cette même période une baisse constatée des montants réellement encaissés de 20%.

¹⁰⁰ Le Comité National des Professionnels de l'Automobile a constaté une baisse des ventes de 70 % des véhicules neufs et de 90 % des véhicules d'occasion après la première semaine du second confinement.

L'impact de la crise sur les ressources spécifiques de la région Île-de-France

Pour répondre aux enjeux du territoire francilien, la région Île-de-France bénéficie de recettes spécifiques assises en particulier sur l'immobilier de bureau et de construction, sans garantie plancher et dont certaines (taxe sur les bureaux, taxe annuelle sur les surfaces de stationnement, taxe additionnelles spéciale annuelle) sont plafonnées à la hausse.

Ces recettes propres à l'Île-de-France constituent 15 % du panier de recettes régionales (570 M€ au BP 2020) et le budget supplémentaire de la collectivité prévoit une contraction de ces ressources spécifiques de l'ordre de 84 M€ en 2020.

L'évolution des recettes tarifaires relatives au transport (ferroviaire, scolaire et interurbain) pose plus de difficultés d'appréhension à ce stade.

Le rapport Cazeneuve émet l'hypothèse que la perte de recettes tarifaires du TER, qui n'entrent pas directement en compte dans les budgets dans la mesure où elles sont perçues par l'exploitant SNCF Mobilités, pourrait s'établir à 360 M€ (sur 1 Md€ pour l'ensemble des régions), hors **Île-de-France Mobilités**¹⁰¹, auxquels viendraient s'ajouter des dépenses supplémentaires estimées à 150 M€ (achat de masques pour les personnels, mesures de nettoyage, d'information et de contrôle renforcées, etc.). Les discussions sont en cours entre les régions et la SNCF, à la fois sur le montant de ces pertes de recettes tarifaires et sur la répartition de la prise en charge entre l'autorité organisatrice et l'exploitant.

La région **Auvergne-Rhône-Alpes** les évalue ainsi à 42 M€ (19 % du montant prévisionnel 2020), perte en proportion moins importante que celle envisagée dans le rapport Cazeneuve. Au plan national, viennent en atténuation les économies réalisées (baisse de coût d'exploitation liée à la non circulation des trains et prise en compte de l'impact du chômage partiel) qui pourraient atteindre 300 M€, soit un solde de - 210 M€, que l'association Régions de France estime plutôt compris entre - 300 M€ et - 400 M€. Les régions indiquent être en attente de l'aboutissement des

¹⁰¹ Île-de France Mobilités est l'autorité organisatrice mobilités de la région Île-de France. Alors que ses recettes s'élevaient à 10,5 Md€ en 2018, la crise sanitaire a conduit à une baisse des deux principales d'entre elles, le versement mobilité et les recettes tarifaires. Le traitement de l'intervention de l'État sur ce sujet spécifique est disjoint de ses actions de soutien aux régions.

échanges avec la SNCF pour pouvoir estimer au mieux ces pertes¹⁰². Seule la région **Nouvelle Aquitaine** a produit, à la date de rédaction de ce rapport, une estimation d'une partie des économies envisagées (12,9 M€ pour la réfaction des charges sur les offres non réalisées et 9,3 M€ pour l'impact de la baisse du coût des péages) tandis que la région **Auvergne-Rhône-Alpes** affiche dans son budget supplémentaire une baisse de 125 M€ de dépenses de fonctionnement, imputable à l'interruption des transports de compétence régionale (soit 10,5 % des dépenses inscrites initialement à ce chapitre).

Les régions consultées par la Cour ont une meilleure visibilité des baisses des recettes qu'elles perçoivent directement pour les transports routiers, scolaires ou interurbains¹⁰³. Cependant, aucune tendance généralisable à l'ensemble des régions ne se dessine, notamment en raison de l'éventail important des politiques tarifaires mises en œuvre. Les discussions engagées avec les délégataires pourraient produire une partie de leurs effets sur les budgets 2021.

Les régions d'outre-mer (**Guadeloupe, Réunion**) doivent faire face à des baisses de leurs recettes spécifiques. Pour ce qui concerne l'octroi de mer (194 M€ en 2019), elles anticipent des baisses de - 7 % (- 7,2 M€) pour **La Réunion** et - 15 % (- 13 M€) pour la **Guadeloupe**. Ces régions prévoient également une baisse de leur produit de la taxe sur les carburants (186 M€ en 2019) de - 11 % (- 5,8 M€) en **Guadeloupe** à - 16 % (- 21 M€) à **La Réunion**.

L'impact de la diminution des produits de la taxe sur les carburants est différé en 2021 pour la **Corse**, mais cette dernière est particulièrement exposée à la crise, notamment par la nature de sa fiscalité spécifique assise sur des flux liés à l'activité touristique, avec une diminution prévue de 11 M€ (- 10 %) des recettes de la taxe sur les tabacs et 15,5 M€ (- 50 %) pour la taxe sur le transport de passagers.

¹⁰² Dans sa réponse à la Cour en date du 24 septembre 2020, la région **Normandie** signale que la perte nette à compenser à la SNCF pourrait s'élever à 80 M€ pour cette région, montant important qui s'explique « par la prise de compétences des trains Intercités en plus des TER depuis le début de l'année 2020, pour lesquels la part des recettes dans la couverture des coûts est nettement plus élevée que pour le reste du périmètre TER ».

¹⁰³ - 0,8 M€ pour **Nouvelle Aquitaine**, - 2 M€ pour **Hauts-de-France** - 3,4 M€ pour **Occitanie**, - 8 M€ pour **Provence-Alpes-Côte d'Azur**, - 9 M€ pour **Normandie**, - 7 M€ sur 30 M€ en **Auvergne-Rhône-Alpes**.

La baisse nette de l'ensemble des recettes fiscales est estimée à 1,1 Md€ par les régions elles-mêmes, soit le double du montant figurant dans le rapport Cazeneuve (530 M€).

En intégrant l'évolution des recettes non fiscales, soit principalement les recettes tarifaires de transports publics¹⁰⁴ hors Île-de-France Mobilités, la baisse des recettes réelles de fonctionnement en 2020 sera inférieure à 1,6 Md€ (scénario « pessimiste » de Régions de France). Les analyses réalisées par les CRC sur les budgets des régions amènent la Cour à l'estimer à 1 Md€ (soit 4 % des prévisions des BP 2020), la différence avec l'estimation du rapport Cazeneuve (890 M€) portant principalement sur les recettes de la taxe sur les certificats d'immatriculation, qui pourraient toutefois chuter moins que prévu par les régions au regard des données comptables provisoires.

B - Des annonces de dépenses supplémentaires significatives en matière de développement économique et de formation professionnelle

La crise sanitaire a eu des conséquences directes sur la nature et le niveau des dépenses des régions. Leur intervention principale apparaît en dépenses comptabilisées en section d'investissement.

Ainsi, leur participation initialement actée à hauteur de 250 M€ au fonds national de solidarité¹⁰⁵ a été doublée au prorata de leur PIB régional¹⁰⁶.

En complément, les régions ont créé des fonds régionaux dans le cadre de leur compétence de développement économique pour soutenir les entreprises et le tissu associatif. La Banque des territoires cofinance ces dispositifs, à parité avec les régions. Les critères d'éligibilité à ces fonds sont différents de ceux du fonds national de solidarité, afin d'assurer une complémentarité d'intervention¹⁰⁷. Elles ont ainsi diversifié leurs interventions à travers des fonds thématiques parfois très ciblés : fonds de soutien régional pour l'achat de petit matériel pour l'accueil collectif de

¹⁰⁴ Ou encore celles relatives à la participation des familles au service de restauration et d'hébergement scolaire.

¹⁰⁵ Ce fonds doté de 7 Md€, mis en place par l'État avec les régions, permet le versement d'une aide défiscalisée allant jusqu'à 1 500 € aux plus petits acteurs économiques touchés par la crise.

¹⁰⁶ cf. détails des participations des régions au Fonds national de solidarité en annexe n°7.

¹⁰⁷ Le Fonds résilience **Île-de-France** et collectivités s'adresse ainsi, notamment, aux structures de l'économie sociale et solidaire.

mineurs avec hébergement en **Nouvelle Aquitaine**, plan régional d'urgence et de solidarité en faveur des exploitations agricoles en **Provence-Alpes-Côte d'Azur**, etc. Les montants alloués peuvent être importants ; ainsi sur les 134 M€ spécifiquement fléchés pour la crise, la région **Occitanie** a doté de 75 M€ son fonds « L'Occal » d'aide aux filières touristiques et du commerce de proximité, qui regroupe 166 partenaires financeurs autour de la région et associe les réseaux consulaires à l'accompagnement et l'analyse des projets.

Si les aides correspondantes peuvent être octroyées sous la forme de subventions, il s'agit le plus souvent d'avances remboursables. Dans un souci de complémentarité des dispositifs, les critères d'éligibilité ont été élargis par rapport à ceux du fonds national de solidarité, par exemple pour permettre d'intégrer les associations à caractère économique (**Provence-Alpes-Côte d'Azur**).

D'autres mesures de soutien, le plus souvent sous la forme de bonifications de prêts ou d'avances remboursables, ont également été mises en place en association avec les départements et les EPCI. Ainsi, les fonds « Covid Résistance » qui se sont développés dans plusieurs régions (**Grand Est**, **Bretagne**, **Provence-Alpes-Côte d'Azur**) intègrent, en complément d'un financement majoritaire des régions et de la Banque des territoires, une contribution des départements et intercommunalités participant à hauteur de 2 € par habitant. La région **Bretagne** prévoit même d'élargir le partenariat dans ce domaine à des acteurs privés, dans le cadre d'un outil de renforcement des fonds propres des entreprises.

Peu de régions ont déclaré conditionner leurs mesures de soutien d'urgence à des contreparties, notamment en matière sociale ou de transition écologique. **Centre-Val de Loire** prévoit une aide additionnelle possible de 20 % si l'entreprise s'inscrit dans les thématiques de la démarche régionale de transition écologique (COP régionale), tandis qu'**Occitanie** fixe, en plus des règles d'éco-conditionnalité classiques, des critères relatifs à l'absence de versement de dividendes ou d'augmentation de salaires des dirigeants. Les régions affichent toutefois leur volonté de fixer des contreparties dans le cadre de leurs plans de relance.

Les dépenses de ces différents fonds sont déclarées inscrites en dépenses d'investissement, à l'exception des régions **Normandie** et **Nouvelle Aquitaine**¹⁰⁸, cette dernière ayant consacré 19,8 M€ de crédits de fonctionnement à ses fonds, en plus de 44 M€ de crédits d'investissement.

¹⁰⁸ Les régions **Normandie** et **Nouvelle Aquitaine** indiquent dans leurs réponses à la Cour un refus de la DGFIP et du payeur régional d'inscrire ces dépenses en section d'investissement.

Les régions ont également mis en œuvre un soutien aux entreprises en dehors des fonds national et régionaux. Si le report systématique des échéances d'avances remboursables, l'augmentation de la quotité de garantie des crédits bancaires des entreprises et la participation à la mise en place d'un dispositif de prêt rebond avec la BPI sont des mesures couramment utilisées, certaines initiatives, plus ciblées et pour des montants souvent plus faibles, sont adaptées aux spécificités du tissu économique régional. **La Réunion** a ainsi lancé un appel à manifestation d'intérêt sur des projets d'équipement en santé (1 M€) et accordé des aides spécifiques aux entreprises développant des dispositifs de protection sanitaire.

Les subventions d'équipement de l'ensemble des régions ont ainsi augmenté de 1 Md€ entre le premier semestre 2019 et le premier semestre 2020 (+ 52 %).

Dans le domaine de la formation professionnelle, les impacts financiers ont été multiples.

Les actions de formation déjà engagées au moment du confinement ont généralement été maintenues, occasionnant des surcoûts du fait d'une réévaluation du coût horaire (notamment en **Bourgogne-Franche-Comté**) (afin d'intégrer le financement des mesures de sécurité sanitaire par les organismes prestataires) ou pour leur adaptation à des modalités d'enseignement à distance (**Occitanie**). Les formations annulées ont parfois fait l'objet d'une indemnisation des organismes (estimée par exemple à 9,2 M€ en **Provence-Alpes-Côte d'Azur**) et les régions ont fait le choix de maintenir la rémunération et la protection sociale des stagiaires. Les économies réalisées au titre de l'interruption partielle des formations ont été faibles. À l'inverse, les mesures sanitaires au moment du déconfinement (masques et gel) ont généré des coûts supplémentaires (inclus dans le chiffrage global des achats de masques et équipements). Par surcroît, plusieurs régions ont également octroyé des aides ou primes exceptionnelles aux étudiants infirmiers et élèves aides-soignants afin de prendre en compte leur engagement particulier pendant cette période (pour un coût de 20 M€ en **Hauts-de-France**, 42 M€ en **Île-de-France** ou 2,5 M€ en **Nouvelle Aquitaine** et en **Normandie**).

L'augmentation du nombre des demandeurs d'emplois et les mesures volontaristes mises en œuvre par les régions pour leur accès aux formations professionnelles, selon des modalités parfois repensées (notamment la formation à distance), sont source de coûts supplémentaires (chiffrés par exemple à 21,2 M€ par la région **Nouvelle Aquitaine**).

En fonctionnement, le premier poste de charges non prévues est l'achat de matériel de protection (masques, gel, etc.) à destination des agents, des usagers (usagers du TER, lycéens, stagiaires de la formation professionnelle) et des personnels soignants, voire des habitants (**Hauts-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes**). Sur 15 régions interrogées ayant fourni des prévisions à la Cour, ces achats atteindraient 210 M€, soit un montant sensiblement supérieur à l'estimation du rapport Cazeneuve (154 M€). Les dépenses les plus importantes concernent les régions **Auvergne-Rhône-Alpes** (50 M€), **Hauts-de-France** (44,8 M€) et **Occitanie** (34,8 M€).

Les régions ont également octroyé des subventions exceptionnelles aux associations, en dehors de leur contribution au fonds national de solidarité (et au fonds de prêt rebond de la BPI) ou des dépenses d'un fonds régional dédié, comptabilisées en dépenses d'investissement. Ni Régions de France ni la mission Cazeneuve n'ont pu produire de données consolidées pour l'ensemble des régions. Sur les sept régions ayant répondu à la Cour sur ce point, seule la **Bretagne**¹⁰⁹ n'avait pas octroyé de subventions de fonctionnement aux associations. Les dépenses des six autres¹¹⁰ s'élevaient à 108 M€, avec des montants s'échelonnant de 0,7 M€ (**Centre-Val de Loire**) à 60 M€ (**Provence-Alpes-Côte d'Azur**).

Enfin, peu de régions ont supporté des dépenses supplémentaires de personnel. **Hauts-de-France** a prolongé les agents temporaires (1,5 M€) et versé des « primes covid » aux agents présents sur le site pendant le confinement (0,25 M€). **Centre-Val de Loire** a également maintenu les agents en CDD en fin de contrat (0,4 M€) tandis que la région **Occitanie** a monétisé une partie des jours de congés qui n'ont pu être pris (0,2 M€).

L'analyse des données fournies par les régions conduit à envisager une augmentation des dépenses de fonctionnement liées à la crise sanitaire de 580 M€¹¹¹ (+ 3 %), soit un montant inférieur à celui retenu dans le rapport Cazeneuve (800 M€).

Toutefois, au cours des neuf premiers mois de 2020, les achats de biens et services connaissent une hausse modérée (+ 55 M€) par rapport à 2019, et les charges réelles de fonctionnement dans leur ensemble ont reculé de 800 M€ sur la même période, dont 315 M€ pour les subventions de fonctionnement (soit - 10 % par rapport à 2019). Cette différence

¹⁰⁹ La région **Bretagne** a mis en place plusieurs dispositifs permettant de répondre au besoin des associations de son territoire : délibération maintenant intégralement les subventions de fonctionnement et Fonds Covid Résistance au bénéfice des associations.

¹¹⁰ **Hauts-de-France, Réunion, Occitanie, Centre-Val de Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nouvelle Aquitaine.**

¹¹¹ Sur la base des données budgétaires analysées par les CRC et des réponses des régions au questionnaire de la Cour portant sur 80 % des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des régions.

apparente entre les anticipations des régions et les données d'exécution peut, notamment, trouver son explication dans le fait que les régions ont pointé leurs nouvelles dépenses spécifiquement induites par la crise, sans pour autant être en capacité, au moment où elles ont été interrogées, d'identifier les économies sur les dépenses de fonctionnement habituelles ou récurrentes.

C - Des économies de fonctionnement limitées

Les régions interrogées indiquent dans leur grande majorité que les économies liées au confinement sont en cours d'évaluation.

Les économies réalisées sur le fonctionnement des services et des assemblées sont faibles (1,5 M€ sur les transports et déplacements des agents et élus et la communication en **Nouvelle Aquitaine**), de même que celles relatives aux fluides et aux carburants (0,2 M€ en **Provence-Alpes-Côte d'Azur**, 0,4 M€ en **Occitanie**).

La balance coûts-économies sur le fonctionnement des lycées ne pourra être réalisée qu'à la fin du premier semestre 2021, sur la base des comptes financiers 2020 de ces établissements. Des économies modestes ont pu être estimées sur les consommations en gaz et électricité des établissements, mais des achats supplémentaires de matériel informatique ont été réalisés pour permettre à tous les élèves d'accéder à distance aux cours (par exemple pour un montant de 4 M€ en **Normandie**).

En matière de transports routiers (scolaire et interurbain), les estimations des économies liées à la diminution de la circulation des autocars sont également en cours, les régions ayant par ailleurs aidé financièrement les délégataires dans le cadre de leur plan de soutien à l'économie régionale. La région **Hauts-de-France** a ainsi réalisé 12,4 M€ d'économie relative à la suspension des services scolaires du 16 mars au 10 mai 2020, tout en mettant en place un système d'accompagnement des entreprises de transports sous contrat (généralisation du versement d'acomptes mensuels, compensation des charges incompressibles déduction faite du chômage partiel, etc.). Dans ce domaine, les économies réalisées sont également minorées par les dépenses supplémentaires induites, notamment, par les mesures sanitaires. Par exemple, la région **Nouvelle Aquitaine** évalue à 11,4 M€ le coût de la désinfection régulière de tous les véhicules.

Enfin si des manifestations culturelles ou sportives ont été annulées, les subventions correspondantes ont, selon les régions interrogées par la Cour, été maintenues, soit partiellement (coût réellement engagé), soit totalement (report de la manifestation¹¹²), occasionnant peu d'économies en 2020¹¹³. La **Réunion** a maintenu le montant de ses subventions afin de financer des reports de manifestations ou de nouvelles opérations tandis que la région **Occitanie** a mis en place un dispositif de compensation partielle des pertes de recettes estimées. Ces mesures viennent en complément des fonds d'aide dédiés également mis en place localement.

L'évaluation des économies de fonctionnement générées par la crise est donc prématurée, notamment au regard de l'absence de données fiables¹¹⁴. Il convient toutefois de noter une diminution des charges réelles de fonctionnement exécutées de l'ensemble des régions de 5,5 % au cours des neuf premiers mois de l'année par rapport à 2019.

D - Des mesures ciblées de soutien de l'État

Dans le cadre de l'accord de méthode État-régions du 30 juillet 2020, les régions doivent se voir octroyer une enveloppe de 600 M€ de crédits d'investissement sur cet exercice budgétaire¹¹⁵.

Elles bénéficient également de la mesure générale de prise en charge de 50 % du coût d'achat des masques par l'État, en regrettant toutefois qu'elle ne concerne uniquement que les achats effectués entre le 13 avril et le 1^{er} juin 2020, ce qui pénalise les collectivités ayant fait preuve d'anticipation et de réactivité, de surcroît parfois au service des Agences régionales de santé. En outre, l'État a plafonné le prix d'achat unitaire des masques, alors qu'à cette période, les difficultés d'approvisionnement ont généré une inflation importante des prix pratiqués par les fournisseurs. Le

¹¹² Cet arbitrage pouvant être fondé sur la nature de l'organisateur : **Grand Est** a maintenu l'intégralité des subventions pour les festivals organisés par des associations et les a proratisées en fonction des dépenses engagées pour ceux portés par une collectivité.

¹¹³ Au cours des neuf premiers mois de 2020, les subventions de fonctionnement aux organismes privés ont diminué de 11,6 % (-178 M€) par rapport à la même période en 2019.

¹¹⁴ Le rapport Cazeneuve émet l'hypothèse que ces économies s'établissent autour de 200 M€.

¹¹⁵ Régions de France précise à ce propos, dans sa réponse à la Cour, que « cette enveloppe a été inscrite au sein de la mission budgétaire « Plan de relance » du PLF pour 2021 doté de 600 M€ d'AE et de 324 M€ de CP, rendant de fait impossible tout rattachement budgétaire de ces crédits à l'exercice 2020. »

remboursement attendu dans ce cadre correspond à 20 % des dépenses réelles (40 M€ pour l'ensemble des régions¹¹⁶, pour une dépense totale supérieure à 200 M€).

La troisième loi de finances rectificative a également acté la compensation de la baisse du produit en 2020 des recettes spécifiques aux régions et collectivités territoriales uniques ultramarines (octroi de mer régional et taxe spéciale de consommation) et à la **Corse** (taxes et droits de consommation sur les tabacs, taxes sur les transports maritime et aérien en provenance ou à destination de la Corse), par référence au niveau moyen sur la période 2017-2019. Cette compensation est budgétée pour un montant de 68 M€ (60 M€ au titre des régions ultramarines et 8 M€ pour la Corse).

Seul un tiers des régions envisage d'avoir recours au compte dédié aux dépenses de fonctionnement liées à la crise sanitaire permettant l'étalement de charges correspondantes, avec la volonté de pouvoir y inscrire en particulier la part des achats de masques qui ne serait pas remboursée par l'État et les dépenses de soutien au tissu économique ainsi que le surcoût éventuel des conventions TER passées avec la SNCF.

II - Un accroissement anticipé de la dette régionale

A - Des difficultés de trésorerie pour quelques régions

Un tiers des régions interrogées par la Cour ont indiqué avoir connu des difficultés de trésorerie au cours du premier semestre 2020, la conjugaison des dépenses supplémentaires et de la baisse des recettes ayant eu pour effet de générer des tensions sur la trésorerie avec des besoins supérieurs et précoces par rapport aux anticipations.

Ces besoins ont conduit les régions concernées à souscrire – et mobiliser – des lignes de trésorerie à un niveau plus élevé, sans relever de difficulté particulière malgré une raréfaction des offres fin mars 2020.

Certaines régions (par exemple **Normandie**) ont pu également avoir recours de manière anticipée à l'appel d'une partie de l'emprunt inscrit au budget.

¹¹⁶ Sept régions, ayant déclaré un peu moins de la moitié des dépenses relatives à l'achat de masques, indiquent un montant de remboursement attendu de 21 M€.

B - Le maintien d'un haut niveau de dépenses partiellement absorbé par les résultats sur exercices antérieurs

Les budgets supplémentaires et décisions modificatives des régions prévoient des augmentations de dépenses, tant en fonctionnement (hormis dans les régions **Auvergne-Rhône-Alpes** et **Hauts-de-France**) qu'en investissement.

La hausse des dépenses réelles de fonctionnement actées par rapport aux budgets primitifs 2020 peut être estimée, à partir des réponses des régions interrogées par la Cour et des budgets analysés par les CRC¹¹⁷, à 580 M€.

Les données budgétaires font en particulier apparaître une situation contrastée en matière de résultat reporté. Ce dernier atteint jusqu'à 6 % des recettes et permet à la moitié des régions de compenser partiellement les diminutions de recettes de la section de fonctionnement.

En conséquence, l'évolution des virements de la section de fonctionnement vers la section d'investissement dans le cadre des décisions modificatives ne suit pas une tendance générale pour l'ensemble des régions. En effet, certaines¹¹⁸ doivent les réduire pour équilibrer leur section de fonctionnement, tandis que d'autres¹¹⁹ parviennent à améliorer les conditions du financement de leurs investissements.

Les régions prévoient une hausse globale de leurs dépenses d'investissement de 1,6 Md€¹²⁰, soit 1,1 Md€ (+ 10 %) hors contribution au fonds national de solidarité.

Les régions affichent toutefois un niveau supérieur de dépenses au titre de leurs actions ou de leurs plans de relance, dans la mesure où elles ont également redéployé des crédits initialement affectés à d'autres opérations, parfois dans des proportions importantes. Ainsi, si l'acte I du plan de relance de la région **Île-de-France** mobilise 1,3 Md€ pour la seule année 2020, ce montant total correspond pour partie aux ouvertures nettes d'autorisations d'engagement et de programme proposées dans le budget supplémentaire (592 M€), mais également à des redéploiements au sein du budget régional.

¹¹⁷ Les données disponibles concernent les régions dont les budgets agrégés représentent 80 % des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

¹¹⁸ **Bourgogne-Franche-Comté, Île-de-France, Guyane.**

¹¹⁹ **Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur.**

¹²⁰ Les données d'exécution budgétaire à fin septembre 2020, qui font apparaître une augmentation des dépenses d'investissement de 1,52 Md€ par rapport à la même période de 2019, sont cohérentes avec ce montant déclaré.

Cette communication ambitieuse peut parfois, comme le souligne par exemple le CESER (Conseil économique, social et environnemental régional) de **Provence-Alpes-Côte d'Azur**¹²¹, « amener à s'interroger sur le contenu concret des annonces. En effet, des mesures et dépenses nouvelles sont affichées comme des soutiens *post-crise* sanitaire alors même qu'ils font partie de l'activité classique de la région ».

Le financement du solde net de dépenses d'investissement se fait majoritairement par recours à l'emprunt (voir ci-après), même si certaines régions mobilisent des fonds européens (FEDER) dédiés aux conséquences de la crise sanitaire (17 M€ en **Bourgogne Franche-Comté**, 11,4 M€ en **Nouvelle Aquitaine**).

Les fonds de roulement sont diversement mobilisés selon les régions, certaines (**Grand Est**, **Nouvelle Aquitaine**) prévoyant une diminution pouvant atteindre 50 %, alors que d'autres (**Occitanie**) le maintiennent au niveau de 2019.

C - Une hausse de l'endettement

Alors que l'épargne brute des régions était en augmentation constante depuis plusieurs années (+ 672 M€ en 2019, pour atteindre 6,1 Md€), sa baisse attendue en 2020 dans un contexte de hausse du besoin de financement dégraderait mécaniquement leur capacité d'autofinancement (cf. point 4).

En conséquence, l'ensemble des régions anticipent une augmentation du recours à l'emprunt. Sur la base des données budgétaires à la fin du premier semestre 2020 disponibles pour douze régions, et notamment l'évolution des inscriptions budgétaires sur la ligne correspondant aux emprunts et dettes assimilées, il est possible d'estimer à 1,05 Md€ la hausse des emprunts des régions en 2020. Les deux tiers du surcroît de dépenses d'investissement (1,6 Md€) seraient ainsi financés par l'emprunt.

Deux régions ont décidé de recourir à des émissions obligataires (**Bourgogne-Franche-Comté**, dans un objectif de diversification et d'optimisation des financements de long terme), ou d'augmenter leur volume. La région **Île-de-France** a procédé fin juin 2020 à une émission obligataire, « 100 % verte et responsable », d'un montant total de 800 M€ pour financer en particulier son plan de relance économique, au taux le plus bas de son histoire (coût moyen pondéré de 0,27 %, pour des obligations réparties sur deux maturités, 10 et 20 ans).

¹²¹ Ceser Provence-Alpes-Côte d'Azur, *Avis sur le budget supplémentaire de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, 16 juin 2020.

Dans leur ensemble, les régions n'ont pas éprouvé de difficulté à trouver les financements nécessaires auprès des banques ou sur les marchés, dans des conditions de taux restées très favorables.

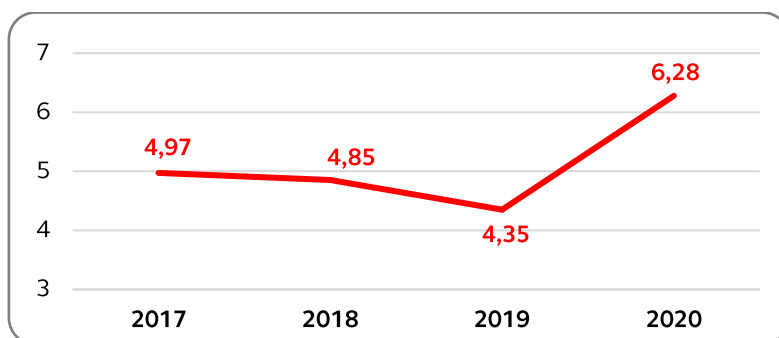
D - Une dégradation probable de la capacité de désendettement

La hausse de l'endettement, conjuguée à la baisse de l'épargne brute, conduirait dès 2020 à une augmentation du ratio de désendettement de près de deux ans. L'effet de ciseau généré par la baisse des recettes et l'augmentation des dépenses réelles de fonctionnement engendre en effet une baisse significative de l'épargne brute des régions. Son ampleur reste toutefois à préciser.

Les perspectives des régions relatives à leurs équilibres budgétaires 2019-2022 envisagent une diminution globale de l'épargne brute de 3,2 Md€ (- 52 %) dès 2020, puis de 600 M€ en 2021. Les données budgétaires disponibles sur un échantillon de 40 % des régions corroborent ces hypothèses, en affichant une baisse de 54 % entre l'épargne brute constatée au compte administratif 2019 et la prévision ajustée dans les budgets 2020 à la suite des décisions modificatives.

Les hypothèses du rapport Cazeneuve sont résolument moins pessimistes : indépendamment de toute mesure de soutien, l'ensemble des effets de la crise¹²² conduirait à une chute de l'épargne brute des régions de 1,7 Md€ entre 2019 et 2020, soit une diminution d'un quart (- 26,2 %).

Graphique n° 7 : évolution du ratio de désendettement des régions consolidées (en années)



Source : Cour des comptes, d'après les données DGFIP et hypothèses Cazeneuve¹²³

¹²² En intégrant une augmentation tendancielle des dépenses de fonctionnement de 200 M€.

¹²³ Hypothèses de diminution de l'épargne brute de 1,7 Md€ et de hausse de l'endettement de 1,05 Md€ en 2020.

Néanmoins, les montants de dépenses et de recettes anticipés par les régions dans leurs réponses à la Cour diffèrent, là encore, substantiellement de ceux inscrits dans les décisions modificatives et budgets supplémentaires adoptés à la mi-année. Selon ces réponses, l'augmentation des dépenses réelles d'investissement s'établirait à 1,1 Md€ en 2020 avec une augmentation de l'encours de dette de 3,1 Md€ (+ 12 %), situation qui se traduirait, au regard des anticipations d'évolution des recettes de fonctionnement (baisse de 2,6 Md€ en 2020), par un ratio de désendettement de 8,7 ans. Cette anticipation traduirait une forte dégradation de la situation par rapport à celle reflétée dans les documents budgétaires.

La capacité de désendettement est considérée comme un critère d'arbitrage du recours à l'emprunt par l'ensemble des régions métropolitaines interrogées, les amenant à réviser dès à présent leur plan pluriannuel d'investissement (PPI). C'est, par exemple, le cas de la région **Occitanie**, pour laquelle « le respect des règles de solvabilité prudentielles fait clairement partie des éléments pris en considération pour recalibrer le PPI au regard des capacités de financement à moyen terme » tandis que la **Bretagne** invoque le fait que la capacité de désendettement de la région ne doit pas dépasser huit ans sous peine de retrait des financements de la Banque européenne d'investissement (BEI).

E - Un accord favorable conclu avec l'État en contrepartie d'une contribution au plan de relance

Si les autres principales recettes des régions (TVA, TICPE, taxe sur les certificats d'immatriculation) devraient retrouver leur dynamique après le point bas de 2020, les recettes de CVAE auraient pu chuter très fortement, de 1,2 Md€ (rapport Cazeneuve) à 4 Md€ (hypothèse « pessimiste »¹²⁴ de Régions de France) en 2021.

Toutefois, l'accord de méthode État-Régions signé le 30 juillet 2020 prévoit, dans le cadre d'une politique de baisse des impôts locaux de production, la suppression définitive de la part régionale de CVAE dès 2021 et sa compensation par une fraction de TVA, égale en 2021 au montant de CVAE perçu par les régions en 2020, qui devrait être sensiblement supérieur à celui de 2019 (+ 6 % à + 8 % selon les hypothèses). Cette réforme aura ainsi pour conséquences de neutraliser la baisse de CVAE initialement anticipée et de consolider structurellement le panier de recettes de ces collectivités.

¹²⁴ L'hypothèse « optimiste » de Régions de France prévoit en 2021 une baisse de recettes de CVAE de 2 Md€.

La situation financière des régions en 2021, en particulier leur épargne brute et leur ratio d'endettement, est dès lors fortement dépendante de la mise en application des mesures figurant dans cet accord de méthode, au regard des effets qu'il emporte sur les recettes fiscales ainsi que sur les dépenses d'investissement. En effet, en disposant que « le montant investi dans les CPER 2021-2027¹²⁵, qui intègre les investissements dans les infrastructures de mobilités, ne saurait être inférieur à 20 Md€ » (contre 13 Md€ initialement, soit + 7 Md€), l'accord assortit cette dynamique de recettes d'un engagement sur l'augmentation des dépenses d'investissement des régions, conduisant à une hausse de leur capacité de désendettement¹²⁶.

La signature de l'accord du 28 septembre 2020 entérine enfin le co-pilotage du plan de relance économique par les régions¹²⁷, aux côtés de l'État.

Si l'impact de cet accord sur les équilibres budgétaires des régions est encore incertain, la crise sanitaire les a positionnées comme un partenaire d'autant plus incontournable de l'État que ce dernier veille à soutenir substantiellement leurs marges de manœuvre budgétaires et qu'elles assurent la gestion de fonds européens¹²⁸.

¹²⁵ Un contrat de plan État-région (CPER) est un document par lequel l'État et une région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de projets importants d'aménagement du territoire (création d'infrastructures, soutien à des filières d'avenir). La prochaine génération de ces contrats, pour les années 2021 à 2027, est en cours d'élaboration.

¹²⁶ Dans le cadre des discussions sur la mise en application de l'accord de méthode, les régions ont accepté en septembre 2020, sans le formaliser, le principe d'une hausse de leur ratio de désendettement dans la limite de neuf ans.

¹²⁷ À travers le co-pilotage de la gestion des crédits déconcentrés du plan de relance auprès des préfets de régions.

¹²⁸ Ainsi, par exemple, la région **Bourgogne Franche-Comté** a délibéré le 9 octobre 2020 l'affectation de 435 M€ au plan d'accélération de l'investissement régional 2020-2023, auxquels viendront s'ajouter 105 M€ de fonds européens (fonds spécifique REACT-EU et future programmation 2021-2027).

CONCLUSION

Après une baisse d'ampleur modérée en 2020, notamment grâce aux mécanismes de garantie sur les produits de TICPE et de TVA mis en place aux moments des transferts de compétences, les principales recettes des régions devraient croître à nouveau dès l'année prochaine.

La perspective d'une forte chute des produits de CVAE en 2021 a été neutralisée par l'accord de méthode État-Régions signé le 30 juillet 2020. Celui-ci prévoit en effet, dans le cadre d'une politique de baisse des impôts locaux de production, la suppression de la part régionale de la CVAE dès 2021 et sa compensation par une fraction de TVA égale en 2021 au montant de CVAE perçu par les régions en 2020, mécanisme favorable aux régions.

L'évolution de leurs dépenses de fonctionnement en 2021 dépendra, notamment, des résultats des négociations avec la SNCF sur l'ampleur et les modalités de reprise des pertes de recettes (recettes tarifaires et versement mobilité) TER de 2020 et de leur sollicitation au titre de la formation professionnelle.

En matière de dépenses d'investissement, les régions ont été mises à contribution dès 2020, dans le cadre de leur participation au fonds national de solidarité (500 M€) et de la mise en place des différents fonds régionaux. L'accord de méthode avec l'État prévoit, en contrepartie des garanties de recettes et de 600 M€ d'aides supplémentaires à l'investissement en 2020, une augmentation importante de leurs dépenses d'investissement dès 2021. Cette évolution s'inscrira en particulier dans le cadre des CPER 2021-2027 (prévoyant un investissement des régions à hauteur de 20 Md€ au cours de cette période) et du co-pilotage de la déclinaison régionale du plan de relance national (Plan France Relance). Elle pourrait conduire à une dégradation de leur capacité de désendettement dans les années à venir, dans des proportions que les régions souhaitent toutefois circonscrire, afin de maintenir des ratios de désendettement à un niveau inférieur à neuf ans.

Conclusion générale

Alors qu'elles se trouvaient dans une trajectoire financière favorable depuis plusieurs exercices, les collectivités territoriales sont intervenues aux côtés de l'État pour faire face à l'épidémie de covid 19 et à ses conséquences.

Leurs dépenses d'intervention, les pertes de recettes assises sur l'activité économique, les moindres recettes tarifaires et les surcoûts liés au maintien de l'activité des services devraient accroître la diversité des situations entre collectivités et altérer leur situation financière en 2020. En conséquence, l'État leur a proposé diverses mesures de soutien, en particulier dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020.

Les collectivités du bloc communal pourraient connaître une contraction significative de leur épargne globale en 2020. Cette évolution résulte de l'interruption de la dynamique des recettes consécutive à la crise ainsi que d'un ensemble de mesures volontaristes visant à assurer une continuité de service et de soutenir la population et le tissu économique et social. Ces perspectives ont conduit l'État à leur proposer un mécanisme de compensation partielle des pertes de recettes, assorti de dispositifs spécifiques pour les autorités organisatrices de la mobilité organisées en syndicats mixtes et les collectivités d'outre-mer.

Les départements devraient être particulièrement affectés en 2020 en raison de la dépendance de leurs recettes aux produits de DMTO et de la hausse de leurs dépenses sociales. Cependant, de même que les autres catégories de collectivité, ils disposaient dans l'ensemble d'une situation favorable en début d'année et les dispositifs de soutien de l'État, en particulier les avances de DMTO, pourraient atténuer sensiblement l'impact de la crise sur leurs finances en 2020.

En matière de recettes, les régions devraient être affectées dans des proportions moindres. Elles sont en revanche intervenues de manière significative en soutien aux secteurs économiques les plus touchés, que ce soit à travers leur contribution au fonds national de solidarité, la création de fonds régionaux exceptionnels ou de divers dispositifs de soutien. Leur épargne brute devrait diminuer en 2020 et le maintien d'un haut niveau de dépenses en investissement devrait les conduire à un recours accru à l'endettement.

Les perspectives pour 2021 se heurtent aux incertitudes liées à l'évolution de la crise sanitaire, à l'évolution de la situation économique, ainsi qu'à la mise en œuvre des mesures pour y faire face (plans de relance, dispositifs de soutien à l'économie nationale ou spécifiques aux collectivités) et aux multiples réformes engagées ou à venir (fiscalité locale, décentralisation, fiscalité économique).

Ce contexte se prête difficilement à un exercice de prospective chiffré et fiable. Cependant, les conséquences de la crise devraient accroître encore la diversité des situations. Si la plupart des collectivités devraient voir leur situation s'améliorer en 2021, les écarts existants au sein du bloc communal devraient s'accroître et les départements pourraient voir leurs équilibres se dégrader à nouveau en cas de progression significative de leurs dépenses sociales et du fait de la baisse anticipée du produit de la CVAE. Seules les régions, signataires d'un accord de méthode avec l'État le 30 juillet 2020, semblent pouvoir sortir de la crise sanitaire renforcées structurellement.

Les incertitudes liées à cette crise, la réforme à venir des impôts économiques et plus généralement la réforme de la fiscalité locale sont autant de causes du défaut de visibilité qui pèse sur les finances locales et, par-là, des hésitations ou des réticences à un engagement déterminé des collectivités dans la reprise de l'activité.

Alors que le dispositif de contractualisation de Cahors est arrivé à échéance, l'évolution des finances locales gagnerait à la fixation d'un nouveau cap et d'un cadre renouvelé. Comme indiqué par la Cour en juin dernier dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, la prochaine loi de programmation des finances publiques offre cette opportunité.

Glossaire

Besoin de financement : différence entre l'ensemble des dépenses hors remboursement d'emprunts et l'ensemble des recettes hors souscription d'emprunts. En comptabilité nationale, le besoin de financement correspond au « déficit » des collectivités locales.

Capacité de désendettement : le ratio de capacité de désendettement est égal au rapport entre l'encours de dette au 31 décembre et l'épargne brute. Il mesure le nombre d'années nécessaire à une collectivité pour rembourser sa dette en y affectant la totalité de son épargne brute. Il doit parfois être relativisé car il est sensible aux évolutions annuelles de l'épargne brute (un flux) qui peuvent être plus volatiles que celles de l'encours de la dette (un stock).

Dégrèvement : situation dans laquelle l'État se substitue au contribuable local pour payer à la collectivité un impôt dont ce dernier est exonéré du paiement.

Dépenses et recettes réelles des collectivités ou de leurs groupements : elles correspondent aux opérations ayant donné lieu à des décaissements ou à des encaissements (mouvements réels), par opposition aux mouvements dits d'ordre qui n'ont pas de conséquence en trésorerie, tels les amortissements, par exemple.

Enveloppe normée : depuis 1996, les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales sont caractérisées par l'existence d'une « enveloppe normée » qui regroupe les principaux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. L'augmentation de cette enveloppe est soumise à une norme d'évolution déterminée à l'avance. Jusqu'en 2008, l'enveloppe normée était indexée sur la croissance du PIB et de l'inflation. Elle l'a été sur la seule inflation de 2008 à 2010, puis a été gelée en valeur de 2011 à 2013. La loi de finances pour 2014 franchit un pas supplémentaire, avec une réduction de l'enveloppe normée de 1,5 Md€ en 2014 et 3,9 Md€ en 2015.

Épargne brute (ou capacité d'autofinancement brute) : différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, qui constitue l'autofinancement des collectivités locales.

Épargne de gestion : l'épargne brute diminuée des frais financiers. L'excédent finance les dépenses d'investissement et le remboursement des intérêts et du capital de la dette.

Épargne nette (ou capacité d'autofinancement nette) : l'épargne brute diminuée du remboursement du capital de la dette. Elle correspond à l'excédent des recettes de fonctionnement qui sert à financer les dépenses d'investissement.

Équilibre budgétaire : selon l'article L. 612-4 du Code général des collectivités locales, le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel :

- lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère,
- et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

Excédent brut d'exploitation (ou excédent brut de fonctionnement) : différence entre les produits de gestion et les charges de gestion.

Exonération : L'exonération a pour effet de ne pas imposer une personne ou un bien. L'exonération peut être totale ou partielle, permanente ou temporaire. Elle doit être prévue par la loi et fait l'objet de critères strictement définis. Un bien pourra être exonéré en raison de sa nature (ex : plantations d'oliviers), de son affectation (ex : terrain agricole), de la situation du contribuable (ex : personne handicapée dont les revenus sont inférieurs à un certain montant), etc. En général, l'exonération résultera de la combinaison de plusieurs critères (ex : exonération des établissements industriels implantés dans certaines zones géographiques, dans la mesure où l'entreprise concernée remplit certains critères). En matière de fiscalité directe locale, la loi prévoit des exonérations obligatoires, qui s'appliquent, sans que la commune puisse s'y opposer. D'autres exonérations sont prévues par la loi (exonérations de droit) et peuvent sur délibération des collectivités être supprimées. Enfin, les collectivités peuvent délibérer pour instituer d'autres exonérations facultatives, prévues par la loi.

Fonds de roulement : excédent des ressources stables (capitaux propres, amortissements et provisions, dettes financières) sur les emplois stables (actif immobilisé brut). Il représente la part des ressources stables qui peuvent être affectées au financement des actifs circulants (stocks, créances et disponibilités) pour compenser les décalages entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses.

Norme de dépenses pilotables de l'État¹²⁹ : agrégat composé des dépenses du budget général et des budgets annexes, hors mission

¹²⁹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Remboursements et dégrèvements et Investissements d'avenir, hors charge de la dette et hors contributions *Pensions*, des plafonds des impositions de toutes natures mentionnées au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de finances pour 2018, des dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors comptes d'affectation spéciale *Pensions*, *Participations financières de l'État* et hors programmes de désendettement ou portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers) et du compte de concours financier *Avances à l'audiovisuel public*. Il ne peut dépasser, en euros courants, 257,9 Md€ en 2018, 259,5 Md€ en 2019, 260,5 Md€ en 2020, 262,5 Md€ en 2021 et 264,5 Md€ en 2022, correspondant à une cible de diminution de 1 % en volume à compter de 2020.

Objectif de dépenses totales de l'État¹³⁰ : agrégat « norme de dépenses pilotables de l'État » augmenté des dépenses d'investissements d'avenir, de charge de la dette, des prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions, au département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane telle que définie à l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, du compte d'affectation spéciale pensions et des programmes des comptes spéciaux portant à titre principal des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers. Il est fixé, en euros courants, à 425,4 Md€ en 2018, 432,7 Md€ en 2019, 438,7 Md€ en 2020, 442,8 Md€ en 2021 et 450,9 Md€ en 2022.

Section de fonctionnement : la section de fonctionnement enregistre les opérations courantes qui se renouvellent régulièrement et sont nécessaires au fonctionnement de la collectivité (charges de personnel, fournitures, intérêts des emprunts, etc.) ainsi que les subventions de fonctionnement à des organismes extérieurs.

Section d'investissement : la section d'investissement retrace les opérations relatives au patrimoine de la collectivité ou de tiers identifiés. Ces opérations concernent notamment les biens mobiliers ou immobiliers, détenus par la collectivité (acquisitions, ventes, travaux, etc.), ses créances et ses dettes (remboursement en capital de la dette, souscription d'emprunts, avances, etc.), ainsi que les subventions d'investissement.

Taux d'épargne (brute, nette, de gestion) : épargne (brute, nette, de gestion) rapportée aux recettes réelles de fonctionnement.

¹³⁰ Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 précitée.

Liste des abréviations

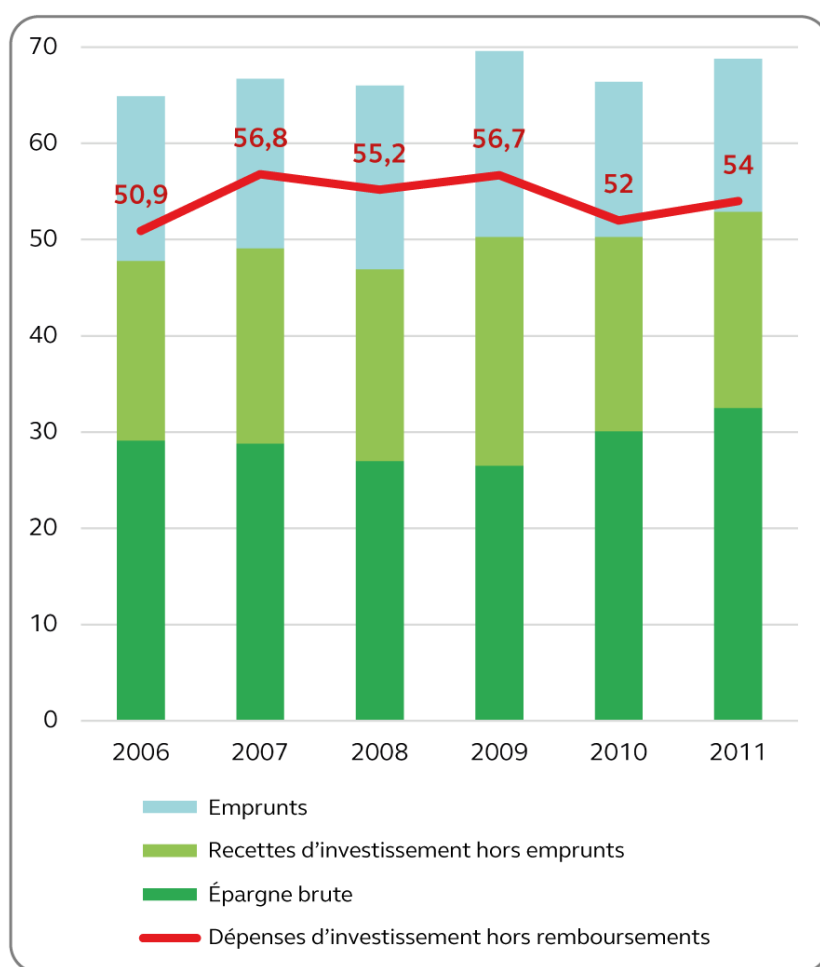
| | |
|-------------|--------------------------------------------------------------|
| AFD | Agence française de développement |
| AIS | Allocations individuelles de solidarité |
| AOM..... | Autorité organisatrice de la mobilité |
| AP | Autorisation de programme |
| APUL | Administrations publiques locales |
| BA..... | Budget annexe |
| BP..... | Budget primitif |
| BP..... | Budget principal |
| BPI | Banque publique d'investissement |
| BS..... | Budget supplémentaire |
| CA..... | Compte administratif |
| CAF | Capacité d'autofinancement |
| CCAS | Centre communal d'action sociale |
| CDD..... | Contrat à durée déterminée |
| CESER | Conseil économique, social et environnemental régional |
| CFE..... | Cotisation foncière des entreprises |
| CJF | Code des juridictions financières |
| CGCT | Code général des collectivités territoriales |
| CP..... | Crédits de paiement |
| CPER | Contrat de plan État-région |
| CRC | Chambre régionale des comptes |
| CTU | Collectivités territoriales uniques |
| CVAE..... | Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises |
| DGCL..... | Direction générale des collectivités locales |
| DGF | Dotation globale de fonctionnement |
| DGFIP..... | Direction générale des finances publiques |
| DMTO..... | Droits de mutation à titre onéreux |
| DRF | Dépenses réelles de fonctionnement |
| DSIL | Dotation de soutien à l'investissement local |
| DSP | Délégation de service public |
| EHPAD | Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes |

| | |
|-------------|---------------------------------------------------------------|
| EPCI..... | Établissements publics de coopération intercommunale |
| ESMS | Établissement social et médico-social |
| FCTVA..... | Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée |
| FEDER | Fonds européen de développement régional |
| FSL | Fonds de solidarité logement |
| IFER..... | Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux |
| JF | Juridiction financière |
| LFI..... | Loi de finances initiale |
| LFR..... | Loi de finances rectificative |
| MECS | Maison d'enfants à caractère social |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PPI..... | Plan pluriannuel d'investissement |
| PSR | Prélèvements sur recettes |
| RCT | Mission <i>Relations avec les collectivités territoriales</i> |
| RSA | Revenu de solidarité active |
| SAAD | Service d'aide et d'accompagnement à domicile |
| SEM | Société d'économie mixte |
| TASCOM..... | Taxe sur les surfaces commerciales |
| TCFE | Taxe sur la consommation finale d'électricité |
| TDIL | Travaux divers d'intérêt local |
| TEOM | Taxe d'enlèvement des ordures ménagères |
| TFPB..... | Taxe foncière sur les propriétés bâties |
| TFPNB | Taxe foncière sur les propriétés non bâties |
| TH | Taxe d'habitation |
| TICPE..... | Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques |
| TSCA..... | Taxe spéciale sur les conventions d'assurances |
| TTC..... | Toutes taxes comprises |
| TVA..... | Taxe sur la valeur ajoutée |
| VM..... | Versement mobilité |

Annexes

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Annexe n° 1 : crise de 2008 et équilibres en section d'investissement, toutes collectivités (en Md€)..... | 92 |
| Annexe n° 2 : avant la crise, une situation financière favorable aux collectivités locales | 93 |
| Annexe n° 3 : évolution des concours de l'État aux collectivités territoriales (2017-2020) | 97 |
| Annexe n° 4 : hypothèse d'évolution 2020 des recettes de fonctionnement du bloc communal | 98 |
| Annexe n° 5 : mesures de soutien en faveur des collectivités | 99 |
| Annexe n° 6 : impact de la crise sanitaire sur les dépenses de fonctionnement du bloc communal pendant le premier confinement | 108 |
| Annexe n° 7 : montant de la participation des régions au fonds national de solidarité | 109 |

**Annexe n° 1 : crise de 2008 et équilibres
en section d'investissement,
toutes collectivités (en Md€)**



Source : Cour des comptes

Annexe n° 2 : avant la crise, une situation financière favorable aux collectivités locales

Au début de l'année 2020, les collectivités locales bénéficiaient d'un contexte financier globalement favorable. En 2019, elles avaient dégagé un autofinancement supplémentaire de plus de 3,2 Md€, principalement affecté au financement de l'investissement local. En 2020, les concours financiers de l'État restaient orientés à la hausse et la fiscalité locale devait poursuivre sa progression.

Un contexte financier globalement favorable aux collectivités locales en 2019

Les collectivités locales ont dégagé en 2019 un surplus d'épargne brute de 3,2 Md€ par rapport à 2018. Cette amélioration résulte du dynamisme de leurs recettes – fiscalité et transferts financiers – et d'une relative maîtrise de leurs dépenses.

En 2019, le produit de la fiscalité locale a progressé de 4,4 Md€¹³¹. Cette hausse se situe dans la moyenne de l'évolution des années antérieures mais résulte plus que les années précédentes de la forte revalorisation forfaitaire des bases imposables intervenue en loi de finances initiale (+ 2,2 % après + 1,2 % en 2018). Les autres composantes de la fiscalité locale – notamment la fiscalité économique – ont également progressé.

De même, les transferts financiers de l'État ont à nouveau augmenté en 2019 (+ 5,5 Md€ par rapport à 2018). Comme l'année précédente, cette augmentation résulte en premier lieu de l'accroissement des contreparties de dégrèvements (+ 3,2 Md€) en raison de la poursuite du déploiement de la réforme de la taxe d'habitation. À périmètre constant, hors fiscalité transférée, les transferts financiers se sont accrus de 0,9 Md€.

Cette augmentation des recettes s'est accompagnée d'une progression modérée des dépenses de fonctionnement (+ 1,9 %). L'épargne brute, qui résulte de la différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement, s'est donc à nouveau accrue (+ 3,2 Md€ en 2019, + 8,9 Md€ depuis 2014). La progression de l'épargne a été particulièrement forte en 2019 (+ 8,8 % contre + 5,9 % en moyenne annuelle depuis 2014).

Le surplus d'autofinancement a été utilisé principalement pour le financement de l'investissement local (+ 7,1 Md€), alors que 2019 constituait la dernière année du cycle électoral municipal. Il n'a cependant pas empêché l'augmentation de la dette locale (+ 0,2 % en 2019).

¹³¹ Hors TVA, comptabilisée dans les transferts financiers.

Des concours financiers aux collectivités territoriales en légère hausse dans la loi de finances initiale pour 2020

Votée avant la crise sanitaire, la loi de finances initiale pour 2020 prévoyait une nouvelle augmentation des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales (+ 546 M€ par rapport aux montants exécutés en 2019)¹³².

Cet accroissement repose principalement sur les PSR (+ 356 M€) et en leur sein sur l'augmentation du montant des allocations compensatrices (+ 309 Md€), notamment concernant l'exonération de taxe d'habitation des personnes de conditions modestes (+ 300 M€).

La part régionale de TVA est également prévue initialement en hausse en 2020 (+ 137 M€).

En revanche, la DGF qui représente plus de 55 % des concours diminue de 100 M€ en 2020, principalement sous l'effet mécanique de la minoration des dotations forfaitaires de Mayotte et de La Réunion après la recentralisation des compétences de financement et d'attribution du RSA sur ces deux territoires.

Les autres concours sont globalement stables, moyennant une légère augmentation des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (+ 52 M€).

Le volume des concours financiers arrêté en loi de finances initiale a été complété depuis lors par de nouveaux concours, essentiellement sous forme de PSR. Il sera également affecté par l'évolution de la part de TVA versée aux régions qui devrait diminuer du fait de la crise.

En tout état de cause, même si la part régionale de TVA était ramenée au plancher garanti par la loi (4,025 Md€ au lieu de 4,4 Md€ inscrits en loi de finances initiale)¹³³, les concours financiers votés en loi de finances initiale seraient en légère hausse en 2020 (+ 314 M€, soit + 0,6 %).

¹³² cf. annexe n°3.

¹³³ Voir *infra*.

Avant la crise, une fiscalité locale anticipée comme dynamique en 2020

Avant la crise sanitaire, il était envisagé que la fiscalité locale conserve un rythme de progression relativement élevé en 2020. Cette augmentation reposait notamment sur la revalorisation forfaitaire des bases de fiscalité immobilière et foncière, supérieure à l'inflation projetée.

La fiscalité immobilière et foncière

La revalorisation forfaitaire des bases d'imposition (valeurs locatives cadastrales) des locaux d'habitation avait été particulièrement forte en 2019 (+ 2,2 % après + 1,2 % en 2018)¹³⁴.

En 2020, la revalorisation forfaitaire s'appliquant à la fiscalité immobilière et foncière s'effectue au taux de 0,9 % pour les bases de taxe d'habitation des résidences principales, d'une part, et de 1,2 % pour les bases de taxe d'habitation des résidences secondaires et des locaux vacants comme pour celles des taxes sur le foncier bâti et non bâti, d'autre part.

À bases constantes, la revalorisation forfaitaire devait se traduire par un surplus de recettes de plus de 600 M€, dont près de 500 M€ pour le bloc communal.

Tableau n° 1 : effet de la revalorisation forfaitaire des bases en 2020

| <i>en Md€</i> | Bases 2019 | Bases 2020 | Effet de la revalorisation forfaitaire des bases 2019- 2020 | |
|-------------------------------------|---------------|---------------|-------------------------------------------------------------------|-------------|
| <i>BLOC COMMUNAL</i> | | | | |
| <i>Taxe d'habitation</i> | 23,4 | 23,6 | 0,2 | 0,9% |
| <i>Taxe sur le foncier bâti</i> | 20,3 | 20,5 | 0,2 | 1,2% |
| <i>Taxe sur le foncier non bâti</i> | 1,0 | 1,0 | 0,0 | 1,2% |
| <i>Ensemble des trois taxes</i> | 44,7 | 45,2 | 0,5 | 1,0% |
| <i>DÉPARTEMENTS</i> | | | | |
| <i>Taxe sur le foncier bâti</i> | 14,2 | 14,4 | 0,2 | 1,2% |
| <i>TOTAL</i> | | | | |
| <i>Ensemble des trois taxes</i> | 58,9 | 59,6 | 0,6 | 1,1% |

Source : Cour des comptes – données DGFIP

¹³⁴ À compter de 2018, le taux de revalorisation forfaitaire des bases des locaux d'habitation correspond au glissement annuel de l'indice des prix à la consommation, constaté au mois de novembre de l'année précédente. La revalorisation de 2019 correspond donc à l'inflation constatée en novembre 2018 sur une année glissante (+ 2,2 %), sensiblement supérieure à l'inflation finalement constatée en 2019 (+ 1,1 %). L'évolution des bases des locaux professionnels est fonction de l'évolution des loyers des locaux professionnels du département.

Depuis 2014, les bases des impôts immobiliers et fonciers ont progressé constamment, contribuant à la compensation de l'effet de la diminution des concours financiers de l'État entre 2014 et 2017. Sur la période, l'augmentation des bases est de plus de 18,7 Md€ (+ 10 %) et résulte à la fois des revalorisations forfaitaires annuelles et de leur évolution naturelle.

La fiscalité économique

La fiscalité économique locale restera dynamique en 2020 (+ 0,8 Md€, soit + 2,8 %). L'évolution sera particulièrement favorable aux collectivités s'agissant de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) – dont le montant versé en 2020 aux collectivités correspond au produit recouvré par l'État en 2018 et 2019 – et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) qui représentent 92 % de la fiscalité économique. Les premières estimations prévoyaient une évolution respective du produit de ces deux taxes de 3 % et de 3,1 %. L'accroissement du produit de CVAE devait être particulièrement fort pour les communes (+ 4,8 %). En septembre, les estimations actualisées de la DGFIP prévoyaient une progression de la CVAE de 8 % en 2020 pour l'ensemble des collectivités, avec toutefois des variations substantielles d'une collectivité à l'autre.

Les impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER) augmenteront en revanche modérément (+ 0,6 %) et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), qui ne représente que 2,6 % de la fiscalité économique, diminuera en 2020 (- 1,9 %).

Annexe n° 3 : évolution des concours de l'État aux collectivités territoriales (2017-2020)

| <i>(en M€)</i> | 2017 | 2018 | 2019 | LFI 2020 | Écart LFI 2020 - exécution 2019 |
|------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------------------------------|
| PSR (A) | 43 781 | 40 325 | 40 890 | 41 247 | 356 |
| <i>dont DGF</i> | 30 877 | 26 974 | 26 947 | 26 847 | -100 |
| <i>dont FCTVA</i> | 5 009 | 5 519 | 5 949 | 6 000 | 51 |
| <i>dont allocations compensatrices</i> | 1 981 | 2 061 | 2 360 | 2 669 | 309 |
| <i>dont autres PSR</i> | 5 914 | 5 771 | 5 634 | 5 731 | 97 |
| Mission RCT (hors crédits TDIL) (B) | 3 306 | 3 502 | 3 396 | 3 449 | 52 |
| TVA des régions (C) | | 4 200 | 4 292 | 4 429 | 137 |
| Concours financiers (D=A+B+C) | 47 087 | 48 027 | 48 578 | 49 124 | 546 |

Source : Cour des comptes – données direction du budget

Annexe n° 4 : hypothèse d'évolution 2020 des recettes de fonctionnement du bloc communal

| <i>Recettes</i> | Produit 2019 | Hypothèse du rapport Cazeneuve | Anticipation médiane des communes |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| DMTO | 4 545 M€ | - 20 % | - 20,9 % |
| TCFE | 904 M€ | - 5 % | - 7,1 % |
| Taxe de séjour | 518 M€ | - 40 % | - 40 % |
| Redevances issues de l'utilisation du domaine | 1 364 M€ | - 21 % | - 21,3 % |
| Droits de place | 153 M€ | - 21 % | - 28,6 % |
| Taxe locale sur la publicité extérieure | 198 M€ | - 20 % | - 15,5 % |
| Prestations de services | 3 995 M€ | / | - 22,9 % |
| <i>dont restauration scolaire</i> | 1 979 M€ | - 25 % | - 28,8 % |
| <i>dont périscolaire</i> | | | - 26,2 % |
| <i>dont services à caractère culturel</i> | 423 M€ | - 25 % | - 27,1 % (- 26,3 % EPCI) |
| <i>dont services à caractère sportif</i> | 430 M€ | - 25 % | - 30 % (- 24,6 % pour les EPCI) |
| Prélèvement sur le produit des jeux et impôt sur les cercles et maisons de jeux | 293 M€ | - 30 % | - 32,4 % |

Sources : Cour des comptes, d'après enquête JF et rapport Cazeneuve

Annexe n° 5 : mesures de soutien en faveur des collectivités

Les mesures d'urgence

Parmi les très nombreux textes adoptés par le législateur et le gouvernement dans l'urgence de la crise sanitaire et concernant les collectivités territoriales, certains se caractérisent par leurs implications financières.

La loi d'urgence du 23 mars 2020 et les ordonnances du 25 mars et du 1^{er} avril

La loi d'urgence du 23 mars 2020¹³⁵, prise pour faire face à l'épidémie de covid 19, suspend pour 2020 le dispositif de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités prévu par le Pacte de Cahors et reporte au 31 juillet 2020 l'échéance légale d'adoption du budget primitif des collectivités et EPCI et d'arrêt de leur compte administratif 2019.

La loi a par ailleurs habilité le Gouvernement à prendre des mesures par ordonnance. Plusieurs d'entre elles, prises dès le 25 mars, ont concerné les collectivités territoriales.

L'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales¹³⁶ met en œuvre le report des échéances relatives à l'adoption du budget primitif et du compte administratif ainsi que des taux et tarifs des impôts locaux. Elle suspend les délais de tenue du débat d'orientation budgétaire. Elle met en place des mesures de souplesse budgétaire : les plafonds des dépenses imprévues sont portés à 15 % des dépenses prévisionnelles de chaque section et les mouvements entre chapitres sont facilités. Elle donne pour six mois une délégation aux présidents de région pour octroyer directement des aides aux entreprises dans la limite de 100 000 € par aide¹³⁷.

¹³⁵ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid 19.

¹³⁶ Ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid 19.

¹³⁷ Montant porté à 200 000 euros par l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020.

L'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 adaptant les règles de la commande publique¹³⁸ permet plusieurs assouplissements : prolongation des délais de réception des offres, prolongation des marchés par avenant, possibilité de marchés de substitution, limitation des effets des clauses contractuelles relatives aux sanctions et pénalités, possibilité de dépasser le taux maximal de 60 % pour le versement d'avances. Les seuils de certains marchés font l'objet d'un relèvement temporaire : 70 000 euros hors taxes pour les marchés de travaux et 100 000 euros hors taxes pour les marchés de denrées alimentaires¹³⁹.

L'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période¹⁴⁰ suspend notamment les délais applicables aux demandes présentées aux autorités administratives .

L'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 créant un fonds de solidarité à destination des entreprises¹⁴¹ ouvre la possibilité aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre de participer financièrement à ce fonds de solidarité.

Ce texte a par la suite été complété par une instruction du 10 avril 2020 relative aux modalités de contribution des collectivités au fonds de solidarité¹⁴². Il est précisé que les versements des collectivités constituent des dépenses d'investissement, par dérogation aux règles budgétaires et comptables. Elles sont assimilées à des subventions d'équipement versées, amortissables sur une durée de cinq ans maximum fixée par l'assemblée délibérante. Toutefois, ces dépenses ne sont pas éligibles au fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

¹³⁸ Ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid 19.

¹³⁹ Décret n° 2020-893 du 22 juillet 2020 portant relèvement temporaire du seuil de dispense de procédure pour les marchés publics de travaux et de fourniture de denrées alimentaires.

¹⁴⁰ Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

¹⁴¹ Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid 19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

¹⁴² Instruction du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministère de l'action et des comptes publics.

Afin d'encourager les contributions du bloc communal et des départements, une partie du fonds a été territorialisée¹⁴³, permettant un fléchage sur leur territoire des aides versées aux entreprises.

L'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales¹⁴⁴. Des délégations d'office aux exécutifs sont prévues pour l'intégralité des pouvoirs qui auparavant pouvaient leur être délégués par leurs assemblées délibérantes (à l'exception des délégations en matière d'emprunt) tout en renforçant leur information. Le recours aux lignes de trésorerie est facilité : l'exécutif peut en contracter soit dans la limite du plafond fixé par la délégation du conseil, soit dans la limite du montant budgétaire du besoin d'emprunt, soit dans la limite de 15 % des dépenses réelles.

*L'adaptation du cadre de gestion
des ressources humaines*

Le décret n° 2020-723 du 12 juin 2020 portant dispositions temporaires en matière de compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale pour faire face aux conséquences de l'état d'urgence sanitaire, augmente de 10 jours le plafond du nombre de jours de congés susceptibles d'être déposés sur un compte épargne-temps, soit un plafond de 70 jours. Cette possibilité est ouverte sans aucune condition, qu'il s'agisse de sujétion spécifique des agents au cours de la période de confinement ou d'effectivité du travail des agents pendant la période de confinement.

Le décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 ouvre la possibilité aux collectivités territoriales et à leurs groupements de verser une prime exceptionnelle aux agents soumis à des sujétions exceptionnelles pour assurer la continuité des services publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

¹⁴³ Décret n° 2020-757 du 20 juin 2020 modifiant le décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid 19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

¹⁴⁴ Ordonnance n° 2020-391 du 1er avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid 19.

Le décret n° 2020-711 du 12 juin 2020¹⁴⁵ permet aux collectivités publiques de verser une prime exceptionnelle d'un montant de 1 500 euros ou de 1 000 euros aux personnels des établissements et services publics sociaux et médico-sociaux, particulièrement mobilisés dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid 19. Une prime exceptionnelle de 1 000 euros sera également versée, au *prorata temporis*, avant la fin de l'année 2020 aux personnels des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD), dont le financement relève des départements. L'État y contribuera à hauteur de 80 M€, en contrepartie d'un engagement au moins équivalent des départements.

Les mesures de soutien aux collectivités en difficulté de trésorerie

La trésorerie des collectivités a fait l'objet d'un suivi précis par la DGFIP, dès le début de la crise sanitaire, plus particulièrement celles pré-détectées dans le réseau d'alerte, les collectivités touristiques et les collectivités d'outre-mer.

L'instruction du 5 mai 2020 de soutien aux collectivités territoriales pendant l'état d'urgence sanitaire¹⁴⁶ rappelle les dispositifs pouvant être mobilisés par les collectivités, confrontées à des difficultés de trésorerie.

Les collectivités peuvent solliciter par anticipation le versement des avances de fiscalité, en cas de trésorerie momentanément insuffisante. Ces avances ont concerné 57 collectivités (49 communes, 7 EPCI et 1 département), au 7 août 2020, pour un montant de 120 M€, contre 26 M€ en 2019. Un dispositif d'avances de dotations, géré par la DGCL, pouvait aussi être mobilisé. Les acomptes de DGF versés au mois de mai ont pu être majorés pour les collectivités ayant rencontré des difficultés de trésorerie. 104 collectivités ont bénéficié d'avances de DGF, pour un montant de 41,8 M€, dont 95 communes, 8 EPCI et un département. Les montants avancés par l'État sont parfois faibles, comme pour 34 collectivités de Dordogne dont le montant moyen de l'avance est de moins de 24 000 €¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Décret modifié par le décret n° 2020-1425 du 21 novembre 2020 adaptant les modalités de versement de la prime exceptionnelle allouée à certains agents mobilisés à la suite de la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans le cadre de l'épidémie de covid 19, permettant un nouveau versement de la prime exceptionnelle, dans la limite d'un plafond porté à 1 500 euros.

¹⁴⁶ Instruction du ministère de l'action et des comptes publics, du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

¹⁴⁷ Pour 20 collectivités de ce département, le montant avancé est inférieur à 10 000 €.

Un acompte de 70 % du FCTVA pouvait également être sollicité.

La prise en compte partielle des dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire

L'instruction du 6 mai 2020 relative à la contribution de l'État aux achats de masques¹⁴⁸ précise les modalités de remboursement. Les achats doivent avoir été effectués sur la période du 13 avril au 1^{er} juin 2020. Le prix du masque est plafonné : 84 centimes TTC pour les masques à usage unique, 2 euros TTC pour les masques réutilisables et 2,5 euros TTC en outre-mer. La participation de l'État est limitée à 50 % du prix de référence TTC.

La circulaire du 24 août 2020 relative au traitement budgétaire et comptable des dépenses des collectivités territoriales, des groupements et de leurs établissements publics liées à la gestion de la crise sanitaire de la covid 19, qui a fait l'objet d'une concertation auprès des associations d'élus, présente plusieurs mesures permettant de préserver les équilibres budgétaires des collectivités et d'identifier les dépenses mobilisées durant cette période.

Le mécanisme d'étalement des charges est assoupli. Il s'agit d'un processus dérogatoire visant à étaler l'impact d'une charge sur la section de fonctionnement, en permettant son financement par la section d'investissement. Les dépenses éligibles sont les dépenses exceptionnelles directement liées à la crise sanitaire, qui ne pouvaient pas être anticipées et qui ont un fort impact sur l'équilibre budgétaire :

- les dépenses liées à la gestion de la crise, lors de la période de confinement ou après : frais de nettoyage, frais liés au matériel de protection des personnels, frais liés aux aménagements de l'accueil du public, l'achat de matériel médical pour la part n'ayant pas fait l'objet d'un cofinancement de l'État ;
- les dépenses relatives au soutien au tissu économique ;
- les dépenses relatives au soutien en matière sociale (abondement des aides sociales, dont celles allouées aux bénéficiaires des AIS) ;
- les surcoûts induits sur les contrats de la commande publique ;
- les abondements de subventions d'équilibre aux budgets annexes et les subventions, contributions ou participations à différentes structures, résultant des effets de la crise sanitaire.

¹⁴⁸ Instruction du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Ainsi, les dépenses de personnel sont exclues du champ des dépenses éligibles au dispositif, susceptibles d'être étalées sur une période de cinq ans au maximum.

En complément, la circulaire prévoit la création d'une annexe au compte administratif 2020, destinée à recenser l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement relevant de la crise sanitaire. Le périmètre de cette annexe est donc plus large que celui du compte d'étalement de charges.

Enfin, la circulaire prévoit un assouplissement temporaire de la procédure de reprise des excédents d'investissement en section de fonctionnement.

Un apport substantiel des lois de finances rectificatives et en particulier de la LFR3

Plusieurs mesures d'urgence sont mises en place dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative¹⁴⁹, complétées par la quatrième loi de finances rectificative¹⁵⁰.

Les collectivités du bloc communal confrontées à des pertes de recettes fiscales et domaniales du fait de la crise sanitaire bénéficient d'une garantie de maintien¹⁵¹ de celles-ci en 2020, égale au niveau moyen atteint sur la période 2017-2019. Sur la base d'une estimation des pertes, un acompte sera versé au second semestre 2020 et un ajustement aura lieu en 2021 à partir des données définitives. Concernant la taxe de séjour, la perte de recettes est calculée à partir de la seule année 2019. Le produit des redevances et des recettes d'utilisation du domaine public perçu en 2020 s'entend comme ce même produit perçu en 2019, auquel est appliqué un abattement forfaitaire de 21 %. La dotation versée ne peut être inférieure à 1 000 €. La méthode de calcul de la garantie de maintien risque cependant d'exclure de nombreuses collectivités¹⁵².

Les départements pourront bénéficier d'avances remboursables¹⁵³ sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) si le produit 2020 estimé est inférieur à la moyenne de celui constaté sur la période 2017-2019. Le versement, intervenu en 2020, sera ajusté en 2021. Le remboursement s'effectuera sur une période de trois ans à compter de l'année suivant celle au cours de laquelle le montant du produit des DMTO sera égal ou supérieur à celui constaté en 2019.

¹⁴⁹ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR3).

¹⁵⁰ Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR4).

¹⁵¹ Article 21 de la LFR3 et décret n° 2020-1451 du 25 novembre 2020.

¹⁵² Voir *infra*.

¹⁵³ Article 25 de la LFR3 et décret n° 2020-1190 du 29 septembre 2020.

Le fonds de stabilisation au bénéfice des départements connaissant une situation financière dégradée par rapport aux charges induites par le financement des AIS, est porté de 115 à 200 M€. En 2021, une dotation de 60 M€ permettra de maintenir le niveau du fonds national de péréquation des DMTO, malgré la baisse de ceux-ci. Les départements pourront également bénéficier d'une fraction de 250 M€ de TVA, au titre de leurs difficultés structurelles de financement des AIS.

La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), perçue par le bloc communal, est abondée d'un milliard d'euros¹⁵⁴. Les crédits sont fléchés vers trois thématiques prioritaires¹⁵⁵ : la transition écologique, la résilience sanitaire et la préservation du patrimoine public historique et culturel. Celles-ci peuvent être adaptées en outre-mer pour tenir compte des circonstances particulières. Sont prioritairement ciblés les projets prêts à démarrer rapidement.

Des dispositifs de soutien ciblés

La situation particulière de certaines collectivités a nécessité des mesures de soutien ciblées comme celles d'outre-mer. Elles présentent une forte dépendance à la fiscalité indirecte, en particulier à l'octroi de mer : entre 34 et 45 % des ressources fiscales des régions ultramarines, entre 40 et 52 % de celles des communes ultramarines¹⁵⁶. Celui-ci est sensible à l'activité économique puisqu'il porte sur les biens importés et sur les productions locales. En raison de la crise sanitaire, son produit devrait baisser de 12 %, selon le rapport Cazeneuve, compte tenu de la réduction des importations et des reports de paiements octroyés pour soutenir les entreprises. Les collectivités ultramarines perçoivent aussi la taxe sur les carburants, calculée sur les volumes de carburants mis à la consommation, dont la baisse sur 2020 pourrait atteindre 11 %.

Outre la garantie des recettes fiscales et domaniales du bloc communal, une dotation¹⁵⁷ est également mise en place pour les régions et collectivités uniques d'outre-mer, au titre des recettes d'octroi de mer et de taxe spéciale de consommation, dans la limite du niveau moyen atteint entre 2017 et 2019. Cette dotation est estimée à 60 millions d'euros.

¹⁵⁴ Article 29 de la LFR3.

¹⁵⁵ Instruction du 30 juillet 2020 du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, relative à la part exceptionnelle de la dotation de soutien à l'investissement locale (DSIL) et à l'accompagnement de la relance dans les territoires.

¹⁵⁶ Rapport d'information n° 620 de M. Stéphane Artano, Mmes Viviane Artigalas et Nassimah Dindar, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, 9 juillet 2020.

¹⁵⁷ Article 22 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

Un plan de soutien d'un milliard d'euros à destination des collectivités et des entreprises ultramarines a été présenté le 25 mai 2020, en lien avec l'Agence française de développement (AFD), dont l'objectif est de répondre à l'urgence sanitaire et économique, en soutenant la relance par de nouveaux investissements publics. L'AFD a mis en place plusieurs dispositifs d'urgence en faveur des collectivités : possibilité de report d'échéances de prêts, accélération de décaissements et d'instruction de prêts et, dans le cadre des contrats collectivités-État, des prêts d'urgence d'aide à l'investissement sur 20 ans pour les collectivités ultramarines, avec trois ans de différé et des modalités de déblocage accélérées (40 % dès la signature). Un dispositif de prêts de refinancement du FCTVA est expérimenté à partir du deuxième trimestre 2020, à Mayotte. Dans le cadre du fonds Outre-Mer 5.0, l'AFD accompagnera des programmes d'investissements publics vers une relance durable, notamment par le biais de prêts bonifiés.

La collectivité de Corse bénéficie d'une dotation de compensation pour la perte de certaines de ses recettes, en 2020¹⁵⁸.

Au sein du bloc communal, les communes touristiques sont particulièrement exposées à la perte de recettes en 2020, notamment la taxe de séjour, le prélèvement sur le produit des jeux et les recettes non fiscales. Le mécanisme de garantie mis en place par la loi de finances rectificative n° 3 prend 2019 comme année de référence et non la moyenne 2017-2019 pour les autres recettes. Ce mode de calcul s'avère avantageux pour les collectivités percevant la taxe de séjour car son produit avait augmenté de 22 % en 2019.

Les communes dont la population est inférieure à 5 000 habitants, non classées stations de tourisme, subiront une perte de recettes de DMTO en 2021 puisqu'elles ne les perçoivent pas directement. En effet, elles sont éligibles, l'année suivante, à un fonds de péréquation, réparti par le conseil départemental. Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit que le montant des fonds départementaux de péréquation répartis sur chaque territoire ne puisse pas être inférieur en 2021 à celui constaté en moyenne entre 2018 et 2020.

Les groupements qui exercent des compétences d'autorités organisatrices de la mobilité (AOM) subissent d'importantes pertes de recettes. Elles concernent le versement mobilité, assis sur la masse salariale des employeurs. La crise sanitaire a eu pour effet de réduire son assiette, compte tenu de la mise en place chômage partiel, de l'augmentation des arrêts de travail pour garde d'enfant et de celle du chômage. Son produit a également diminué du fait du report des échéances fiscales et sociales des entreprises. La diminution est estimée à 10 % dans le rapport Cazeneuve.

¹⁵⁸ Article 23 de la LFR3.

Les AOM subissent également des pertes de recettes tarifaires, variables selon le mode de gestion. L'impact net est estimé à 860 M€ en 2020, pour les AOM (hors Île-de-France Mobilités dont l'impact serait de 1,75 Md€). Un traitement différencié s'applique selon la forme juridique des AOM. Le mécanisme de garantie des recettes est applicable aux groupements de collectivités territoriales qui sont AOM et non aux services de transports gérés en régie. Le versement mobilité n'étant pas isolé, le droit à compensation de ces derniers est évalué sur l'ensemble des recettes fiscales des communes ou EPCI. Les groupements de collectivités territoriales qui sont AOM percevront en 2020 au moins le montant moyen du versement mobilité, constaté sur les exercices 2017 à 2019. Île-de-France Mobilités bénéficie également de ce dispositif, lui permettant de recevoir un acompte de 425 M€ en 2020, ainsi qu'un solde de la compensation au titre de 2020 au plus tard en 2021.

La loi de finances rectificative n°4 complète les dispositifs de soutien en faveur des AOM¹⁵⁹. Il est prévu une aide sous forme de prêt sans intérêts pour Île-de-France Mobilités, d'un montant de 1 175 M€, remboursable sur 16 ans. Les AOM en région pourront bénéficier d'avances remboursables (750 M€), au titre des baisses de recettes de VM et de recettes tarifaires. Est prévue pour celles-ci une « clause de retour à meilleure fortune » pour leur remboursement. Les AOM ne seront tenues au remboursement des avances perçues qu'à compter de l'année suivant le retour d'un niveau de recettes équivalant à la moyenne des années 2017 à 2019. Le remboursement serait échelonné sur une période minimale de six ans.

Des mesures à venir s'inscrivant dans le cadre de la relance économique

En complément des mesures mises en place dans le cadre des lois de finances rectificatives, les régions bénéficieront d'une enveloppe de 600 M€ de crédits d'investissement, au titre des pertes de recettes liées à la crise sanitaire¹⁶⁰. Leurs ressources seront stabilisées et gagneront aussi en prévisibilité par la suppression de leur part de CVAE, compensée par une fraction de TVA, à compter de 2021. Celle-ci sera dynamique car elle suivra le rythme d'évolution nationale de la TVA, à partir de 2022.

La fiscalité foncière des entreprises (TFPB et CFE) sera également allégée, pour atteindre l'objectif de 10 Md€ de baisse des impôts de production.

¹⁵⁹ Article 10 de la LFR4.

¹⁶⁰ Accord de méthode État-régions, signé le 30 juillet 2020.

Annexe n° 6 : impact de la crise sanitaire sur les dépenses de fonctionnement du bloc communal pendant le premier confinement

D'après les collectivités et groupements interrogés dans le cadre de l'enquête menée par la Cour, les achats d'équipements de protection (masques, gel hydroalcoolique, gants, etc.) ont parfois été mutualisés au niveau des EPCI. Le dispositif de compensation financière mis en place par l'État a conduit les communes interrogées à soumettre des demandes de financements pour des montants équivalents à 0,11 % des DRF 2019 (0,16 % pour les EPCI). Plusieurs villes (**Colombes, Antibes, Ajaccio**) regrettent l'exclusion des commandes de masques antérieures à la date du 13 avril. **Rennes Métropole** a fait le choix de financer pour ses communes membres la moitié du coût des achats de masques. Certaines communes ont aussi subventionné le matériel de protection d'EHPAD, de résidences pour personnes âgées ou de résidences autonomes (**Saint-Etienne**).

En matière de masse salariale, à la mise en place de la « prime covid » s'ajoutent des heures supplémentaires, lorsqu'elles ne font pas l'objet d'une récupération ultérieure. La ville de **Bondy** prévoit d'ores et déjà l'abondement de sa provision CET, pour cause de congés non pris (0,5 M€). Les surcoûts de masse salariale supportés par les EPCI sont de moindre importance.

Plusieurs villes ont assuré ou confié à leur CCAS une mission d'accompagnement social spécifique, par exemple par la mise en place de bons alimentaires pour compenser le coût des repas des enfants pour les ménages les plus modestes (**Brest, Lyon, Pantin, Saint-Nazaire**), d'épicerie sociale (**Poitiers**), de paniers alimentaires pour les familles et personnes en grande difficulté (**Fontenay-sous-Bois, Hyères, Cergy**), de portage de repas aux personnes âgées (**Fontenay-sous-Bois, Courbevoie, Martigues**), de chèques services (**Saint-Herblain**) ou pour l'hébergement de personnes sans domicile fixe (**Saint-Brieuc**). La ville de **Lyon** a financé l'ouverture par une association de lieux d'écoute animés par des psychologues. La ville de **Reims** a créé un fonds d'aide au paiement des loyers pour les habitants les plus fragiles.

Des dépenses d'équipement spécifiques sont intervenues pour adapter l'organisation des services au télétravail (matériel informatique), mais aussi pour développer, souvent en régie, des pistes cyclables complémentaires face à la restriction des transports en commun.

Annexe n° 7 : montant de la participation des régions au fonds national de solidarité

| <i>Région</i> | <i>Participation (en M€)</i> |
|-----------------------------------|------------------------------|
| <i>Auvergne-Rhône-Alpes</i> | 57,4 |
| <i>Bourgogne Franche-Comté</i> | 16,1 |
| <i>Bretagne</i> | 21,2 |
| <i>Centre-Val de Loire</i> | 15,4 |
| <i>Corse</i> | 2,0 |
| <i>Grand Est</i> | 33,4 |
| <i>Hauts-de-France</i> | 34,4 |
| <i>Île-de-France</i> | 156,0 |
| <i>Normandie</i> | 20,2 |
| <i>Nouvelle Aquitaine</i> | 37,6 |
| <i>Occitanie</i> | 36,4 |
| <i>Pays de la Loire</i> | 25,3 |
| <i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i> | 34,6 |
| <i>Métropole</i> | 490,0 |
| <i>Guadeloupe</i> | 2,2 |
| <i>Martinique</i> | 2,0 |
| <i>Guyane</i> | 1,0 |
| <i>Réunion</i> | 4,3 |
| <i>Mayotte</i> | 0,6 |
| <i>Outre-Mer</i> | 10,0 |
| <i>France entière</i> | 500,0 |

Source : DGFîP

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire des réponses reçues avant la chambre du conseil du 9 décembre au titre des fascicules 2 et 3

Les documents concernés figurent en fin de fascicule 3.

| |
|----------------------------------------------------------------|
| Premier ministre |
| Président de l'association des régions de France (ARF) |
| Président de l'Assemblée des Départements de France (ADF) |
| Président de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) |
| Présidente de France Urbaine |
| Président de l'association des maires de France (AMF) |
| Présidente de Villes de France (VdF) |
| Président de l'association des petites villes de France (APVF) |
| Président de l'association des maires ruraux de France (AMRF) |
| Président de Bordeaux Métropole |
| Président de Dijon Métropole |
| Président de la métropole de Lyon |
| Président de Metz Métropole |
| Présidente de Nantes Métropole |
| Président de la métropole de Nice Côte d'Azur |
| Président de la métropole Rouen Normandie |
| Président de Saint-Étienne Métropole |
| Président de Toulouse Métropole |
| Président de Tours Métropole Val de Loire |
| Maire de la commune de Bordeaux |
| Maire de la commune de Dijon |
| Maire de la commune de Nice |
| Ancien président de Montpellier Méditerranée Métropole |
| Ancien président de la métropole Rouen Normandie |
| Président d'Amiens Métropole |
| Présidente du conseil régional de Bourgogne-Franche Comté |

| |
|----------------------------------------------------------|
| Président du conseil régional de Bretagne |
| Président du conseil exécutif de Corse |
| Présidente du conseil régional d'Île-de-France |
| Président du conseil régional de Normandie |
| Président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine |
| Présidente du conseil régional d'Occitanie |
| Président du conseil départemental de l'Ain |
| Président du conseil départemental de l'Aisne |
| Président du conseil départemental des Alpes-Maritimes |
| Président du conseil départemental de l'Ariège |
| Président du conseil départemental du Bas-Rhin |
| Présidente du conseil départemental des Bouches-du-Rhône |
| Président du conseil départemental de Charente-Maritime |
| Président du conseil départemental de la Côte d'Or |
| Président du conseil départemental de l'Essonne |
| Président du conseil départemental du Finistère |
| Président du conseil départemental de la Gironde |
| Président du conseil départemental des Hautes-Pyrénées |
| Président du conseil départemental de l'Hérault |
| Président du conseil départemental d'Ille-et-Vilaine |
| Président du conseil départemental du Jura |
| Président du conseil départemental de La Réunion |
| Président du conseil départemental des Landes |
| Présidente du conseil départemental du Lot-et-Garonne |
| Présidente du conseil départemental de la Lozère |
| Président du conseil départemental de la Nièvre |
| Président du conseil départemental de Saône-et-Loire |
| Président du conseil départemental du Tarn |
| Maire de la commune d'Angoulême |
| Maire de la commune de Bagnolet |

| |
|----------------------------------------------|
| Maire de la commune de Grenoble |
| Maire de la commune de Lyon |
| Maire de la commune de Saint-Brieuc |
| Maire de la commune de Saint-Maur-des-Fossés |
| Maire de la commune de Vaulx-en-Velin |
| Maire de la commune de Vénissieux |

Destinataires n'ayant pas d'observation

| |
|-------------------------------------------------------------------|
| Gouverneur de la Banque de France |
| Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) |
| Président de la Métropole Européenne de Lille |
| Présidente de l'Eurométropole de Strasbourg |
| Président de la Métropole du Grand Nancy |
| Président de Grenoble-Alpes Métropole |
| Président d'Orléans Métropole |
| Président de Perpignan Méditerranée Métropole |
| Présidente de Rennes Métropole |
| Président de Toulon Provence Méditerranée |
| Présidente du conseil régional des Pays de la Loire |
| Maire de Saint-Etienne |
| Ancien président de Tours Métropole Val de Loire |
| Président de la Communauté d'agglomération d'Agen |
| Président de Pays de Montbéliard agglomération |
| Présidente de la Communauté d'agglomération de Poitiers |
| Président de la Communauté d'agglomération de La Porte du Hainaut |
| Président de la Communauté Valence Romans agglomération |
| Président du conseil régional Centre-Val de Loire |
| Président du conseil régional du Grand Est |
| Président du conseil régional des Hauts-de-France |

| |
|----------------------------------------------------------------|
| Président du conseil régional de Guadeloupe |
| Président du conseil départemental des Alpes-de-Haute-Provence |
| Président du conseil départemental des Ardennes |
| Président du conseil départemental de l'Aube |
| Présidente du conseil départemental de l'Aude |
| Président du conseil départemental de l'Aveyron |
| Président du conseil départemental du Calvados |
| Président du conseil départemental de Charente |
| Président du conseil départemental du Cher |
| Président du conseil départemental des Deux-Sèvres |
| Présidente du conseil départemental du Doubs |
| Présidente du conseil départemental de la Drôme |
| Président du conseil départemental du Gers |
| Président du conseil départemental de la Haute-Garonne |
| Président du conseil départemental de la Haute-Loire |
| Président du conseil départemental de la Haute-Saône |
| Président du conseil départemental de la Haute-Savoie |
| Président du conseil départemental de l'Indre |
| Président du conseil départemental de la Loire |
| Président du conseil départemental de la Mayenne |
| Présidente du conseil départemental de la Meurthe-et-Moselle |
| Président du conseil départemental du Morbihan |
| Président du conseil départemental de la Moselle |
| Présidente du conseil départemental de l'Oise |
| Président du conseil départemental du Puy-de-Dôme |
| Président du conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques |
| Président du conseil départemental de la Savoie |
| Président du conseil départemental du Tarn-et-Garonne |
| Président du conseil départemental du Var |
| Président du conseil départemental du Vaucluse |

| |
|-------------------------------------------------|
| Président du conseil départemental de la Vienne |
| Maire d’Ajaccio |
| Maire d’Angers |
| Maire d’Antibes |
| Maire de Béziers |
| Maire de Blois |
| Maire de Boulogne-Billancourt |
| Maire de Cannes |
| Maire de Chambéry |
| Maire de Champigny-sur-Marne |
| Maire de Colombes |
| Maire de Dunkerque |
| Maire d’Istres |
| Maire de La Roche-sur-Yon |
| Maire de Nîmes |
| Maire d’Orléans |
| Maire de Poitiers |
| Maire de Saint-Herblain |
| Maire de Salon-de-Provence |
| Maire de Sète |
| Maire de Tours |
| Maire de Tremblay-en-France |
| Maire de Valence |
| Maire de Versailles |
| Maire de Villeurbanne |

Destinataires n'ayant pas répondu

| |
|-------------------------------------------------------------|
| Président de Brest Métropole |
| Présidente de la Métropole Aix-Marseille Provence |
| Président de Clermont Auvergne Métropole |
| Président de Montpellier Méditerranée Métropole |
| Président du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes |
| Président du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur |
| Maire de Brest |
| Ancien président de la Métropole du Grand Nancy |
| Président d'Angers Loire Métropole |
| Présidente de Grand Besançon Métropole |
| Président de la Communauté d'Alès agglomération |
| Président de la Communauté de Lorient agglomération |
| Président de la Communauté d'agglomération Porte de l'Isère |
| Président du conseil régional de La Réunion |
| Président du conseil départemental du Cantal |
| Président du conseil départemental des Côtes d'Armor |
| Présidente du conseil départemental de la Creuse |
| Président du conseil départemental de l'Eure |
| Président du conseil départemental du Gard |
| Présidente du conseil départemental de la Guadeloupe |
| Président du conseil départemental de la Haute-Marne |
| Présidente du conseil départemental du Haut-Rhin |
| Président du conseil départemental du Lot |
| Président du conseil départemental de la Meuse |
| Président du conseil départemental du Nord |
| Président du conseil départemental du Pas-de-Calais |
| Président du conseil départemental de la Sarthe |
| Président du conseil départemental de Seine-Saint-Denis |
| Président du conseil départemental du Val-de-Marne |

| |
|-----------------------------------------------|
| Président du conseil départemental de l'Yonne |
| Maire de Bondy |
| Maire de Cergy |
| Maire de Choisy-le-Roi |
| Maire de Colmar |
| Maire de Courbevoie |
| Maire d'Évreux |
| Maire d'Évry |
| Maire de Fontenay-sous-Bois |
| Maire de Hyères |
| Maire de Lille |
| Maire de Lourdes |
| Maire de Martigues |
| Maire de Neuilly-sur-Seine |
| Maire de Pantin |
| Maire de Pau |
| Maire de Reims |
| Maire de Roubaix |
| Maire de Saint-Nazaire |
| Maire de Tourcoing |