

A large, light purple stylized virus icon with a central circle and several radiating lines ending in smaller circles, serving as a background for the title.

IMPACT DE LA CRISE DU COVID-19 SUR LES FINANCES LOCALES ET RECOMMANDATIONS

A smaller, light purple stylized virus icon, identical in style to the one above, located in the bottom left corner.

Jean-René CAZENEUVE

Député du Gers
*Président de la Délégation aux collectivités territoriales et à la
décentralisation de l'Assemblée nationale*

29 juillet 2020

Merci aux administrateurs qui m'ont appuyé lors de cette mission :

Séverine Fargeat-Lugnier, Direction générale des finances publiques

Adrien Méo, Direction générale des collectivités territoriales

Table des matières

Table des matières	3
Recommandations	8
Méthodologie	11
Synthèse	13
Partie 1. Les collectivités territoriales ont abordé la crise du Covid-19 dans une position financière solide	17
1. La situation financière globale des collectivités s'est nettement améliorée dans la période 2017-2019	17
2. Le bloc communal aborde la crise dans une situation financière satisfaisante, malgré des hétérogénéités	20
2.1. La situation financière des communes et de leurs groupements était, avant la crise, en nette amélioration	20
2.2. La situation financière des communes d'outre-mer est structurellement plus dégradée que celle des collectivités de métropole	22
3. La meilleure situation des départements repose sur des facteurs conjoncturels qui ne doivent pas masquer leurs fragilités	24
4. Les régions ont bénéficié de ressources très dynamiques qui ont accru leurs marges de manœuvre	27
Partie 2. Étude de l'impact financier global de la crise du Covid-19 sur les collectivités locales	29
1. Malgré la stabilité des impôts ménages et des concours financiers de l'Etat, les recettes de fonctionnement des collectivités locales seront fortement affectées en 2020 avant un rebond partiel en 2021 et 2022	29
1.1. Éléments de contexte	29
1.2. Les recettes fiscales liées à la consommation et à l'investissement des ménages : un impact très fort en 2020 directement lié aux mesures de lutte contre l'épidémie avant un rebond probable en 2021 et un retour à la normale en 2022	31
Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	31
La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	34
La taxe sur les certificats d'immatriculation	36
Les taxes locales sur la consommation finale d'électricité (TLCFE)	37
La fraction de TVA affectée aux régions	38
La taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)	39
La taxe d'aménagement	40
La taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE)	42
La taxe de séjour	43
Le prélèvement sur le produit des jeux	45
Les droits de place	46
La taxe sur les remontées mécaniques	47
L'octroi de mer	47
La taxe sur les carburants	50
1.3. Les recettes liées à l'activité des entreprises : un impact réparti sur trois ans	52
Le versement mobilité	53
La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	55
La cotisation foncière des entreprises (CFE)	59

1.4. La crise ne devrait pas affecter la progression des impôts ménages et d'une part de la fiscalité économique locale, mais modifier les données de la réforme de la fiscalité locale	60
Les taxes ménages	60
L'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER)	63
La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	64
1.5. Le confinement et la reprise graduelle de la fréquentation des lieux publics entraînent une forte chute des recettes issues de l'exploitation du domaine et des services publics	66
Les recettes issues de l'exploitation des services et du domaine public	66
Le cas particulier des recettes des services de transport de voyageurs	68
2. Les concours financiers et les garanties de l'Etat jouent le rôle de stabilisateur automatique	71
3. La péréquation horizontale ne sera pas affectée par la crise mais son maintien pose la question de la soutenabilité des prélèvements pour certaines collectivités	74
3.1. Les fonds de péréquation du bloc communal ne seront pas affectés par la crise mais pourront poser des difficultés localisées de soutenabilité des prélèvements	74
3.2. La péréquation départementale sera fortement affectée par la crise en 2020 comme en 2021	74
3.3. Le fonds de péréquation des ressources régionales	76
4. L'impact de la crise sur les dépenses de fonctionnement	78
4.1. Eléments de contexte et méthodologie	78
4.2. Pour le bloc communal : des dépenses tournées vers la préservation de la santé publique, l'adaptation du fonctionnement des services et le secours aux publics les plus durement touchés par la crise	79
4.2.1. Les communes et les groupements à fiscalité propre ont engagé des dépenses pour contribuer à la maîtrise de la pandémie	80
4.2.2. Des dépenses pour soutenir les publics vulnérables, intervenir en faveur du tissu économique et associatif et préserver l'équilibre financier des services publics	81
4.2.3. Les communes et leurs groupements ont réalisé des économies sur le fonctionnement des services publics	81
4.3. Pour les départements : des dépenses tournées vers la protection des populations et le secteur médico-social	82
4.3.1. A l'instar du bloc communal, les départements ont engagé des dépenses en lien direct et immédiat avec la gestion de la pandémie	82
4.3.2. Les coûts de la crise sont sensibles dans le secteur médico-social	83
4.3.3. Des dépenses volontaires de soutien aux ménages, à l'activité économique et au tissu associatif local	83
4.3.4. Des économies globalement modérées	84
4.3.5. La progression des dépenses sociales des départements	85
4.4. Pour les régions : des dépenses d'intervention tournées vers le soutien à l'économie	87
4.5. Pour les autorités organisatrices de mobilité : des économies compensant les dépenses supplémentaires	89
4.6. Synthèse des économies et dépenses de fonctionnement	90
5. La section d'investissement est globalement préservée par la stabilité des dotations de l'Etat et des conditions d'emprunt et sera marquée tant par l'arrêt des chantiers que par les plans de relance locaux	91
5.1. Les dotations et subventions d'investissement de l'Etat et d'autres acteurs continueront à soutenir les budgets d'investissements locaux	91
5.2. Les collectivités ne devraient pas connaître de dégradation significative de leurs conditions d'accès à l'emprunt	91

5.3. Un ralentissement probable des dépenses d'investissement en 2020 qui pourrait cependant être rapidement contrebalancé par l'engagement rapide de plans de relance locaux et régionaux	93
5.3.1. Plusieurs facteurs ont pesé sur les dépenses d'investissement des collectivités locales depuis le début de l'année	93
5.3.2. Des plans locaux et régionaux destinés à la relance de l'économie	94
Partie 3. Synthèse des impacts sur chaque niveau de collectivités territoriales	96
1. Somme des impacts pour le bloc communal	96
1.1. En 2020, le bloc communal subira l'impact de la crise mais restera relativement protégé par les recettes issues de la fiscalité directe locale	97
1.1.1. En 2020, les pertes des communes seront significatives et très inégalement réparties	98
1.1.2. En 2020, les pertes subies par les EPCI à fiscalité propre et les syndicats seront essentiellement concentrées sur les groupements qui exercent les compétences d'autorités organisatrices de la mobilité	100
1.2. En 2021 et au-delà, les recettes du bloc communal devraient connaître un rebond partiel de leurs recettes, à l'exception des EPCI	101
2. Somme des impacts sur les départements	105
2.1. Les départements seront fortement impactés par la crise sanitaire dès 2020, principalement du fait de la forte chute des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de l'augmentation des dépenses sociale	106
2.2. En 2021 et au-delà, l'impact de la crise sera moins fort pour les départements.	107
3. Somme des impacts pour les régions	110
3.1. Les régions subiront des pertes de recettes en 2020 qui devraient demeurer contenues	111
3.2. L'impact de la crise sera plus fort en 2021	112
4. Somme des impacts pour les transports publics	116
4.1 Les autorités organisatrices devront supporter l'impact de la crise quel que soit le mode de gestion choisi	116
4.1.1. Les autorités organisatrices peuvent opter pour différents modes d'exploitation de leurs réseaux.	116
4.1.2. L'impact de cette crise sera largement supporté par les autorités organisatrices et non par les opérateurs	118
4.2. L'impact de la crise sera particulièrement fort pour les autorités organisatrices en 2020	119
4.2.1. Les autorités organisatrices de mobilité (hors Ile-de-France Mobilités)	119
4.2.2. Ile-de-France Mobilités	120
4.2.3 Les recettes de transport des régions	121
4.3. Un risque sur l'équilibre financier global du financement des transports publics	122
5. Somme des impacts pour l'ensemble des collectivités territoriales	123
Partie 4. Les différents niveaux de collectivités territoriales sont confrontés à des difficultés très diverses qui justifient des réponses sur mesure	127
1. Une première série de réponses apportées par le Gouvernement dès le début de la crise afin d'assurer la continuité et de sauvegarder la trésorerie des collectivités les plus fragiles	127
1.1. Des mesures afin de garantir la continuité budgétaire et financière des collectivités	127
1.2. Des mesures afin de sécuriser la trésorerie des collectivités les plus fragilisées	128
1.3. Des mesures de soutien aux collectivités territoriales prises pendant la crise sanitaire	129
1.4. Des mesures visant à préserver divers versements des collectivités	130
2. Au-delà de ces premières mesures d'urgence, quatre principes doivent guider le nécessaire soutien de l'Etat au secteur public local et conduisent à écarter deux scénarios extrêmes	131

2.1. Quatre principes pour guider l'action de l'Etat	131
2.2. Ces principes conduisent à écarter deux scénarios extrêmes : l'absence d'intervention et la compensation intégrale des recettes et des dépenses	132
Partie 5. Des mesures d'urgence pour faire face à la crise et préserver les capacités des collectivités à investir	135
1. Pour l'ensemble des collectivités : l'identification précise et l'étalement dans le temps de la charge des dépenses liées à la crise	135
2. Pour le bloc communal, un mécanisme de garantie des recettes réelles de fonctionnement pour tenir compte de la diversité des situations et du coût évolutif de la crise	136
2.1. La création d'un mécanisme de garantie des recettes des collectivités et groupements du bloc communal est nécessaire	136
2.2. La forte mobilisation des AOM pendant la crise sanitaire et le risque posé par leur fragilisation immédiate et durable à l'heure de la relance rendent indispensable un soutien accru	139
3. L'effet ciseaux auquel sont confrontés les départements justifie un accompagnement prolongé en 2020 et en 2021 afin de sauvegarder leur équilibre et les fonds de péréquation horizontale	142
4. Un accompagnement des régions face à leurs pertes de recettes est nécessaire en 2021	145
Partie 6. Tirer les leçons de la crise : vers un nouveau pacte financier entre l'Etat et les collectivités	147
1. Construire un plan de relance territorialisé	148
1.1. Articuler le plan de relance autour des initiatives des territoires	148
1.1.1. Une Conférence nationale des territoires tournée vers l'investissement	148
1.1.2. Faire des régions les chefs de file de la relance	148
1.1.3. Bâtir un plan de relance territorialisé	149
1.2. Les financements nouveaux mobilisés en soutien de l'investissement local devront être déclencheurs de nouveaux projets et orientés vers des priorités partagées	149
1.2.1. Les "conventions FCTVA" utilisées suite à la crise de 2008-2009 ne constituent pas un modèle pour le présent	149
1.2.2. La relance passe par des financements orientés vers des priorités partagées et un assouplissement des contraintes pesant sur la reprise des projets	150
2. Renforcer la résilience du financement des collectivités locales	152
2.1. Les gestionnaires locaux, toutes strates confondues, doivent disposer d'outils adaptés à une gestion prudente et résiliente de leurs ressources	152
2.2. L'incohérence du mode de financement des départements doit être résoluE par la mutualisation des risques et par une réflexion sur la recentralisation du RSA	153
2.2.1. Créer un fonds de garantie alimenté par les départements et finançant une assurance collective contre les pertes de recettes	153
2.2.2. Réévaluer la gestion décentralisée du RSA	155
2.3. Créer un fonds élargi de garantie et de péréquation régional	156
3. L'Etat et les collectivités territoriales doivent conduire une réflexion sur une future génération de contrats adaptée aux enjeux post covid	158
Annexes	159
Lettre de mission	160
Liste des auditions	162
Liste des temps d'échange et tables rondes	163

Liste des amendements déposés au PLFR3	165
Evolution des finances des collectivités locales de 2015 à 2019	166
Evolution des finances du bloc communal de 2015 à 2019	167
Evolution des finances des communes de 2015 à 2019	168
Evolution des finances des groupements à fiscalité propre de 2015 à 2019	169
Evolution des finances des départements de 2015 à 2019	170
Evolution des finances des régions de 2015 à 2019	171
Liste des hypothèses retenues par la mission sur les recettes (2020-2022)	172
Enquête menée auprès d'un échantillon de 80 collectivités (dépenses supplémentaires, économies et pertes de recettes non fiscales)	173
Résultat de l'enquête menée sur les dépenses pour les communes	174
Résultat de l'enquête menée sur les dépenses pour les EPCI	175
Résultat de l'enquête menée sur les dépenses pour les départements	176
Résultat de l'enquête menée sur les dépenses pour les régions	177
Impact du covid19 sur les finances des communes	178
Impact détaillé du covid19 sur les finances des EPCI	181
Impact détaillé du covid19 sur les finances des syndicats	183
Impact détaillé du covid19 sur les finances des départements	185
Impact détaillé du covid19 sur les finances des régions	188
Simulation de l'impact des pertes de versement mobilité et recettes tarifaires sur les 20 principales AOM	190

Recommandations (32 comme le Gers)

LES MESURES D'URGENCE 2020

- RECOMMANDATION 1.* Créer un observatoire de suivi de l'impact de la crise du COVID-19 sur les finances locales, chargé de réactualiser régulièrement le diagnostic proposé, sur la base d'un véritable partage de l'information financière et d'une méthode partagée de calcul et d'objectivation des coûts de la crise. *Page 12*
- RECOMMANDATION 2.* Créer un « compte covid-19 » dédié dans la nomenclature comptable et une annexe spécifique au compte administratif permettant de retracer et d'étaler dans le temps l'ensemble des dépenses liées à la crise sanitaire. *Page 136*
- RECOMMANDATION 3.* Donner au compte Covid-19 un périmètre le plus large possible : *Page 136*
- Dépenses contraintes
 - Dépenses d'intervention : primes, subventions d'équilibre, soutien aux ménages, aux entreprises et au tissu associatif.
- RECOMMANDATION 4.* Prolonger les avances de trésorerie (DGF, douzième de fiscalité, acomptes de FCTVA) à l'ensemble des collectivités territoriales en difficulté et accélérer le versement des dotations d'investissement (DETR, DSIL). *Page 129*
- RECOMMANDATION 5.* Différencier les calendriers de versement et de prélèvement au titre de la péréquation horizontale en 2020 afin de garantir la soutenabilité des prélèvements pour les collectivités concernées. *Page 138*
- RECOMMANDATION 6.* Octroyer aux collectivités du bloc communal (communes, EPCI, syndicats) une garantie portant sur le maintien de leurs recettes réelles de fonctionnement, dans la limite du niveau moyen atteint entre 2017 et 2019. *Page 137*
- RECOMMANDATION 7.* Proposer aux départements une avance de l'Etat remboursable sur trois ans, visant à compenser la baisse des DMTO dans la limite de leur niveau moyen atteint entre 2017 et 2019. *Page 142*
- RECOMMANDATION 8.* Accorder aux départements une avance remboursable sur les montants dus par les départements contributeurs dans le cadre de la péréquation horizontale. *Page 142*
- RECOMMANDATION 9.* Accorder aux régions et collectivités territoriales uniques d'outre-mer une garantie de leurs ressources dans la limite du niveau moyen atteint entre 2017 et 2019 afin de répondre aux spécificités du panier de recettes des collectivités ultramarines *Page 145*
- RECOMMANDATION 10.* Accorder un soutien spécifique et fort aux transports publics par : *Page 141*
- La compensation des pertes de versement mobilité, par l'intégration de toutes les autorités organisatrices de mobilité et d'Ile de France Mobilités dans le mécanisme de compensation des pertes fiscales prévu pour le bloc communal, modifié pour traiter de manière séparée les pertes de versement mobilité et ainsi assurer l'équité entre les différentes formes juridiques et modes d'exploitation des acteurs de la mobilité ;
 - L'étalement sur trois ans de la charge des subventions d'équilibre versées aux budgets annexes de transport.

RECOMMANDATION 11. Préserver les versements de l'Etat aux collectivités (CAF...), des collectivités entre elles (CCAS, ASE, subventions...) et des collectivités aux associations et entreprises (levée de la clause du service fait, exécution de la commande publique, etc...) afin de circonscrire l'impact le plus en amont possible. *Page 131*

LES COLLECTIVITES TERRITORIALES AU CŒUR DU PLAN DE RELANCE

RECOMMANDATION 12. Donner aux collectivités territoriales de la visibilité sur leurs ressources au travers d'une loi de programmation des finances publiques locales. *Page 147*

RECOMMANDATION 13. Construire un plan de relance territorialisé qui part des initiatives locales et associe les collectivités à toutes les étapes avec trois volets : *Page 149*

- Un volet national avec l'organisation d'une Conférence nationale des territoires tournée vers l'investissement ;
- Un volet régional avec une remise à plat du partenariat Etat-régions en matière d'investissement qui tire pleinement parti de la programmation des fonds européens ;
- Un volet local avec des contrats locaux de relance comprenant des engagements mutuels sur un objectif pluriannuel d'investissement fléchés vers des priorités partagées.

RECOMMANDATION 14. Assouplir temporairement les délais et les règles en matière d'appel d'offre en adaptant les seuils et les formalités requises pour accélérer la commande publique. *Page 94*

RECOMMANDATION 15. Assouplir le mode d'engagement des fonds DETR-DSIL-DPV pour permettre une meilleure exécution des sections d'investissement en 2020. *Page 94*

RECOMMANDATION 16. Accroître les dotations de soutien à l'investissement des collectivités à l'appui de priorités partagées avec l'Etat : transition énergétique, mobilité, logement, numérique. *Page 150*

RECOMMANDATION 17. Inciter les établissements bancaires à apporter de la souplesse dans la gestion de la dette des collectivités territoriales, afin de dégager des marges exceptionnelles. *Page 151*

RECOMMANDATION 18. Renforcer la place du secteur bancaire dans les plans de relance territorialisés : *Page 151*

- Assouplir la réglementation bancaire afin d'autoriser les établissements à ne pas mobiliser de fonds propres en face de leurs prêts aux collectivités ;
- Associer le secteur bancaire aux plans de relance signés entre l'Etat et les collectivités ;
- Encourager la mobilisation par les collectivités des financements fléchés vers les investissements durables offerts par les banques publiques et privées.

PREPARER 2021

RECOMMANDATION 19. Reconduire en 2021 la garantie de ressources créée pour les collectivités du bloc communal (communes et groupements) en la faisant porter uniquement sur les recettes fiscales. *Page 139*

- RECOMMANDATION 20.* Créer une « clause de sauvegarde » pour les départements en maintenant le fonds de péréquation des DMTO à son niveau 2020 grâce à une compensation de l'Etat. *Page 143*
- RECOMMANDATION 21.* Neutraliser le fonctionnement du fonds départemental de péréquation de la CVAE en 2021. *Page 144*
- RECOMMANDATION 22.* Suivre l'évolution des dépenses sociales des départements pour préparer une éventuelle intervention de l'Etat. *Page 144*
- RECOMMANDATION 23.* Octroyer en 2021 aux régions une garantie portant sur le maintien de leurs recettes fiscales sur la base de la moyenne de leurs ressources 2017-2019 (2018-2020 pour la CVAE). *Page 146*
- RECOMMANDATION 24.* Suivre l'évolution de la situation financière des autorités organisatrices de mobilité pour objectiver les soutiens complémentaires nécessaires pour les services de transport les plus fragilisés (« clause de revoyure »). *Page 141*
- RECOMMANDATION 25.* A partir de 2021, repousser à décembre le versement du 2ième acompte de CVAE par les entreprises pour tenir compte de la valeur ajoutée réelle constatée sur l'année. *Page 58*

AMORTIR LES IMPACTS D'UNE FUTURE CRISE

- RECOMMANDATION 26.* Pour tous les niveaux de collectivités, développer les outils comptables permettant la constitution de réserves « anti-crise » ou fléchées vers l'investissement. *Page 153*
- RECOMMANDATION 27.* Mettre en place les mesures préconisées dans le rapport Cazeneuve/Patient pour un rétablissement pérenne des finances des collectivités ultramarines, et en particulier la contractualisation. *Page 23*
- RECOMMANDATION 28.* Revoir les ressources des départements et le périmètre de leurs responsabilités pour un meilleur alignement compétence/responsabilité/financement par la mise en œuvre des solutions suivantes : *Page 155*
- La mise en place d'un fonds collectif de garantie de ressources alimenté par les départements (« serpent budgétaire ») afin de lisser à la hausse et à la baisse les variations de ressources ;
 - Une hausse du plafond du taux des DMTO de 0,2% ;
 - Une réflexion sur la recentralisation du RSA.
- RECOMMANDATION 29.* Accroître la péréquation horizontale entre les régions. *Page 156*
- RECOMMANDATION 30.* Encadrer à la hausse et à la baisse les variations des ressources des régions par la création d'un « serpent budgétaire ». *Page 156*
- RECOMMANDATION 31.* Avancer le versement par l'Etat aux collectivités du solde de la CVAE en année N+1. *Page 58*
- RECOMMANDATION 32.* Amorcer une nouvelle génération de contrats orientés sur le plafonnement de la croissance des recettes et sur des engagements en matière d'investissement. *Page 158*

Méthodologie

La mission a cherché à étudier l'intégralité des effets de la crise sur les collectivités territoriales.

Il est très difficile d'anticiper l'impact de cette crise tant les paramètres sanitaires et économiques peuvent encore fortement évoluer dans les prochains mois et trimestres. Nous nous sommes placés dans un « **scénario central** » d'une **chute du PIB de 11% en 2020**, suivi d'un rebond significatif en 2021 (+8%) et d'un déconfinement « contrôlé » : pas de deuxième vague et redémarrage progressif mais réussi de l'activité.

L'évaluation de l'impact a été réalisée avec le souci de l'exhaustivité, afin de disposer, malgré l'urgence et l'incertitude, du panorama le plus solide, actuel et complet possible de la situation financière du secteur public. **Nous avons passé en revue l'ensemble des recettes (fiscales, domaniales, tarifaires, concours financiers de l'Etat et emprunts), des dépenses (coûts de la crise et économies réalisées) et des mécanismes de péréquation horizontale.** Le choix a été fait d'examiner chacune des recettes les unes après les autres.

Nous avons interrogé à plusieurs reprises la grande majorité des associations d'élus, dont nous voulons saluer l'esprit de coopération, de nombreuses fédérations et organisations professionnelles afin d'évaluer les évolutions macroéconomiques des différents marchés (BTP, transport, immobilier...) ainsi que certains experts et personnalités reconnus dans le monde des finances locales. Nous avons échangé avec des présidents de collectivités territoriales et des maires afin d'être au plus près des préoccupations des élus et de bénéficier de leurs remontées terrain. Nous nous sommes également appuyés sur les services de l'Etat et les cabinets ministériels.

Nous avons combiné des approches qualitatives et quantitatives, au niveau agrégé comme individuel, afin d'établir pour chacun des paramètres considérés des hypothèses d'évolution sur trois ans (2020, 2021 et 2022) et ainsi en déduire un coût global pour le secteur public local. Dans un souci constant de dresser un constat objectif et partagé, sur la base des informations les plus actualisées possibles, plusieurs sources ont été utilisées afin de croiser les perspectives et de combiner des approches en grandes masses avec une approche individuelle :

- D'une part, des données publiques relatives à la conjoncture économique, ainsi qu'un suivi au niveau agrégé jusqu'à fin juin 2020 du produit des recettes et du mandatement des dépenses susceptibles d'être affectées par la crise (comptes de gestion au 30 juin) ;
- D'autre part, un travail mené en lien étroit avec les associations d'élus et les élus locaux visant à obtenir des remontées concrètes d'un panel de collectivités ;

Nous avons projeté donc des **taux d'évolution 2020, 2021 et 2022** affectés à l'ensemble des recettes. Comme souhaité par les associations d'élus, nous pensons que regarder la crise sur une période de 3 ans nous permet d'en capter les principaux effets et d'aboutir à la simulation la plus fidèle possible de ce que pourrait être la situation financière des collectivités à la fin de chaque année. Ce choix permet d'appréhender l'impact pluriannuel. Il donne également la possibilité d'analyser les effets de décalage de versement mais aussi les éléments de stabilité et/ou de hausse inhérents à certaines recettes fiscales.

Nous avons organisé fin juin une « **réunion de convergence** » avec les associations d'élus qui a permis d'aboutir à un large consensus sur de nombreux chiffres - chacun gardant évidemment sa liberté d'en interpréter l'impact et d'imaginer les mesures d'accompagnement nécessaires. Cependant, certaines hypothèses de la mission ont par la suite évolué au regard de chiffres actualisés et des comptes de gestion disponibles à fin juin.

Nous avons choisi de **présenter l'impact subi pour chaque niveau de collectivités territoriales.** En effet, la diversité des impacts ne permet pas de traiter l'ensemble des collectivités comme un bloc unique. D'une part, chaque strate de collectivité aborde la crise dans une situation financière et fiscale qui n'a pas la même robustesse. D'autre part, elles ne seront pas impactées au même moment. A titre d'exemples l'impact est plus direct et brutal pour les communes touristiques, les collectivités d'outre-mer ou encore les départements qu'il convient de soutenir rapidement afin de soutenir leur trésorerie. A l'inverse, l'impact subi par les régions se manifestera surtout en 2021 tandis que la majorité du bloc communal reste relativement épargné grâce à la dynamique de la fiscalité locale. **Si nous avons fait ce travail avec le plus grand sérieux, la mission appelle néanmoins à la prudence dans l'interprétation de ses estimations.**

La synthèse présentée ici ne constitue qu'une première étape d'un processus plus long.

La crise sanitaire est, en effet, loin d'être terminée. L'activité économique redémarre mais reste fortement ralentie dans de nombreux secteurs. Les incertitudes liées à l'évolutivité de la situation sont encore nombreuses et rendent très difficile, à ce stade, une anticipation et un chiffrage sans faille de l'ampleur des pertes. Si nous souhaitons ce rapport le plus robuste possible à l'épreuve du temps, il intègre des partis pris qui devront être révisés au fur et à mesure de l'évolution de la situation et des données actualisées.

A plus forte raison, les estimations sur la trajectoire des recettes locales en 2021 et 2022 sont incertaines. Elles dépendent de l'ampleur de la reprise économique, du comportement des entreprises et des ménages et de l'étalement dans le temps des effets de la crise sanitaire. **Elles ont également été construites sans tenir compte des effets du plan de relance.**

Ainsi, l'évaluation de l'impact sur les recettes 2020 est soumise à de nombreux effets qui seront éloignés dans le temps (par exemple, l'évolution des DMTO n'est constatable qu'environ trois mois après qu'elle se soit effectivement produite, en raison du décalage entre le fait générateur et l'encaissement effectif) et ne saurait aujourd'hui être précise. En 2021, l'ampleur de la baisse prévisible de la CVAE dépendra largement des décisions des entreprises dans le paiement des acomptes. Enfin, la situation financière réelle de nombre de services où collaborent administrations publiques et secteur privé ne sera connue qu'à l'issue de négociations autour de la transparence des coûts et des responsabilités de chacun, qui pourront prendre plusieurs mois dans de nombreux cas.

Le suivi des coûts de la crise est donc un exercice à poursuivre. L'enjeu n'est pas simplement financier : il est démocratique. C'est pourquoi le rapport propose la création dès à présent d'un cadre de suivi des coûts de la crise, sous la forme d'un Observatoire de suivi de l'impact de la crise du covid-19 sur les finances locales.

RECOMMANDATION 1.

Créer un observatoire de suivi de l'impact de la crise du COVID-19 sur les finances locales, chargé de réactualiser régulièrement le diagnostic proposé, sur la base d'un véritable partage de l'information financière et d'une méthode partagée de calcul et d'objectivation des coûts de la crise.

A partir de la méthodologie utilisée et créée par ce rapport, l'objectif sera d'actualiser tous les deux mois l'ensemble des coûts engendrés par la crise. Cet Observatoire réunira l'ensemble des parties prenantes (associations, administrations, ministères, professionnels...).

Synthèse

Les collectivités territoriales et les élus locaux ont été en première ligne pour lutter contre la pandémie et ses conséquences. Dès le début du confinement et tout au long la phase de déconfinement, ils ont, en complément de l'action de l'Etat, multiplié les initiatives et mobilisé de nombreuses ressources pour protéger leurs concitoyens, développer de nouvelles solidarités, maintenir les services publics et soutenir les tissus économiques et associatifs locaux.

La crise a produit un choc violent sur les finances des collectivités locales. Celui-ci va s'étaler dans le temps, dépendre du type de la collectivité, être nuancé en fonction des choix d'intervention des élus ou encore varier d'un territoire à l'autre.

L'impact le plus important pour les finances des collectivités territoriales se produit en 2020 en raison de :

- La baisse dès 2020 des recettes fiscales (-5,2Md€) qui pèse lourdement sur le bloc communal et les départements ;
- La diminution importante des recettes tarifaires (-2,3Md€) liées aux fermetures en 2020 pendant le confinement et à un certain nombre d'exonérations consenties par les élus ;
- Des surcoûts liés à la crise du Covid-19 (-3,6Md€) nécessaires pour adapter les services publics, protéger la population et soutenir les plus fragiles.

Cet impact est partiellement amorti par la croissance des impôts ménages, des IFR et de la TASCOM en 2020 (+2,4Md€) et par des économies de fonctionnement (+1,4Md€).

Ainsi, les pertes nettes de recettes toutes collectivités confondues s'établissent à -5Md€, ce qui représente 2,4% de leurs recettes réelles de fonctionnement et 14,6% de leur capacité d'autofinancement brut. Les recettes réelles des collectivités retrouveront en 2020 un niveau légèrement inférieur à celui de 2018.

Pertes RRF 2020	En M€	% des RRF	% de la CAF
vs 2019	-5060	2,4%	14,6%
vs budget 2020	-7490	3,6%	21,6%

En parallèle, les dépenses supplémentaires nettes (dépenses – économies) réalisées en 2020 (hors opérateurs de transports) se chiffrent à -2,2Md€.

L'impact total net pour les collectivités territoriales en 2020 est donc de -7,3Md€ par rapport à 2019 (en M€, hors IDFM):

Pertes de recettes fiscales (après garanties)	-5230
Pertes de recettes non fiscales	-2260
Pertes de recettes par rapport au budget 2020	-7490
Hausse de recettes fiscales en 2020	+2430
Pertes de recettes par rapport à 2019	-5060
Dépenses nettes (des économies)	-2190
Impact total	-7250

Il convient cependant de relativiser cet impact :

- Les collectivités territoriales, à la veille de la crise, sont en bonne santé. Leurs finances, à tous les niveaux, se sont redressées depuis 3 ans. Grâce à la bonne gestion des exécutifs locaux, les dépenses de fonctionnement ont augmenté moins vite que les recettes. De plus, le soutien financier de l'Etat aux collectivités reste important, en particulier avec la stabilisation de la DGF. Enfin, elles ont bénéficié d'une fiscalité locale dynamique.

Cette amélioration des équilibres financiers locaux a conduit à une forte augmentation de la capacité d'autofinancement des collectivités locales. En parallèle, la capacité de désendettement globale des collectivités s'est améliorée. L'investissement public local est donc en forte hausse ces deux dernières années.

- L'accès à l'emprunt est facilité pour le secteur public local qui est globalement considéré comme peu risqué par les principaux établissements bancaires. Ces derniers leur offrent donc des conditions équivalentes à celles de l'Etat et bien meilleures que celles des entreprises. Pour la première fois, toutes les strates de collectivités se sont financées, en 2019, à un taux moyen inférieur à 1%.
- L'impact total sur les collectivités représente 3,3% de leur RRF et 20,8% de leur CAF brute.

Des impacts très variables d'une collectivité à l'autre :

L'impact subi par chaque niveau de collectivités sera particulièrement hétérogène, ce qui justifie des réponses adaptées et sur mesure.

Ainsi, le bloc communal subit une forte baisse de ses recettes tarifaires et fiscales mais reste relativement protégé par la dynamique de sa fiscalité directe locale. En son sein, des disparités importantes subsistent avec des collectivités qui seront très durement touchées, telles que les communes touristiques, les villes-centres ou les communes ultramarines. Les pertes subies par les EPCI à fiscalité propre et les syndicats seront essentiellement concentrées sur les groupements qui exercent des compétences d'autorités organisatrices de mobilité.

Les départements sont, quant à eux, confrontés à un fort effet ciseaux : ils subissent, d'une part, l'augmentation structurelle, prévisible et probablement durable de leurs dépenses sociales, et, d'autre part, la baisse immédiate des recettes issues du marché immobilier (DMTO).

Les régions subiront des pertes de recettes qui, si elles devraient rester contenues en 2020, seront importantes en 2021 et impacteront leurs capacités d'investissement.

La situation de certaines collectivités nécessite une intervention rapide de l'Etat :

Deux scénarii opposés doivent d'emblée être écartés :

- Une absence de soutien de l'Etat. Cette option aurait des conséquences néfastes sur la situation financière de certaines collectivités. Elle conduirait à une diminution importante de leur capacité d'autofinancement et à une impossibilité pour certaines collectivités de voter un compte administratif équilibré en 2020 ;
- La compensation intégrale des pertes de recettes et des dépenses supplémentaires liées à la crise. Cette option, contradictoire avec les principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités, serait paradoxale. De plus, un surendettement de l'Etat, même marginal, alors que les collectivités territoriales disposent d'une trésorerie et de marges de manœuvres importantes, n'est pas souhaitable.

L'Etat a réagi rapidement en apportant un certain nombre de réponses « techniques » : suspension des contrats de Cahors, avances de trésorerie, possibilité d'inscrire en section d'investissement les dépenses liées au fonds de solidarité, garantie de la continuité budgétaire et financière des collectivités...

La troisième loi de finances rectificative (LFR3) a été l'occasion de prendre une série de mesures d'urgence pour les collectivités territoriales. La majeure partie de ces mesures ont été recommandées par la mission dans un document intermédiaire :

- L'octroi aux collectivités du bloc communal d'une "garantie" de maintien de leurs recettes fiscales et domaniales égale au niveau moyen atteint entre 2017 et 2019 ;
- Une avance de l'Etat remboursable visant à compenser la baisse des DMTO pour les départements dans la limite de leur niveau moyen atteint entre 2017 et 2019 ;
- Une garantie de ressources pour les régions et collectivités territoriales uniques d'outre-mer dans la limite du niveau moyen atteint entre 2017 et 2019 ;
- L'augmentation à hauteur d'1Md€ de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) fléchée en priorité vers des investissements verts.

En parallèle, le Gouvernement a annoncé la création d'un « compte COVID » permettant de retraiter des dépenses de fonctionnement exceptionnelles en vue d'en lisser les conséquences sur plusieurs exercices. Il permet le recours à l'emprunt pour la partie qui est étalée. Il convient de donner à ce compte le périmètre le plus large possible en y incluant l'ensemble des dépenses contraintes et des dépenses d'intervention (primes, subventions d'équilibre, mesures de soutien).

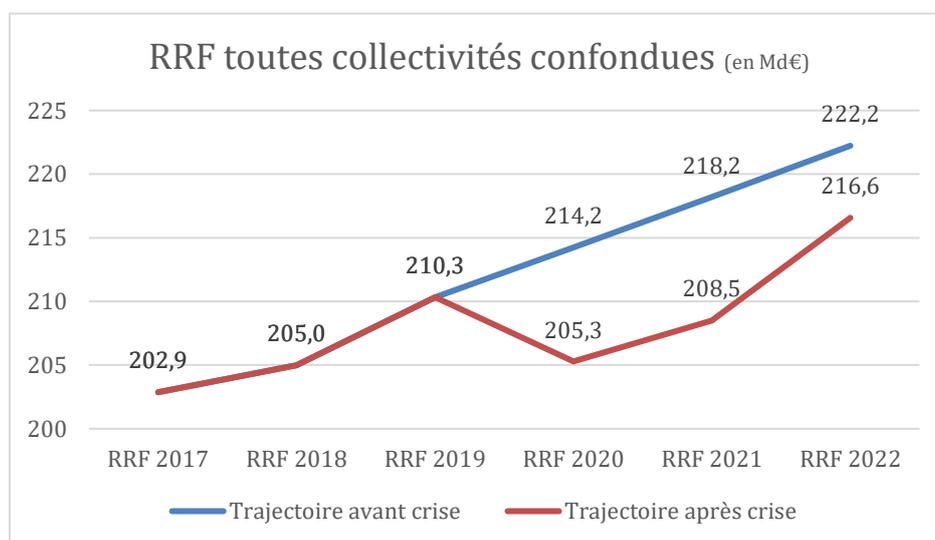
L'ensemble de ces mesures permet de lisser les variations de la CAF, d'absorber la crise en trois ans pour le bloc communal et les départements et d'assurer la continuité des investissements de ces deux niveaux de collectivités. La troisième loi de finances rectificative permet de réduire la baisse de la CAF en 2020 de -25,4% à -8,9%.

Les collectivités bénéficieront dès 2021 d'un rebond de leurs ressources :

Les recettes réelles de fonctionnement des collectivités territoriales connaîtront un rebond relatif en 2021 qui se confirmera en 2022. Seules trois recettes fiscales (18% de l'assiette totale) baisseront alors que toutes les autres repartiront à la hausse. La majorité des dépenses générées par la crise sont exceptionnelles et restreintes à 2020. Les recettes tarifaires devraient retrouver dès 2021 leur niveau d'avant crise.

Cependant, le rebond ne sera pas général. En effet, en raison du décalage des versements de certaines recettes fiscales, l'impact de la crise s'étalera dans le temps pour certaines strates de collectivités. Le bloc communal devrait connaître un rebond important de ses recettes, à l'exception des EPCI qui seront lourdement impactées par la chute de la CVAE. Les régions seront proportionnellement les plus impactées en 2021.

Les départements subiront encore les effets de la crise : les mécanismes de péréquation (DMTO et CVAE) des départements seront également affectés en 2021 et ils pourront être confrontés à une hausse importante des dépenses de RSA.



Il convient donc d'envisager de nouvelles interventions de l'Etat lors du projet de loi de finances pour 2021 :

- La reconduction de la garantie de ressources créée pour les collectivités du bloc communal (communes et groupements) en la faisant porter uniquement sur les recettes fiscales ;
- Le suivi de la situation financière des autorités organisatrices de mobilité pour objectiver les soutiens complémentaires nécessaires pour les services de transport les plus fragilisés (« clause de revoyure »). Cette intervention pourrait se faire directement auprès des opérateurs, en particulier dans le cas d'IDFM ;
- La création d'une « clause de sauvegarde » pour les départements afin de maintenir le fonds de péréquation des DMTO à son niveau 2020 grâce à une compensation de l'Etat ;
- L'octroi aux régions d'une compensation de leurs recettes fiscales sur la base de la moyenne de leurs ressources 2018-2020.

L'ensemble des mesures déjà prises ou envisagées pour le PLF2021 doivent permettre aux collectivités de préserver au mieux leur capacité d'autofinancement afin de maintenir la plus grande partie de leurs programmes d'investissements et de jouer pleinement leur rôle dans la relance. Les collectivités territoriales doivent être au cœur d'un plan de relance territorialisé et concerté entre l'Etat et les collectivités

Tirer les leçons de la crise :

La crise actuelle a montré que la dynamique globale des recettes n'élimine pas la fragilité du mode de financement de certaines collectivités et la nécessité de maîtriser la sensibilité des ressources locales à la conjoncture économique. En cas de redémarrage rapide de l'économie, les collectivités locales pourraient connaître une nouvelle période de forte progression de leurs recettes qui doit être mise à profit pour améliorer leur résilience financière.

L'Etat et les collectivités doivent changer de paradigme en matière de finances locales. Les collectivités territoriales doivent renforcer leur autonomie financière et gagneraient également à une meilleure stabilité et prédictibilité de leurs ressources. Par conséquent, il est nécessaire de développer les outils d'une gestion pluriannuelle des ressources locales afin de donner de la visibilité aux élus et réduire leur dépendance vis à vis de l'Etat.

Ce pacte financier devrait donc se traduire dans une loi de programmation des finances locales qui est un format adapté pour inscrire cette volonté de co-construction dans la durée. Elle contiendrait :

- Le renforcement de la résilience des collectivités territoriales, notamment au travers du développement d'outils comptables permettant la constitution de réserves « anti-crise » ou fléchée vers l'investissement ;
- La mise en place de serpens budgétaires pour les départements et pour les régions afin d'encadrer les variations de leurs ressources ;
- Une péréquation horizontale plus forte entre régions ;
- Une nouvelle génération de contrats adaptés aux enjeux post-crise.

Une relation de confiance entre un Etat en soutien des collectivités territoriales et des élus locaux responsabilisés est essentielle à la réussite du plan de relance. L'Etat doit intervenir financièrement pour maintenir au mieux la CAF des collectivités. Les élus doivent gérer leurs budgets pour privilégier l'investissement et participer au redressement économique de la France. Pour avoir une efficacité maximale, l'investissement public, dont 70% est du ressort des collectivités locales, doit être territorialisé et axé sur des priorités partagées.

Partie 1.

Les collectivités territoriales ont abordé la crise du Covid-19 dans une position financière solide

1. La situation financière globale des collectivités s'est nettement améliorée dans la période 2017-2019

Les collectivités locales et leurs groupements abordent la crise dans une position financière satisfaisante, meilleure que celle de l'Etat. Cette situation est attribuable à deux facteurs principaux : la maîtrise des dépenses et la dynamique des recettes.

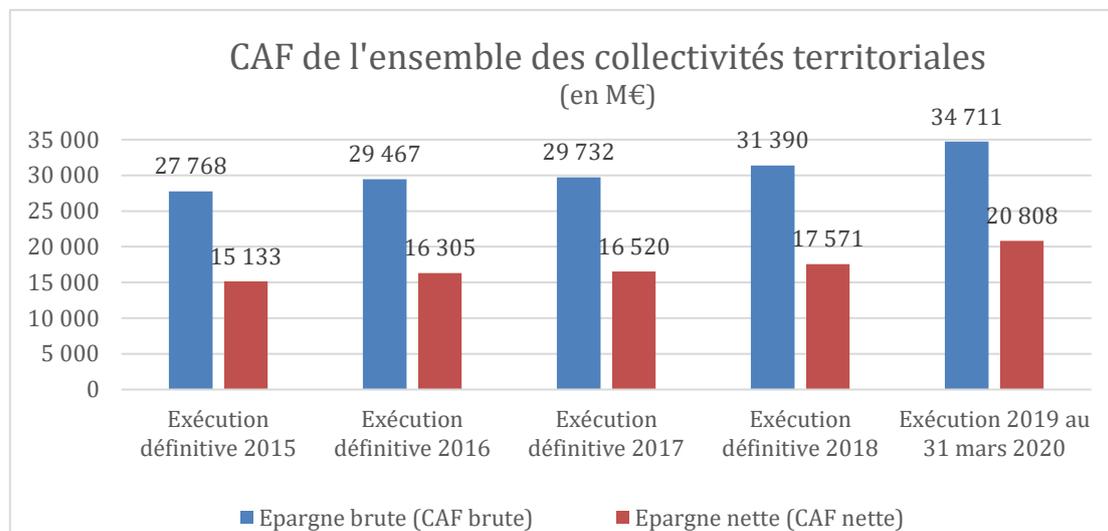
Grâce au travail des élus, l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités est maîtrisée. Les collectivités locales ont globalement respecté l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement (+0,5% en 2018, +1,42% en 2019). La démarche des contrats de Cahors a permis de conforter la maîtrise des dépenses de fonctionnement déjà instituée dans les plus grandes collectivités : sur les 322 collectivités engagées dans la contractualisation, seules 12 ont dépassé la trajectoire fixée en 2019.

Les recettes de fonctionnement des collectivités ont connu une dynamique forte, principalement du fait de la progression de la fiscalité locale et de la stabilité des concours financiers de l'Etat. En 2019, les impôts et taxes perçus par les collectivités locales ont progressé de +3,2 %, soit +4,4 Md€, par rapport à 2018, pour atteindre 145 Md€. Cette dynamique est notamment due à :

- La forte revalorisation forfaitaire des bases imposables, intervenue en loi de finances initiale (LFI) pour 2019, qui explique les trois quarts de l'évolution des produits ;
- L'important soutien financier de l'Etat aux collectivités : l'ensemble des concours financiers a ainsi progressé à périmètre constant entre 2018 et 2019 et la DGF est stable depuis 2017, après une baisse de 11 Md€ entre 2013 et 2017 ;
- La progression de la fiscalité économique (+1,3 Md€), de la fiscalité transférée (+1,5 Md€) et de la part régionale de TVA (+92 M€).

Cette dynamique s'est faite sans hausse des taux : en 2019, pour la première année depuis plus de dix ans, les taux moyens de fiscalité directe locale ont globalement diminué (-0,03 point pour le bloc communal et -0,02 point pour les départements, hors Paris).

Cette bonne santé financière a permis une reconstitution du matelas d'épargne des collectivités. L'épargne (ou capacité d'autofinancement - CAF) brute de l'ensemble des collectivités a progressé de 29,7 Md€ en 2017 à 34,7 Md€ en 2019, soit une progression de plus de 16,7 %. Il en va de même s'agissant de l'épargne nette, c'est-à-dire après remboursement de la dette : elle atteint 20,7 Md€ fin 2019, en progression de 25,5 % par rapport à 2017.

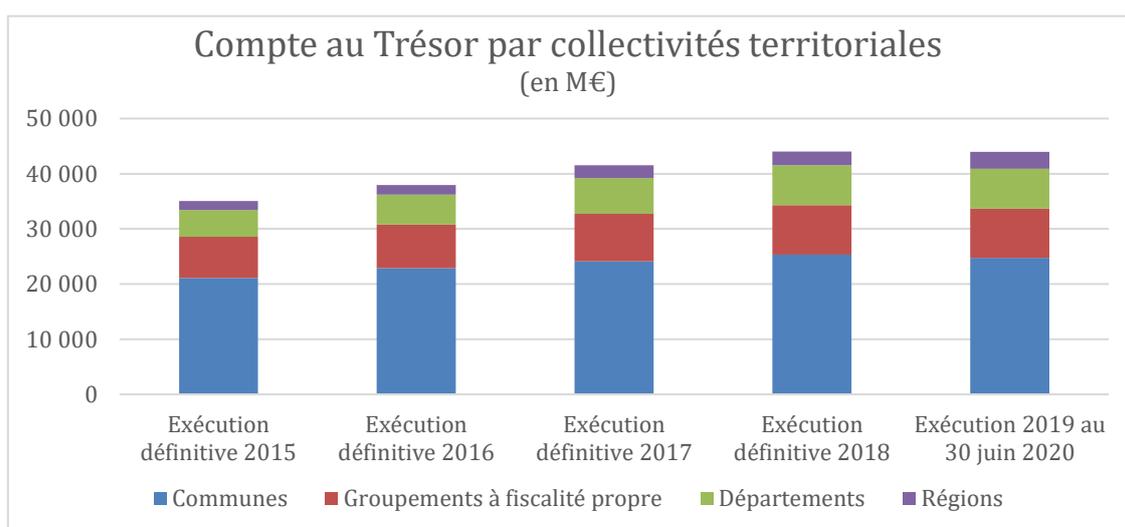


Source : DGFIP - DGCL

En retenant uniquement les critères de taux d'épargne brute et de taux d'épargne nette¹, le secteur public local se trouve dans une situation proche de celle qui était la sienne avant la crise financière de 2008. Cela ne saurait suffire. Ainsi, la capacité de désendettement s'est largement améliorée (3,4 années). De même, l'accès à l'emprunt de l'ensemble des collectivités territoriales est facilité : alors que les taux d'emprunt étaient d'environ 4% en 2007, ils sont inférieurs à 1% pour toutes les collectivités en 2019.

Début 2020, les marges financières du secteur public local étaient donc importantes : le solde des collectivités était excédentaire de 2,7 Md€ en 2019 et les prévisions avant crise tablaient sur un excédent de 4,9 Md€ en 2020. **Cette situation se distingue nettement de celle qui précédait la crise de 2008** : en 2007, les administrations publiques locales (APUL) affichaient alors un solde de -0,4% du PIB, soit -8,1 Md€.

Au 31 décembre 2019, les collectivités disposent d'une trésorerie (solde positif du compte au Trésor) qui s'élève à 44 Md€, en hausse de près de 6 % par rapport à la même date en 2017. Source : DGFIP - DGCL

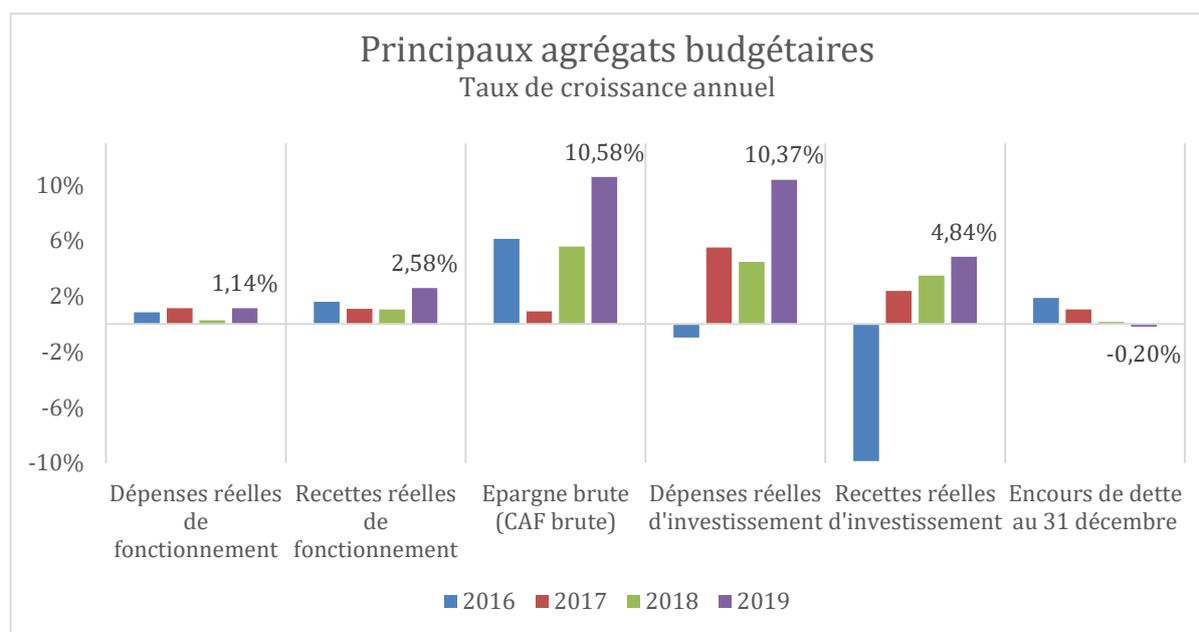


Source : DGFIP - DGCL

¹ Le taux d'épargne brute correspond à la CAF brute / recettes réelles de fonctionnement ; le taux d'épargne nette correspond à la CAF nette / recettes réelles de fonctionnement.

Cette amélioration de l'épargne a accompagné la reprise de l'investissement public local, en forte hausse ces deux dernières années en cohérence avec le cycle électoral du bloc communal. Les dépenses d'investissements des collectivités locales s'élèvent à 71,9 Md€ en 2019, en hausse de 18 % par rapport à 2017.

Cette reprise de l'investissement ne s'est pas faite au prix d'un endettement excessif. Le coût de la dette s'est fortement réduit et la capacité de désendettement globale des collectivités (4,5 ans en 2019) s'est améliorée, malgré un encours en légère progression sur 3 ans (150 Md€, stable par rapport à 2018), et reste bien en-deçà des seuils d'alerte définis par la loi de programmation des finances publiques (12 ans pour le bloc communal, 10 ans pour les départements, 9 ans pour les régions). En conséquence, le coût de la dette a significativement diminué au niveau agrégé (-12,0 %).



Source : DGFIP - DGCL

Conséquence de cette bonne santé financière, le secteur public local est globalement considéré comme peu risqué par les principaux établissements bancaires, qui offrent des conditions d'emprunt équivalentes à celles de l'Etat. Les principaux prêteurs partagent le constat d'une amélioration de la solvabilité des collectivités dans la période récente. En diminution continue ces dernières années, le taux moyen des nouveaux crédits souscrits par les collectivités territoriales a enregistré en 2019 un niveau historiquement bas (0,71% en 2019 contre 1,1% en 2018). Pour la première fois, toutes les strates de collectivités se sont financées, l'an dernier, à un taux moyen inférieur à 1%, contre 3,29% en 2011. Enfin, le risque des « emprunts toxiques », présent lors de la crise de 2008-2009, semble durablement écarté. L'encours sensible ne représente plus qu'une part marginale de l'encours total des collectivités locales à fin 2019 (0,4 Md€) alors qu'elle s'élevait à 19% en 2013 (6,7 Md€).

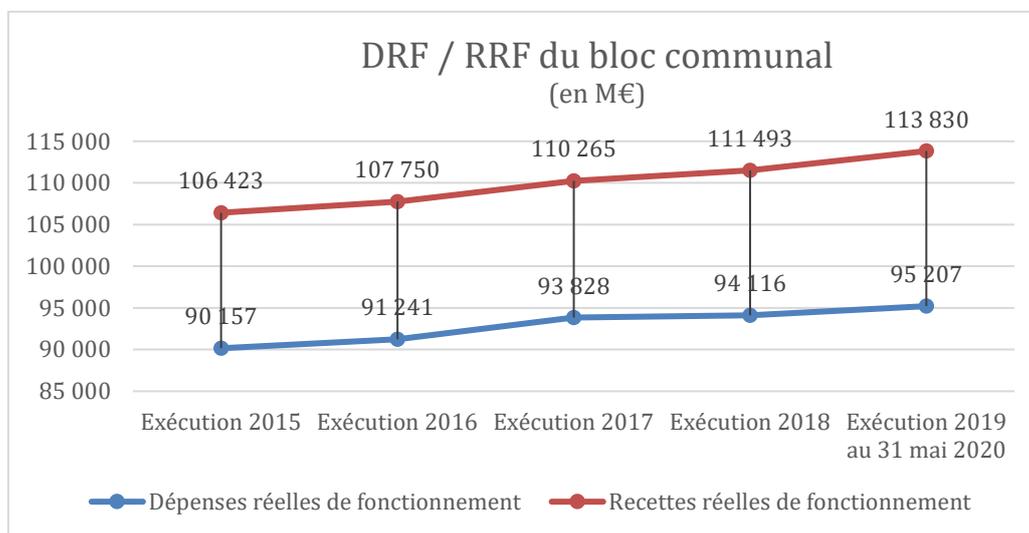
2. Le bloc communal aborde la crise dans une situation financière satisfaisante, malgré des hétérogénéités

2.1. LA SITUATION FINANCIERE DES COMMUNES ET DE LEURS GROUPEMENTS ETAIT, AVANT LA CRISE, EN NETTE AMELIORATION

Le bloc communal est en bonne santé financière et a vu sa situation globale s'améliorer sur trois ans (2017-2019).

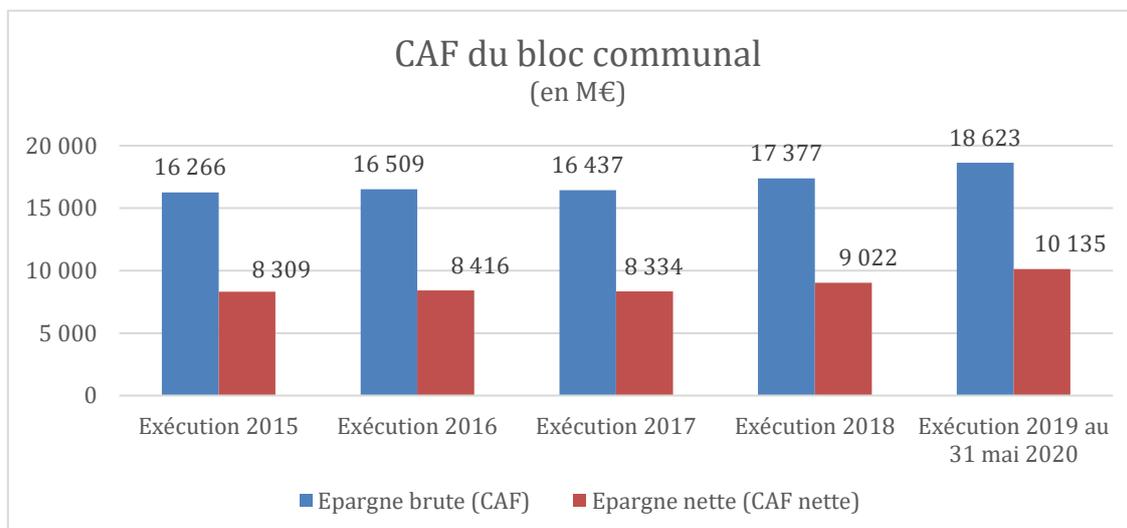
Les dépenses de fonctionnement du bloc communal sont relativement contenues : elles ont progressé de 1,5% (vs 2017) pour atteindre 95,2 Md€ en 2019. Parallèlement, les recettes de fonctionnement du bloc communal augmentent plus rapidement (+3,2% vs 2017) pour atteindre 113,8 Md€. Cette hausse est principalement due à deux facteurs :

- **Le dynamisme de la fiscalité locale**, tant pour les EPCI à fiscalité propre que pour les communes, qui passe de 56,4 Md€ en 2017 à 59,2 Md€ en 2019 (+5%) ;
- **La stabilité des concours de l'Etat**, après plusieurs années de baisse au titre de la contribution au redressement des finances publiques.



Ainsi, les recettes réelles de fonctionnement ont progressé de 7% en 4 ans alors que les dépenses réelles n'ont augmenté que de 5,6%, traduisant une bonne maîtrise des finances publiques locales.

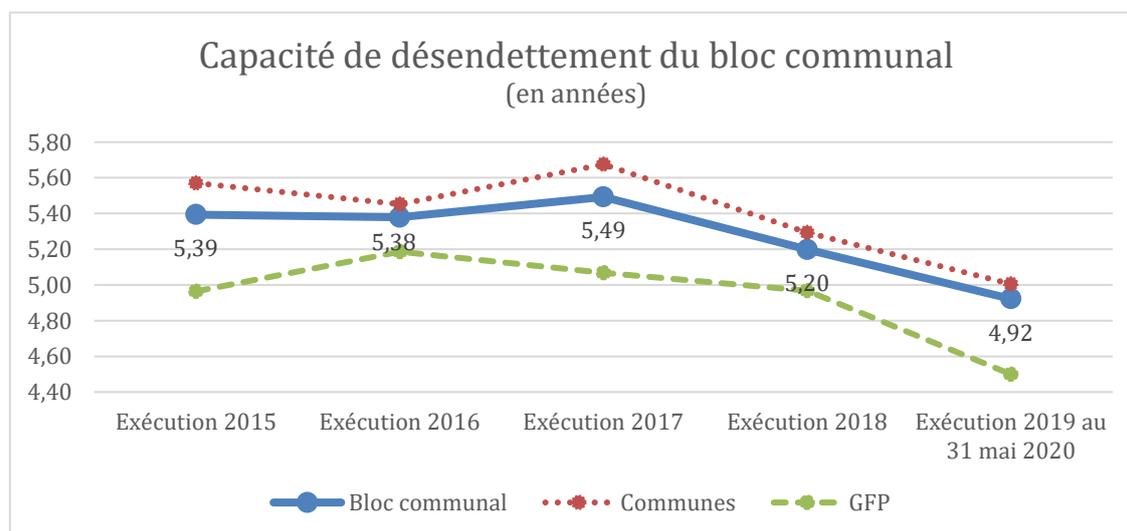
La CAF brute des collectivités du bloc communal atteint donc 18,6 Md€ en 2019, en hausse de +13,3% sur la période, dont 12,9 Md€ pour les communes (+12,5%) et 5,7 Md€ pour les EPCI (+16,6%). En raison de la progression modérée, en volume, des remboursements en capital des emprunts, l'épargne nette progresse plus rapidement que l'épargne brute et culmine en 2019 à 10,2Md€ (+22,6% sur trois ans), confirmant le rebond déjà observé en 2017 et 2018.



Source : DGFIP - DGCL

En cohérence avec le cycle électoral, les trois dernières années ont été marquées par des dépenses d'investissement accrues (+16,6%). En effet, les dernières années d'un mandat électoral correspondent toujours aux pics de dépenses des projets engagés.

Le surplus d'épargne n'a pu financer qu'une partie de l'investissement, nécessitant un recours à l'emprunt accru (+2,9%) mais aussi une mobilisation du fonds de roulement. **Les collectivités du bloc communal voient également leur capacité de désendettement s'améliorer (5 ans pour les communes et 4,5 années pour les groupements à fiscalité propre),** malgré un encours de dette en légère progression pour les EPCI (+3,5%).



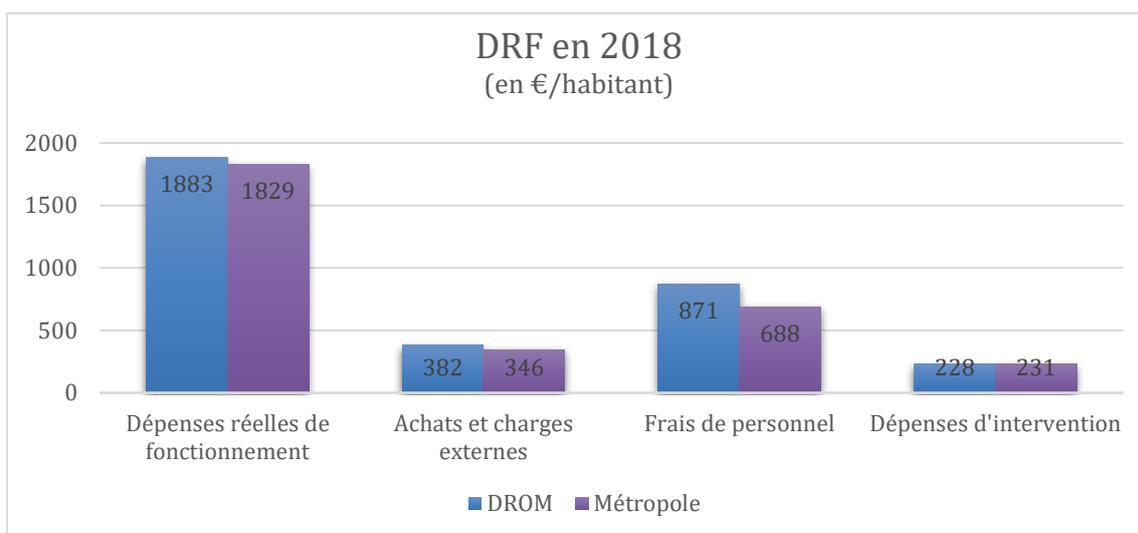
Source : DGFIP - DGCL

Cette meilleure situation financière globale cache évidemment de grandes disparités d'une collectivité à une autre, en particulier pour les collectivités d'outre-mer.

2.2. LA SITUATION FINANCIERE DES COMMUNES D'OUTRE-MER EST STRUCTURELLEMENT PLUS DEGRADEE QUE CELLE DES COLLECTIVITES DE METROPOLE

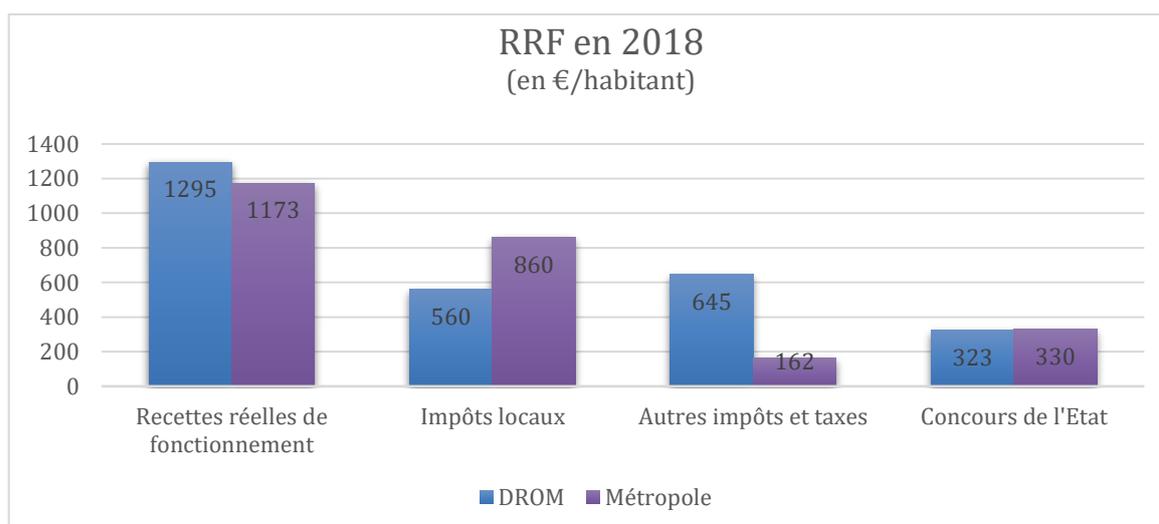
La situation financière des collectivités territoriales des DROM (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte) est structurellement plus dégradée que celle des collectivités de métropole, alors que les besoins d'investissement public y sont plus importants. En particulier, le bloc communal présente une situation financière avant crise particulièrement fragile.

Les communes des DROM présentent des dépenses réelles de fonctionnement par habitant supérieures de 3% aux dépenses des communes de métropoles qui peuvent s'expliquer par des facteurs géographiques (risques naturels, distances, climat), démographiques, sociaux (pauvreté, chômage) ou juridique (surrémunération). En leur sein, la part des dépenses de personnel, relativement incompressible, n'a cessé de progresser depuis le début des années 2000 et est 27% supérieure à la métropole².



Source : DGOM

Les recettes réelles de fonctionnement sont quant à elles supérieures de 9,5% à la moyenne métropolitaine mais présentent un profil très différent. En effet, le tiers provient de la fiscalité indirecte (essentiellement de l'octroi de mer mais aussi de la taxe sur les carburants) tandis que la fiscalité locale directe représente une part très faible.



Source : DGOM

² Jean-René CAZENEUVE, Georges PATIENT, Soutenir les communes des départements et régions d'outre-mer, Rapport parlementaire, décembre 2019.

Leur taux d'épargne brute est généralement en-deçà de la moyenne métropolitaine et des standards communément admis comme indiquant une situation financière satisfaisante. En 2018, il était de 7,7% en moyenne contre 16,6 % pour le bloc communal de métropole.

Taux d'épargne brute	2015	2016	2017	2018
DROM	6,5%	6,4%	5,9%	7,7%
Métropole	15,4%	15,1%	15,7%	16,6%

Source : DGOM

Avant la crise, seules 48 % des communes ultramarines affichaient une situation financière qualifiée de « correcte », avec un taux de CAF brute supérieur ou égal à 8 %. La Guyane comptait le plus fort pourcentage de communes en situation financière « préoccupante », tandis que les 3/4 des communes de la Réunion sont en situation « correcte ».

	Nombre de communes	Taux de CAF brute ≥ 8 % Situation correcte	0 % < Taux de CAF brute < 8 % Situation difficile	Taux de CAF brute > 8 % Situation préoccupante
Guadeloupe	32	37 %	37 %	26 %
Martinique	34	32 %	47 %	21 %
Guyane	22	54 %	27 %	29 %
La Réunion	24	75 %	25 %	-
Mayotte	17	50 %	31 %	19%
Total	129	48 %	35 %	17 %

Source : DGOM

Le réseau d'alerte des finances locales permet d'objectiver la situation financière des communes des DROM. Ce dispositif, interne à l'administration, est destiné à prévenir les difficultés financières des communes et des groupements à fiscalité propre. Mis en place dans les DROM par circulaire du 26 juin 2002, ce réseau repose sur une notation sur 40 des collectivités. Les communes dont le score est inférieur à 20 sont inscrites au réseau d'alerte. **Sur 129 communes des DROM, 84 sont inscrites au réseau d'alerte, 46 ont des délais de paiement supérieurs à 30 jours, 26 font l'objet d'un plan de redressement et 24 ont vu leur budget arrêté par le préfet en 2018.**

Les conséquences de cette situation sont nombreuses pour les territoires : faibles capacités d'investissement, retard de cotisations sociales, délais de paiements aux entreprises allongés, fragilisation des services publics locaux.

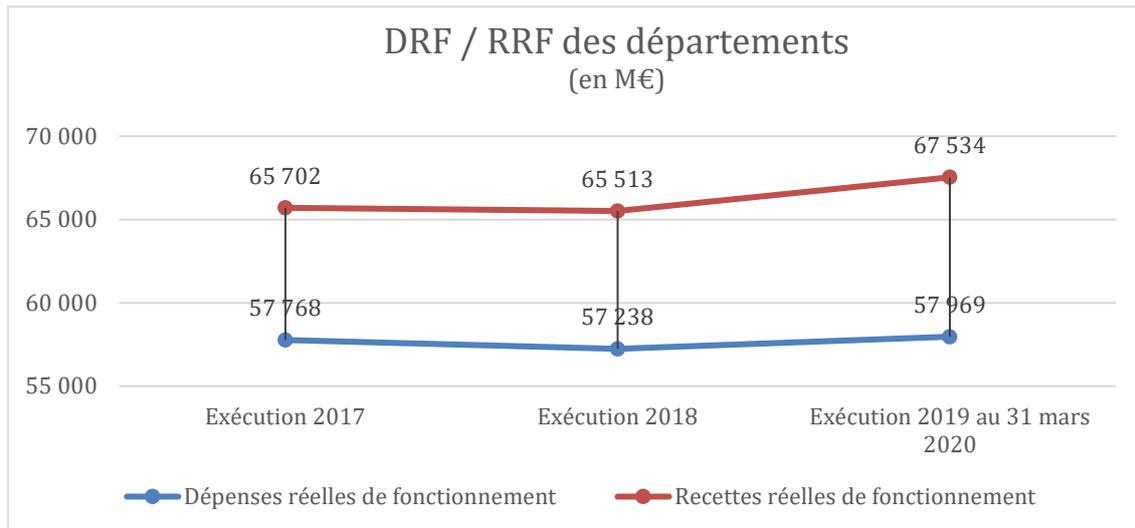
Parce qu'il entre dans la crise dans une situation budgétaire structurellement fragile, le bloc communal ultramarin subira la crise de plein fouet et ce, de manière plus virulente que les communes et EPCI métropolitains. Des mesures, telles que la dynamisation des recettes communales, l'amélioration de la gestion des communes ou encore le renforcement de l'accompagnement des collectivités ultramarines, doivent être prises le plus rapidement possible pour remédier de façon durable à cette situation.

RECOMMANDATION 27.

Mettre en place les mesures préconisées dans le rapport Cazeneuve/Patient pour un rétablissement pérenne des finances des collectivités ultramarines, en particulier la contractualisation.

3. La meilleure situation des départements repose sur des facteurs conjoncturels qui ne doivent pas masquer leurs fragilités

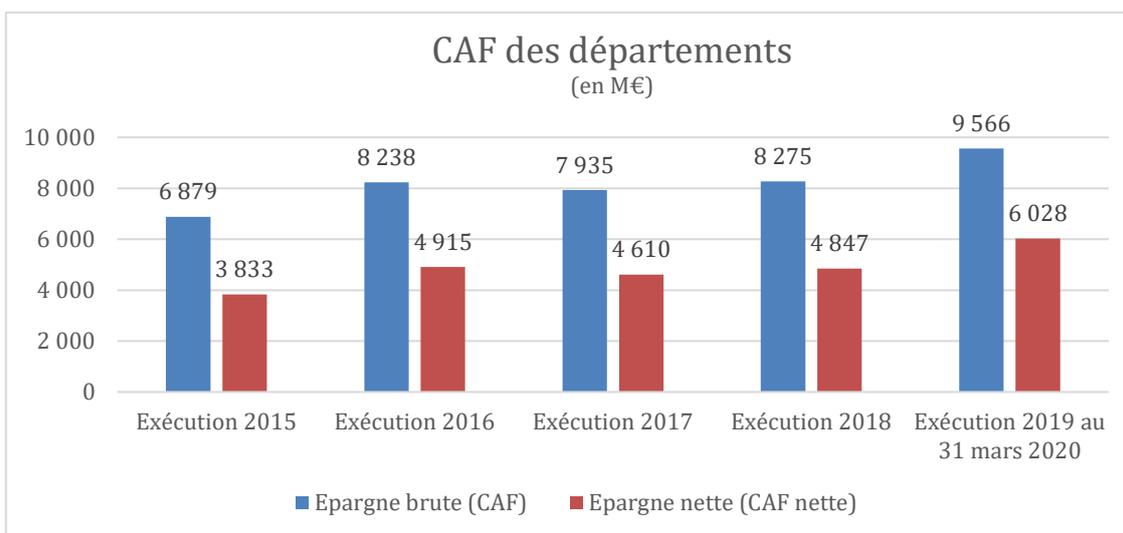
La situation financière globale des départements s'est incontestablement améliorée ces trois dernières années. Sur la période 2017-2019, les recettes réelles de fonctionnement des départements affichent une nette augmentation (+2,8 % sur 2 ans) portée par la progression de la fiscalité pendant que les dépenses réelles de fonctionnement restent quant à elles stables sur la période 2017-2019 (+0,3 %).



Source : DGFIP - DGCL

La meilleure situation financière des départements en 2019 repose cependant avant tout sur des facteurs conjoncturels. Tout d'abord, la fiscalité indirecte a été très dynamique et en particulier les droits de mutation à titre onéreux (DMTO, +15,5 % par rapport à 2017, dont +11% sur la seule année 2019). Dans le même temps, les achats et charges externes ont fortement diminué (-14,0 % vs 2017) en grande partie explicable par le transfert de la compétence transports scolaires et interurbains aux régions.

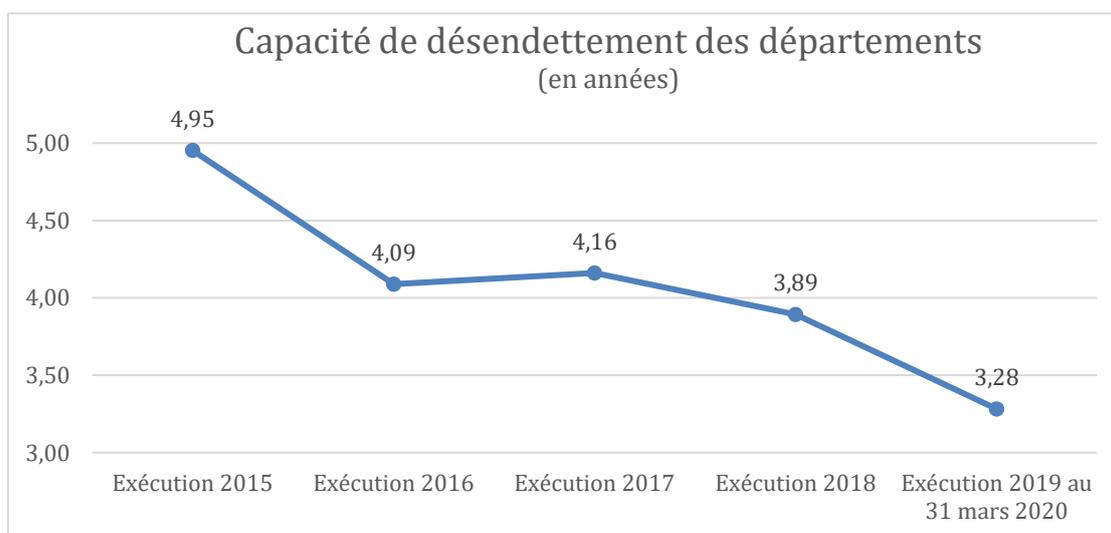
Ces deux paramètres ont été la principale source d'amélioration de l'épargne et, par suite, de la croissance de l'investissement. L'épargne brute des départements a fortement progressé entre 2017 et 2019 (+20,6 % vs 2017) pour atteindre 9,6 Md€ et ce, malgré des disparités démographiques et territoriales. Il en va de même pour l'épargne nette qui atteint 6 Md€ en 2019, en progression de +30% par rapport à 2017, malgré des remboursements d'emprunts relativement stables sur la période (+6,4% vs 2017).



Source : DGFIP - DGCL

Les trois dernières années sont marquées par le **retour à l'investissement** avec des dépenses particulièrement dynamiques (+15,1% vs 2017). Les départements ont investi 1,9 Md€ supplémentaires par rapport à 2017, atteignant 14,4 Md€ en 2019, montant record depuis 2013, année de mise en place de la contribution au redressement des finances publiques.

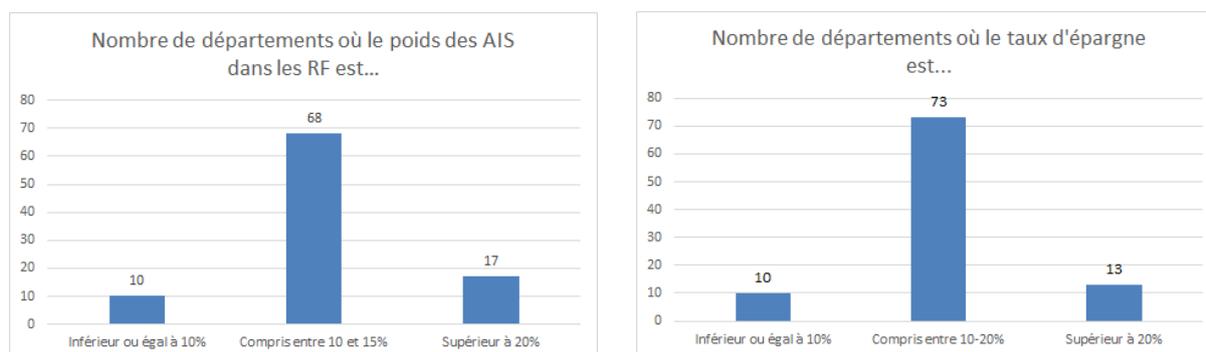
Malgré la reprise des investissements, les départements affichent une **diminution de leurs encours de dette** de 4,9% entre 2017 et 2019. Leur ratio de désendettement est de 3,28 ans grâce à la combinaison de l'accroissement de l'épargne et de la baisse de la dette.



Source : DGFIP - DGCL

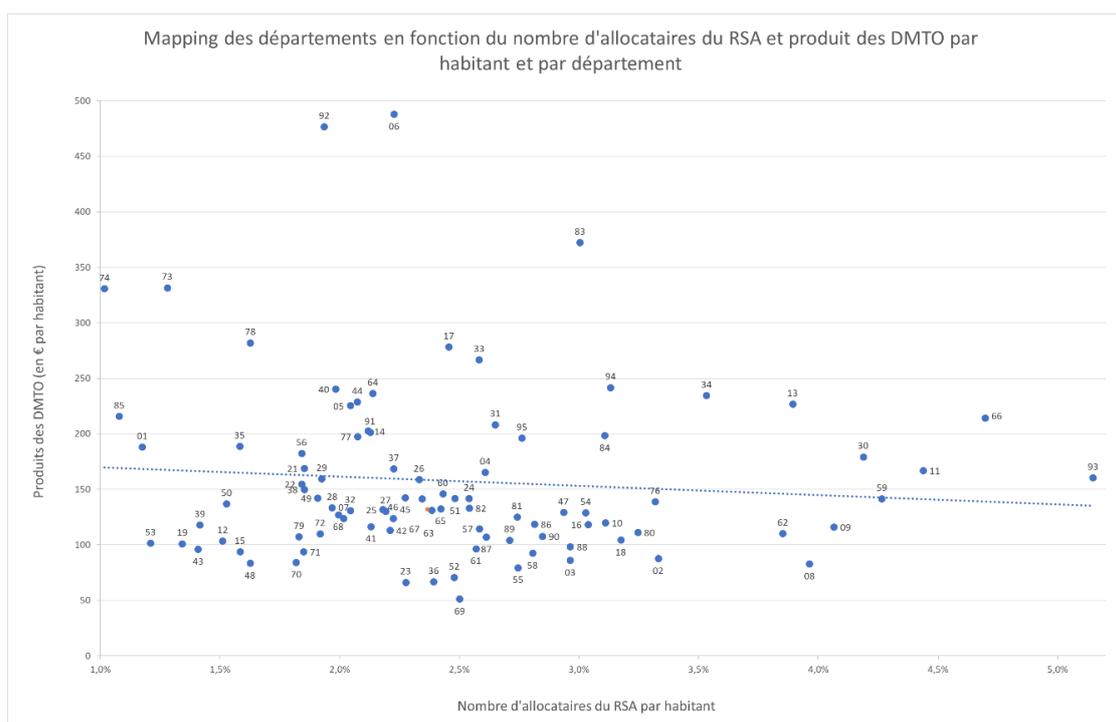
Ces facteurs d'amélioration ont permis de contenir la croissance continue des dépenses sociales qui relèvent des compétences des départements. Les aides à la personne (prestation de compensation du handicap, allocation personnalisée d'autonomie, Revenu de Solidarité Active...) et les frais de séjour (aide sociale à l'enfance, EHPAD...) sont ainsi en forte hausse (respectivement +4,5% et +4,8%). Cette croissance des dépenses sociales a accru la rigidité des dépenses des départements : la part des aides sociales dans leurs dépenses de fonctionnement progresse pour s'établir à 55,9 % (53,6 % en 2017).

Cette amélioration conjoncturelle du bilan financier des départements ne doit pas masquer la forte hétérogénéité des situations. Leur situation, en termes d'épargne comme de poids des allocations individuelles de solidarité dans les recettes de fonctionnement, les rend inégalement exposés à un retournement de la conjoncture.



Source : DGFIP – calculs DGCL

On constate en outre une corrélation légèrement négative entre la répartition des produits et des charges, particulièrement visible en rapportant le produit des DMTO aux dépenses de RSA dans chaque département. A une extrémité du spectre on trouve ainsi des départements qui ont de fortes ressources de DMTO (entre 350 et 480 € par habitant) et un faible nombre d'allocataires de RSA (Alpes-Maritimes, Hauts-de-Seine, Savoie, Haute-Savoie, Yvelines), à l'autre extrémité les départements aux faibles ressources de DMTO pour un nombre important d'allocataires du RSA (Seine-Saint-Denis, Aude, Nord, Ardennes).



Source : DGFIP – calcul DGCL

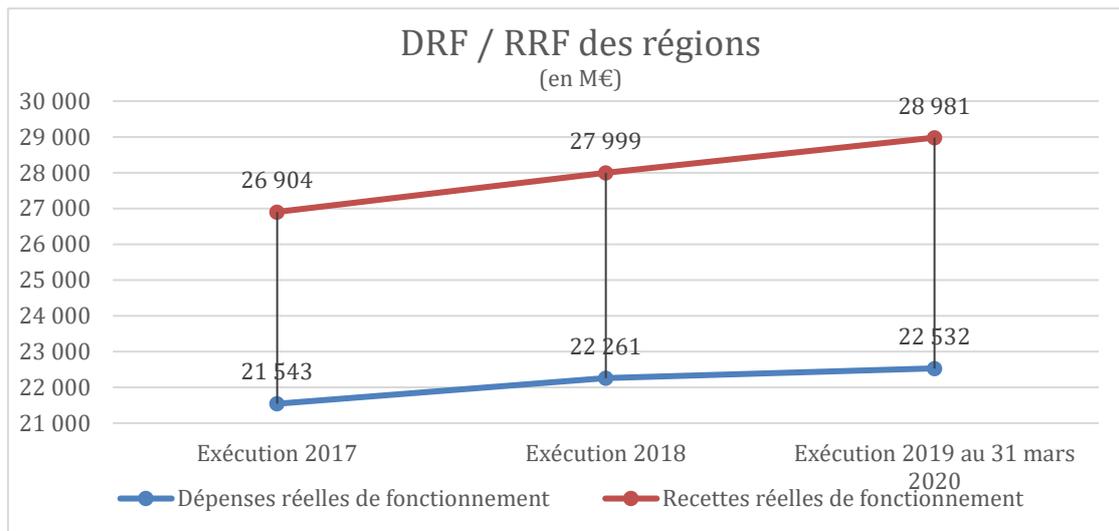
Le "taux de couverture" des dépenses par les recettes est donc très inégal tout comme la dépendance à certaines ressources sensibles dans le contexte actuel. La part des recettes fragiles³ dans le total des ressources des départements s'établit en moyenne à 16,04 % mais cette moyenne masque des disparités importantes. Cette part s'échelonne en effet de 41,64 % pour les Alpes Maritimes à 5,35 % pour la Creuse, principalement en raison du poids des DMTO dans les ressources des départements.

³ Les ressources départementales définies comme fragiles sont : les ventes de biens et services, les DMTO, la taxe de séjour, la taxe sur consommation finale d'électricité et, pour les DOM, la taxe sur les carburants et l'octroi de mer (Mayotte).

4. Les régions ont bénéficié de ressources très dynamiques qui ont accru leurs marges de manœuvre

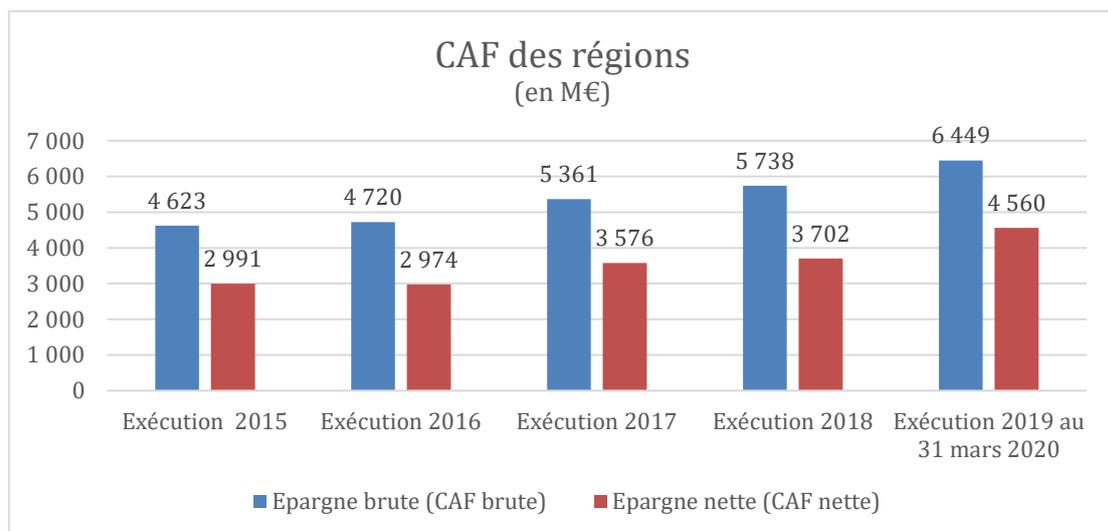
La situation globale des régions s'est fortement améliorée ces trois dernières années, ce qui a entraîné une forte progression de leur investissement grâce à un autofinancement en hausse.

L'évolution des dépenses de fonctionnement des régions est supérieure à celle observée dans les autres catégories de collectivités. Celles-ci ont augmenté de 4,6% entre 2017 et 2019 pour atteindre 22,5 Md€ en 2019. Dans le même temps, les recettes de fonctionnement des régions ont progressé de +7,7% (29 Md€ en 2019). Cette hausse résulte essentiellement de l'amélioration du produit de la fiscalité directe (+17,9% vs 2017) et particulièrement du dynamisme de la CVAE.



Source : DGFIP - DGCL

Conséquence directe de recettes qui progressent plus vite que les dépenses, **l'épargne brute globale des régions a augmenté de 1,1 Md€ depuis 2017 (+20,3% vs 2017) pour s'établir à 6,5 Md€ en 2019**. En raison d'un taux de remboursement d'emprunts en faible augmentation (5,8% vs 2017) et même décroissant en 2019 (-147 M€), l'amélioration de l'épargne nette globale est encore plus prononcée (+27,5% vs 2017) et atteint 4,6 Md€ en 2019.

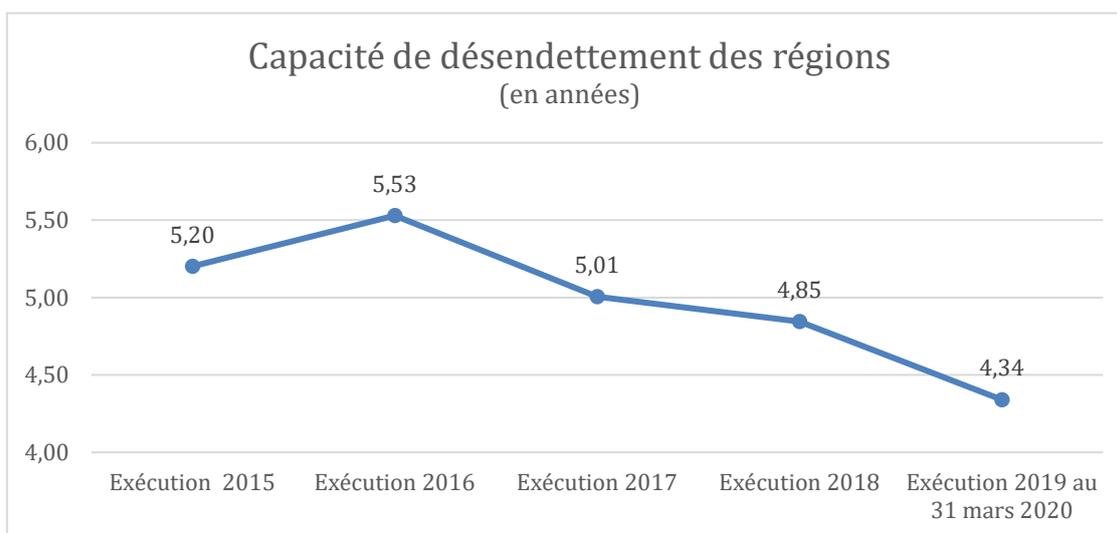


Source : DGFIP - DGCL

Cette amélioration de leur capacité d'autofinancement leur a permis d'investir massivement. Les dépenses d'investissement des régions se sont accrues de 11,4% entre 2017 et 2019. Cette hausse globale peut s'expliquer par la progression des fonds européens ainsi que par le financement des priorités inscrites dans l'actuelle génération de contrats de plan Etat-Région (CPER).

Sur la période considérée, la hausse de la CAF brute (+1,1Md€ vs 2017) et des recettes d'investissement (+460M€ vs 2017) a été supérieure à celle de leurs dépenses d'investissement (1,3Md€) permettant de **diminuer les emprunts souscrits** de 20,7%.

Si l'encours de la dette progresse de 4,3% entre 2017 et 2019, le ratio de désendettement s'améliore, passant de 5 ans à 4,34 années. Les régions ne sont pas dans des situations identiques mais aucune ne franchit le seuil d'alerte de 9 années défini en loi de programmation des finances publiques 2018-2022.



Source : DGFIP - DGCL

Avec un ratio CAF brute sur RRF de 24%, les régions sont la strate de collectivités qui ont le meilleur taux d'épargne brute. Elles disposent d'une surface budgétaire leur permettant une certaine flexibilité en matière de recours à l'emprunt (qu'il s'agisse des volumes comme des sources de financements). A noter toutefois que selon les documents fournis par Régions de France, cette tendance à l'accroissement des dépenses de fonctionnement se confirmait dans les budgets primitifs 2020 qui prévoyaient une dégradation de la CAF due à un transfert de recettes lié à la réforme de l'apprentissage ne se traduisant pas par une réduction équivalente des dépenses.

La structure de recettes des régions, principalement composée de parts d'impôts nationaux, implique une relative homogénéité de leurs ressources. Pour les régions métropolitaines, la part des ressources dites « exposées »⁴ s'établit en moyenne à 25,2 %. A l'exception de la région Ile-de-France (14,5% des ressources), les situations sont très comparables : la part de ressources « exposées » s'échelonne de 28,3 % pour la région Grand-Est à 21,3 % pour la région Normandie. Les enjeux se concentrent principalement sur les produits de fraction de TVA (en moyenne 15,3 % des ressources) et de la taxe sur les certificats d'immatriculation (en moyenne de 8,3 %). Les redevances et les ventes de biens et services des budgets principaux des régions représentent une part négligeable de ces budgets.

Cependant, les régions ultramarines, la Collectivité de Corse et les collectivités territoriales uniques sont plus exposées par leurs ressources spécifiques. Les régions ultramarines sont dépendantes des taxes relatives à l'octroi de mer, qui s'élèvent à 26,7 % des ressources pour la Guadeloupe, et de la taxe sur les carburants. La fragilité des ressources de la CTU de Corse se concentre sur les produits de la fraction de TVA (10,3 % des RRF majorées), des DMTO (7 % des RRF majorées) et des taxes dues par les entreprises de transport public maritime et aérien (3,2% des RRF majorées).

⁴ Les ressources régionales définies comme exposées sont : les ventes de biens et services, les redevances, la TICPE, la fraction de TVA, la taxe sur les certificats d'immatriculation et, pour les régions ultramarines, la taxe sur les carburants, l'octroi de mer, la taxe additionnelle à l'octroi de mer et la taxe due par les entreprises de transport public et aérien.

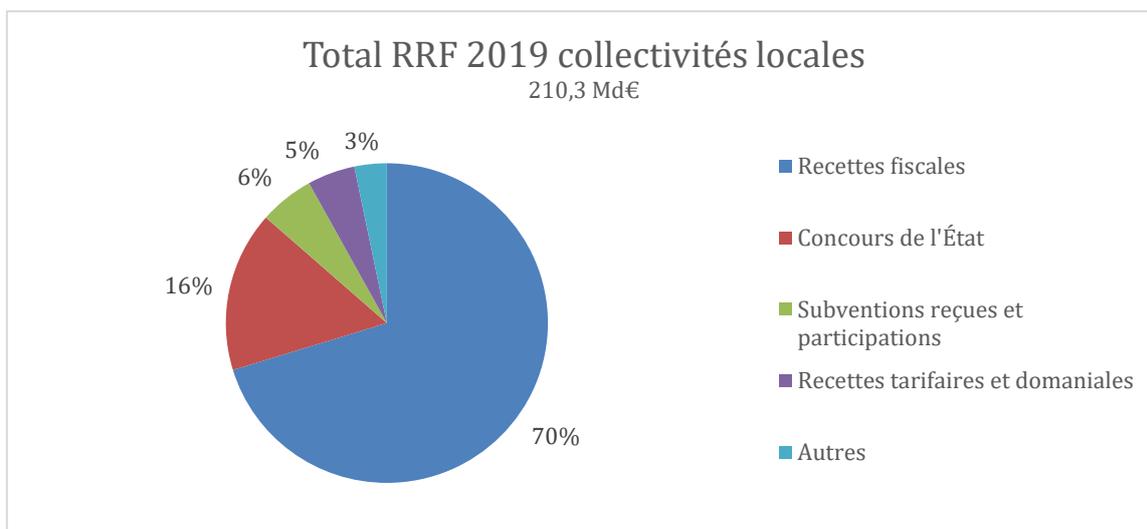
Partie 2.

Étude de l'impact financier global de la crise du Covid-19 sur les collectivités locales

1. Malgré la stabilité des impôts ménages et des concours financiers de l'Etat, les recettes de fonctionnement des collectivités locales seront fortement affectées en 2020 avant un rebond partiel en 2021 et 2022

1.1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Toutes strates confondues, les dépenses réelles de fonctionnement⁵ s'élèvent à 210,3Md€, dont 113,8Md€ pour le bloc communal, 67,6Md€ pour les départements et 29Md€ pour les régions. Pour l'ensemble des collectivités, elles se répartissent comme suit :



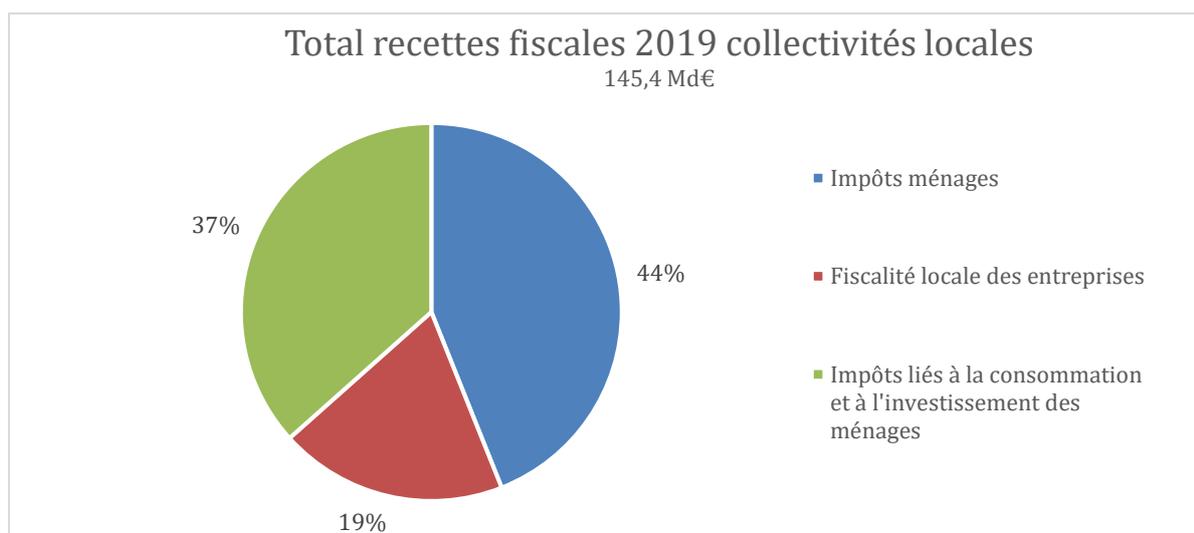
Source : DGFIP -DGCL

Toutes collectivités, les recettes fiscales s'élèvent à 145,4Md€, dont 71,7Md€ pour le bloc communal, 49,3Md€ pour les départements et 24,4Md€ pour les régions.

Le rapport a choisi de regrouper ces recettes fiscales en trois grandes catégories :

- Les impôts issus des taxes payés par les ménages (TH, TF et TEOM) ;
- Les impôts issus de la fiscalité locale des entreprises (CFE, CVAE, IFR et TASCUM) ;
- Les autres impôts liés à la consommation et à l'investissement des ménages

⁵ Dépenses donnant lieu à décaissement, hors opérations d'ordre, seuls budgets principaux (source DGFIP).



Source : DGFIP -DGCL

Les principales recettes fiscales touchées par l'ensemble des collectivités territoriales, ainsi que leur valeur en 2019 et la part qu'elles représentent dans les RRF sont détaillées dans le tableau ci-dessous :

<i>En millions d'euros</i>	Montant 2019	% des RRF
Taxe sur le foncier bâti (FB)	34 256	16,29%
Taxe d'habitation (TH)	23 490	11,17%
Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	18 925	9,00%
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	16 040	7,63%
TICPE	12 177	5,79%
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	8 003	3,81%
Taxe sur les conventions d'assurance	7 705	3,66%
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	7 488	3,56%
Versement mobilité	4 576	2,18%
Fraction de TVA affectée aux régions	4 291	2,04%
Taxe locale sur la consommation finale d'électricité (TLCFE)	2 319	1,10%
Taxe sur les certificats d'immatriculation	2 299	1,09%
Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER)	1 559	0,74%
Taxe d'aménagement	1 417	0,67%
Octroi de mer	1 212	0,58%
Taxe sur le foncier non bâti (FnB)	1 088	0,52%
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	792	0,38%

Taxe de séjour	544	0,26%
Taxe sur les carburants	527	0,25%
Prélèvement sur les produits des jeux	292	0,14%
Taxe locale sur la publicité extérieure	198	0,09%
Droits de place	153	0,07%
Droit de consommation sur les tabacs - Corse	118	0,06%
Taxe sur les remontées mécaniques	42	0,02%
Taxe sur le transport aérien et maritime - Corse	36	0,02%
Taxe sur le droit de francisation des navires - Corse	5	0,00%
Taxe sur les passagers	4	0,00%

Source : DGFIP - DGCL

1.2. LES RECETTES FISCALES LIEES A LA CONSOMMATION ET A L'INVESTISSEMENT DES MENAGES : UN IMPACT TRES FORT EN 2020 DIRECTEMENT LIE AUX MESURES DE LUTTE CONTRE L'EPIDEMIE AVANT UN REBOND PROBABLE EN 2021 ET UN RETOUR A LA NORMALE EN 2022

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)

Montant 2019 En M€	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
	4 174	371	-	11 495	--
Dynamique 2017-2019 En M€	2017	2018		2019	
	14 073	14 717		16 040	
Définition	<p>Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sont des impôts payés par les acheteurs et perçus par les notaires lors de l'achat d'un bien immobilier. Les DMTO visent toutes les transactions immobilières : biens immobiliers neufs ou anciens, terrains à bâtir, usufruit d'un produit, nue-propriété d'un immeuble.</p> <p>Les DMTO sont basés sur le prix exprimé dans l'acte constatant la mutation. Ils sont calculés sur la base du montant des ventes immobilières et dépendent donc du nombre de transactions et du prix des biens.</p> <p>Des taux proportionnels sont appliqués à cette assiette. Le taux appliqué par la majorité des départements est le taux plafond fixé à 4,50% pour les départements (3,80% en Indre, en Isère, dans le Morbihan et à Mayotte). Le taux de la taxe communale additionnelle aux DMTO est de 1,20%. Le taux de la taxe additionnelle aux DMTO en Ile de France est de 0,6%.</p>				

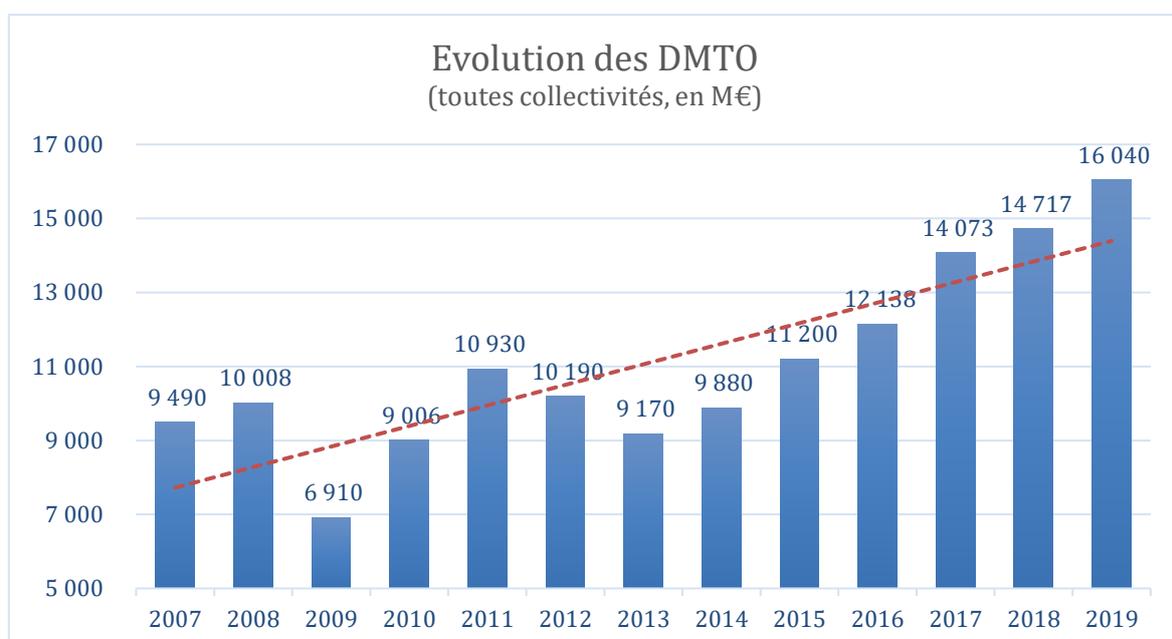
Mode de versement	<p>Les notaires, à l'occasion de la mutation, collectent l'impôt et le reversent à l'État au moment des formalités d'enregistrement et de publicité foncière. Les DMTO sont ensuite reversés mensuellement aux collectivités locales (départements, communes de plus de 5 000 habitants, communes classées stations de tourisme).</p> <p>Pour les communes de moins de 5 000 habitants non classées stations de tourisme, le produit des DMTO est perçu par le biais d'un fonds départemental de péréquation et réparti entre ces communes par délibération du conseil départemental en fonction de critères tenant compte notamment de la population, du montant des dépenses d'équipement brut et de l'effort fiscal.</p> <p>La baisse de cet impôt sera répercutée sur les versements des collectivités territoriales dès le trimestre suivant.</p>
-------------------	--

Le produit des droits de mutations à titre onéreux (DMTO) sera directement et lourdement affecté par la crise sanitaire en 2020, mais pourrait revenir à une dynamique normale en 2022. Le produit des DMTO est fortement volatile compte tenu de sa dépendance directe au dynamisme du marché de l'immobilier au cours d'une année donnée. L'anticipation du produit est rendue complexe par la multiplicité de facteurs tels que :

- Les facteurs apparents du marché tel que le volume et le prix moyen des transactions ;
- Les évolutions structurelles : nombre de nouveaux logements construits et disponibles à la vente, comportement des ménages vis à vis de l'épargne, volume de primo acquérant, accès au crédit...

Le produit des DMTO s'est ainsi déjà montré particulièrement sensible aux crises économiques, puisqu'il a été affecté par la crise financière de 2008-2009 mais également par la crise des dettes souveraines de 2012-2013.

Ces deux épisodes n'ont cependant pas effacé une tendance fortement haussière depuis 2007. Depuis 2014, le marché du logement a connu cinq années consécutives de hausse des volumes et quatre années consécutives de hausse des prix, notamment grâce à un accès au crédit facilité par des taux d'intérêt bas. 2019 fut une année exceptionnelle, avec un nombre de transactions qui a dépassé le million pour la première fois, (1 068 000 unités, en hausse de 11 % par rapport à 2018), permettant aux produits des DMTO d'être en hausse pour la sixième année consécutive.



Source : DGFiP - DGCL

Les effets de la crise sanitaire ont cependant été immédiats pour le marché immobilier.

Les hypothèses des différents acteurs du marché convergent sur un volume de ventes en très forte baisse, particulièrement lié à la mise à l'arrêt presque totale de l'activité du marché immobilier et de ses acteurs (offices notariaux, services de publicité foncière et d'urbanisme...). La perte du volume de transactions est ainsi estimée pendant les deux mois de confinement entre -150 000 et -200 000 ventes. Mécaniquement, cette perte en volume correspond à une perte de -15 % à -20% sur l'année.

Un effondrement des prix semble toutefois peu probable. Le marché immobilier a une certaine inertie. Historiquement, même en période de crise, il a rarement été observé une surabondance d'offres par rapport à la demande. En effet, les acheteurs gardent leurs biens mais se retrouvent confrontés à une baisse de demande similaire. Dès lors, la baisse des prix ne devrait pas dépasser 5%.

Cette baisse n'est toutefois pas encore perceptible dans le suivi des produits encaissés par l'Etat chaque mois, en raison du décalage de plusieurs mois entre l'acte de vente, la liquidation des DMTO et son recouvrement effectif par l'Etat. Ce suivi apporte néanmoins plusieurs enseignements :

- **Jusqu'en mars 2020, les volumes de ventes poursuivaient leur forte dynamique, dans la continuité de l'année 2019.** Un léger repli du nombre de transactions était toutefois pressenti sur l'année, sous l'effet des mesures de restriction de crédit depuis le 1^{er} janvier et de la raréfaction de l'offre ;
- **Une forte baisse des encaissements est ensuite constatée aux mois d'avril et de mai.** Ainsi, le produit cumulé des DMTO au 30 juin 2020 est inférieur de 5% par rapport à la même date en 2019. Au mois d'avril 2020, les DMTO encaissés par l'Etat sont inférieurs de -20,4% aux encaissements d'avril 2019. Au mois de mai 2020, cette baisse s'aggrave : -34,6% par rapport à mai 2019 (-409M€). Cette baisse ne résulte pas de l'arrêt des transactions ou d'un recul du niveau des prix, mais pourrait plutôt être liée à la fermeture de très nombreux offices notariaux pendant les premières semaines du confinement : cette perte est ainsi due à un "effet recouvrement" temporaire. ;
- Au mois de juin, les droits encaissés sont très supérieurs à leur niveau du même mois de 2019 (+26,5%, soit +335 M€), ce qui signale un effet de "déstockage" de la part des notaires qui auraient pu accumuler puis verser les droits correspondant à des ventes conclues avant le confinement.

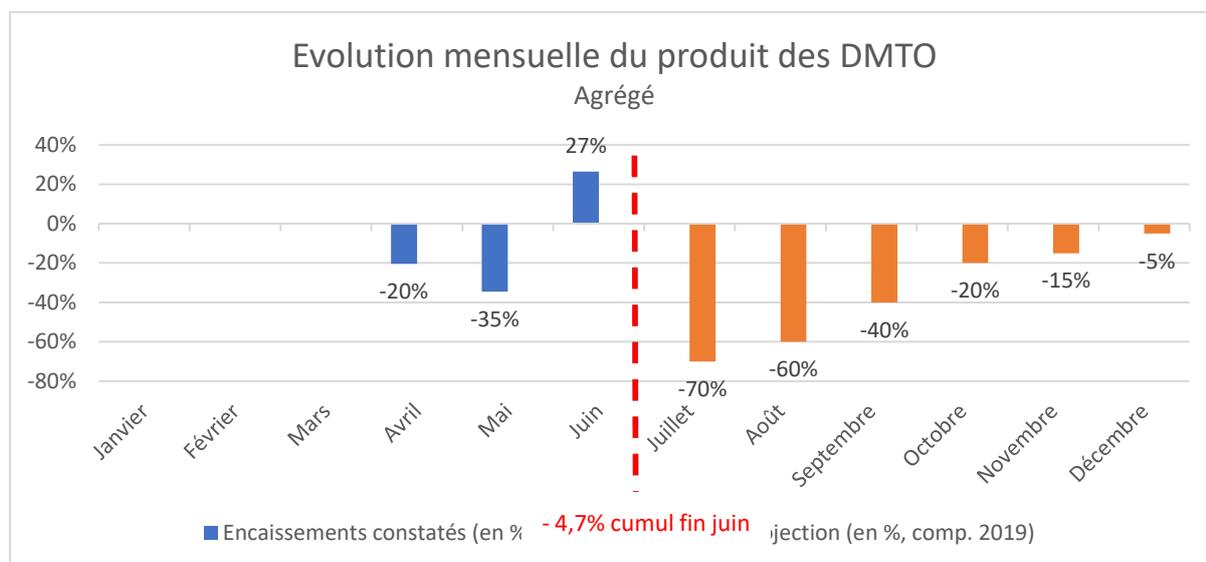
A fin juin 2020, les produits encaissés par l'Etat accusaient ainsi une baisse cumulée de seulement -4,7% par rapport aux six premiers mois de l'année 2019, soit -337 M€. Elle permet d'ores et déjà de constater la grande diversité des impacts de la crise selon les territoires. On observe ainsi des écarts très forts entre départements :

- Les baisses sont très fortes dans plusieurs départements de l'est de la France : Territoire de Belfort (-18%), Haut-Rhin (-15%), Aube (-16%), Haute-Marne (-10%), ainsi que dans certaines collectivités d'outre-mer : Guadeloupe (-15%), Guyane (-26%), Mayotte (-17%) ;
- A l'inverse, une hausse du produit des DMTO, parfois forte, est constatée dans plusieurs départements : Aveyron (+13%), Côte-d'Or (+37%), Côtes-d'Armor (+7%) ou encore Eure-et-Loir (+14%).

Ce rattrapage des encaissements au mois de juin sera vraisemblablement suivi d'un "trou d'air" qui rendra compte avec retard de la mise à l'arrêt des transactions immobilières pendant la période du confinement.

Les premières semaines qui suivent la fin du confinement devraient ensuite marquer un rebond technique lié à la réalisation rapide de projets qui avaient été mis en pause. Par la suite, le nombre et le montant des transactions pourraient se stabiliser à un niveau légèrement inférieur à celui de 2019 au cours de la même période en raison du resserrement de l'accès au crédit et de la reconstitution progressive de la confiance des ménages et de leurs revenus.

Alors que nos estimations convergeaient avec les associations d'élus sur une baisse de -25% des DMTO, nous avons actualisé cette baisse à -20% en cumulé sur 2020 par rapport à 2019 au regard des dernières données précitées.



Source : DGFIP - mission

Pour 2021, la mission estime que l'hypothèse d'un scénario de reprise rapide est le plus probable, malgré un ralentissement de la dynamique observée en 2019. La chute des ventes n'est en effet pas liée à un dérèglement du marché dont les fondamentaux sont préservés par les mesures de relance annoncées. Deux phénomènes peuvent également soutenir l'activité du marché immobilier : un retour aux zones périphériques et rurales et l'impact sur la cellule familiale de la période de confinement. A contrario, l'essor du télétravail pourrait pénaliser le marché de l'immobilier professionnel. En tout état de cause, l'immobilier devrait conserver son caractère de valeur refuge face à d'autres placements.

Le produit des DMTO en 2021 pourrait donc être supérieur de 15% à celui de 2020. A partir de 2022, un retour à la croissance moyenne observée entre 2017 et 2019 peut être anticipé, soit +10,1%.

(en % vs N-1)	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
DMTO	-20%	15%	10,1%

La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

		Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
		Montant 2019 en M€	Fonctionnement	262	114	-
	Investissement	-	-	-	-	324
Dynamique 2017-2019 en M€		2017	2018	2019		
	Fonctionnement	11 733	11 745	12 177		
	Investissement	313	324	324		

Définition	<p>La TICPE est un impôt indirect qui porte sur les différents produits pétroliers (fioul, essence, etc.) ainsi que sur d'autres produits énergétiques, mis en vente et destinés à être utilisés comme carburants ou combustibles de chauffage.</p> <p>Elle est basée sur les poids ou les volumes de carburants vendus. Elle dépend également de la nature du produit et de la région concernée. Les tarifs de cette taxe sont fixés annuellement par voie législative et correspondant à un montant par unité produite.</p> <p>La TICPE est due par les professionnels gérant l'importation, la production et/ou le stockage des produits. La valeur de la taxe concernant le carburant est ensuite répercutée sur le prix du carburant.</p> <p>Une partie du produit de la TICPE est transférée, depuis le 1er janvier 2005, aux régions et départements, afin de compenser les transferts de compétences opérés à leur profit (RSA, réseaux routiers, infrastructures de transport, formation professionnelle...). Les conseils régionaux peuvent majorer les taux votés dans la limite de 0,73 centimes par litre de supercarburant et 1,35 centimes par litre de gazole (ces limites sont un peu plus élevées en Ile-de-France). En 2020, toutes les régions ont adopté la majoration maximale sauf Auvergne-Rhône-Alpes et la Corse.</p> <p>Une part de TICPE est également affectée à Île-de-France Mobilités.</p>
	<p>La TICPE est une taxe relevant du régime d'accise. Elle est perçue par l'État et versée mensuellement aux collectivités bénéficiaires.</p> <p>C'est un impôt contemporain : sa baisse sera répercutée sur les versements aux collectivités territoriales dès le mois suivant.</p>
Mode de versement aux collectivités	

L'état d'urgence sanitaire a entraîné une très forte réduction de la consommation de carburants, en raison des restrictions imposées sur les déplacements et du déploiement massif du télétravail pendant le confinement et dans les semaines qui l'ont suivi.

Dans sa note de conjoncture en date du 17 juin, l'INSEE indique que les achats de carburants étaient inférieurs de 80% de la mi-mars à la fin mars 2020 par rapport au même niveau en 2019. Ce niveau est progressivement remonté pour se situer à un niveau inférieur à 60% en avril, à 50% en mai et un niveau inférieur à 20% à la fin du mois de juin 2020 par rapport à la même date en 2019. En cumul sur le premier semestre, les Français auraient donc consommé environ 28% de carburant de moins que sur la même période l'année dernière.

Le produit de TICPE a baissé dans des proportions légèrement inférieures : le montant perçu par l'Etat au 30 juin 2020 est inférieur de 22,6% à celui perçu à la même date en 2019. A supposer que le produit des mois suivants soit strictement égal à celui de 2019 et sans tenir compte de sa saisonnalité, la perte de produit acquise est donc d'environ 11% sur l'année. Cela est liée à la moindre variation de la consommation des autres produits assujettis à la TICPE comme le fioul domestique.

Cette estimation est cohérente avec la prévision retenue dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020, qui estime que les recettes de TICPE de l'Etat seraient en recul de -1,6 Md€, soit une baisse de 11% par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2020.

Toutefois, cette prévision s'établit sur les données de consommation de mars et d'avril. Or, la relative lenteur de la reprise, avec une consommation de carburants toujours 20% inférieure à la normale à fin juin, conduit la mission à formuler une hypothèse légèrement plus pessimiste de baisse du produit de la TICPE affectée aux régions et aux départements de 15% en 2020 par rapport à 2019.

Il est possible d'anticiper en 2021 un rattrapage partiel de cette perte (+12% par rapport à 2020), qui serait toutefois insuffisant pour retrouver le niveau de 2019. En 2022, un retour à la tendance moyenne des trois dernières années est projeté, soit une légère baisse de 0,4%. Il s'agit donc d'un scénario plutôt pessimiste qui implique une perte durable de produit sur cet impôt.

(en % vs N-1)	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
TICPE	-15%	12%	-0,4%

La taxe sur les certificats d'immatriculation

Montant 2019 En M€	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
	-	-	-	-	2 299
Dynamique 2017-2019 En M€	2017	2018		2019	
	2 229	2 326		2 299	
Définition	<p>La délivrance de certificats d'immatriculation (cartes grises) des véhicules donne lieu au prélèvement d'une taxe, instituée au profit des régions et de la collectivité territoriale de Corse.</p> <p>La taxe doit être acquittée par tout acquéreur d'un véhicule terrestre à moteur (neuf ou d'occasion) soumis à l'obligation d'immatriculation. Elle peut être fixe ou proportionnelle. Elle est affectée à la région dans laquelle se situe le domicile du propriétaire du véhicule.</p>				
Mode de versement	<p>La taxe est versée aux collectivités bénéficiaires le mois suivant sa perception par l'Etat.</p> <p>C'est un impôt contemporain : sa baisse sera répercutée sur les versements aux collectivités territoriales dès le mois suivant.</p>				

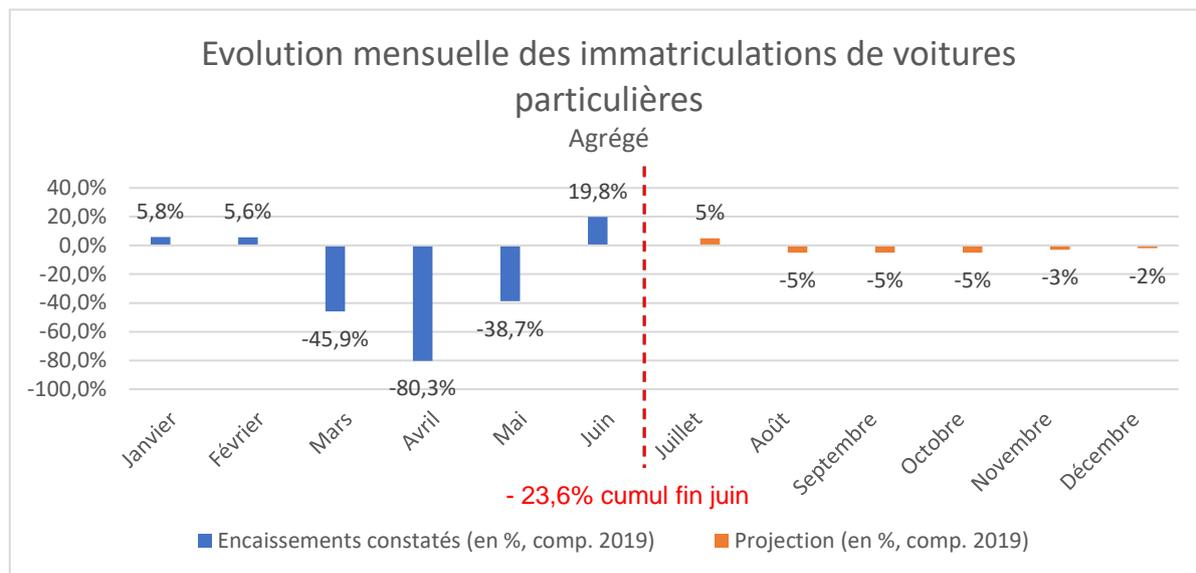
Selon les informations communiquées par le comité des constructeurs français d'automobiles (CCFA), le nombre d'immatriculations de voitures particulières (occasions et neuves) a chuté de 23,6% sur les 6 premiers mois de l'année 2020. Cette évolution cumulée est le résultat :

- De ventes légèrement supérieures à 2019 aux mois de janvier et de février (6%) ;
- D'un fort recul des immatriculations de mars (-46%) à avril (-80%) ;
- D'un rattrapage rapide amorcé dès le mois de mai (-39%), qui aboutit dès le mois de juin à un volume significativement supérieur au même mois de 2019 (+20%).

Ce rebond traduit ainsi les effets immédiats des mesures de soutien à la demande engagées par le Gouvernement à la fin du mois de mai (renforcement des bonus écologiques et des primes à la conversion). Il peut également être attribué à un report des projets d'achats non réalisés avant le confinement et par la mise sur le marché de nombreux véhicules d'occasion à prix abordables (par exemple, par les entreprises de location, contraintes de réduire leur parc automobile).

Un scénario prudent consiste donc à évaluer que les nouvelles immatriculations liées à la vente de véhicules neufs et d'occasion devraient ralentir leur progression au mois de juillet, puis demeurer légèrement inférieures à leur niveau de 2019 les mois suivants.

En faisant l'hypothèse que l'évolution du produit de la taxe sur les cartes grises est strictement proportionnelle à celle des immatriculations de voitures particulières, l'application de ce scénario conduit à faire l'hypothèse d'une baisse de 11 % de ce produit sur l'ensemble de l'année 2020.



Source : DGFIP - mission

Pour 2021, un retour à un niveau proche de celui d'avant crise est probable, ce qui entraînera une hausse des recettes de 8% par rapport à 2020. En 2022, un retour à la dynamique 2017-2019 de la taxe sur les certificats d'immatriculation est projeté, soit une hausse de 1,7%.

(en % vs N-1)	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
Taxe sur les certificats d'immatriculation	-11%	8%	1,7%

Les taxes locales sur la consommation finale d'électricité (TLCFE)

Montant 2019 En M€	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Région
	865	39	710	698	7
Dynamique 2017-2019 En M€	2017	2018		2019	
	2 277	2 308		2 319	
Définition	La TCFE est un prélèvement réalisé par les fournisseurs d'électricité sur les factures au profit des collectivités territoriales (communes, établissements publics de coopération intercommunale et départements). Elle est assise sur les quantités d'électricité livrée par un fournisseur à un utilisateur final ou produit par une personne l'utilisant pour les besoins de son activité économique. Ces quantités sont exprimées en mégawattheure (MWh) ou fraction de MWh. Elles concernent essentiellement des consommateurs non professionnels (ménages) ou des petites entreprises (puissance souscrite inférieure à 250 kVA).				
	Le montant de la taxe est obtenu en multipliant la quantité d'électricité livrée par un tarif, auquel				

	est appliqué un coefficient multiplicateur qui peut être modulé par la collectivité. Les collectivités locales peuvent moduler les tarifs de référence avec un coefficient multiplicateur.
Mode de versement	Les fournisseurs d'électricité doivent établir chaque trimestre une déclaration adressée aux comptables publics assignataires des communes, EPCI ou départements concernés. La déclaration doit être adressée dans un délai de deux mois suivant le trimestre concerné et est accompagnée du paiement de la taxe. Sa baisse sera répercutée au prochain trimestre dans les versements aux collectivités locales.

La **consommation d'électricité a baissé sous l'effet de la diminution de l'activité économique**. Selon les données communiquées par RTE, entre le début du confinement et le 1er avril, la consommation d'électricité a baissé en moyenne de 10% par rapport à la même période en 2019. Cette baisse s'est accentuée entre 1er avril et le 24 mai pour atteindre 15% en France par rapport à la même période en 2019.

La reprise de la consommation à compter du déconfinement a été graduelle. Entre le 1er juin et le 9 juin, la consommation d'électricité demeurait 10% inférieure à son niveau de 2019.

Cette baisse ne peut toutefois pas être intégralement reportée sur le produit attendu des taxes locales sur la consommation finale d'électricité. En effet, les données de consommation dans le secteur résidentiel, qui représentent environ la moitié de son produit sont en légère hausse, en raison de la présence continue des particuliers dans leurs logements. Le produit perçu par les collectivités est ainsi en hausse de 7,8% sur le premier semestre 2020 par rapport à 2019. Au regard de la temporalité de recouvrement de la taxe par les collectivités, cette hausse du produit ne rend toutefois compte que du seul premier trimestre de produit de la taxe, qui n'a pas été affecté par la crise.

L'ensemble de ces paramètres conduit à estimer une perte de 5% sur l'ensemble de l'année 2020, estimation qui demeure pessimiste. Le retour à un niveau d'activité proche de celui d'avant crise en 2021 permet d'estimer une hausse de 5% du produit de la TLCE par rapport à 2020. En 2022, un retour à la dynamique 2017-2019 de 1,1% est projeté.

(en % vs N-1)	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
TCFE	-5%	5%	1,1%

La fraction de TVA affectée aux régions

L'article 149 de la loi de finances pour 2017 affecte une fraction du produit de TVA aux régions à compter du 1er janvier 2018. Ainsi, une fraction de TVA leur a été attribuée en lieu et place de la part de dotation globale de fonctionnement (dotation forfaitaire et dotation de péréquation) qu'elles percevaient jusqu'alors, qui s'élevait en 2017 à 4 025 M€.

Cette nouvelle recette intègre le dynamisme des recettes nationales de TVA constaté en année N, ce qui a permis aux régions de bénéficier en 2018 et en 2019 d'une ressource dynamique en comparaison des parts de DGF et DGD qu'elle remplace. En 2019, le produit de la fraction de TVA affectée aux régions est ainsi supérieur de +6,6% par rapport au montant de DGF qui leur était attribué en 2017.

Montant 2019 En M€	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Région
		-	-	-	-
	2017	2018	2018	2019	

Dynamique 2017-2019 En M€	Montant DGF : 4 025	4 197 (montant garanti)	4 291
Définition	La taxe sur la valeur ajoutée est un impôt indirect sur la consommation. L'entreprise ou le professionnel indépendant qui réalise de manière habituelle des opérations économiques payantes en Union européenne est assujéti à la TVA. Cette taxe est directement facturée aux clients sur les biens qu'ils consomment ou les services qu'ils utilisent. C'est aux professionnels de la collecter sur ces opérations imposables et la déclarer.		
Mode de versement	L'État verse mensuellement aux régions des avances de trésorerie (douzièmes de fiscalité) correspondant au montant du produit émis chaque année.		

La TVA devrait connaître une très forte baisse en 2020, ses recettes étant corrélées à la consommation et à l'inflation.

Les prévisions macroéconomiques inscrites dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020 envisagent une évolution du PIB de -11,4%, une consommation des ménages qui ne reviendrait pas complètement à son niveau usuel avant fin 2020 et une inflation réduite à +0,4%. Ces données ont conduit le Gouvernement à estimer que les recettes de TVA de l'Etat seraient ainsi en recul de -19,8 Md€, soit -17,7%, par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2020 (LFI 2020). Cette dernière hypothèse est celle retenue pour notre analyse.

Un retour à une activité proche de celle d'avant crise est attendu en 2021, entraînant une hausse de 13% en 2021 par rapport à 2020. Pour 2022, la hausse attendue est de 3,3% correspondant à la dynamique moyenne de cette recette entre 2018 et 2019.

(en % vs N-1)	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
TVA régions	-18%	13%	3,3%

La taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)

Montant 2019 En M€	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Région
	-	62	-	7 511	132
Dynamique 2017-2019 En M€	2017	2018		2019	
	7 076	7 296		7 705	
Définition	<p>La taxe sur les conventions d'assurances touche toutes les conventions d'assurances conclues avec tout assureur français ou étranger. La taxe sur les conventions d'assurances est normalement due par l'assureur et est liquidée par l'assureur lui-même ou son représentant responsable s'il s'agit d'un assureur étranger établi en dehors de l'Espace économique européen.</p> <p>Cette taxe est basée sur les sommes stipulées au profit de l'assureur et de tous les accessoires dont celui-ci bénéficie directement ou indirectement du fait de l'assuré. Le tarif diffère selon les contrats concernés.</p> <p>Le produit de la TSCA dépend à la fois des volumes de contrats et du montant des cotisations qui sont tendanciellement en hausse. Les fractions sont assises sur trois types de contrats : la totalité</p>				

	du produit de la TSCA issu des assurances incendies et contre les risques liés à la navigation fluviale et maritime, et une fraction du produit des assurances de véhicules terrestres.
Mode de versement	C'est un impôt contemporain : sa baisse sera répercutée sur les finances des collectivités territoriales dès le mois suivant.

La TSCA ne sera pas affectée par la crise en 2020. En effet, la majeure partie de cet impôt repose sur un stock, qui ne varie pas du fait de la crise. Il repose en effet sur les primes versées au titre des contrats déjà signés. L'effet lié à la crise ne pourra jouer qu'à la marge sur certains contrats : par exemple, le recul des ventes de voitures neuves pendant le confinement a pu limiter le nombre d'assurances souscrites sur ce segment. Son produit sera donc globalement résilient à la crise.

Les données obtenues auprès de la direction générale des finances publiques soutiennent cette analyse : le produit de TSCA versé aux départements s'établit en cumul à fin juin à 3 890 M€, en progression de 2,0% par rapport au premier semestre 2019.

Ces éléments conduisent à estimer que le produit continuera de progresser en 2020 (2%) à un rythme toutefois légèrement inférieur à celui des années précédentes (2,6% en moyenne sur 2017-2019). En 2021 et 2022, cette recette devrait retrouver sa dynamique d'avant crise et ainsi augmenter selon la dynamique moyenne des années 2017-2019, soit une hausse de 2,6% chaque année.

(en % vs N-1)	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
TSCA	2%	2,6%	2,6%

La taxe d'aménagement

Montant 2019 en M€		Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
	Fonctionnement	2	2	-	556	8
	Investissement	891	206	-	-	357
Dynamique 2017-2019 en M€		2017	2018	2019		
	Fonctionnement	544	581	568		
	Investissement	948	1 135	1 454		
Définition	<p>La taxe d'aménagement est applicable notamment à toutes les opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction et d'agrandissement de bâtiments ou d'installations, nécessitant une autorisation d'urbanisme (permis de construire ou d'aménager, déclaration préalable).</p> <p>L'assiette de la taxe d'aménagement est constituée par la valeur forfaitaire au m² de surface taxable de construction ou par une valeur forfaitaire par emplacement pour les aménagements et installations.</p> <p>La valeur forfaitaire au m² de la surface de plancher taxable correspond à un montant fixé annuellement par décret actualisé en fonction de l'Indice du coût de la construction : en 2020, 860</p>					

	<p>€ en Ile-de France et de 759 € sur le reste du territoire.</p> <p>Le taux fixé par la collectivité territoriale est composé de deux parts (communale ou intercommunale et départementale) : chaque part étant instaurée par délibération du conseil municipal ou communautaire et du conseil départemental.</p> <p>La taxe d'aménagement est calculée comme suit en multipliant surface taxable, valeur forfaitaire et taux décidé par la collectivité.</p>
Mode de versement aux collectivités	<p>La déclaration doit être établie au moment du dépôt du permis de construire, d'aménagement ou de la déclaration préalable. Le montant de la taxe d'aménagement est établi par la Direction départementale des territoires (DDT). Un avis d'imposition est envoyé au redevable dans les 6 mois qui suivent la délivrance de l'autorisation d'urbanisme demandée.</p> <p>Le règlement de la taxe doit être envoyé au comptable de la Direction des Finances publiques dans le ressort duquel l'aménagement a été édifié. Elle est ensuite reversée aux collectivités locales pour le montant recouvré net de frais de gestion (3%). La taxe d'aménagement est reversée à la collectivité 12 puis 24 mois après la délivrance du permis de construire.</p> <p>Sa baisse ne sera répercutée dans les versements aux collectivités territoriales qu'en 2021 et/ou 2022.</p>

La temporalité de versement de la taxe d'aménagement, qui est payée entre un et deux ans suivant son fait générateur, implique que **la crise n'aura pas d'effet sur le produit versé aux collectivités en 2020.**

A noter toutefois que ce produit baisse significativement au premier semestre 2020 : 478 M€ ont été versés aux collectivités sur les six premiers mois de l'année, en baisse de 15,9% par rapport à la même période de 2019. Cette baisse ne peut cependant être attribuée à l'état d'urgence sanitaire et pourrait être liée à un effet recouvrement (décalage dans la liquidation, le recouvrement ou le versement aux collectivités du produit de la taxe). Elle pourrait donc être suivie d'un rattrapage dans les mois suivants.

En revanche, **le confinement a pu entraîner le report ou l'annulation de projets de construction ainsi qu'un délai plus important dans l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme.** L'ordonnance du 25 mars 2020⁶ et l'ordonnance 15 avril 2020⁷ sont venues aménager les délais d'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme. Ainsi :

- Pour les demandes déposées avant le 12 mars 2020 dont le délai d'instruction n'était pas expiré avant le 12 mars 2020 : le délai d'instruction est suspendu du 12 mars 2020 jusqu'au 24 mai 2020 ;
- Pour les demandes déposées à compter du 12 mars 2020 : le point de départ du délai d'instruction est reporté au 24 mai 2020.

Un grand nombre de collectivités ont donc pu suspendre l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme pendant toute la période du confinement, faute de moyens techniques, bien que cette disposition à un caractère interprétatif.

La taxe d'aménagement devrait donc demeurer stable en 2020 par rapport à 2019. Le report des projets et de l'instruction d'autorisations conduirait cependant à une baisse sensible du produit à compter de 2021, équivalente à deux mois de pertes (-17%). Par souci de simplification, la mission fait l'hypothèse que l'ensemble de cette baisse

⁶ 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

⁷ Ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions en matière de délais pour faire face à l'épidémie de covid-19

se fera sentir en 2021. Par conséquent, le produit de la taxe d'aménagement devrait repartir à la hausse de 10% par rapport à 2021. Il est cependant possible que l'impact soit plus diffus entre 2021 et 2022.

(en % vs N-1)	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
Taxe d'aménagement	0%	-17%	10%

La taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE)

Montant 2019 En M€	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Région
	198	-	-	-	-
Définition	<p>La taxe locale sur les enseignes et publicités extérieures (TLPE) est un impôt instauré de façon facultative par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sur le territoire desquels sont situés les dispositifs publicitaires. Elle est due sur tous les supports publicitaires fixes, extérieurs, visibles d'une voie publique. La superficie imposable est celle du rectangle formé par les points extrêmes de l'inscription, forme ou image.</p> <p>Le montant de la TLPE varie selon la nature et la surface des supports publicitaires ainsi la taille de la collectivité. Pour une année complète, la TLPE sera calculée en multipliant la superficie du support par le tarif déterminé par la collectivité.</p>				
Mode de versement	<p>La taxe est due sur les supports existants au 1er janvier de l'année d'imposition, qui doivent être déclarés avant le 1er mars de cette même année. La taxation s'effectue au <i>pro rata temporis</i> pour les supports créés ou supprimés au cours de l'année d'imposition. La TLPE est liquidée par les soins de l'administration de la commune ou de l'EPCI qui la perçoit. Le recouvrement de la taxe ne peut être opéré qu'à compter du 1er septembre de l'année d'imposition, la taxe n'étant pas exigible avant cette date.</p> <p>Sa baisse ne sera répercutée dans les comptes des collectivités territoriales qu'à la fin de l'année.</p>				

Une diminution du produit de la taxe locale sur la publicité extérieure est attendue dès 2020. En effet, la crise du sanitaire a porté un coup d'arrêt aux investissements publicitaires. La publicité extérieure est la plus gravement touchée car les lieux de passages (gare, centres commerciaux, etc...) sont restés vides pendant le confinement, la privant de son audience. Une étude réalisée par Kantar visant à évaluer l'impact du Covid-19⁸ sur l'activité publicitaire indique que les nombres de faces ont diminué de 50% et le nombre d'annonceurs de 34% entre le 24 février et le 12 avril 2020 par rapport à la même période en 2019.

De plus, l'article 16 de l'ordonnance du 22 avril 2020⁹ permet aux entreprises de bénéficier d'un abattement exceptionnel pour la taxe locale sur la publicité extérieure. Les collectivités (communes, EPCI et métropole de Lyon) peuvent adopter un abattement compris entre 10% et 100% de la taxe due pour l'année 2020, leur permettant ainsi d'alléger leurs charges. La collectivité locale doit adopter une nouvelle délibération avant le 1er septembre 2020 et doit appliquer cet abattement à l'ensemble des redevables.

L'ensemble de ces éléments conduisent à estimer une perte de 20% des recettes de la taxe locale sur la publicité extérieure en 2020.

⁸ Zaïa LAMARI, KANTAR, Impact du covid-19 sur l'activité publicitaire, 23 avril 2020

⁹ Ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19

Pour l'année 2021, un retour à un niveau d'activité proche d'avant crise est attendu, amenant une augmentation de 20% par rapport à 2021. Pour 2022, un retour à une croissance moyenne 2017-2019 est projeté, correspondant à une hausse de 2% par rapport à 2021.

(en % vs N-1)	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
TLPE	-20%	18%	2%

La taxe de séjour

Montant 2019 En M€	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
	268	250	6	20	-
Dynamique 2017-2019 En M€	2017	2018		2019	
	416	457		544	
Définition	<p>Certaines communes ou EPCI peuvent demander aux vacanciers séjournant sur leur territoire de payer une taxe de séjour, dans le but de financer les dépenses liées au tourisme et à la protection de l'environnement. Le département peut décider d'une taxe additionnelle à la taxe de séjour fixée par la commune ou l'EPCI. C'est un impôt direct, inégalement réparti sur le territoire.</p> <p>Le tarif de cette taxe varie selon le type d'hébergement (hôtel, meublé, camping, etc..) et selon que l'hébergement est classé ou non. Il est déterminé par les collectivités territoriales, qui doivent cependant respecter les seuils plancher et plafond en vigueur.</p> <p>Elle est calculée selon deux méthodes : au réel ou au forfait.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Au réel, elle correspond au produit du tarif applicable, du nombre de nuitées constatées et du nombre de personnes imposables ; - Au forfait, elle correspond au produit du tarif applicable, du nombre de nuitées comprise dans la période d'ouverture de l'hébergement et dans la période de perception de la taxe et de la capacité d'accueil de l'hébergement. 				
Mode de versement	<p>Les hébergeurs (professionnels ou non) sont préposés à la collecte de la taxe de séjour. Depuis le 01 janvier 2019, les opérateurs numériques agissant en qualité d'intermédiaire de paiement pour le compte de loueurs non professionnels sont tenus de collecter la taxe de séjour. Ils se basent sur les tarifs publiés sur impots.gouv.fr en décembre et juin pour collecter la taxe.</p> <p>Logeurs, hôteliers, propriétaires ou intermédiaires doivent verser le produit de la taxe de séjour collectée aux dates fixées par la collectivité. Les plateformes de réservation en ligne de logements reversent le produit de taxe de séjour aux trésoreries gestionnaires des collectivités délibérantes deux fois par an, avant le 30 juin et avant le 31 décembre.</p>				

La taxe de séjour est directement impactée par la pandémie en raison de la chute générale de l'activité touristique.

Selon l'INSEE, l'hébergement fait partie des secteurs les plus impactés avec une chute du chiffre d'affaires de 90%¹⁰. Selon l'Organisation mondiale du tourisme (OMT)¹¹, la pandémie aurait déjà provoqué une baisse de 22% des arrivées

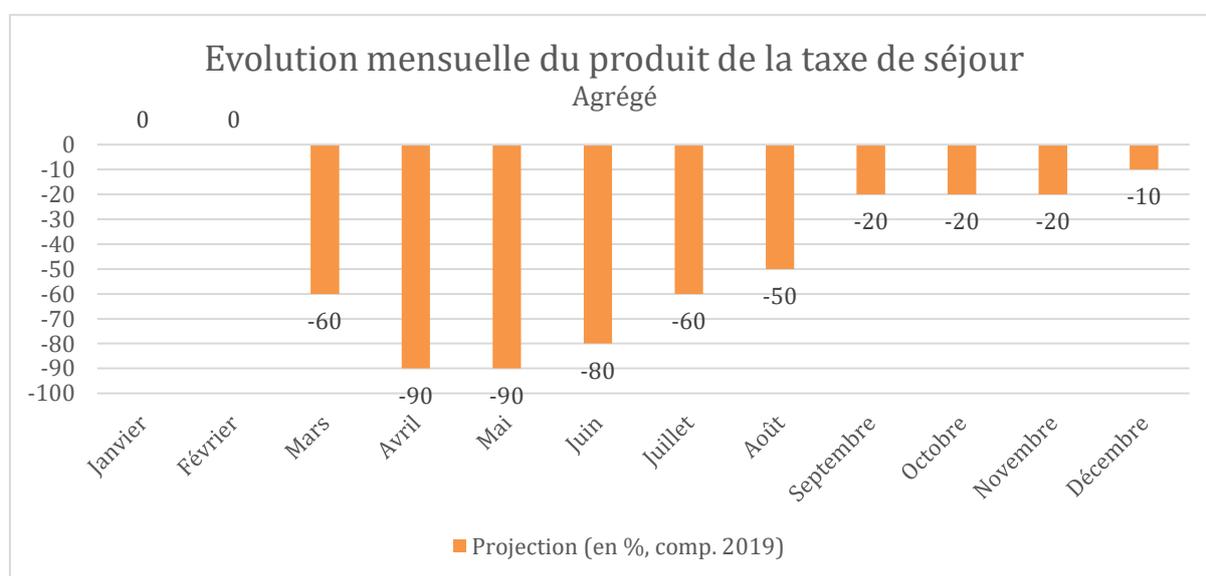
¹⁰ Point de conjoncture du 7 mai 2020

¹¹ Baromètre du tourisme mondial de l'OMT de mai 2020 avec un focus sur le COVID-19.

de touristes internationaux (19% en Europe) au cours du premier trimestre 2020. Pour la France, de janvier à mars 2020, les délivrances de visa ont chuté de 27%¹². Les flux aériens à destination de la France se sont progressivement taris. Par rapport à l'année précédente, le trafic était d'environ 50% entre janvier et avril 2020 mais quasi nul en avril.

La troisième loi de finances rectificative pour 2020 prévoit que "le rétablissement des échanges de tourisme ne serait que très progressif. Ils ne reviendraient pas à leur niveau d'avant-crise en 2020, du fait de l'inertie des comportements et de la confiance, ainsi que de l'éventuel délai de réouverture des liaisons et de levée des mesures de quarantaine pour les voyageurs en provenance de régions extra-européennes. L'impact sur le secteur du tourisme serait cependant atténué par les mesures prises par le Gouvernement dans le cadre du plan tourisme et du report sur le territoire d'une partie des dépenses empêchées de tourisme à l'étranger des français."

Ainsi, les recettes des collectivités bénéficiaires peuvent d'ores et déjà être considérées comme proches de zéro pendant les huit semaines de confinement, soit 17% de perte acquise. Les risques qui pèsent sur la saison estivale, l'annonce de la fermeture de certains établissements jusqu'à la fin de l'année mais également le maintien des restrictions de voyages dans de nombreux pays laissent présager un retour lent et très progressif à la normale, ce qui majore les pertes réalisées sur l'année. Il convient d'ajouter à ces facteurs les nombreuses décisions d'exonération ou de non-perception de la taxe de séjour prises par les collectivités. **L'hypothèse retenue est donc celle d'une baisse de 40% des produits de la taxe de séjour sur l'année 2020 par rapport à 2019.**



Source : mission

L'évolution de cette recette en 2021 dépendra très étroitement de l'amélioration de la situation sanitaire, de la reprise de l'économie et du retour de la confiance. Pour les besoins de l'analyse, il est possible d'estimer une reprise du secteur touristique, ce qui entraînera une hausse des recettes de 30% par rapport à 2020, qui sera néanmoins très insuffisante pour retrouver son niveau d'avant crise. En 2022, un retour à la croissance moyenne de la taxe de séjour 17-19 est projeté, soit une hausse de 10%.

(en % vs N-1)	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
Taxe de séjour	-40%	30%	10%

¹² source: Note de tendance, Observatoire de l'économie du tourisme

Le prélèvement sur le produit des jeux

Montant 2019 En M€	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
	282	9	2	-	-
Définition	<p>Le prélèvement sur le produit des jeux de casino est un impôt indirect, facultatif, ayant le caractère d'une taxe sur le chiffre d'affaires. Les casinos procurent aux communes sièges d'un casino qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ou par les EPCI exerçant la compétence tourisme ou percevant la taxe de séjour deux catégories de ressources :</p> <p>1) 15 % au maximum sur le produit brut des jeux réalisés dans les casinos, selon un cahier des charges conclu entre la commune et l'exploitant du casino ;</p> <p>2) un reversement de 10 % du prélèvement opéré par l'État sur le produit des jeux.</p>				
Mode de versement	C'est un impôt contemporain : sa baisse sera répercutée sur les finances des collectivités territoriales dès le mois suivant.				

Suite aux mesures de confinement et aux fermetures administratives des casinos, **les pertes sèches des collectivités bénéficiaires d'impôts liés aux casinos correspondront à une perte sèche de 11 semaines de recettes**, en raison de la prolongation des consignes de fermeture après le 11 mai.

Les mesures de distanciation sociale ont également affecté la fréquentation des établissements de jeux après le déconfinement. Cette estimation est confortée par le suivi du produit perçu au cours du premier semestre qui est inférieur de 58,8% au produit perçu au 30 juin 2019. Ce recul porte toutefois sur une part proportionnellement faible (environ 30%) du produit annuel qui connaît une forte saisonnalité et dont une part importante est réalisée à l'été. Enfin, la plupart des acteurs du secteur ont constaté une fréquentation dynamique dès la réouverture au début du mois de juin.

La perte annuelle estimée en 2020 est donc de 30% par rapport à 2019. A l'instar de la taxe de séjour, l'évolution de cette recette en 2021 dépendra de la reprise de l'économie et du secteur du tourisme. La reprise pour le secteur des jeux d'argent, moins dépendant des clients étrangers, devrait être plus rapide que celle du tourisme dans son ensemble. Cependant, il est possible d'anticiper une reprise rapide et un rattrapage, ce qui entraînera une hausse des recettes de 25% par rapport à 2020. En 2022, un retour à la croissance moyenne des trois années précédentes est anticipé, soit une hausse de 2%.

Certaines collectivités territoriales ayant un casino installé sur leur territoire sont également bénéficiaires de l'impôt sur les cercles et maisons de jeux. Son produit 2019 est de 2M€ pour les communes. Cet impôt est bien pris en compte dans le cadre de ce rapport mais, en raison de son faible rendement, n'est pas détaillé ici. Les hypothèses retenues sont similaires à celles pour le prélèvement sur le produit des jeux.

(en % vs N-1)	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
Prélèvement sur le produit des jeux	-30%	25%	2%

Les droits de place

Montant 2019 En M€	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
	153	-	-	-	-
Définition	<p>Un commerçant non sédentaire souhaitant vendre ses produits dans une halle couverte ou sur un marché de plein air doit obtenir une autorisation d'occupation du domaine public auprès de la commune, contre paiement d'un droit de place</p> <p>Les droits de place sont librement fixés par délibération du conseil municipal, après consultation des organisations professionnelles concernées. Ils peuvent être appliqués au mètre linéaire occupé ou au mètre carré. Le tarif est unique et il est strictement interdit d'appliquer des droits de place différents selon la nature des activités ou la catégorie des professionnels. Le montant du droit de taxe doit être affiché sur les lieux des marchés. Il présente le caractère d'une recette fiscale de la commune d'après l'article L.2331-3 CGCT.</p>				
Mode de versement	<p>Le droit de place est versé directement à la commune, généralement soit via un abonnement (mensuel, trimestriel ou annuel) soit à la journée.</p> <p>Sa baisse sera répercutée dans les comptes des collectivités territoriales le mois, trimestre ou an prochain, en fonction du mode de versement choisi par la collectivité.</p>				

La fermeture administrative de la plupart des marchés du 24 mars au 11 mai 2020 entraîne une perte de recettes de droits de place pendant sept semaines pour les collectivités bénéficiaires. Les droits de place étant payés par les commerçants au titre de leur occupation du domaine public, le rattrapage du produit à la sortie du confinement pourrait avoir été rapide. Toutefois, il est nécessaire de tenir compte des nombreuses décisions de réduction ou d'exonération prises par les collectivités au bénéfice des commerçants, qui conduisent à majorer la perte de produit estimée.

Au total, la mission fait l'hypothèse finale d'une perte de produit de 21% par rapport à 2019. **Il est possible d'anticiper en 2021 un net rattrapage, soutenu par le développement des circuits courts, ce qui entraînera une hausse des recettes de 21% par rapport à 2020.** En 2022, un retour à la croissance annuelle moyenne des droits de place est anticipé, soit une hausse de 4,1%.

Au total, la mission fait l'hypothèse finale d'une perte de produit de -21% par rapport à 2019. Il est possible d'anticiper en 2021 un net rattrapage, soutenu par le développement des circuits courts, ce qui entraînera une hausse des recettes de 21% par rapport à 2020. En 2022, un retour à la croissance annuelle moyenne des droits de place est anticipé, soit une hausse de 4,1%.

(en % vs N-1)	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
Prélèvement sur le produit des jeux	-21%	21%	4,1%

La taxe sur les remontées mécaniques

Montant 2019 En M€	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Région
	39	-	3	19	-
Définition	<p>La taxe sur les remontées mécaniques est un impôt indirect facultatif perçu par les communes ou EPCI et départements situés en zone de montagne afin de leur permettre d'équiper leurs territoires d'infrastructures de tourisme et de loisirs.</p> <p>Les entreprises exploitantes de remontées mécaniques sont redevables de la taxe. La taxe est établie sur les recettes brutes provenant de la vente des titres de transport des entreprises. Son taux ne peut excéder 3% pour la part communale et 2% pour la part départementale. Le montant de la taxe est inclus dans le prix du titre de transport et perçu sur l'usager.</p>				
Mode de versement	<p>Les entreprises exploitantes de remontées mécaniques payent cet impôt aux collectivités locales mensuellement ou trimestriellement.</p> <p>Sa baisse sera répercutée dans les comptes des collectivités territoriales dès le mois ou le trimestre suivant.</p>				

Une baisse du produit de la taxe sur les remontées mécaniques est constatée en 2020. **La fermeture des domaines skiables ordonnée le week-end du 14-15 mars par le Gouvernement, juste avant le début du confinement, a privé les exploitants des recettes de la fin de saison.** Ces recettes étaient déjà affectées par la chute de la fréquentation dans les semaines ayant précédé la déclaration de l'état d'urgence sanitaire.

Le produit perçu par les collectivités locales au 30 juin 2020 sur cette taxe est inférieur de 21,7% au produit perçu au 30 juin 2019. Dans la mesure où le produit constaté au premier semestre représentait, en 2019, environ 88% du produit annuel de la taxe, ce pourcentage de baisse peut être transposé au produit annuel, en tenant compte du fait que les recettes des derniers mois de l'année reviendraient à leur niveau d'avant crise.

La mission fait donc l'hypothèse d'une baisse de 20% en 2020 du produit de la taxe sur les remontées mécaniques par rapport à 2019. **L'activité des stations devrait remonter fin 2020 et en 2021 à un niveau proche de celui d'avant crise,** ce qui conduirait à une hausse du produit de la taxe sur les remontées mécaniques de 20% par rapport à 2020, qui reviendrait en 2022, amenant une croissance de 2% par rapport à 2021.

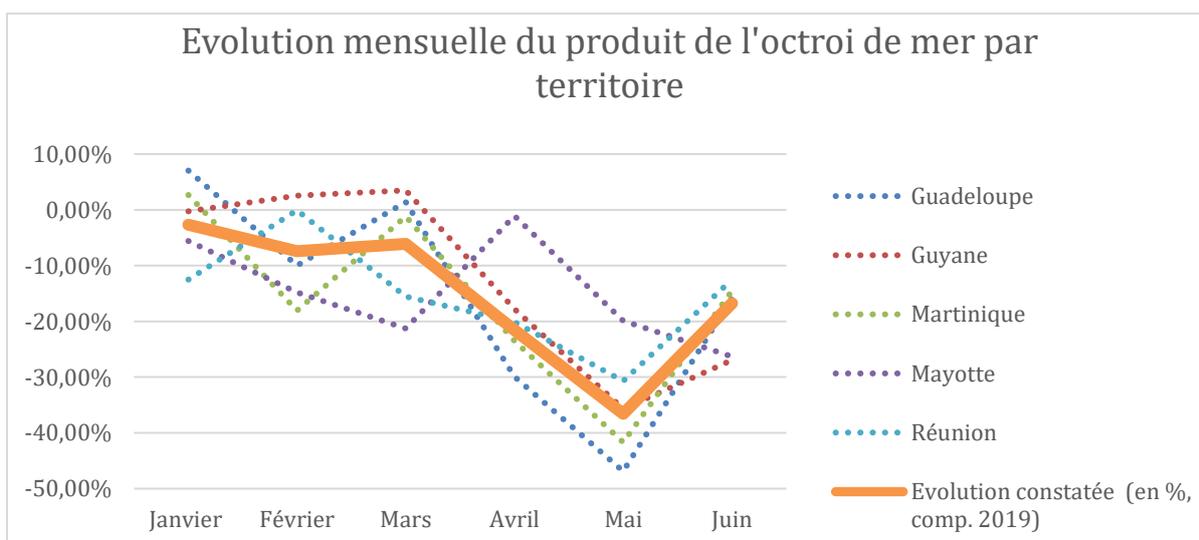
(en % vs N-1)	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
Taxe sur les remontées mécaniques	-20%	20%	2%

L'octroi de mer

Montant 2019 En M€	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions et CTU
	888			20	205
Dynamique 2017-2019 En M€	2017	2018	2019		
	1 236	1 267	1 212		

Définition	<p>L'octroi de mer est une imposition spécifique des DROM (Martinique, Guadeloupe, La Réunion, Mayotte et la Guyane). Cette taxe porte sur les importations de biens (octroi de mer externe) et sur les productions locales (octroi de mer interne).</p> <p>La base d'imposition est constituée</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour les importations de biens, par la valeur en douane ; - pour les livraisons de biens produits localement par le prix hors taxe sur la valeur ajoutée et hors accises. <p>Les taux d'octroi de mer sont fixés par délibération des conseils régionaux. L'octroi de mer est composé de d'une part touchée par les communes et EPCI et d'un droit additionnel à l'octroi de mer ainsi qu'une seconde part, dite « octroi de mer régional », dont les taux de base ne peuvent excéder 5 % pour la Guyane et 2,5 % pour les autres.</p> <p>Pour les communes et EPCI, le produit de l'octroi de mer est affecté à une dotation globale de garantie (DGG) qui est répartie entre les communes. S'il existe un solde, celui-ci est affecté à une dotation au fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE)</p>
Mode de versement	<p>C'est un impôt contemporain : sa baisse sera répercutée sur les versements aux collectivités territoriales dès le mois suivant.</p> <p>L'octroi de mer est perçu, contrôlé et recouvré par la direction générale des douanes et des droits indirects, et reversé mensuellement aux collectivités locales bénéficiaires. Pour les communes, les modalités de versement de dotation globale de garantie diffèrent d'une collectivité à l'autre.</p>

Les données fournies par la direction générale des douanes et des droits indirects permettent de constater une perte cumulée de 15,2% au 30 juin 2020 par rapport à la même période en 2019. Ces données mettent en évidence un rebond des recettes perceptible au mois de juin en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion. Toutefois, les incertitudes demeurent fortes en Guyane et à Mayotte, deux territoires où l'état d'urgence sanitaire est prolongé au-delà du 10 juillet et où le virus continue de circuler activement, ce qui pèse plus fortement sur les recettes d'octroi de mer.

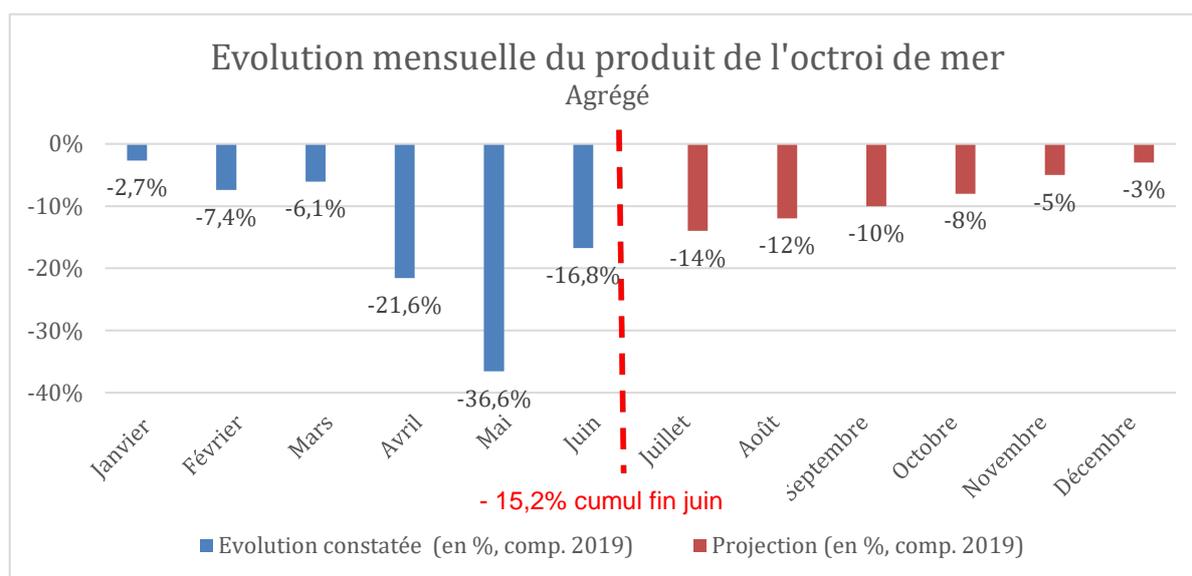


Source : DGDDI

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin
Guadeloupe	7,05%	-9,97%	1,41%	-29,95%	-46,88%	-15,85%
Guyane	-0,27%	2,57%	3,50%	-17,80%	-35,70%	-26,92%
Martinique	2,68%	-18,08%	-1,16%	-23,53%	-41,69%	-14,53%
Mayotte	-5,57%	-14,79%	-21,28%	-1,07%	-19,87%	-26,31%
Réunion	-12,50%	-0,07%	-15,54%	-20,15%	-30,70%	-12,52%

Les effets de la crise sur l'octroi de mer continueront de se faire ressentir à la sortie du confinement, notamment par des effets négatifs liés à la baisse de consommation sur certains produits (véhicules) et la baisse du prix du pétrole, conduisant à l'estimation précitée.

Une perte annuelle de 12% du produit de l'octroi de mer est donc estimée en 2020 en supposant un fort ralentissement des importations et de la consommation durant deux mois et tenant compte du ralentissement déjà constaté avant le début de l'état d'urgence sanitaire. Les premières estimations de -20 ou -25% paraissent aujourd'hui trop pessimistes au vu des remontées de la direction générale des douanes et des droits indirects.



Le rattrapage attendu en 2021 conduit à estimer une hausse du produit de l'octroi de mer de 9% par rapport à 2020. En 2022, l'octroi de mer pourrait reprendre sa dynamique normale d'avant crise, soit une augmentation attendue du produit de 1,2% (croissance moyenne sur la période 2017-2019).

(en % vs N-1)	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
Octroi de mer	-12%	9%	1,2%

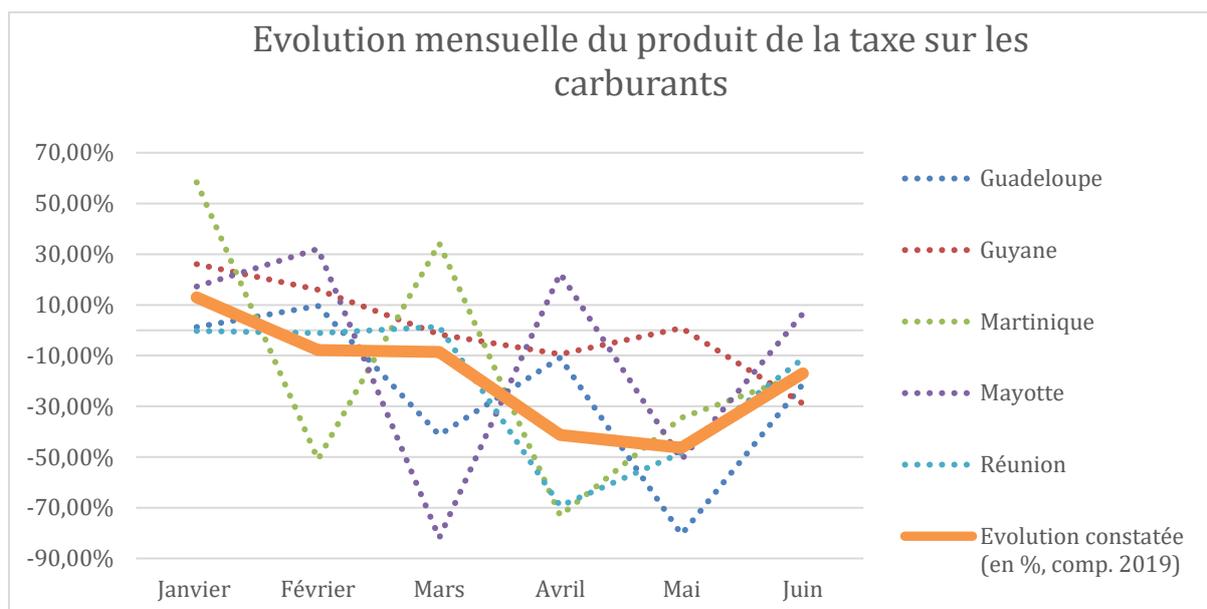
La taxe sur les carburants

Montant 2019 En M€	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions et CTU
		104		94	328
Dynamique 2017-2019 En M€	2017	2018		2019	
	n.d	550		527	
Définition	<p>La taxe sur les carburants est une imposition spécifique des DROM (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et la Réunion) prévue à l'article 266 quater du code des douanes, qui se substitue à la TICPE applicable en métropole. Elle concerne le supercarburant, l'essence, le gazole et les émulsions du gazole.</p> <p>Elle est calculée sur le volume de carburants mis à la consommation durant l'année. Le taux de cette taxe est fixé par le conseil régional et ne peut excéder certains plafonds.</p> <p>La répartition est faite par le conseil régional dans les conditions suivantes (article L4434-3 du CGCT) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une partie est affectée au budget de la région ; • Une partie est affectée au budget du département ; • Une partie est répartie entre les communes. 				
Mode de versement	<p>C'est un impôt contemporain : sa baisse sera répercutée sur les finances des collectivités territoriales dès le mois suivant.</p> <p>La taxe sur les carburants est perçue, contrôlée et recouvrée par la direction générale des douanes et des droits indirects. Elle est reversée mensuellement aux collectivités locales bénéficiaires.</p>				

Les données fournies par la direction générale des douanes et des droits indirects permettent de constater une perte de 18,7 % sur la période janvier-juin 2020 (par rapport à la même période en 2019), plus importante que pour l'octroi de mer.

Ce suivi indique que cette perte a été très forte pendant la période de confinement. Toutefois, un rattrapage sur le reste de l'année, plus rapide que pour l'octroi de mer, est à anticiper. **Ces projections sont en ligne avec les remontées des territoires et les chiffres produits par l'UFIP¹³ pour la métropole** (baisse par rapport à la même période en 2019 de 37% de la consommation de carburants en mai 2020, après une baisse de 63,4% en avril et de 24,9% en mars).

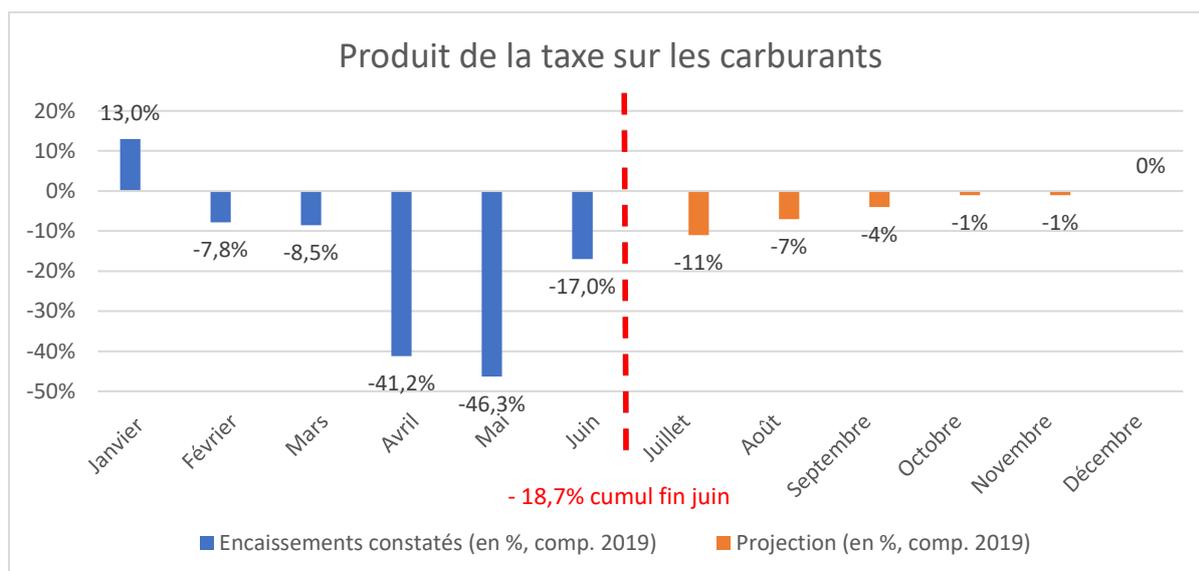
¹³ Union Française des industries pétrolières



Source : DGDDI

Évolution 2020/2019	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin
Guadeloupe	1,24%	9,62%	-41,33%	-10,80%	-80,52%	-21,33%
Guyane	26,08%	16,00%	-1,68%	-9,48%	0,88%	-28,90%
Martinique	58,39%	-51,02%	34,20%	-73,10%	-34,54%	-17,28%
Mayotte	17,21%	32,10%	-81,86%	22,41%	-51,03%	6,50%
Réunion	-0,27%	-1,08%	1,39%	-69,30%	-48,30%	-11,26%
Total général	12,98%	-7,80%	-8,53%	-41,24%	-46,33%	-17,00%

Cette baisse sur six mois est moins forte que celle constatée en métropole pour la TICPE. Elle résulte cependant d'évolutions très différenciées sur les territoires : le produit de la TSC est globalement stable en Guyane mais en forte baisse au mois de juin, alors qu'en Guadeloupe, ce même produit est en fort recul sur six mois mais amorce un rattrapage rapide dans les dernières semaines considérées.



La mission fait l'hypothèse d'une remontée du produit de la TSC, pour aboutir à une perte annuelle de 11% en 2020.

Le rattrapage attendu en 2021 conduit à estimer une hausse du produit de la taxe sur les carburants de 7% par rapport à 2020. En 2022, l'octroi de mer devrait reprendre sa dynamique normale d'avant crise, soit une augmentation attendue du produit de 1,2% (croissance moyenne de l'octroi de mer sur la période 2017-2019).

(en % vs N-1)	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
Taxe sur les carburants	-11%	7%	1,2%

1.3. LES RECETTES LIEES A L'ACTIVITE DES ENTREPRISES : UN IMPACT REPARTI SUR TROIS ANS

Plusieurs ressources majeures des collectivités locales sont fondées sur l'activité économique et subiront de plein fouet les effets de la contraction de l'activité, qui sera la plus forte enregistrée depuis la création des comptes nationaux en 1948. Ce lourd recul des perspectives des entreprises, contributeurs essentiels des comptes des services publics locaux, affectera le produit d'au moins trois ressources : le versement mobilité, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la cotisation foncière des entreprises (CFE), ces deux dernières formant la contribution économique territoriale (CET).

Quelle que soient l'ampleur et le profil de la reprise, nous pouvons déjà anticiper que ces pertes seront visibles dès 2020 mais aussi étalées dans le temps, très probablement jusqu'en 2022, en raison du mode de calcul spécifique de ces impôts.

Le versement mobilité

Montant 2019 En M€	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
	15	3 333	1 228	-	4 587 (IDFM)
Dynamique 2017-2019 (hors IDFM) En M€	2017	2018		2019	
	4 237	4 334		4 576 9 164 (IDFM inclus)	
Définition	<p>Le versement mobilité est un impôt assis sur la masse salariale des employeurs publics et privés de 11 salariés et plus, collecté par les URSSAF. Il s'agit d'une contribution locale des entreprises qui vise à financer les transports en commun.</p> <p>Il est calculé sur les revenus d'activités, tels que pris en compte par la détermination de l'assiette des cotisations d'assurance maladie mises à la charge de l'employeur. Le taux de la contribution est fixé par l'AOM, dans la limite des plafonds fixés par la loi. Hors Île de France, il est compris entre 0 % et 2,5 %. Il varie selon la taille de l'agglomération. En Île de France, il est compris entre 1,6 % et 2,95 %.</p>				
Mode de versement	<p>L'ACOSS verse le produit du VM aux groupements qui ont la compétence d'autorité d'organisatrice de la mobilité et à Île-de-France Mobilités. Pour un mois M donné, le produit versé par l'ACOSS correspond à 75% des encaissements estimés de ce mois M et au solde des encaissements constatés au mois M-2.</p> <p>La baisse de cet impôt sera répercutée sur les finances des collectivités territoriales deux mois plus tard.</p>				

Le VM constitue la principale ressource des AOM et d'Île-de-France Mobilité, puisqu'il représente respectivement 47% et 43% de leur budget. Il s'agit d'un impôt en croissance, principalement du fait de la dynamique de son assiette (+3,1% en 2019 pour le secteur privé après + 3,5 % en 2018 ; +1,5% en 2018 et 2019 pour le secteur public).

Les pertes liées au versement mobilité devraient être subies par les AOM dès 2020, en raison du mode de versement du VM.

L'application du mécanisme prévu par les textes aurait conduit à majorer les reversements aux AOM en début de crise avec des restitutions ultérieures à prévoir, et, à l'inverse, à minorer ceux-ci en phase de sortie de crise. Un accord a été trouvé entre GART, l'ACOSS et le Ministère des transports afin d'adapter l'ensemble des flux de reversements des contributions collectées : les acomptes d'avril et de mai ont baissé à hauteur de 60% au lieu de 75%. Cette adaptation a permis aux AOM le versement d'une somme globalement proche des encaissements mensuels, tout en limitant le risque de trop-perçus.

Il pèse cependant sur leur trésorerie et signifie qu'IDFM et les autorités organisatrices ont subi, dès le début de la crise, un choc immédiat sur leurs recettes fiscales mensuelles, contemporain de pertes de recettes tarifaires.

Les recettes du VM ont été durement impactées par la crise sanitaire en raison d'un double effet :

(i) Un effet d'assiette, lié au déploiement du chômage partiel, à la forte augmentation des arrêts maladie pour garde d'enfant et à la hausse du chômage.

L'ensemble des indemnités liées à ces situations ne sont en effet pas assujetties aux cotisations de sécurité sociale (et donc au versement mobilité) ce qui entraîne une baisse des contributions dues.

Le chômage partiel constitue le principal facteur de réduction de l'assiette du VM en lien avec la crise. Au 6 juillet, 1,4 M de demandes d'autorisation préalable d'activité partielle ont été déposées, cela concerne plus de 6,3 M d'heures chômées. Ce seraient ainsi près de 14 000 000 de salariés dont l'activité aurait été totalement suspendue

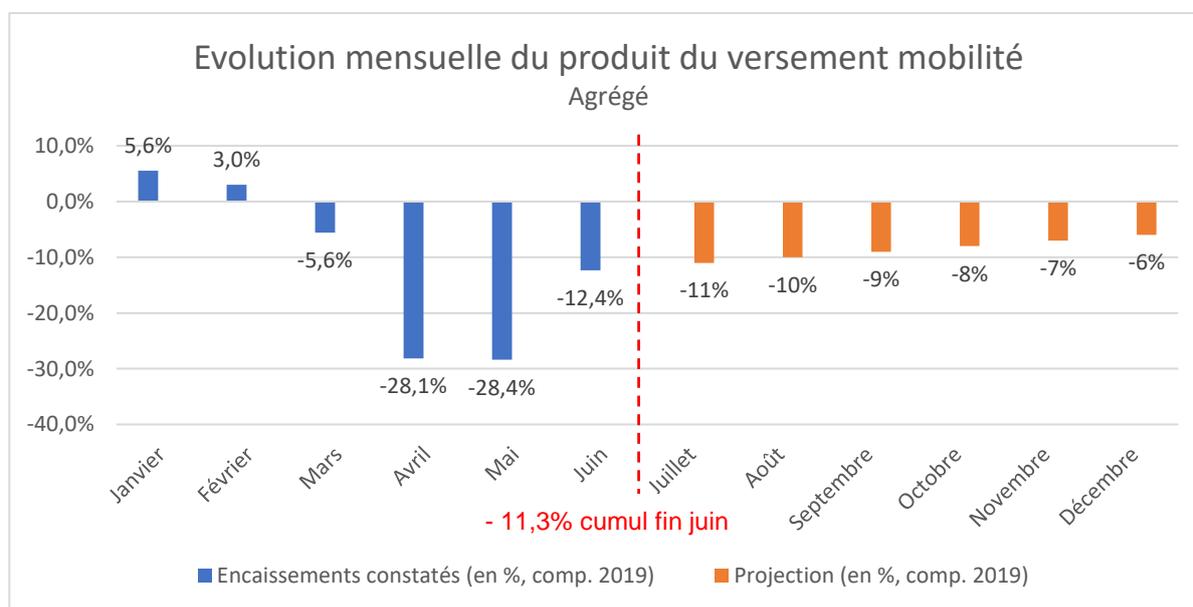
pendant plus de 12 semaines et demie. Ce chiffre paraît néanmoins largement surévalué (plusieurs demandes par salariés, écart entre demandes et chômage partiel effectif, etc...) : l'ACOSS estime le nombre de salariés réellement au chômage partiel à 6 millions. Les estimations de l'ACOSS indiquent qu'*in fine* environ 8 millions de salariés devraient avoir effectivement bénéficié du chômage partiel. Ces données ne sont pas non plus immédiatement équivalentes à une perte d'assiette du VM, dans la mesure où une part importante de ces demandes émane de petites entreprises : 31% des salariés concernés par les demandes déposées sont employés dans des entreprises de moins de 20 salariés.

(ii) Un effet recouvrement, lié au report des échéances fiscales et sociales pour les entreprises du secteur privé, qui entraîne une baisse des encaissements effectivement perçus.

Ce report mis en place dès le 12 mars pour une durée de trois mois inclut le VM qui n'est donc pas recouvré. Selon l'ACOSS, environ 1/3 des contributions dues seraient concernées. Les modalités de régularisation des charges sociales ne sont pas encore connues mais un étalement progressif jusqu'à la fin 2020, voire le début de l'année 2021, est à prévoir. Des mesures d'annulation de ces charges ont d'ores et déjà été annoncées pour le secteur du tourisme (représentant 4,6% du produit du VM). Enfin, certaines charges ne seront probablement jamais recouvrées en raison de la cessation d'activité de certaines entreprises.

Parallèlement, il convient de souligner que certaines grandes entreprises ont continué à déclarer normalement leurs cotisations alors qu'elles ont eu recours au dispositif de chômage partiel. Des régularisations sur les mois ultérieurs doivent donc être anticipées avec des réajustements à la baisse qui se traduiront par une diminution des versements aux AOM.

Les données communiquées par l'ACOSS mettent en évidence une perte cumulée de produit de 11,3% sur le premier semestre par rapport à la même période en 2019 avec notamment un rebond marqué à compter de juin. Toutefois, le rattrapage dans les prochains mois pourrait être plus lent que pour d'autres recettes fiscales, tant en raison de la reconstitution lente de la masse salariale que de l'étalement du recouvrement des contributions non payées.



Source : ACOSS - mission

L'ensemble de ces paramètres conduisent à estimer une perte globale de 10% du VM sur l'année 2020. Il convient de rappeler que cette hypothèse globale ne doit pas masquer la grande diversité de situation entre AOM. En effet, l'impact de la crise sur les recettes de chaque AOM va fortement dépendre du profil de chaque territoire : présence de secteurs d'activité particulièrement touchés par la crise (tourisme, automobile, aéronautique, construction), part d'emplois publics (non concernés par le chômage partiel ou les reports de charges), taux du VM choisis et exonérations décidées par chaque AOM, etc. Il s'agit d'une estimation plus optimiste mais proche de celles réalisées par IDFM qui estime

cette perte entre 14,5% et 22% pour l'Île-de-France et du groupement des autorités responsables de transports (GART) qui place la baisse entre 10% et 15% du produit annuel.

En 2021, le retour à la situation d'avant crise implique une reprise à plein de l'économie. Pour le produit du VM, la hausse prévisible du chômage et son potentiel impact sur la dynamique du VM doit être pris en compte, même dans l'hypothèse d'un déconfinement lent mais réussi, sans seconde vague et d'un retour à une activité économique quasi normale fin 2020. Parallèlement, une régularisation liée aux reports de paiement des entreprises est attendue, ce qui devrait permettre de nouveaux encaissements et donc un rebond. Ainsi, l'hypothèse retenue pour 2021 est celle d'une augmentation du produit du VM de 7% par rapport à 2020.

Pour 2022, l'hypothèse retenue est celle d'un retour à la dynamique du VM sur la période 2017-2019, soit une croissance de 4,1%.

(en % vs N-1)	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
VM	-10%	7%	4,1%

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

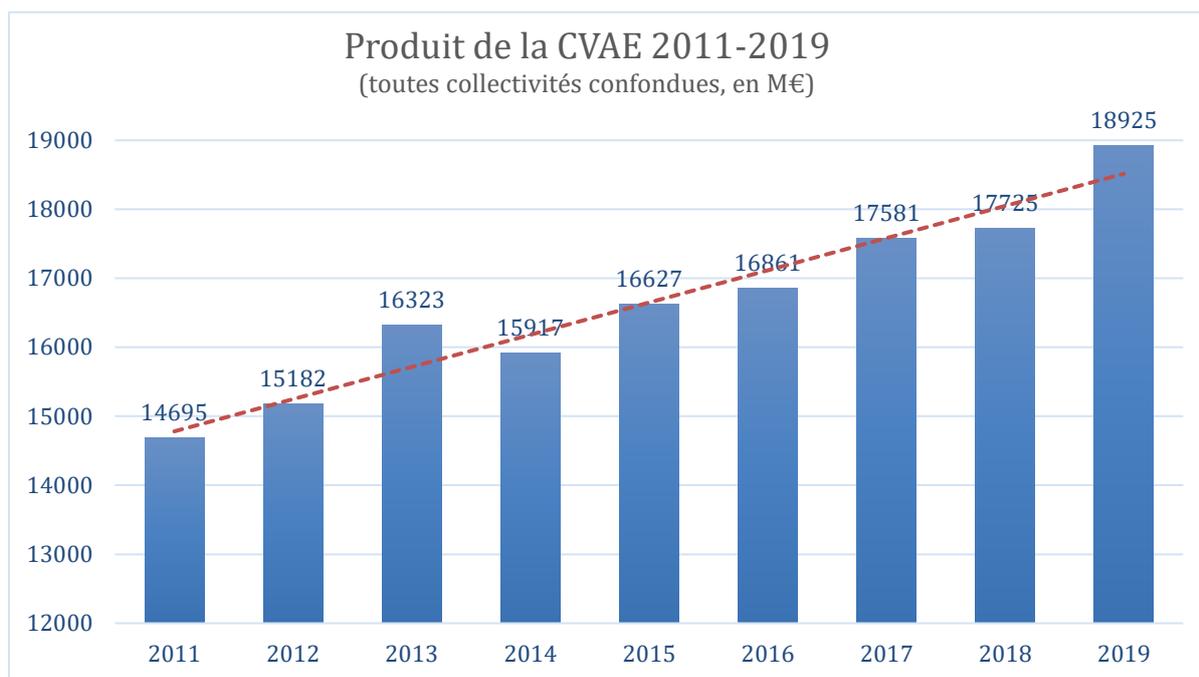
Montant 2019 En M€	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
	624	5 033	0	3 776	9 492
Dynamique 2017-2019 En M€	2017	2018		2019	
	17 581	17 725		18 925	
Définition	<p>La CVAE est un impôt auto-liquidé qui est dû par le redevable qui exerce une activité au 1er janvier de l'année d'imposition.</p> <p>Sont pris en compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le chiffre d'affaires : il sert à déterminer le seuil d'assujettissement à la CVAE et le taux effectif d'imposition de l'entreprise. Il est calculé au titre de la période de référence qui correspond en général à l'exercice clos pendant l'année d'imposition. Le chiffre d'affaires à prendre en compte pour l'assiette de la CVAE est plus large que le chiffre d'affaires comptable de l'entreprise. - La valeur ajoutée : elle constitue l'assiette de la CVAE. <p>La CVAE s'applique aux personnes physiques ou morales entrant dans le champ d'application de la CFE et dont le chiffre d'affaires hors taxe excède 152 500€. Les entreprises qui exercent à titre habituel une activité professionnelle non salariée et dont le chiffre d'affaires HT est supérieur à 152 500 € sont soumises à une obligation déclarative. Toutefois, seules les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 500 000 € HT doivent acquitter la CVAE.</p> <p>Le taux théorique de cette taxe est égal à 1,5% : il correspond au produit reversé aux collectivités territoriales. Le taux effectivement acquitté par les entreprises varie en revanche entre 0% et 1,5%, en fonction de leur chiffre d'affaires. La différence entre le taux théorique et le taux effectif est pris en charge par l'Etat à travers un "dégrèvement barémique".</p>				

Mode de versement	<p>La CVAE fait l'objet d'obligations déclaratives et de paiement s'échelonnant sur deux années civiles. En année N, l'entreprise s'acquitte d'un premier acompte au 15 juin et d'un second au 15 septembre.</p> <p>En théorie, chacun des acomptes est établi au regard de la valeur ajoutée de l'entreprise afférente à l'exercice précédent. Néanmoins, l'entreprise a la faculté, sous sa responsabilité, de moduler le montant de ses acomptes si elle considère que sa valeur ajoutée estimée de l'exercice en cours sera très différente de celle de l'exercice précédent. En mai de l'année suivante, elle réalise une déclaration pour liquider définitivement le montant de la CVAE dû et paie le solde éventuel. A l'inverse, si l'entreprise a trop versé, elle bénéficie d'une restitution d'impôt.</p> <p>Le produit de la CVAE est versé au profit des collectivités locales (26,5% pour le bloc communal, 23,5% pour les départements et 50% au profit des régions). En 2019, près de 18,9 milliards ont été versés aux collectivités territoriales.</p> <p>Les collectivités territoriales perçoivent au cours d'une année donnée les recettes encaissées par l'Etat l'année précédente qui correspondent ainsi à trois paiements : les deux acomptes versés en juin et en octobre, ainsi que le solde, versé en mai, relatif à la CVAE due au titre de l'exercice N-2. Les collectivités reçoivent donc en 2020 les recettes de CVAE recouvrées en 2019.</p>
-------------------	--

Le mode de versement de la CVAE aux collectivités peut être résumé de la manière suivante :

CVAE (base 100)	2019	2020	2021	2022	2023
Versé	18925 6,8%				
PIB		-11%	8%	2%	
Valeur ajoutée Ent	100	89,0	96,1	98,0	
	95	5,0			
Versé ENT --> Etat		84,6	4,5		
			91,3	4,8	
				93,1	4,9
Total ENT --> Etat		89,6	95,8	97,9	
Payé Etat --> CT		100	89,6	95,8	97,9
			-10,5%	6,9%	2,3%

La CVAE a apporté aux collectivités locales des ressources dynamiques sur une longue période, comme le montre le graphique ci-dessous :



Source : DGFiP - DGCL

Au regard du mode de versement de la CVAE, les collectivités locales et leurs groupements continueront à bénéficier de cette dynamique en 2020, car ils percevront le produit de l'impôt payé par les entreprises en 2019. Pour l'année 2020, la crise sanitaire n'a pas d'effet sur cette recette qui est en hausse de plus de 3% (respectivement 4,8% pour les communes, 3,4% pour les EPCI, 2,6% pour les départements et 3% pour les régions).

En revanche, ce produit devrait connaître une forte baisse en 2021 en lien avec la dégradation du PIB. L'ampleur de cette baisse est particulièrement difficile à anticiper et varie fortement d'une estimation à l'autre. Depuis sa création en 2011, le produit de la CVAE connaît une forte volatilité et son évolution est imparfaitement corrélée avec les fluctuations de l'activité économique pour plusieurs raisons liées à son assiette et à ses modalités de calcul¹⁴ :

- Le PIB intègre la valeur ajoutée produite par l'ensemble des entreprises, qui ne sont pas toutes assujetties à la CVAE, ainsi que celle des ménages et des administrations, qui ne sont pas dans le champ de l'impôt. L'assiette de la CVAE étant la valeur ajoutée marchande, celle-ci chutera donc plus fortement que le PIB en valeur ;
- A l'inverse, l'évolution du PIB est exprimée en "volume" : or, les prévisions relatives au produit des impôts doivent se fonder sur une évolution du PIB en "valeur", c'est-à-dire intégrant l'inflation ;
- La valeur ajoutée fiscale, qui constitue l'assiette de la CVAE, se distingue de la valeur ajoutée comptable ainsi que de la valeur ajoutée publiée par l'INSEE dans les comptes nationaux ;
- Les évolutions de valeur ajoutée et de CVAE ne sont pas strictement égales car la CVAE est égale au produit de la valeur ajoutée par un taux effectif d'imposition propre à chaque entreprise incluant des effets de paliers.

Ces facteurs ne suffisent toutefois pas à expliquer la volatilité de son produit. En effet, le Gouvernement, dans son rapport de 2017 au Parlement relatif à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, met également en avant les effets amplificateurs du mécanisme d'acompte sur la variation de la valeur ajoutée d'un exercice N à N+1.

Ainsi, en 2020, les entreprises redevables pourraient vouloir se saisir de la possibilité de moduler leurs acomptes pour répercuter immédiatement sur leurs paiements la chute anticipée de leur valeur ajoutée. Bien que des pénalités existent (mais semblent en réalité rarement appliquées), de nombreuses entreprises pourraient même surestimer cette baisse et verser des acomptes très inférieurs à la CVAE réellement due. Si un grand nombre d'entreprises

¹⁴ Charles GUENÉ et Claude RAYNAL, Rapport d'information n° 596 (2016-2017) *Six propositions pour corriger la CVAE*, 28 juin 2017

anticipent une baisse supérieure à celle qui se produira réellement, le montant des acomptes versés en 2020 baissera dans des proportions plus importantes que la valeur ajoutée fiscale avec des répercussions pour les collectivités territoriales en 2021 et 2022.

La prise en compte et la pondération de l'ensemble de ces éléments conduisent à des estimations très divergentes et dispersées selon les acteurs (entre -5% et -40%) qui s'expliquent moins par des divergences sur l'évolution de l'assiette de la CVAE que par des anticipations différentes du comportement des entreprises dans la modulation de leurs acomptes.

En effet, à moyen terme et malgré sa volatilité d'une année sur l'autre, l'évolution de la CVAE est proche de celle du PIB. Une hypothèse de baisse de la CVAE versée aux collectivités en 2021 supérieure à la chute de son assiette en 2020 sous-entend donc une correction à la hausse équivalente l'année suivante. A l'inverse, une hypothèse de baisse qui minimiserait la perte de produit en comparaison de la réduction de l'assiette implique qu'une part de cette baisse serait reportée en 2022. Il s'agit notamment de la prévision retenue par l'AMF ; toutefois, elle implique elle-aussi une correction à la hausse, qui se produirait alors en 2023.

Prenant en compte l'ensemble de ces éléments, l'hypothèse retenue par le présent rapport est donc celle d'une diminution de 12% du produit de la CVAE perçu par les collectivités territoriales en 2021. Il s'agit d'une estimation supérieure à la prévision de baisse du PIB retenue dans la LFR 3 (11,4%) afin de tenir compte de l'inflation (0,4%), de l'effet-taux lié à la perte de chiffre d'affaires et de l'évolution de la valeur ajoutée fiscale dont la baisse sera vraisemblablement plus forte que celle du PIB.

Le même raisonnement conduit à formuler l'hypothèse d'un rebond du produit de la CVAE versée en 2022 aux collectivités locales, soit +9% par rapport à 2021. Cette hypothèse revêt un niveau important d'incertitudes car le comportement des entreprises en 2021 reste inconnu. Ce rapport fait l'hypothèse d'une anticipation « juste » des acomptes payés par les entreprises.

(En % vs N-1)	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
CVAE	4,8%	-12%	9%

En ce sens, la mission fait deux recommandations pour réduire la volatilité de la CVAE perçue par les collectivités territoriales et accroître la visibilité sur le produit qu'elles touchent chaque année :

- Rendre la CVAE plus contemporaine en calant l'intégralité de son paiement aux collectivités territoriales sur un an seulement et non sur deux années comme c'est le cas actuellement ;
- Eviter en 2021 une sous-estimation significative du versement des acomptes par les entreprises, et ainsi un effet d'aubaine trop important pour les entreprises, en décalant à décembre le versement du deuxième acompte, avec l'obligation de tenir compte de la valeur ajoutée réellement constatée sur les 11 premiers mois de l'année¹⁵ ;
- Ces deux recommandations paraissent d'autant plus acceptables par les entreprises qu'une réflexion est en cours pour baisser les impôts de production des entreprises dès 2021 et notamment d'une baisse significative du taux de CVAE.

RECOMMANDATION 31.

Avancer le versement par l'Etat aux collectivités du solde de la CVAE en année N+1 afin que le versement sur une année corresponde à la valeur ajoutée totale de l'année précédente

RECOMMANDATION 25.

A partir de 2021, repousser à décembre le versement par les entreprises du deuxième acompte de CVAE pour tenir compte de la valeur ajoutée réelle constatée sur l'année.

¹⁵ Michel KLOPFER, *Crise sanitaire : quelles mesures juridiques prévenir l'effondrement de la recette de CVAE de 2021 pour les collectivités locales ?*, JCPA, 14 avril 2020

La cotisation foncière des entreprises (CFE)

Montant 2019 En M€	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
	618	7 385	2	-	-
Dynamique 2017-2019 En M€	2017	2018	2019		
	7 663	7 954	8 003		
Définition	<p>La CFE est due par les professionnels (entreprises et personnes physiques) exerçant à titre habituel une activité non salariée au 1er janvier de l'année d'imposition, quels que soient leur statut juridique, leur activité et leur régime d'imposition.</p> <p>Elle est calculée sur la valeur locative des biens immobiliers soumis à la taxe foncière que l'entreprise a utilisé pour son activité professionnelle au cours de l'année N-2. Elle est due dans chaque commune ou EPCI où l'entreprise dispose de locaux ou de terrain. A défaut de locaux ou lorsque la valeur locative est très faible, elle est remplacée par une base minimum fixée, en fonction du chiffre d'affaires réalisé par le redevable au cours de la période de référence, par la collectivité territoriale dans laquelle est situé le principal établissement de l'entreprise ou de la société. Ce barème est revalorisé chaque année.</p> <p>La période de référence retenue pour déterminer la base d'imposition est constituée par l'exercice clos en N-1.</p> <p>La cotisation de CFE est égale au produit de la base d'imposition (ou cotisation forfaitaire minimum) et du taux d'imposition adopté par chaque collectivité locale.</p>				
Mode de versement	<p>Le paiement de la CFE se fait en deux tranches : un acompte égal à 50% du montant de la CFE mise en recouvrement au titre de l'année N-1 doit être réglé avant le 15 juin de l'année N puis le solde doit être réglé au plus tard le 15 décembre de l'année N, déduction faite de l'acompte éventuellement versé.</p> <p>L'Etat verse mensuellement aux collectivités territoriales des avances de trésorerie (douzième de fiscalité) correspondant au montant du produit émis chaque année dans les rôles d'imposition locaux.</p>				

La CFE est assise sur une valeur de stock qui ne tient compte des variations de la conjoncture économique qu'avec retard. **La CFE ne devrait donc pas connaître de baisse immédiate en 2020 et pourrait au contraire poursuivre son rythme de progression**, lié à la revalorisation des valeurs locatives, à l'augmentation du nombre de locaux et dans une moindre mesure à l'amélioration de la valeur ajoutée des entreprises les années précédentes. La projection retenue en 2020 est donc celle de sa dynamique moyenne constatée de 2017 à 2019, corrigée du taux réel de revalorisation des valeurs locatives en LFI pour 2020. Cette estimation ne tient pas compte des éventuelles décisions d'exonération ou de baisse des taux qui pourraient être prises par les assemblées délibérantes en soutien aux entreprises face à la crise.

Ces fondamentaux devraient continuer à jouer en 2021. Toutefois, les défaillances d'entreprises pourraient contrebalancer la dynamique tendancielle de la CFE. Le présent rapport fait donc l'hypothèse d'une stagnation de son produit en 2021.

Enfin, la chute de la valeur ajoutée des entreprises redevables en 2020 devrait affecter la cotisation minimale, assise sur le chiffre d'affaires de l'avant-dernière année précédant l'année d'imposition, à partir de 2022. Les deux-tiers des redevables de la CFE sont assujettis à la cotisation minimale mais son rendement est relativement faible et représente environ 15 % du produit total de CFE. La CFE pourrait donc baisser modérément en 2022 (-1%).

(en % vs N-1)	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
CFE	1,7%	0%	-1%

1.4. LA CRISE NE DEVRAIT PAS AFFECTER LA PROGRESSION DES IMPOTS MENAGES ET D'UNE PART DE LA FISCALITE ECONOMIQUE LOCALE, MAIS MODIFIER LES DONNEES DE LA REFORME DE LA FISCALITE LOCALE

Les taxes ménages

Les impôts ménages (taxe d'habitation, taxes foncières, taxe d'enlèvement des ordures ménagères) **constituent un élément protecteur dans les ressources locales et devraient poursuivre leur dynamique.**

Montant 2019 en M€		Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
	TH	15 977	7 375	138	-	-
	TFPB	18 358	1 839		14 059	-
	TFPNB	858	230	-	-	
	TEOM	626	6 337	525	-	-
Dynamique 2017-2019 en M€		2017	2018		2019	Evolution 17/19
	TH	22 282	22 697		23 491	5,2%
	TFPB	32 729	33 628		34 256	5,5%
	TFPBN	1 054	1 067		1 088	3,6%
	TEOM	6 792	6 924		7 488	3,2%
Définition	TH	La taxe d'habitation est due par la personne qui a, à quelque titre que ce soit, la disposition de locaux imposables. Il s'agit des locaux : 1/ meublés affectés à l'habitation, ou 2/ meublés conformément à leur destination et occupés à titre privatif par les sociétés, associations et organismes privés et qui ne sont pas retenus pour l'établissement de la cotisation foncière des entreprises, meublés sans caractère industriel ou commercial occupés par les organismes de l'Etat, des départements et des communes, ainsi que par certains établissements publics. Le propriétaire d'une résidence secondaire doit la payer, même s'il paye aussi la taxe de sa résidence principale. La taxe d'habitation correspond au logement occupé au 1er janvier, même en cas de déménagement ou vente du logement.				

	TFPB	La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) est due par les propriétaires ou usufruitiers de propriétés bâties (qu'ils soient occupants ou non des lieux). Il s'agit essentiellement des locaux d'habitation, des locaux industriels et commerciaux, des sols des bâtiments et des terrains formant une dépendance indispensable et immédiate à ces constructions et des parkings.
	TFPNB	La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) est due par les propriétaires ou usufruitiers de propriétés non bâties, au 1er janvier de l'année d'imposition. Elle vise les terres et terrains situés en France.
	TEOM	La taxe sur les ordures ménagères (TEOM) est un impôt fixé par les communes et EPCI (avec ou sans fiscalité propre) afin de financer l'enlèvement, le transport et le traitement des ordures des particuliers qui y résident. Elle concerne toutes les propriétés redevables de la TFPB, dès lors qu'elles sont situées dans une zone de collecte des déchets
Mode de calcul	<p>Ces taxes sont dues pour l'année entière d'après la situation au 1er janvier de l'année d'imposition. Elles sont perçues au profit de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et, pour la TFPB, du département sur le territoire où est situé le bien.</p> <p>Le mode de calcul de l'impôt associe valeur cadastrale et taux votés par les collectivités. Ces taxes sont calculées sur la valeur locative nette cadastrale de l'habitation et de ses dépendances. La valeur locative nette est également la valeur locative cadastrale du local (diminuée d'abattements obligatoires ou facultatifs pour la taxe d'habitation). La valeur cadastrale correspond à un loyer annuel théorique que le propriétaire pourrait tirer du bien s'il était loué. Sur cette valeur locative nette, s'appliquent les taux votés par les collectivités ou calculés par l'administration. Le taux d'imposition est voté par les collectivités locales qui doivent adopter leur budget et leur taux avant le 15 avril de chaque année.</p>	
Mode de versement aux collectivités	L'État verse mensuellement aux collectivités territoriales des avances de trésorerie (douzièmes de fiscalité) correspondant au montant du produit émis chaque année dans les rôles d'imposition locaux.	

Il s'agit en effet de ressources résilientes et dynamiques de par leurs caractéristiques mêmes :

- Le produit de ces impôts et taxes repose en effet sur les valeurs locatives cadastrales qui sont indépendantes du revenu des ménages ou de l'activité des entreprises ;
- L'assiette est établie par l'administration fiscale au 1er janvier de chaque année. Ce sont donc des ressources dites "de stock", dont l'assiette et le fait générateur sont figés en début d'année ;
- Les valeurs locatives cadastrales sont elles-mêmes dynamiques, ce qui tient autant à un effet valeur, en particulier dû à la revalorisation forfaitaire des bases fixée chaque année en loi de finances initiale, qu'à un effet volume, par l'augmentation du nombre de locaux assujettis à ces impôts et taxes ;
- Les collectivités qui en bénéficient disposent d'un pouvoir de taux ;
- Enfin, il s'agit d'impôts sur rôles, dont le mode de versement par l'Etat est protecteur. Pour ces impôts, les produits versés aux collectivités sont en effet garantis à hauteur du produit voté par ces dernières dans leur budget primitif, ce qui implique en particulier la prise en charge par l'Etat des impayés.

Leur dynamisme devrait donc être préservé en 2020. D'une part, la loi de finances initiale pour 2020 a fixé le coefficient de revalorisation forfaitaire à 0,9% pour la taxe d'habitation sur les résidences principales et 1,2% pour les autres impôts et taxes assis sur les valeurs locatives cadastrales. D'autre part, les bases d'impositions sont établies à une date antérieure à la crise et leur dynamique « naturelle », au-delà de la seule revalorisation forfaitaire, devraient donc être comparables à celles des années précédentes. Leur produit sera donc dynamique quand bien même les taux votés par les assemblées délibérantes demeureraient inchangés.

Cet effet protecteur jouera essentiellement au bénéfice du bloc communal et, dans une moindre mesure, des départements : ces impôts représentent en effet 45,3% des recettes du bloc communal, 24,2% pour les départements et une fraction très marginale des RRF des régions qui ne bénéficient plus de fiscalité directe locale.

La mission fait donc l'hypothèse que les impôts ménages connaîtront en 2020 une évolution équivalente à celle des années précédentes. Cette moyenne s'établit à 2% pour la TH, 2,6% pour la TFB, 1,4% pour la TFPNB et 1,5% pour la TEOM. Elle prend en compte les revalorisations forfaitaires opérées en LFI pour 2020 ainsi que l'augmentation moyenne de l'assiette et des taux sur les trois dernières années.

Cette tendance se prolongera en 2021 et 2022 et contribuera ainsi à stabiliser les ressources des collectivités et de leurs groupements. En 2021 et 2022, les évolutions projetées sont égales à celles de 2020 pour la TEOM (1,5%), la TFPNB (1,4%) et la TFB (2,6%).

En revanche, le cas des produits de TH et de TF concernés par la refonte de la fiscalité locale mérite une attention particulière. La refonte de la fiscalité doit en effet être analysée à l'aune des conséquences de la crise sanitaire sur ces produits et sur le dynamisme des recettes des collectivités concernées (bloc communal, départements) en 2021 et en 2022.

ANALYSE DE LA REFONTE DE LA FISCALITE LOCALE A L'AUNE DE LA CRISE SANITAIRE

La réforme de la fiscalité locale aboutit à la suppression de la TH pour 80% des ménages en 2020. En 2021, la taxe d'habitation sur les résidences principales est transférée à l'Etat qui engagera alors la phase d'exonération sur trois ans des contribuables encore assujettis à cette taxe, afin qu'en 2023, plus aucun contribuable ne soit assujetti à la TH. Le système de dégrèvement est abandonné au profit d'un nouveau schéma de financement.

- 1) En 2021, les principes de la réforme ne seront pas altérés par la crise mais impliquent une moindre dynamique des recettes pour le bloc communal et les départements.**

En 2021, l'Etat supportera seul sur ses propres ressources le coût de la suppression de la TH et de la compensation intégrale des collectivités territoriales. Le manque à gagner pour les collectivités locales fera l'objet d'une compensation à l'euro près par l'Etat. La réforme entraîne néanmoins pour le bloc communal et les départements une perte de dynamique :

- Les communes bénéficieront en remplacement de la TH du transfert du produit départemental de taxe sur le foncier bâti perçu sur leur territoire. Il est calculé pour correspondre à l'ancien produit de taxe d'habitation (bases 2020 et taux 2017) et n'inclut donc aucune croissance entre 2020 et 2021.
- Pour les EPCI à fiscalité propre et la Ville de Paris, la réforme entraînera la perte de la dynamique de la TH en 2021. Ils percevront une fraction de TVA en 2021 égale au produit entre leurs bases de taxe d'habitation sur les résidences principales de 2020 et le taux qu'ils ont adopté en 2017. Ce montant de compensation leur est garanti, quelle que soit l'évolution de la TVA en 2020 par rapport à 2019.
- La refonte de la fiscalité locale entraînera également une perte de dynamique pour les départements en 2021. Pour ceux-ci, le montant de TVA 2021 sera égal au produit entre leurs bases de taxe foncière 2020 et leurs taux de 2019. Cette perte de dynamique est cependant en partie compensée par l'attribution d'une fraction de TVA supplémentaire de 250 M€.

Ces éléments conduisent, pour les besoins de l'analyse, à faire l'hypothèse d'une stricte égalité entre produits de remplacement et produits remplacés (évolution 2021 de 0%). Pour les collectivités et groupements concernés, cette stagnation ne pourra que ralentir le retour à un niveau de recettes équivalent à celui d'avant crise.

2) Le rebond attendu de l'activité économique modifie sensiblement les sous-jacents de la réforme pour les EPCI, la Ville de Paris et les départements à partir de 2022

A partir de 2022, les EPCI, la Ville de Paris et les départements bénéficieront d'une très forte dynamique de leur produit de TVA si un rattrapage de l'activité économique se matérialise en 2021. En effet, la dynamique de la TVA affectée aux EPCI et aux départements est calculée sur la base de la dynamique de la TVA nationale constatée l'année précédente.

L'hypothèse retenue par la mission d'une croissance de la TVA nationale de 13% en 2021, qui fait suite à une forte baisse en 2020, s'appliquerait donc en 2022 à la fraction affectée aux EPCI et aux départements. A la différence de la fraction affectée aux régions et à l'Etat, dont la dynamique correspond à celle de l'exercice en cours, cette hausse ne correspond pas à un rattrapage et entraîne ainsi une majoration artificielle de ce produit. Les années suivantes, la dynamique "de croisière" de la TVA s'appliquerait à ce produit artificiellement élevé.

A compter de 2022, les communes auront quant à elles toujours un pouvoir de taux sur un impôt local dynamique et résilient, la taxe foncière. Celle-ci continuera à évoluer, comme aujourd'hui, selon trois facteurs : revalorisation des valeurs locatives ; augmentation du parc foncier et augmentation moyenne des taux. Nous faisons donc l'hypothèse que le produit de TF venant remplacer la TH augmentera de 2,6% pour les communes en 2022.

L'ensemble de ces éléments peut être synthétisé comme suit :

(En % vs N-1)	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
TH	2,0%	0%	2,6%
TFPB	2,6%	2,6%	2,6%
TFPNB	1,4%	1,4%	1,4%
TEOM	1,5%	1,5%	1,5%
TVA affectée aux EPCI et aux départements	-	-	13%

L'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER)

Montant 2019 En M€	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
	71	561	0	294	633
Dynamique 2017-2019 En M€	2017	2018		2019	
	1 527	1 538		1 559	

Définition	<p>Les IFER sont dus chaque année par l'exploitant au 1er janvier de l'année d'imposition d'une installation entrant dans le champ d'application d'une des IFER (9 au total). L'IFER concerne les entreprises exerçant leurs activités dans le secteur de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications.</p> <p>Chaque catégorie d'installation fait l'objet de règles d'assiette et de calcul spécifiques. Leur calcul est fondé sur l'application d'un tarif à une capacité de production (puissance électrique installée par exemple). Le montant de l'IFER est revalorisé chaque année en loi de finances.</p> <p>Comme la qualité de propriétaire d'une installation, la capacité de production est appréciée au 1er janvier de l'année d'imposition.</p>
Mode de versement	<p>Les IFER sont exigibles au plus tard le 15 décembre de l'année d'imposition. L'Etat verse mensuellement aux collectivités territoriales des avances de trésorerie (douzième de fiscalité) correspondant au montant du produit émis chaque année dans les rôles d'imposition locaux.</p>

Le dynamisme des IFER devrait être préservé en 2020.

Comme pour les impôts ménages, **les IFER sont des impôts de stock et leur produit est donc indépendant des fluctuations économiques constatées au cours de l'année.** Ils ne sont donc pas sensibles à la crise en 2020 et continueront de croître selon leur rythme habituel qui est déterminé par :

- Le coefficient de revalorisation des tarifs fixé en loi de finances initiale (pour 2020 à 1%) ;
- La dynamique propre de l'assiette, hors revalorisation.

Enfin, il s'agit d'impôts sur rôle, versés par l'Etat par le biais des douzièmes de fiscalité. Pour ces impôts, les ressources des collectivités en 2020 sont donc garanties à hauteur du produit voté par ces dernières dans leur budget primitif.

Ainsi, sur la base de la revalorisation des tarifs fixée pour 2020 et de l'évolution moyenne 2017-2019 hors revalorisation, l'évolution attendue en 2020 s'établit à 1,4% pour les IFER. Cette tendance se prolongera en 2021 et 2022 et contribuera ainsi à stabiliser les ressources des collectivités et de leurs groupements. Pour ces deux années, les évolutions projetées sont donc similaires à celles de 2020 (1,4%).

	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
(en % vs N-1)			
IFER	1,4%	1,4%	1,4%

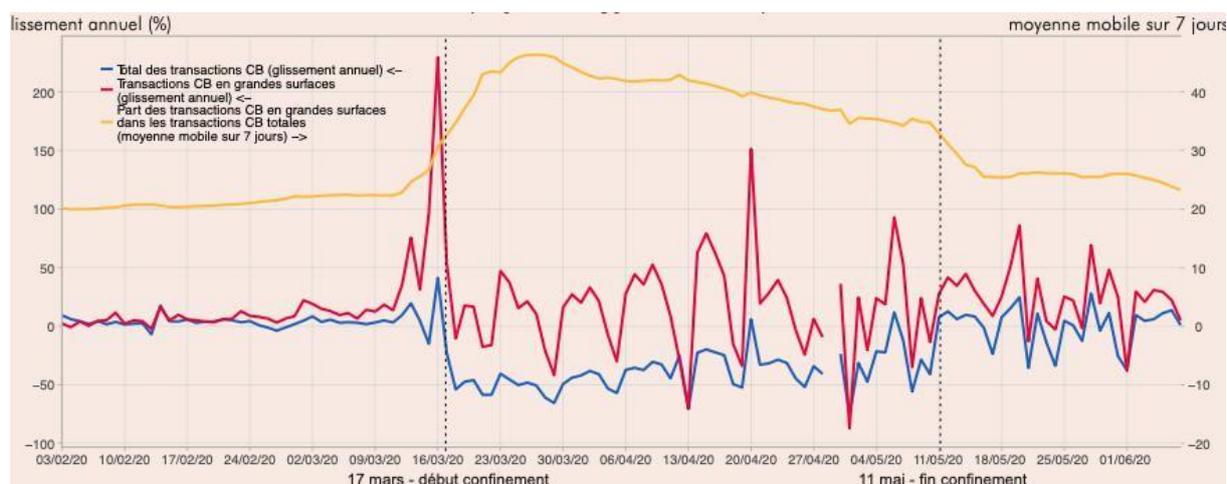
La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)

Montant 2019 En M€	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
	21	771	-	-	-
Dynamique 2017-2019 En M€	2017	2018		2019	
	942	774		792	
Définition	La TASCOM est due par les commerces, quels que soient les produits vendus au détail, situés en France, exploitant une surface de vente au détail de plus de 400m2 et réalisant un chiffre				

	<p>d'affaires hors taxe à partir de 460 000€.</p> <p>Elle est calculée sur la base des éléments (chiffre d'affaires, superficie) de l'année N-1, sauf pour les redevables de la taxe au titre de la cessation définitive d'activité de l'établissement en cours d'année, pour lesquels la taxe est calculée sur la base des éléments de la période allant du 1er janvier à la date à laquelle est intervenue la cessation.</p> <p>Le taux de la TASCOM peut être modulé sur décision des organes délibérants qui peuvent appliquer aux montants de la taxe un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2.</p> <p>Elle est payée chaque année par les propriétaires au 1er janvier de l'année d'imposition d'un établissement entrant dans le champ d'application de la TASCOM.</p>
Mode de versement	<p>La TASCOM est déclarée et versée par les contribuables assujettis avant le 15 juin, soit en totalité soit sous la forme d'un acompte et d'un solde pour une partie pour les redevables concernés.</p> <p>Seuls les montants acquittés, et non les montants dus, sont reversés la même année aux collectivités locales qui ont la charge des dégrèvements prononcés par l'administration fiscale. L'Etat verse mensuellement cette ressource aux collectivités territoriales par le biais de douzième de fiscalité, sur la base des produits perçus l'année précédente.</p>

La TASCOM devrait également demeurer stable en 2020 voire connaître une légère progression. Le taux de la TASCOM est inchangé en 2020 et l'hypothèse d'une faillite de certains exploitants sous l'effet de la crise avant le 15 juin, conduisant à moduler à la baisse pour ces redevables les éléments de calcul de la TASCOM, paraît improbable ou marginale.

La TASCOM étant calculée sur le chiffre d'affaires N-1, elle pourrait subir les effets de la chute de la consommation des ménages constatée en 2020. Toutefois, cette taxe est majoritairement due par les exploitants de grandes surfaces (surface de vente au détail supérieure à 400 m²) qui ont été plus largement épargnés par la moindre consommation que les petits commerces et les points de vente spécialisés et pour lesquels les fermetures ont été moins nombreuses. En effet, les données de consommation relevées par l'Insee montrent, sur la base des transactions par carte bancaire, que le confinement aurait entraîné des comportements de report de consommation, conduisant à accroître les achats en grande surface relativement aux autres lieux de vente. La consommation en grande surface est ainsi restée stable voire supérieure à son niveau de 2019 au cours des cinq premiers mois de l'année.



Source : INSEE

L'ensemble de ces éléments conduit à estimer que le produit de la TASCOM devrait être épargné par la crise en 2021 comme en 2022. Dès lors, il est projeté que son produit suivra une dynamique proche de celle constatée les années précédentes, soit 2,5% par an (croissance moyenne 2017-2019).

(En % vs N-1)	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
TASCOM	2,5%	2,5%	2,5%

1.5. LE CONFINEMENT ET LA REPRISE GRADUELLE DE LA FREQUENTATION DES LIEUX PUBLICS ENTRAINENT UNE FORTE CHUTE DES RECETTES ISSUES DE L'EXPLOITATION DU DOMAINE ET DES SERVICES PUBLICS

Pour rappel, les recettes tarifaires représentent environ 5% des recettes réelles de fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales et se chiffrent à 10,4Md€ (hors IDFM), réparties comme suit :

		Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions	Total CT
Montant 2019 En M€	Stationnement et occupation du domaine public	1 208	156	83	73	-	1 520
	Redevances des droits et services à caractère culturel	319	104	26	21	-	470
	Redevances et droits des services à caractère sportif et de loisir	376	254	38	7	-	676
	Redevances et droits des services à caractère social	802	161	35	32	-	1 029
	Redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement	1 823	156	126	7	-	2 112
	Transport de voyageurs	13	738	472	-	TER : 1 030 (2017) IDFM : 3 984 (2018)	6 236

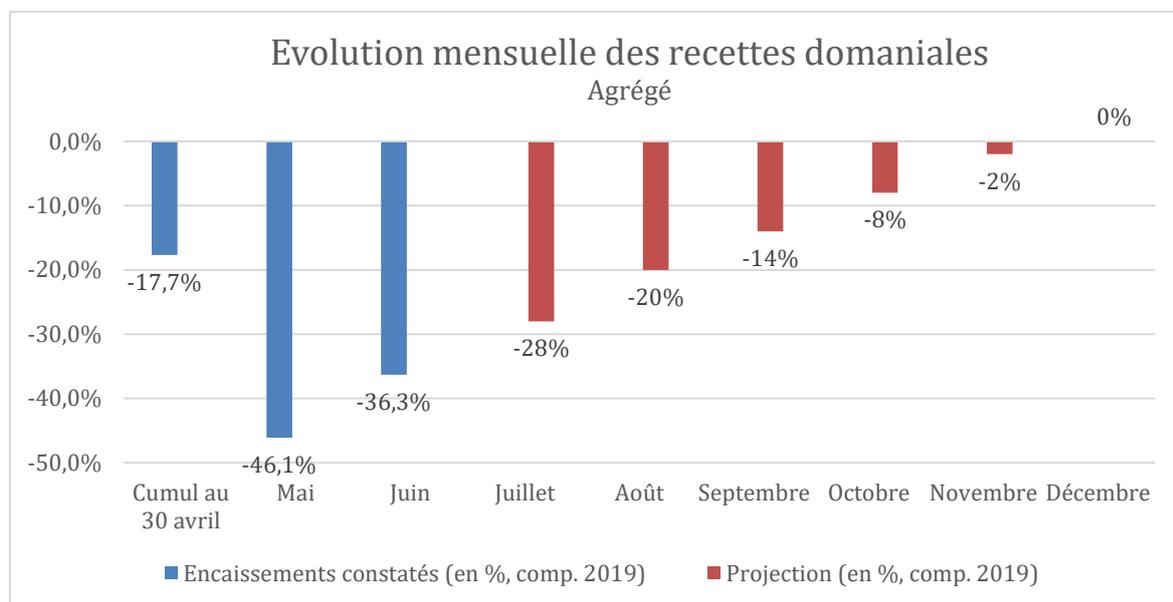
Source : DGFIP - DGCL

Les recettes issues de l'exploitation des services et du domaine public

La chute de la fréquentation des espaces publics au cours de l'état d'urgence sanitaire (droits de terrasse, stationnement...) a été très forte et se poursuit encore aujourd'hui. Elle ne peut être compensée par des économies de fonctionnement. Il est également nécessaire de tenir compte des nombreuses décisions de réduction ou

d'exonération prise par les collectivités au bénéfice des occupants du domaine public, ce qui conduit à majorer la perte de produit estimée.

La mission fait l'hypothèse d'une baisse des recettes issues de l'exploitation du domaine de 21% en 2020. Ce scénario tient compte du suivi infra-annuel des comptes qui fait état d'un produit en recul de 29% sur six mois par rapport à 2019. Il tient également compte d'un retour très progressif à une fréquentation normale, en cohérence avec la réouverture tardive de nombreux établissements, l'annulation d'événements et la chute de l'activité touristique.



Les recettes issues de l'exploitation des services publics correspondent essentiellement au prix facturé par la collectivité à l'utilisateur du service dans quatre postes principaux : les services culturels, les services à caractère sportif et de loisir, les services à caractère social ainsi que les services périscolaires et d'enseignement. Ces ressources ne retrouveraient leur niveau normal que très progressivement.

En lien avec les consignes de distanciation sociale, le confinement et la fermeture des lieux d'accueil du public, ces recettes ont fortement chuté. De nombreux services publics locaux sont concernés :

- La fermeture des cantines ;
- La fermeture structures d'accueil de garde d'enfants (centres de loisirs, crèches, etc).
- La fermeture des campings municipaux ;
- La perte sur les billetteries d'équipements sportifs et culturels (piscines, stades, équipements couverts, musées, bibliothèques, etc.) ;
- Des pertes d'intéressements touchés sur certaines infrastructures.

A titre d'exemple, la commune de la Roque-d'Anthéron (5 500 habitants) estime sa perte de recettes issues de l'exploitation de services publics à 55 K€. De même, la commune de Duilhac-sous-Peyrepertuse, qui dispose d'un château sur son territoire, estime les pertes de recettes tarifaires issues de redevances des droits et services à 155 K€ sur l'année (dont 153 K€ liés aux pertes d'entrées du château).

Ces recettes ne retrouveraient leur niveau que très progressivement. Les ressources sont très inégalement réparties entre les collectivités, d'une part en fonction de l'amplitude de l'offre de services, et, d'autre part, selon les modes de gestion retenus. Les communes touristiques apparaissent beaucoup plus exposées que les autres à un risque de réduction du produit des services. Les données issues des comptes permettent d'affiner l'estimation de la perte annuelle à la lumière des produits comptabilisés au premier semestre. **En cumul au 30 juin, ces recettes sont en recul de -30 à -40%.**

Au regard de ces données, la mission fait l'hypothèse d'une baisse de 20% pour les droits et redevances à caractère social et de 25% pour les autres redevances (périscolaires et d'enseignement, culturel, sportif et de loisir)

Certaines de ces recettes ne sont pas comptabilisées dans les budgets locaux car elles sont perçues par les délégataires, comme cela peut être le cas pour l'exploitation d'un équipement sportif ou culturel. Ces pertes peuvent toutefois dégrader davantage les équilibres des budgets locaux car ceux-ci seront dans la plupart des cas appelés à soutenir leurs co-contractants. **La mission a donc aussi intégré à l'analyse la baisse des redevances versées par les fermiers ou concessionnaires** qui exploitent des services publics pour le compte des collectivités. Cette baisse est estimée dans des proportions proches de celles de la baisse du PIB (-11%).

Enfin, les recettes issues de la vente de récolte et de produits forestiers font l'objet de la même hypothèse (-11%).

Ce panier de ressources devrait retrouver un rendement normal dès la fin de l'année 2020. En 2021, ce rendement pourrait donc progresser fortement par rapport à l'année 2020 où le produit des ventes de biens et services a été amputé de plusieurs semaines d'activité et rattraper presque intégralement le manque à gagner dû à la crise. En 2022, il est projeté un retour à la croissance moyenne constatée dans les trois années précédant la crise.

(En % vs N-1)	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
Ventes de récoltes et de produits forestiers	-11%	7%	4,1%
Stationnement et occupation du domaine public	-21%	20%	4,1%
Redevances des droits et services à caractère culturel	-25%	30%	4,1%
Redevances des droits et services à caractère sportif et de loisir	-25%	30%	4,1%
Redevances des droits et services à caractère social	-20%	25%	4,1%
Redevances des droits et services périscolaires et d'enseignement	-25%	30%	4,1%
Redevances versées par les fermiers et concessionnaires	-11%	7%	4,1%

Le cas particulier des recettes des services de transport de voyageurs

Dans les services de transport de voyageurs, la perte serait supérieure, de l'ordre de 35% des recettes annuelles, en raison d'un effet d'hystérèse plus fort lié à la reprise lente de la fréquentation.

Les recettes tarifaires ont chuté drastiquement pendant le confinement sous le coup de plusieurs effets :

- Durant l'ensemble de la période de confinement, **la fréquentation a chuté à 90 à 95% de son niveau habituel**
- Certains réseaux ont fait le **choix de la gratuité temporaire** puisque la vente à bord a été interdite tout comme la montée par l'avant (impossibilité de valider les titres de transport). Pour les réseaux non dotés de solutions dématérialisées pour l'achat de titres, la gratuité a été la seule option possible ;
- **Des mesures de dédommagement des abonnés ont été mises en place par certains réseaux.**

Si depuis le déconfinement, les pertes commerciales se sont réduites, elles se poursuivent notamment du fait du maintien de l'obligation de distanciation sociale dans les transports, l'appel massif au télétravail, la fermeture d'un certain nombre d'activités économiques après le 11 mai et le coup d'arrêt porté au tourisme. Les mesures de distanciation sociale annoncées depuis le déconfinement limitent fortement le nombre de personnes pouvant embarquer. Ainsi, si la plupart de transports publics sont remontés à une offre de l'ordre de 70 à 80%, pour atteindre 100% dans les prochaines semaines, la fréquentation remonte plus progressivement (entre 20% et 40%). De plus, le décret du 11 mai 2020 impose une vente à bord sans contact entre l'utilisateur et le conducteur, celle-ci est difficile à mettre en place pour certains opérateurs qui ont été contraints de maintenir la gratuité.

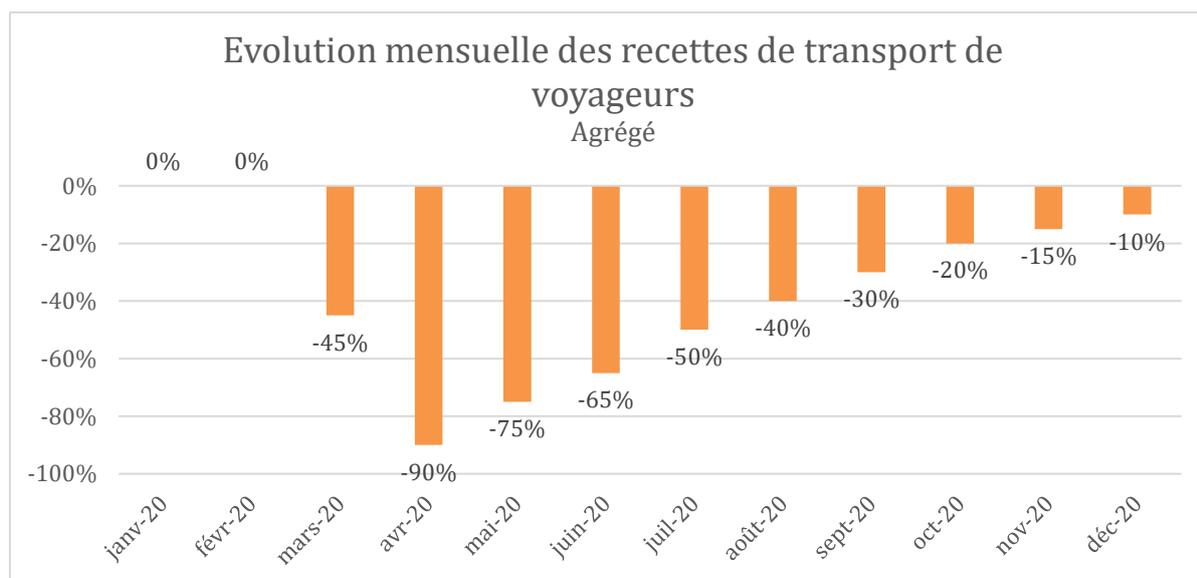
Une enquête réalisée par le GART auprès de ses adhérents a permis de faire émerger les prévisions suivantes, réalisées pour leur propre compte par plusieurs AOM :

(en M€)	RRF 2019	Recettes tarifaires	Perte estimée	Perte en VA
Nice	372	46,0	-43%	-20,0
Tours	93	22,0	-39%	-8,5
Lens	99	6,3	-32%	-2,0
Bayonne	97	5,0	-40%	-2,0
Nevers	26	3,0	-16%	-0,5
Amiens	145	5,5	-45%	-2,5
Chambéry	75	4,7	-53%	-2,5
Mulhouse	165	10,0	-43%	-4,3
Aix-Marseille	982	120,0	-38%	-46,0
Lyon	855	257,0	-39%	-100,0
Total	2909	479,5	-39%	-188,3

Source : GART, mission. Enquête mai 2020

La mission constate donc qu'un faisceau d'éléments permet d'anticiper que les effets de la crise sur les recettes tarifaires des services de transport seront importants et durables :

- D'une part, les pertes de recettes observées pendant la durée du confinement correspondent à une perte d'environ 90% pendant deux mois ;
- D'autre part, les recettes commerciales connaîtraient une remontée progressive de 45% à 90% de leur niveau habituel entre mi-juin et décembre 2020.



Source : mission

En conséquence, la mission fait le choix d'une hypothèse prudente d'une perte de recettes annuelles de 35% pour les services de transports publics qui s'appuie sur un scénario de baisse durable dans lequel la fréquentation demeurerait très inférieure à son niveau normal jusqu'à la fin de l'année. Il s'agit toutefois d'un scénario légèrement plus optimiste que ceux retenus par IDFM (entre 32% et 42%) et le GART (40%).

Le retour à la situation « normale » implique une reprise à plein de l'économie et de l'ensemble des déplacements, y compris ceux liés au tourisme. Plusieurs risques spécifiques aux transports sont cependant à envisager pour l'année 2021 :

- Un impact durable sur les transports urbains est probable : se pose la question du retour de la confiance des usagers dans les transports publics, en lien notamment avec la peur de la contamination ;
- Des recommandations de mobilité réduite pour les publics fragiles ou dissuasives sur les déplacements longs ;
- La généralisation du télétravail, la sous-activité durable de certains secteurs ou encore le report modal (vélo, trottinette, etc...) viendraient impacter la mobilité des actifs ;

En 2021, le rebond de ces recettes pourrait être plus lent que pour d'autres services. Cela conduit la mission à formuler une hypothèse de hausse prudente (+25% par rapport à 2020) et à appliquer, pour 2022, la croissance moyenne des recettes issues de la vente de biens et services (+4,1%).

(En % vs N-1)	Hypothèses retenues		
	2020	2021	2022
Transports de voyageurs	-35%	25%	4,1%

2. Les concours financiers et les garanties de l'Etat jouent le rôle de stabilisateur automatique

L'ensemble des concours financiers a légèrement progressé à périmètre constant sur les trois dernières années de versement (2018-2020). En particulier, la DGF qui est demeurée stable. Celle-ci a été répartie et versée suivant le calendrier habituel, ce qui a contribué à sécuriser la trésorerie de nombreuses collectivités et à leur assurer de la visibilité, particulièrement importante en temps de crise. **Cette stabilité des concours financiers de l'Etat concerne 17,2% des recettes réelles de fonctionnement, toutes strates de collectivités confondues.**

(en M€)		Exécution 2018	Exécution 2019	LFI 2020	Evolution 18-20
Dotations de fonctionnement		35 515	35 887	36 234	2%
<i>dont</i>	<i>DGF</i>	26 960	26 948	26 847	-0,4%

Les dispositions législatives et constitutionnelles prévoient plusieurs mécanismes protecteurs garantissant le niveau de plusieurs ressources fiscales locales. Ces planchers concernent trois taxes affectées aux départements et aux régions :

- La TICPE et la TSCA des départements ;
- La TICPE des régions ;
- La TVA des régions.

L'ensemble de ces mécanismes peut être résumé comme suit :

En M€

Départements	Fondement juridique	Droit à compensation (DAC) 2019	TSCA versée en 2019	TICPE versée en 2019	Différence entre montant versé et DAC
TICPE et TSCA	Art. 52 LFI 2005 (loi LRL)	2 822	2 853	666	697
TICPE	Art. 59 LFI 2004 (RMI)	5 049	-	5 049	-
TICPE	Art. 51 LFI 2009 (RSA)	911	-	911	-
TICPE	LFI et LFR 2016 (Mayotte - RSA et aide sociale à l'enfance)	26	-	26	-

Source : DB – mission

En M€

Départements	Fondement juridique	Droit à compensation (DAC) 2019	Montant 2019	Différence entre montant versé et DAC
TICPE	Art. 40 LFI 2006 (LRL)	3 492	3 508	16
TICPE	Art. 41 LFI 2014	301	301	-
TICPE	Art. 38 LFI 2016)	61	61	-
TVA	LFI 2018	4 025	4 291	266

Source : DB - mission

Ces garanties résultent avant tout du droit constitutionnel à la compensation financière des transferts de compétences successifs de l'Etat vers ces deux strates (art. 72-2 de la Constitution). Ces transferts doivent s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes aux dépenses affectées, l'année du transfert, par l'Etat à l'exercice des compétences transférées.

Elles peuvent également découler de dispositions législatives, à l'instar du transfert aux régions d'une fraction de TVA en remplacement de la DGF : dans ce cas, le législateur a fait le choix d'apporter aux régions l'assurance que cette fraction ne pourrait être inférieure à la DGF versée en 2017 et ainsi de mettre à la charge de l'Etat une part du risque lié à l'évolution future de cette recette.

Par conséquent, les pertes envisagées sur ces recettes fiscales et qui resteront à la charge des régions et des départements ne pourront dépasser un certain montant, largement indépendant de la perte qui sera réellement constatée. L'Etat sera en effet amené à compenser sur ces propres recettes les pertes excédant les planchers fixés.

L'application de ces garanties et des hypothèses de pertes formulées par la mission conduit à la répartition suivante :

en M€

Régions	Fondement juridique	Perte totale estimée en 2020	Perte à la charge des régions	Perte à la charge de l'Etat
TICPE	Art. 40 LFI 2006 (LRL)	- 526	- 16	- 510
TICPE	Art. 41 LFI 2014	- 45	-	- 45
TICPE	Art. 38 LFI 2016	- 9	-	- 9
TVA	LFI 2018	- 760	- 266	- 494
Total	-	- 1340	- 282	- 1048

Source : DB - mission

NB : il convient de rappeler qu'une partie de la TICPE des régions (« l'ancienne part modulable » et la part Grenelle) ne bénéficient pas de garanties de l'Etat.

en M€

Départements	Fondement juridique	Perte totale estimée en 2020	Perte à la charge des départements	Perte à la charge de l'Etat
TICPE et TSCA	Art. 52 LFI 2005 (loi LRL)	- 100	- 100	-
TICPE	Art. 59 LFI 2004 (RMI)	- 757	-	- 757
TICPE	Art. 51 LFI 2009 (RSA)	- 137	-	- 137
TICPE	LFI et LFR 2016 (Mayotte - RSA et ASE)	- 4	-	- 4
Total	-	- 998	- 100	- 898

Source : DB - mission

Il apparaît ainsi que l'Etat sera amené à prendre en charge, sous la forme d'une réduction de ses recettes fiscales et afin de remplir ses obligations législatives et constitutionnelles, près de 800 M€ de pertes fiscales des départements et 1 Md€ de pertes fiscales des régions.

83% de la perte de TICPE, TVA et TSCA des régions et départements est absorbée par l'Etat. En 2021 et 2022, la dynamique des recettes conduira l'Etat à réduire ses garanties. Le produit des impôts concernés pourrait en revanche rester durablement inférieur au droit à compensation.

3. La péréquation horizontale ne sera pas affectée par la crise mais son maintien pose la question de la soutenabilité des prélèvements pour certaines collectivités

3.1. LES FONDS DE PEREQUATION DU BLOC COMMUNAL NE SERONT PAS AFFECTES PAR LA CRISE MAIS POURRONT POSER DES DIFFICULTES LOCALISEES DE SOUTENABILITE DES PRELEVEMENTS

Il existe deux fonds de péréquation horizontale pour le bloc communal, le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), dont les montants sont respectivement d'1 Md€ et de 350 M€.

Ces dispositifs n'évolueront pas avec la crise. A la différence des fonds départementaux, ces deux dispositifs ne sont pas assis sur une seule ressource fiscale sensible à la crise mais ont une vocation plus large de péréquation des ressources et des charges. En outre, leur montant total est déterminé *ex ante* par la loi.

Le FPIC

Le FPIC a été créé suite à la suppression de la taxe professionnelle et a pour objet de réduire les inégalités de ressources et de charges au sein du bloc communal. Il est prélevé et reversé à l'échelle de l'ensemble intercommunal (EI – regroupement d'un EPCI et de l'ensemble de ses communes membres).

Les EI dont le potentiel financier est supérieur à 90% de la moyenne nationale font l'objet d'un prélèvement qui est reversé aux ensembles intercommunaux les plus pauvres selon des indicateurs de revenu par habitant et d'effort fiscal.

Une fois les montants de prélèvements et de reversements calculés au niveau de l'EI, ils sont répartis selon la population et le potentiel financier des communes membres et à l'EPCI selon son niveau d'intégration.

Le montant total du FPIC est, en 2020, stable à hauteur d'un milliard d'euros. Ce montant est inchangé depuis 2016.

En revanche, après une stabilité en 2019, la loi de finances pour 2020 prévoit une reprise de la hausse du FSRIF de 20 M€. Le montant prélevé et reversé au titre du fonds s'établit donc à 350 M€, contre 330 M€ en 2019.

Cette augmentation pose la question de la soutenabilité des prélèvements pour des communes qui peuvent par ailleurs connaître des baisses de recettes à plusieurs titres. Les communes considérées comme aisées pour la répartition seront probablement touchées de manière plus importante par ces baisses de recettes et donc connaîtront un effet ciseaux relatif avec la hausse du prélèvement. Ainsi, Paris porte la moitié de la hausse de 20 M€ du FSRIF en 2020.

Par ailleurs, indépendamment de la crise, la refonte de la fiscalité locale affecte les indicateurs financiers utilisés pour la répartition des fonds de péréquation. Cette question fait l'objet de travaux menés sous l'égide du CFL.

3.2. LA PEREQUATION DEPARTEMENTALE SERA FORTEMENT AFFECTEE PAR LA CRISE EN 2020 COMME EN 2021

Les deux fonds de péréquation départementaux ont été créés à la suite de la suppression de la taxe professionnelle, afin de mieux harmoniser sur le territoire national la répartition des recettes fiscales constituant le nouveau panier de ressources des départements (les DMTO et la CVAE).

Le fonds national de péréquation des DMTO

Ce fonds a été créé en loi de finances pour 2020 par le regroupement de trois anciens fonds départementaux. Il fait l'objet de deux prélèvements :

- Un premier prélèvement égal à 0,34% du montant de l'assiette des DMTO perçus l'année précédant la répartition qui touche tous les départements et dont le montant varie donc chaque année ;
- Un second prélèvement d'un montant fixe de 750 M€ qui touche les seuls départements dont l'assiette des DMTO est supérieure à 75% de la moyenne nationale.

Le reversement est effectué au sein de trois enveloppes, qui reprennent les modalités de répartition des trois fonds préexistants. Ces trois enveloppes sont réparties aux départements les plus fragiles au regard de leur potentiel financier, de leur population, du revenu par habitant, du niveau de DMTO par habitant et du reste à charge au titre des AIS.

Il est toutefois possible d'agir sur le niveau du fonds. En effet, les sommes mises en répartition peuvent faire l'objet d'une mise en réserve lorsque le montant des deux prélèvements dépasse 1,6Md€. La mise en réserve n'a pas d'impact sur le montant des prélèvements mais modifie le montant des reversements : les montants prélevés et mis en réserve ne sont pas reversés.

Les sommes aujourd'hui mises en réserve au titre de ce fonds de garantie s'élèvent à 120M€ et correspondent aux sommes mises de côté en 2018 sous le régime de l'ancien fonds DMTO.

En 2020, le prélèvement total atteint un point haut historique, en lien à la fois avec les nouvelles modalités du fonds et avec la hausse des DMTO. Il s'élève ainsi à 1,68 Md€, contre 1,54 Md€ en 2019, soit une hausse de 140 M€. Ce niveau élevé signifie à la fois une augmentation sensible des prélèvements pour les départements les plus aisés mais également des reversements plus forts en direction des départements les plus fragiles. Cette hausse était toutefois prévisible et correspond aux objectifs poursuivis lors de la réforme du fonds.

En 2021, l'effet inverse se produirait. Si le premier prélèvement est d'un montant fixe et ne sera pas touché, le second baisserait fortement et passerait de 929 M€ en 2020 à 650 M€ en 2021, alors même que le produit des DMTO devrait rebondir après le point bas atteint en 2020. Le montant total du fonds atteindrait 1,4 Md€, soit 280 M€ de moins qu'en 2020.

A compter de 2022, le rebond des DMTO en 2021 devrait entraîner, toutes choses égales par ailleurs, une remontée du niveau du fonds.

Le fonds de péréquation de la CVAE

Le fonds CVAE a pour objet de réguler à la fois le « stock » et le « flux » de CVAE entre les départements, en prélevant les départements les mieux dotés à ce titre et en reversant les sommes ainsi prélevées selon des critères de ressources et de charges mais également via un mécanisme de limitation de la baisse de CVAE perçue par les départements d'une année sur l'autre :

- Le prélèvement est défini selon le stock de CVAE (si un département bénéficie d'un produit supérieur à 90% de la moyenne) et de sa dynamique (si la CVAE d'un département croît plus vite que la moyenne nationale).
- S'agissant du reversement, il est réparti en fonction de critères péréquateurs (potentiel financier, nombre de bénéficiaires du RSA, revenu...). Toutefois, une quote-part est prélevée sur ce reversement à destination des départements dont le produit de CVAE perçu l'année de répartition baisse de plus de 5% par rapport au produit de l'année précédente. Dans ce cas, ils perçoivent, au sein du fonds, une attribution ramenant leur perte de CVAE à 5%.

Ce fonds est d'un montant beaucoup moins élevé que le fonds DMTO : le prélèvement s'élevait ainsi à 56 M€ en 2019.

Le fonds fonctionnerait normalement en 2020. Au vu de la dynamique enregistrée de CVAE entre 2018 et 2019, le prélèvement total (et donc le reversement) connaît une légère augmentation, sans constituer un facteur déstabilisant pour les finances des départements favorisés ni un amortisseur significatif pour les départements fragiles confrontés à des pertes de recettes.

En revanche, le fonds CVAE ne pourra pas fonctionner à droit constant en 2021. Si le prélèvement continuait de fonctionner sans subir aucun impact de la crise sanitaire (car il serait fondé sur la CVAE perçue en 2020), le reversement ne pourrait plus fonctionner à droit constant. Si la CVAE baissait uniformément de 14% en 2021 pour tous les départements (hypothèse retenue par la mission), environ 300 M€ seraient nécessaires pour ramener l'ensemble des départements à une baisse de CVAE limitée à 5% d'une année sur l'autre. Même en asséchant l'intégralité du reversement, la quote-part serait donc insuffisante pour atteindre l'objectif légal.

Ce mécanisme, prévu pour aider ces collectivités en cas de perte momentanée et localisée de produit de la CVAE ne fonctionne donc pas en cas de perte généralisée.

Le FSRIF

Le FSRIF a pour objectif de soutenir les communes d'Île-de-France qui ne disposent pas de ressources suffisantes et de réduire les écarts de richesses dans la région capitale. Les communes qui ont un potentiel financier supérieur à la moyenne francilienne font l'objet d'un prélèvement qui est reversé aux communes de plus de 5 000 habitants fragiles au regard d'indicateurs tels que le potentiel financier, le revenu des habitants, la population et le nombre de logements sociaux.

La répartition du fonds doit, chaque année, être soumise à un comité dédié, placé auprès du PRIF et constitué des présidents de conseils départementaux, du président du conseil régional, de trois présidents d'EPCI élus par leurs pairs et de treize maires, également élus.

Le prélèvement porte principalement sur les communes aisées de la région, soit principalement Paris et les communes de sa banlieue ouest. Le reversement bénéficie pour sa part aux communes fragiles d'Île-de-France, notamment dans la banlieue nord de Paris.

Créé en 2014, le fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France (FSDRIF) est un mécanisme de péréquation propre à l'Île-de-France. Le montant de ce fonds est fixé à 60M€. Trois départements sont classiquement contributeurs (Paris, Hauts-de-Seine et Yvelines) et les cinq autres bénéficient du reversement. La contribution est plafonnée : elle ne peut dépasser 30M€ pour un département donné, ni excéder 10% des recettes réelles de fonctionnement du département, une fois pris en compte les prélèvements au titre du fonds DMTO et du fonds CVAE l'année précédente.

Le FSDRIF sera relativement peu touché par la crise sanitaire dans son fonctionnement. Son montant est en effet défini ex ante et il ne fait pas appel aux ressources perçues au titre d'une seule imposition. Les prélèvements sont globalement stables et donc prévisibles d'une année sur l'autre et les contributeurs changent peu.

3.3. LE FONDS DE PEREQUATION DES RESSOURCES REGIONALES

Les ressources prises en compte pour le calcul du fonds de péréquation sont les ressources post taxe professionnelle, soit la CVAE régionale, le produit des IFR et la DCRTP, majorées ou minorées du reversement ou du prélèvement au titre du FNGIR.

Le montant du prélèvement correspond à la totalité de l'écart constaté entre les produits effectivement perçus par la région et les produits qu'elle aurait dû percevoir s'ils avaient évolué conformément au taux de croissance moyen de ces produits pour l'ensemble des régions, dans une limite de 50% de l'écart entre les ressources considérées pour la répartition et celles perçues en 2011.

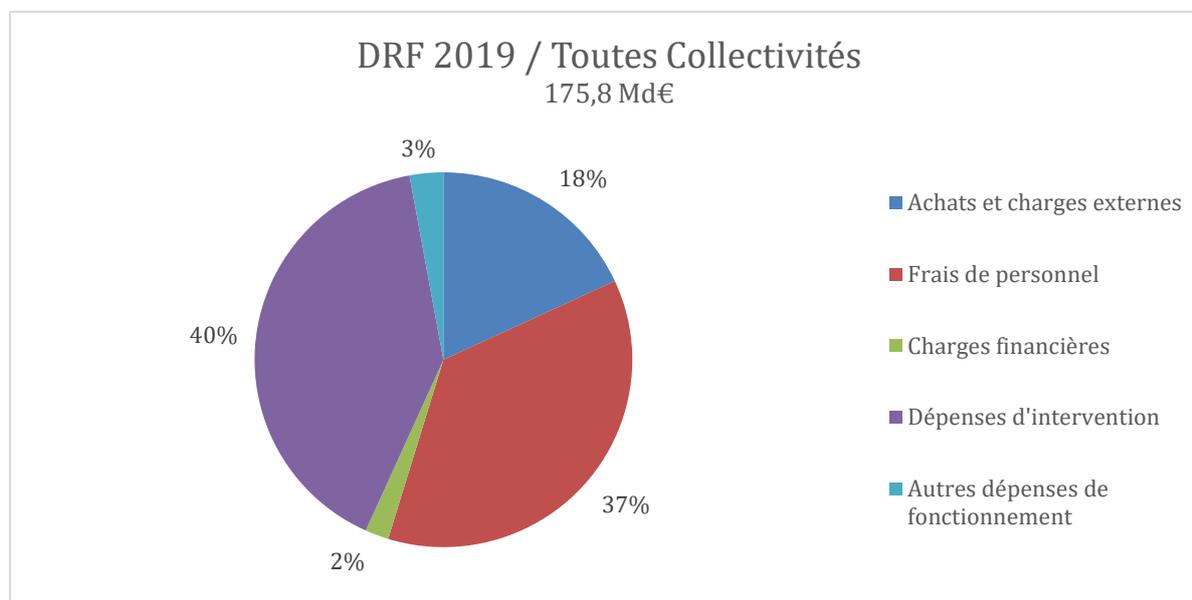
Le fonctionnement du fonds ne sera pas affecté par la crise en 2020. Il repose en effet sur une logique de prélèvement sur la dynamique des recettes constatées l'année précédente et a pour objectif de faire converger les taux de croissance régionaux des ressources des régions issues de la suppression de la taxe professionnelle. Il s'agit en effet de ressources dont l'assiette est territorialisée, à la différence des autres grands impôts affectés aux régions (fraction de TVA, TICPE, taxe sur les certificats d'immatriculations...) qui sont nationaux et dont l'évolution est par construction peu différenciée entre les territoires. Les ressources du fonds ne sont pas corrélées au nombre de contributeurs et au volume des recettes mais à leur dynamisme, en particulier celui de la CVAE. Cela explique que l'Île-de-France soit un contributeur important, à hauteur de 81% du total du fonds, soit 110M€ sur 135M€ en 2019.

En 2021, il pourrait néanmoins évoluer de façon contracyclique modérée. En effet, il sera calculé sur la base du dynamisme de la CVAE perçue par les régions entre 2011 et 2020, malgré la baisse du produit versé en 2021. Toutefois, cette évolution différenciée ne devrait peser sur les contributeurs qu'à la marge, dans la mesure où l'assiette du prélèvement est fondée sur la seule dynamique des recettes.

4. L'impact de la crise sur les dépenses de fonctionnement

4.1. ELEMENTS DE CONTEXTE ET METHODOLOGIE

Toutes strates confondues, les DRF¹⁶ en 2019 s'élèvent à 175,8 Md€, dont 95,3 Md€ pour le bloc communal, 58 Md€ pour les départements et 22,5 Md€ pour les régions.



Source : DGFIP - DGCL

Les dépenses de personnel¹⁷ et les dépenses d'intervention¹⁸ constituent les trois quarts des dépenses des collectivités territoriales. Pour le bloc communal, les dépenses de personnel représentent la moitié des dépenses, tandis que pour les départements et les régions, les dépenses d'intervention sont majoritaires (respectivement 70% et 61%).

Afin de mieux appréhender les effets de la crise sur les dépenses de fonctionnement, la mission a choisi de combiner **une approche globale d'évaluation des dépenses** s'appuyant sur la **consolidation des comptes locaux cumulés sur le 1er semestre 2020**¹⁹ et **une approche individuelle, via l'analyse de cas concrets d'un échantillon de collectivités**. Cette enquête ainsi que ses résultats sont présentés en annexe. Elle s'appuie sur les retours collectés auprès de :

- 25 communes de tailles diverses (de 3 750 à 490 000 habitants) et couvrant une population de 2,2 M, ainsi que 16 EPCI (4 M d'habitants au total) ;
- 25 départements ;
- 9 régions.

Ce travail met en évidence la réactivité des collectivités territoriales vis à vis de la crise sanitaire, l'importance et la diversité des efforts menés. Celles-ci ont en effet immédiatement mobilisé des moyens humains et financiers, en relais de l'Etat, pour protéger et accompagner les citoyens et usagers dans toutes les étapes de la crise. Depuis le début du confinement obligatoire instauré en France le 17 mars 2020, puis le déconfinement progressif à compter du 11 mai et plus récemment la fin de l'état d'urgence sanitaire sur le territoire métropolitain, le 11 juillet, les collectivités se sont mobilisées pour mettre en place des mesures de protection des populations visant à endiguer l'épidémie de Covid19.

¹⁶ Dépenses donnant lieu à décaissement, hors opérations d'ordre, seuls budgets principaux (source DGFIP).

¹⁷ Personnels titulaires, non titulaires, apprentis, y compris impôts, taxes et versements assimilés sur rémunérations, charges de sécurité sociale et prévoyance

¹⁸ Aides à la personne, frais de séjour, subventions, contributions obligatoires, participations

¹⁹ Source : DGFIP, équivalent à cette date en 2019 à près de 45% de l'exécution budgétaire totale des DRF.

L'analyse, collectivité par collectivité montre également l'étendue des champs d'intervention, la diversité des domaines d'action et la variabilité des montants mis en œuvre pour le soutien de nos concitoyens.

L'évaluation contemporaine du coût de ces mesures est néanmoins très complexe, tant les effets de la crise ne sont pas tous apparents.

A partir de l'ensemble des auditions, des remontées des élus et des collectivités territoriales, nous avons défini une **typologie de dépenses occasionnées par la crise**, dont il est nécessaire de tenir compte afin de formuler une évaluation de l'impact de la crise sur les dépenses locales en 2020. Cette typologie s'appuie sur le constat d'une gradation des dépenses de fonctionnement liées à la crise sanitaire :

- **Des dépenses contraintes** : achats, dépenses de personnel, recours à des services extérieurs, communication et information du public, mais aussi le surplus de dépenses de RSA liés à des mesures administratives...
- **Des dépenses d'intervention** : primes aux personnels mobilisés pendant la crise, soutien volontaire au tissu économique et associatif ainsi qu'aux publics fragiles, subventions d'équilibre...
- **Des dépenses de solidarité liées à la dégradation de la situation économique et sociale** qui se matérialiseront plutôt à moyen terme.

A ces trois catégories de dépenses de fonctionnement, s'ajoutent, avec un traitement différent, les **dépenses d'investissement** liées au soutien à l'activité économique (fonds de solidarité) ou au plan de relance.

L'interprétation des comptes agrégés est particulièrement délicate et peut traduire des mouvements multiples, souvent indépendants de la crise (évolution des compétences, progression tendancielle de la masse salariale, mode de gestion des services publics, décalage dans l'imputation comptable...). Dans les communes, la priorité a souvent été donnée aux dépenses liées à la crise, dans un contexte où le retard dans l'installation des conseils municipaux a également pu affecter le mandatement en l'absence de nouveaux budgets votés.

En outre, la traduction concrète d'une crise n'est pas immédiatement et intégralement perceptible dans les comptes d'une collectivité. La photographie réalisée aujourd'hui n'exclut pas que des dépenses seront très certainement encore engagées dans les prochains mois. Les services publics locaux ont également réalisé des économies de fonctionnement qui ont pu atténuer la charge des dépenses supplémentaires.

Ainsi, en approche globale, il est constaté en exécution comptable sur les six premiers mois de l'année 2020, comparativement à l'exécution 2019 à même date, une quasi stabilité (+0,2%) des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) de l'ensemble des collectivités territoriales. L'analyse doit cependant être approfondie afin d'isoler ce qui relève plus concrètement des effets de la crise sanitaire et des actions menées par le secteur public local.

4.2. POUR LE BLOC COMMUNAL : DES DEPENSES TOURNEES VERS LA PRESERVATION DE LA SANTE PUBLIQUE, L'ADAPTATION DU FONCTIONNEMENT DES SERVICES ET LE SECOURS AUX PUBLICS LES PLUS DUREMENT TOUCHES PAR LA CRISE

A la seule lecture des comptes administratifs au 30 juin 2020, les dépenses réelles de fonctionnement sont globalement en baisse pour le bloc communal (-0,9%, -400 M€) au premier semestre 2020. Cette baisse résulte toutefois d'impacts contradictoires : la baisse globale des charges externes et des subventions d'une part, une augmentation des dépenses, de personnels en particulier, d'autre part.

4.2.1. Les communes et les groupements à fiscalité propre ont engagé des dépenses pour contribuer à la maîtrise de la pandémie

Les achats représentent pour les communes répondantes à plus du tiers des dépenses supplémentaires déclarées. Pour les EPCI, ces dépenses sont proches du quart des dépenses engagées.

Il s'agit tout d'abord des **achats de fournitures de première protection face à la pandémie**. Notre échantillon de collectivités nous a fait part de nombreux exemples d'achats effectués, notamment à destination de la médecine de ville, des aides-soignants, des infirmières libérales, des établissements d'hébergement, des centres d'accueil Covid, d'EHPAD, de leurs agents publics, des groupes scolaires... On relève ainsi l'achat des produits et matériels suivants : équipements de protection (masques, combinaisons, blouses, visières, gel hydroalcoolique...), médicaments, test Covid-19, matériel d'hygiène et de nettoyage divers.

A titre d'illustration, la communauté d'agglomération du Pays Voironnais évalue à 750 K€ le coût supporté pour l'achat des masques à destination de la population et des agents publics et la ville de Tulle à 208 K€. La communauté d'agglomération de Saintes estime quant à elle cette dépense à 117 K€ pour une population de près de 63 000 personnes. La métropole d'Orléans a acheté pour plus de 2,5 M€ de masques, distribués à la population et aux personnels de la commune.

Il s'agit ensuite **des achats de fournitures d'entretien et de petits équipements destinés à adapter l'espace public aux mesures de distanciation sociale post confinement**, notamment dans le cadre de protocoles sanitaires, tels que les cloisons en plexiglas, vitrines et d'écrans de protection type hygiaphone, les éléments de signalétique, les barrières pour délimiter le comptage des personnages à l'intérieur des enceintes publiques ou sur les plages, les aménagements des bureaux avec du plexiglas, de la signalétique pour définir des plans de circulation, des balises, de ruban de signalisation, de séparations de bureaux, d'aménagement des maisons de santé en centre d'accueil covid, d'espace scolaire, du montage de cloison en plexiglas lave-linge et sèche-linge, petit matériel de couture pour la fabrication de masques en tissu, rouleaux polyanes, peintures de traçage...

Dans cette rubrique, on note également **l'acquisition de matériels informatique et de téléphonie** destinés à développer le télétravail ainsi que les audio et visioconférences. Les collectivités de notre échantillon se sont procurées des ordinateurs, des imprimantes, des cartouches d'encre, des appareils de téléphonie, des cartes SIM, des routeurs, des clés 4G, des imprimantes 3D. La communauté d'agglomération des Pays Voironnais évalue à 43 K€ son coût d'acquisition d'un tel matériel pendant la crise.

De manière plus anecdotique, on observe **l'achat de petits matériels destinés à parer aux besoins immédiats d'équipements ciblés** (machines à coudre pour la fabrication de masques en tissus, imprimante 3D pour fabriquer des visières, lave-linge et sèche-linge destinés à équiper d'urgence un centre d'accueil Covid, etc..).

En dépit d'un nombre important d'agents communaux sans activité pendant le confinement, **le bloc communal a, par ailleurs, supporté des coûts supplémentaires de personnel** (personnels titulaires en heures supplémentaires, contractuels et intérimaires en remplacement, etc...). Au global, ces dépenses sont en hausse pour le bloc communal (+1%, +155 M€). La moitié des communes interrogées ont signalé de telles charges, pour environ 20% des dépenses supplémentaires totales. Pour les EPCI, cette part est en revanche plus faible (3% des dépenses).

Ces coûts s'ajoutent aux coûts courants des titulaires placés en autorisation spéciale d'absence (ASA) qui ont continué à être rémunérés. Certaines communes n'ayant pu s'appuyer sur la polyvalence de leur personnel ont également été contraintes d'avoir recours à des personnels extérieurs.

De même, certains titulaires mobilisés au-delà de leurs horaires ou de leur poste habituel ont également pu percevoir des primes Covid pour leur investissement durant la crise, sur le terrain ou sur site. A titre d'exemple, la communauté d'agglomération de Tulle a versé une prime Covid de 50 K€ aux agents mobilisés, de même la métropole d'Orléans a versé 300 K€.

En outre, **certaines collectivités ont eu recours à des prestataires de gardiennage pour les lieux fermés au public** (écoles, parcs, jardins, terrains de sport, lieux culturels, bâtiments publics, etc..) **et de nettoyage simple ou approfondi** pour les locaux et le matériel, dans le respect des **protocoles sanitaires** prescrits par l'Etat.

Enfin, le bloc communal a eu recours depuis le début de la crise à des **publications locales destinées à informer citoyens, commerçants et entreprises** (insertions dans la presse locale de bulletins d'information, création d'une gazette des commerçants, etc.).

4.2.2. Des dépenses pour soutenir les publics vulnérables, intervenir en faveur du tissu économique et associatif et préserver l'équilibre financier des services publics

Le bloc communal a soutenu les foyers et publics les plus en difficultés (dotations supplémentaires versées au CCAS pour financer les achats alimentaires, paniers repas livrés à domicile gratuit de la cantine, etc...). Cela s'est fait par des aides directes mais également par l'augmentation des subventions attribuées aux CCAS afin de tenir compte de l'augmentation importante du nombre de personnes en difficulté. La commune de Saint-Laurent-du-Maroni en Guyane a ainsi mis en place un dispositif d'aides alimentaires. Elle a augmenté la participation communale de 50 000€ au budget du CCAS afin de lui permettre d'assumer ses missions. La ville de Villeneuve-Lès-Maguelone a versé des aides alimentaires d'urgence à hauteur de 1 500€.

Certaines communes et groupements ont en outre versé des **subventions exceptionnelles d'aide aux TPE, artisans, commerçants et agriculteurs**. Les EPCI ont été particulièrement mobilisés sous cette forme. Sur les 16 EPCI répondants, 9 ont déclaré avoir majoré leurs subventions et dépenses d'interventions, pour 22 M€, soit 61% des dépenses recensées dans l'enquête. Par exemple, Le Talais a prévu une aide de la communauté de communes aux petites entreprises de moins de 5 employés, nombreuses dans le Médoc et peu ciblées par les aides régionales et étatiques. Cette avance serait remboursable sur 4 ans et est destinée à faire face aux reports de charges. Elle est attribuée sur des critères de fragilité et de perte de chiffres d'affaires. L'enveloppe avoisine les 1 million d'euros. Cette même communauté de communes a également proposé des avances aux entreprises engagées de manière à soutenir les secteurs concernés. De son côté, Tulle agglo a versé 910 000€ de subventions de soutien aux commerces et à l'artisanat local.

Des subventions ont également été accordées aux associations sportives et culturelles. Le Grand Annecy a ainsi financé l'achat de machines à fabriquer des masques pour certaines associations à hauteur de 69 000€ ; de même pour Tulle agglo qui a versé 100 000€ de soutien aux associations.

De même, des subventions ont également été versées afin de **soutenir les sites particulièrement touristiques** qui ont dû fermer pendant le confinement. Ces grands sites se rémunèrent généralement principalement grâce à leur forte affluence (centre nautique, aquarium, parc d'attraction, base de loisir, etc...). A titre d'exemple, la ville de Perros-Guirec a versé une subvention au budget annexe du centre nautique pour compenser sa perte de recettes à hauteur de 70 000€. De même, la ville de Boulogne-sur-Mer (et son EPCI) a apporté une aide financière (non chiffrée à ce stade) à l'aquarium Nausicaa.

4.2.3. Les communes et leurs groupements ont réalisé des économies sur le fonctionnement des services publics

Les économies réalisées par le bloc communal en lien avec l'état d'urgence sanitaire sont essentiellement liées au fonctionnement ralenti des services publics et à l'annulation d'événements. Au niveau agrégé, au 30 juin 2020, ces économies pourraient être élevées : les achats et charges externes qui représentent 25% des DRF du bloc communal, sont en baisse de 4,8%, soit -420 M€.

La fermeture des écoles et des activités périscolaires a été des sources d'économies non négligeables pour les collectivités concernées : économie du coût des repas, fluides et fournitures, entretien des espaces et des matériels... Dans les services culturels, sportifs et de loisir, la fermeture des équipements a engendré des baisses de coûts. Par exemple, pour la communauté d'agglomération de Saintes, l'économie est estimée pour les services de restauration à près de 300 K€ et à 60 K€ pour la fermeture de la piscine communautaire au titre des économies en fluides et frais généraux (eau, électricité et chauffage urbain...).

La non-réalisation de grandes manifestations, de fêtes et événements culturels (festivals, salons, repas des aînés, braderies, courses landaises, festivités du 14 juillet, etc...) ou sportifs permet également de réaliser des économies (-

35 K€ pour les villes de Roanne et Beauvais, -60 K€ pour Niort). Pour les petites villes, cela constitue la principale source de réduction des coûts avec une économie qui varie pour les communes et EPCI de l'échantillon de 12 à 300 K€.

Des moindres dépenses sont également constatées sur la gestion du personnel des collectivités : annulation des actions de formations professionnelles, frais de déplacement non versés aux personnels, absence de recours à des contrats de suppléance, baisse du nombre d'heures supplémentaires, etc.

A contrario, les budgets locaux pourront être sollicités dans les prochains mois pour verser des subventions d'équilibre, qui seront parfois nécessaires pour assurer la pérennité du fonctionnement de certains services. A titre d'exemple, la métropole d'Orléans et la communauté d'agglomération de Mulhouse Alsace envisagent de verser une subvention d'équilibre à leur budget annexe transport pour un même montant de 9,5 M€. La communauté d'agglomération de Saintes versera probablement une subvention d'équilibre à son budget annexe des gestions des déchets, pour un montant qu'elle estime à 300 K€. Enfin, la ville de la Roque d'Anthéron (5 500 habitants) sera amenée à verser plusieurs subventions d'équilibre aux budgets annexes de son abbaye et de son village de vacances pour une somme estimée à 167 K€.

Les retours d'une quarantaine de communes et groupements du bloc communal permettent de formuler une estimation des "coûts Covid" à **20,5€ par habitant en moyenne**.

Ce chiffrage additionne les dépenses des communes et des EPCI et n'inclut pas les éventuelles dépenses d'investissement engagées au titre de la participation à des fonds (fonds de solidarité, plans de relance locaux).

Les économies sont quant à elles estimées à 12,8€ par habitant.

Une extrapolation sur la base de cet échantillon porterait la **hausse nette des dépenses pour le bloc communal à environ 530 M€**. Cette estimation est proche de celle estimée par l'AMF à 500 M€. Au vu du ralentissement des dépenses de fonctionnement constaté au niveau national pour le bloc communal, cette estimation pourrait être un majorant. D'autant plus que les collectivités qui ont répondu à nos demandes de chiffrages sont probablement parmi les plus impactées.

Notre échantillon constitué de collectivités de taille et de caractéristiques territoriales diverses (communes touristiques, ville-centre, outre-mer, communes rurales, métropoles) présente des écarts importants d'estimations de surcoûts (cf. annexe III), qui montrent une exposition et des choix très variables d'une collectivité à l'autre. Néanmoins, les écarts se sont réduits au fil des chiffrages communiqués par les collectivités du bloc communal, les estimations devenant plus précises et plus homogènes grâce à une meilleure appréhension de l'impact de la pandémie.

4.3. POUR LES DEPARTEMENTS : DES DEPENSES TOURNEES VERS LA PROTECTION DES POPULATIONS ET LE SECTEUR MEDICO-SOCIAL

Les départements ont été fortement mis à contribution pendant la crise au regard de leur rôle d'amortisseur social. Une hausse sensible des dépenses réelles de fonctionnement peut d'ores et déjà être constatée au premier semestre, dans les comptes administratifs, celle-ci témoigne d'un pic de dépenses (+3,1%, +800 M€ par rapport à 2019).

4.3.1. A l'instar du bloc communal, les départements ont engagé des dépenses en lien direct et immédiat avec la gestion de la pandémie

Certaines dépenses exceptionnelles liées au Covid19 relèvent comme pour le bloc communal d'achats divers : fournitures, matériel d'entretien, équipements de protection....

Dans l'enquête menée, ces dépenses représentent une part importante du total (85 M€, sur un total de 220 M€ de dépenses déclarées hors RSA). Elles concernent la quasi-totalité des départements (23 sur 25). Ces retours sont cohérents avec le pic de dépenses constaté dans le suivi des comptes qui enregistrent une forte hausse des achats réalisés (+45%, +120 M€).

Le département de l'Essonne a par exemple dépensé 11,2 M€ pour l'achat de masques, de gants et de surblouse, 840 K€ pour l'achat de gel hydroalcoolique et de tests Covid et 1,9 M€ dans l'achat de matériel informatique et de bâtiments démontables. De même, le département de la Mayenne a assuré l'approvisionnement en masques et en équipements de protection des établissements médico-sociaux à hauteur de 660 K€.

De même, la dimension sanitaire de la crise a mobilisé les sapeurs-pompiers qui doivent acquérir du matériel de désinfection des locaux et de transports sanitaires (par exemple, La Seine-et-Marne prévoit de verser une contribution de 2 M€ au Service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

Pour les personnes dépendantes, des achats de tests effectués dans le cadre de la campagne de dépistage du Covid (540 K€ dépensés par les Hauts-de-Seine par exemple) pourraient se poursuivre jusqu'à la découverte d'un vaccin.

4.3.2. Les coûts de la crise sont sensibles dans le secteur médico-social

Pour l'ensemble des départements, la progression des frais de séjour en établissement de l'aide sociale à l'enfance, pour adultes handicapés et personnes âgées est significative : elle s'inscrit en hausse de +5,4% (+282 M€). Parmi les collectivités de l'échantillon, 11 départements ont signalé des dépenses supplémentaires dans le domaine de l'autonomie (17 M€), et 12 dans l'aide sociale à l'enfance (17 M€).

Les primes et les charges de personnel représentent la majeure partie de ce coût. Dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance, le recours à l'intérim et aux heures supplémentaires a entraîné des charges de personnels supplémentaires. Il a en effet été indispensable de renforcer les équipes mobilisées 24/24h avec les enfants (du fait de l'absence d'école en journée et de retour au foyer le week-end) de même que l'accueil en établissement et en accueil familial (+1,8 M€ pour l'Hérault).

Le versement des primes exceptionnelles pour les personnels des structures médico-sociales annoncé par le Ministre de la santé (1 000 à 1 500 € selon les territoires touchés par la pandémie) devrait s'effectuer par le truchement des départements. Ces dépenses seront remboursées par l'Assurance-maladie pour une grande part d'entre elles.

Toutefois, de nombreux départements ont décidé d'octroyer des primes complémentaires, comme la Mayenne, qui a souhaité financer une prime de 1 000 € aux personnels qui ont assuré une continuité d'intervention auprès des personnes âgées et des personnes en situation de handicap, ou le Puy-de-Dôme qui évalue cette dépense à 5 M€, soit 40% de ses dépenses supplémentaires.

4.3.3 Des dépenses volontaires de soutien aux ménages, à l'activité économique et au tissu associatif local

Les départements ont mis en œuvre de nombreuses actions de soutien aux populations les plus fragiles. Le département de la Mayenne a par exemple décidé de doubler les aides à la restauration pour les collégiens boursiers (185 K€) et d'abonder les fonds sociaux des collèges (25 K€). Dans le domaine du logement et de la protection des personnes vulnérables, certains départements ont mobilisé des capacités exceptionnelles de logement et de personnels pour la mise à l'abri des populations et de l'enfance (+3 M€ pour l'Hérault).

Les départements ont également apporté un soutien au tissu économique et associatif : ils ont maintenu, dans de nombreux cas, leurs subventions aux événements sportifs et culturels ainsi qu'aux associations. Ces actions se traduisent par une hausse sensible des subventions de fonctionnement aux organismes publics et privés au premier semestre pour l'ensemble des départements +6% (+44 M€).

Sur 25 départements répondants, 15 ont signalé des subventions supplémentaires versées, pour 41 M€. De même, 14 départements ont engagé des dépenses d'aides aux ménages et aux personnes vulnérables pour 39 M€.

Comme pour le bloc communal, les départements pourraient être appelés à soutenir financièrement certaines structures, à l'instar des EHPAD dont les pertes de recettes d'hébergement pourraient se prolonger au-delà de la crise et fragiliser leur équilibre.

A plus long terme, de nombreux départements ont prévu de déployer des soutiens durables aux associations sociales ou culturelles dans le prolongement des soutiens de première urgence déjà effectués.

4.3.4. Des économies globalement modérées

Les départements ayant fait part d'économies réalisées dans leur réponse à l'enquête évoquent des moindres coûts sur cinq postes principaux :

- Les aides et subventions aux associations, aux entreprises et aux communes et EPCI : ces économies peuvent être attribuées au coup d'arrêt porté par le confinement à de nombreux projets et activités associatives, ainsi qu'au décalage de l'installation des conseils municipaux et communautaires, qui ont induit une chute des demandes et dossiers déposés ;
- Les frais généraux (fluides, frais de déplacement, communication interne) ;
- Le fonctionnement des collèges ;
- L'annulation d'événements ;
- Le report ou l'abandon de travaux d'entretien.

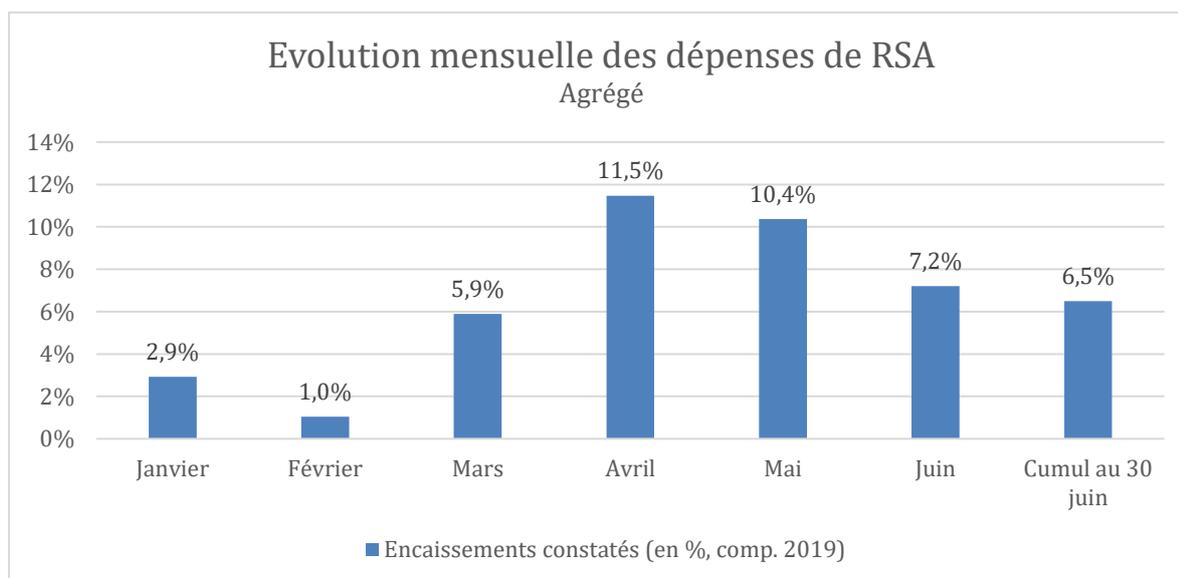
Ces économies pourraient cependant être faibles au regard des budgets départementaux, ce qui est cohérent avec leur structure de dépenses tournées vers les crédits d'interventions. Parmi les répondants, seuls 12 départements sur 25 ont mentionné avoir réalisé des économies, pour un montant moyen de 2,6€ par habitant. Au niveau agrégé, les dépenses versées pour les services extérieurs sont bien en baisse de l'ordre de 8% sur le 1er semestre 2020 (-40 M€) par rapport au 1er semestre 2019, de même que les achats et les charges externes sont en forte diminution (-150 M€).

Exemple : les économies réalisées dans le département du Puy-de-Dôme

Le département évalue à 10 M€ (soit près de 16€ par habitant), les économies liées au Covid, soit 2% des dépenses initialement prévues et 1,6% des recettes de fonctionnement. Ces économies excèdent le surcoût anticipé de dépenses liées à la crise.

Les principaux postes concernés sont :

- Les aides et subventions pour 75%, avec des économies réalisées dans les transports interurbains, scolaires et hors périmètre (6,2 M€), les annulations de projets (226 K€), l'archéologie et les musées (14 K€), l'éducation populaire (18 K€), les annulations d'expositions (36 K€), de lectures publiques (34,5 K€), le soutien aux artistes et acteurs culturels (41 K€), le soutien aux grands équipements culturels (82 K€), le spectacle vivant (5 K€), la valorisation du patrimoine événements culturels (12,5 K€), la diminution d'aides aux associations sportives ou au développement sportif (60 K€), ou l'annulation d'animations touristiques (41 K€) ;
- Les services généraux et les travaux pour 15%, avec des économies sur les jours de formation (110 K€), la communication interne (5 K€), la prévention et l'action sociale (125 K€), les frais de déplacement et de recrutement (900 K€), les moyens de fonctionnement (340 K€), diminution des travaux de maintenance sur le patrimoine départemental (31 K€), l'annulation ou le report de travaux de voirie (1 M€) ou d'espace et patrimoine naturel (31 K€) ;
- L'aide sociale avec une baisse des dépenses d'inclusion sociale et d'insertion (100 K€) et l'annulation d'action de santé (40 K€) pour 5 % ;
- L'enseignement (diminution des aides aux collèges) pour 5%.



Source : CNAF

4.3.5. La progression des dépenses sociales des départements

Du fait de leur compétence dans le domaine social, les départements seront durablement touchés par l'augmentation des dépenses sociales (37 Md€), en particulier des allocations individuelles de solidarité (18,6 Md€).

Une augmentation à court et à moyen terme des dépenses de RSA

Les dépenses « comptables » de RSA par département sont en forte croissance. Cette hausse est déjà perceptible au niveau agrégé : au 30 juin 2020, les dépenses d'aide à la personne s'inscrivent en nette hausse par rapport à 2019 (+6,5%). Elle est également anticipée ou constatée dans presque tous les départements interrogés : 22 départements évoquent une progression des dépenses de RSA, estimée pour l'année à 167 M€.

Il apparaît que l'évolution des dépenses de RSA, qui avait fléchi en début d'année, est forte dès le mois de mars et s'établit autour de 10% en avril et mai, avant de ralentir au mois de juin.

L'analyse des hausses des dépenses payées par les CAF au titre du RSA montre qu'elles sont, à ce jour, essentiellement dues à des mesures administratives prises par la branche famille pour sécuriser les droits ou stopper l'activité de contrôle pendant la période de confinement (de mars à mai). Ainsi les allocataires dont la déclaration de ressources n'est pas parvenue en mars ou en avril ont vu leurs droits prolongés. Par ailleurs, les allocataires dont les droits avaient été suspendus à la suite d'un contrôle (attente d'une pièce justificative) ont été rétablis dans leurs droits (« désuspension »). Ces mesures ont un effet immédiat sur les dépenses puisqu'elles conduisent à des paiements de RSA par les départements.

Les premières hausses constatées pourraient cependant être temporaires. Elles ne traduisent pas encore une augmentation durable des dépenses et s'expliquent non pas par des entrées en nombre supérieur dans la prestation mais par une baisse des sorties du droit.

D'après la CNAF, les perspectives pour les prochains mois de l'évolution des dépenses de RSA et de nombre de bénéficiaires font cependant apparaître une très forte augmentation liée à l'augmentation prévisible du chômage. Sur la base d'un scénario d'augmentation du chômage de 500 000 personnes en 2020 et 100 000 en 2021, l'augmentation des dépenses de RSA serait de 6,3% en 2020 et de 4,8% en 2021 sur le seul RSA non majoré (85% des dépenses) soit 1 Md€ de dépenses supplémentaires en 2 ans.

A ce jour et pour l'année 2020, l'augmentation des dépenses de RSA est estimée par les départements ayant participé à l'enquête à 9,8€ par habitant en moyenne, soit 650 M€ à l'échelle nationale. Pour 2021, l'impact serait de 500 M€.

L'augmentation à moyen terme des autres dépenses sociales des départements

Après la période de confinement et à moyen terme, les départements vont être confrontés à des dépenses sociales supplémentaires visant à soutenir les populations vulnérables touchées par la crise, qu'il s'agisse des enfants, des personnes âgées ou des personnes en difficulté de logement.

Les dépenses d'aide sociale à l'enfance, fortement corrélée à la situation économique des familles, pourraient progresser dans les mois à venir. La recrudescence des décisions de placements des enfants est à craindre, ce qui pèsera fortement sur les dépenses des départements. La Seine-Saint-Denis évalue ainsi à 1,8 M€ le coût d'un point de dépense supplémentaire sur l'accueil en établissement et en accueil familial.

Une probable dégradation du Fonds de Solidarité Logement (FSL) est à prévoir en sortie de crise pour certains départements, notamment d'Ile-de-France, avec l'explosion des impayés déjà signalés par plusieurs bailleurs sociaux et privés du territoire. Pendant la crise, les ménages les plus défavorisés ont fait des arbitrages budgétaires entre le paiement du loyer et l'achat de denrées alimentaires. Selon les relevés de Seine-Saint-Denis Habitat, premier bailleur social du département avec 32.000 locataires, 2.500 ménages ont constitué une dette moyenne de 500 euros chacun pendant le confinement. Un fonds de 4 M€ pourrait financer une aide de 480 euros pour 8 000 familles.

Impact de la crise sanitaire sur les dépenses des départements

L'exemple de la Seine-Saint-Denis

La Seine-Saint-Denis est l'un des départements métropolitains les plus éprouvés par le coronavirus avec un taux de surmortalité départementale de près de 130% entre le 1er mars et le 27 avril 2020, taux le plus élevé d'Ile-de-France. Cette surmortalité s'explique en partie par les caractéristiques socio-économiques de son territoire pouvant exposer plus fortement sa population au virus. Ainsi, une grande partie de la population active du territoire est constituée de salariés ne pouvant télétravailler et dont le métier les a obligés à s'exposer davantage.

Des dépenses immédiatement contraintes et volontaires prises par le département, à moyen terme de près de 35 M€ pour la Seine-Saint-Denis

1) Des dépenses supplémentaires de plus de 6 M€ à ce jour :

- **1,6 M€** dédié à l'achat de masques à ce jour (en partie compensé par des subventions de l'Etat),
- **0,6 M€** pour l'entretien et la désinfection des collèges, **0,2 M€** pour l'achat de produits d'entretien supplémentaire et **0,1 M€** pour l'aménagement des locaux départementaux,
- **0,27 M€** en fonctionnement pour l'équipement des agents départementaux et la maintenance plus forte des équipements informatiques.
- **1,6 M€** d'aide exceptionnelle aux familles modestes,
- **1,5 à 2 M€** consacrés à l'aide alimentaire pour les associations du territoire avec près de 30 000 repas livrés par semaine,
- **0,5 M€** dédiés à l'aménagement de pistes cyclables sur le territoire.

3) Des politiques de solidarité lourdement mobilisées à hauteur de 30 M€

- **25 M€** au titre du RSA, avec une hausse estimée sur l'année à +10 %,
- **4,5 M€** de prime aux agents, sur la base de 1 500 € par agent pour les territoires les plus touchés, dont 150 ETP en résidence autonomie, 410 ETP en foyer handicap, 2500 intervenants de Services d'aide à domicile (SAAD),
- **0,35 M€ de surcoûts** dans le secteur de l'aide sociale à l'enfance et **3 M€** correspondant aux primes pour les assistants familiaux, près de 2 000 ETP,

- **0,5 M€** pour l'hébergement d'urgence des personnes vulnérables en raison des nouvelles entrées et de l'absence de sorties.

4) Des dépenses ouvertes dans le cadre d'un plan de soutien

Le Département a également voté le 8 juillet 2020, un plan de relance « **Plan de rebond solidaire et écologique** » de **55 M€** en faveur des secteurs porteurs de dynamiques fortes pour la Seine-Saint-Denis et au profit de ses habitants.

Trois axes sont particulièrement ciblés : **la solidarité** (augmentation du Fond de solidarité pour le logement (FSL) et aide directe, auto-entrepreneurs, accompagnement numérique), des aides pour les **acteurs de l'économie sociale et solidaire**, un soutien pour les projets dans la **transition écologique**.

5) Le département a réalisé des économies qu'il évalue à ce jour à 5 M€

Ces économies sont réparties comme suit :

- **2,5 M€** pour les collèges en lien avec la fermeture des cuisines et la faible consommation de fluides et de fournitures ;
- **1 M€** d'aide aux transports,
- **0,8 M€** pour la culture et les sports du fait de la non-réalisation de certains festivals ou de grandes manifestations sportives et culturelles, y compris en lien avec les Jeux olympiques et paralympiques,
- **0,3 M€** pour les frais de gestion du département (restauration, fluide, essence des voitures du département), et - 0,5 M€ pour les autres équipements départementaux (parc, piscine, animation etc.).

Les retours obtenus des 25 départements permettent de chiffrer le surcoût lié à la crise pour les départements à **21,8€ par habitant** environ dont près de 9,8€ seraient consacrés à couvrir l'augmentation des dépenses de RSA en 2020, soit une projection au niveau national de 1,5 Md€. Ce coût n'intègre pas la progression à moyen terme des dépenses dans le domaine social.

Par ailleurs, **les économies réalisées sont estimées à 6€ par habitant**, soit 400 M€ au niveau national.

Une extrapolation sur la base de cet échantillon porterait la hausse nette des dépenses pour les départements à 1,1 Md€ en 2020. .

4.4. POUR LES REGIONS : DES DEPENSES D'INTERVENTION TOURNEES VERS LE SOUTIEN A L'ECONOMIE

Au niveau agrégé au 30 juin 2020, les comptes des régions montrent que celles-ci ont moins dépensé en fonctionnement en 2020 qu'elles ne l'avaient fait en 2019 (-2,6%, -280M€).

Les coûts en fonctionnement liés à la crise sont néanmoins bien visibles. Les achats réalisés sont en très nette hausse (+135 M€, soit +121%). C'est également le cas des aides à la personne qui ont crû de 13% (+90 M€).

La mission a recueilli, par l'intermédiaire de Régions de France, des données individuelles permettant de compléter cette analyse par une évaluation des dépenses de fonctionnement supplémentaires sur un ensemble de neuf régions. Cette étude fait apparaître des dépenses liées à la crise s'élevant à 490 M€ pour ces régions qui ont multiplié les actions en soutien aux différents secteurs d'activité relevant de leurs compétences.

Les achats de masques et d'équipements de protection pèsent lourd dans ces dépenses (154 M€). Ils concernent toutes les régions répondantes.

Le reliquat est tourné vers le soutien aux entreprises, aux étudiants et stagiaires de la formation professionnelle, ainsi qu'aux associations :

- Subventions aux associations (119 M€) : soutien au secteur culturel, avances de subventions, fonds d'aide aux associations, dons alimentaires, "fonds d'urgence Evénements" et maintien des subventions pour des manifestations annulées ;
- Transports (101 M€) : mesures de gratuité, indemnisations des entreprises de transport, désinfection...
- Economie et attractivité (56 M€) : aides au secteur touristique et à d'autres secteurs fragilisés ;
- Formation et enseignement (63 M€) : aide aux étudiants infirmiers et aides-soignants, aides aux stagiaires de la formation professionnelle, fonds de soutien aux étudiants en difficulté...

Les dépenses d'investissement importantes réalisées par les Régions sont traitées au chapitre 6.

L'enquête menée par Régions de France apporte peu d'informations sur les économies réalisées permettant d'expliquer si, au-delà des effets de périmètre, la baisse globale des dépenses de fonctionnement constatée peut être attribuée à des moindres coûts liés à la crise. Au niveau agrégé, des baisses sont cependant constatables sur certains postes particuliers, comme les subventions de fonctionnement aux organismes publics et privés (-90 M€). Il y a également des économies réalisées avec la fermeture des lycées. La mission a procédé à ses propres estimations.

Impact de la crise sanitaire sur les dépenses des régions

L'exemple de l'Occitanie

L'Occitanie est la 3ème région la plus vaste région de France (2ème en France métropolitaine) et constitue la 5ème région française la plus peuplée. Le budget primitif 2020, voté par la région, s'établit à 3,5Md€, ce qui en fait également la 3ème région la plus riche de France. Les dépenses supplémentaires de fonctionnement chiffrées par la région Occitanie s'élèvent à 135,8M€

1) Des dépenses tournées vers les entreprises et l'attractivité

- 810 00€ pour un service régional de proximité avec les Maisons de Ma Région et Ad'Occ
- 100 000€ de soutien psychologique aux chefs d'entreprises
- 950 000€ dans un "fonds solidarité plan Camargue" dans le cadre de son soutien à la Camargue
- La région souhaite également accroître l'autonomie alimentaire de l'Occitanie en soutenant les secteurs de **l'agriculture (3Md€), de la viticulture** (plan de relance viti-vinicole pour 7M€) **et de la pêche** (dispositif spécifique à ce secteur pour 1M€ et appui spécifique au secteur pour 2,2M€).
- 4M€ de plan "former plutôt que licencier" pour les salariés
- **30M€ pour assurer l'exécution des contrats et marchés publics, la continuité des paiements des subventions et la facilitation de leurs règlements.**
- 7,5M€ d'exonération de loyers d'entreprises et de suspensions de remboursements d'avances.
- 48,5M€ dédiés à la **création d'un "Pass rebond Occitanie"** pour soutenir les investissements lors de la reprise.
- 45M€ dédiés à un **plan de relocalisation des industries en Occitanie.**
- 35M€ pour la création d'un "fonds solidarité associations Occitanie" destiné à fournir des subventions aux associations sportives et culturelles en difficultés
- 3M€ afin de promouvoir **le tourisme dans la région.**

2) Des dépenses de protection, de santé et de solidarité

- 37M€ pour l'achat et la fourniture de masques mais également pour permettre la création d'une société dédiée à la fabrication de masques en Occitanie
- 1M€ "d'accompagnement" aux entreprises produisant du matériel sanitaire et 2,5M€ d'aides aux déplacements des personnels de santé.
- 2M€ pour les dons alimentaires.

3) De très maigres économies

La région Occitanie a indiqué qu'elle ferait très peu d'économies (7M€ sur l'apprentissage, 450 000€ de frais de déplacements ou encore 460 000€ d'économies sur les contrats en cours et non réalisés)

A partir de l'échantillon produit par Régions de France réunissant 9 régions, les dépenses supplémentaires sont évaluées pour les régions à **11,5 € par habitant**, soit une projection de 770M€ au niveau national.

Ce chiffre n'inclut pas les dépenses d'investissement engagées au titre de la participation à des fonds (fonds de solidarité national, plans de relances locaux).

Les économies sont chiffrées à **2,5€ par habitant**, soit au global des économies de l'ordre de 170M€.

Une extrapolation sur la base de cet échantillon porterait la hausse nette des dépenses pour les régions à 600M€. Il s'agit vraisemblablement d'un majorant.

4.5. POUR LES AUTORITES ORGANISATRICES DE MOBILITE : DES ECONOMIES COMPENSANT LES DEPENSES SUPPLEMENTAIRES

Pour faire face à la situation de crise, les opérateurs ont été amenés à assurer de nombreux surcoûts liés :

- Aux équipements de protection pour les salariés (équipements en plexiglas, achat de masques, mise à disposition de gels hydroalcooliques, etc.) ;
- Aux dispositions particulières de sûreté, de sécurité, d'information, de signalétique ;
- Aux moyens de paiement alternatifs ;
- Aux impératifs de nettoyage en réponse à l'obligation réglementaire de nettoyage quotidien ;
- A l'absentéisme de certains salariés (garde d'enfants, personnes à risque, etc..) ;
- A la mise en place de dispositions de télétravail (matériels, logiciels, etc...) ;
- A l'embauche de personnel supplémentaire (pour pallier à l'absentéisme ou pour intervenir sur le réseau) ;
- Aux primes versées pour la présence des salariés ;
- Aux surcoûts des chantiers pour leur sécurisation et l'allongement des délais ;
- A la moindre efficacité de l'activité du fait de certaines exigences nouvelles qui imposent une réorganisation complète des processus de travail.

L'Union des transports publics et ferroviaires, ainsi que Transdev (troisième opérateur de transports publics), estiment ces surcoûts entre 2 et 3% du chiffre d'affaires des opérateurs. La RATP, de son côté, l'estime à 3% de son chiffre d'affaires. Keolis estime ces surcoûts à 0,5% de son chiffre d'affaires.

L'ensemble des éléments collectés conduit à retenir une hypothèse basse de dépenses supplémentaires s'élevant à 2% du chiffre d'affaires sur l'année pour l'ensemble des opérateurs.

Malgré des dépenses supplémentaires liées à la crise sanitaire, les opérateurs ont également pu bénéficier d'économies de fonctionnement ou d'aides durant la pandémie en raison de :

- Les aides perçues au titre de l'activité partielle.
 - Plusieurs cas existent d'ores et déjà concernant l'activité partielle des réseaux de transport :
 - Les régies à simple autonomie financière (24 réseaux) n'ont pas pu bénéficier du chômage partiel induisant des moindres dépenses plus maigres ;
 - A l'inverse, les entreprises privées ont pu en demander le bénéfice dès le début de la crise. Certains opérateurs ont préféré privilégier, auprès de leurs salariés, la prise de congés et de RTT, limitant ainsi le recours au chômage partiel. De plus, il n'existe pas encore de remontées précises du montant des indemnités perçues par les opérateurs. Un travail de transparence reste nécessaire ;
 - L'article 6 de l'ordonnance n°2020-460 du 22 avril 2020 est venu préciser que les SPL, SEM et EPIC peuvent bénéficier de l'activité partielle lorsqu'elles exercent une activité industrielle et commerciale dont le produit constitue la part majoritaire de leurs ressources. Cependant, certaines DIRRECTE ont refusé l'éligibilité d'opérateurs SPL, SEM ou EPIC au bénéfice de l'activité partielle. Les réponses des DIRRECTE peuvent laisser penser à une hétérogénéité des pratiques sur le territoire.
- La réduction de coûts variables : liées aux économies de maintenance des matériels roulants (réduction de l'offre kilométrique pendant le confinement), à la baisse des volumes de titres de transport, à la baisse des commissions versées (dépositaires, filiales assurant la commercialisation des espaces), etc.
- La baisse d'utilisation d'énergies (carburant et électricité) qui tiennent à la fois à la baisse de l'offre pendant le confinement et à la baisse des prix du pétrole ;
- Les arrêts maladies pour garde d'enfants.

L'Union des transports publics et ferroviaires, ainsi que Transdev (troisième opérateur de transports publics), estiment tous deux ces économies entre 2 et 3% du chiffres d'affaires des opérateurs. La RATP, de son côté, estime à 1,5% de son chiffre d'affaires. Parallèlement, Keolis les estime à 4,3% de leur chiffre d'affaires, dont 1,7% liées à des économies pour les kilomètres non parcourus et 2,7% liées au chômage partiel. En outre, les chiffres fournis par Régions de France indiquent une baisse des coûts d'exploitation pour les TER de l'ordre de 300 M€.

Les données collectées conduisent à retenir une hypothèse de 3% d'économies sur l'année pour l'ensemble des opérateurs, basées sur leurs chiffres d'affaires. Ces économies se répartissent à parts égales entre chômage partiel (1.5%) et les autres économies (1.5%).

4.6. SYNTHÈSE DES ÉCONOMIES ET DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

(En € / hab)	Dépenses de fonctionnement	Économies de fonctionnement
Bloc communal	-20,5	+12,8
Département	-21,8	+6
Région	-11,5	+2,5

Les chiffres des AOM (urbaines et régionales) ne sont pas inclus dans les estimations de dépenses des collectivités.

5. La section d'investissement est globalement préservée par la stabilité des dotations de l'Etat et des conditions d'emprunt et sera marquée tant par l'arrêt des chantiers que par les plans de relance locaux

5.1. LES DOTATIONS ET SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT DE L'ETAT ET D'AUTRES ACTEURS CONTINUERONT A SOUTENIR LES BUDGETS D'INVESTISSEMENTS LOCAUX

Le soutien de l'Etat aux dépenses d'investissement des collectivités, qui représente 30% de leurs recettes réelles d'investissement, est en progression sensible en 2020 (hors abondement de la dotation de soutien à l'investissement local prévue dans la troisième loi de finances rectificative). Cette tendance est attribuable à l'augmentation des versements au titre du FCTVA, en cohérence avec la progression des dépenses d'investissement local en 2018 et en 2019. Le FCTVA jouera ainsi pleinement en 2020 son rôle contracyclique de soutien à l'investissement public local.

(en M€)	Exécution 2018	Exécution 2019	LFI 2020	Evolution 18-20
Soutien à l'investissement (en AE)	10 964	10 696	11 148	2%
<i>DETR</i>	<i>1 046</i>	<i>1 046</i>	<i>1 046</i>	<i>0,0%</i>
<i>DSIL</i>	<i>615</i>	<i>570</i>	<i>570</i>	<i>-7,3%</i>
<i>DPV</i>	<i>150</i>	<i>150</i>	<i>150</i>	<i>0,0%</i>
<i>DSID (2018 : DGE)</i>	<i>212</i>	<i>296</i>	<i>212</i>	<i>0,1%</i>
<i>Dotations scolaires (DDEC, DRES)</i>	<i>990</i>	<i>990</i>	<i>990</i>	<i>0,0%</i>
<i>FCTVA</i>	<i>5 612</i>	<i>5 649</i>	<i>6 000</i>	<i>6,9%</i>
<i>Produit des amendes de police</i>	<i>690</i>	<i>571</i>	<i>621</i>	<i>-10,0%</i>
<i>Subventions ministérielles (investissement)</i>	<i>1 649</i>	<i>1 424</i>	<i>1 559</i>	<i>-5,5%</i>

Enfin, rien ne permet de conclure à une réduction des dotations et subventions provenant d'autres acteurs (Union européenne, agences...), celles-ci pouvant même être majorées dans le cadre des plans de relance national et européen.

5.2. LES COLLECTIVITES NE DEVRAIENT PAS CONNAITRE DE DEGRADATION SIGNIFICATIVE DE LEURS CONDITIONS D'ACCES A L'EMPRUNT

Les collectivités pourront continuer à emprunter à des conditions avantageuses malgré la crise. Alors que les collectivités territoriales ont été minées en 2008 et 2011 par la défaillance de leur principal partenaire financier Dexia, qui a conduit à un « *credit crunch* », elles disposent aujourd'hui d'une offre d'emprunt diversifiée et fortement concurrentielle.

Ainsi, la demande de crédit est aujourd'hui couverte par une offre quatre fois supérieure, fournie par plusieurs acteurs. Créé en 2013 dans le but de stabiliser le financement du secteur public local suite à la défaillance de Dexia, le partenariat formé par la SFIL et la Banque Postale constitue le principal acteur du marché. Ce partenariat rassemble

45,4% des crédits bancaires accordés et est peu exposé aux risques de défaillances d'entreprises contrairement à d'autres banques commerciales plus fortement sollicitées sur les prêts garantis par l'Etat aux entreprises (PGE). Il est suivi par le Groupe Banque Populaire-Caisse d'Épargne (19,5%), la Société Générale (15,6%) et le Crédit Agricole (14,5%). A ce paysage des banques commerciales s'ajoutent plusieurs financeurs publics et acteurs spécialisés :

- La Banque des territoires (Caisse des dépôts), créée en 2018 et positionnée sur les financements de long terme, au-delà de 25 ans ;
- L'Agence France Locale (AFL), créée en 2015, qui regroupe 360 collectivités actionnaires appartenant à toutes les strates de collectivités pour un encours de prêt de 3,5 Md€ ;
- La Banque européenne d'investissement (BEI), à laquelle font appel certaines grandes collectivités (en particulier les régions) et l'Agence française de développement (AFD) qui offre des financements alternatifs, notamment en outre-mer ;
- Enfin, le financement obligataire représente 17,7% des emprunts en 2019, mais il demeure réservé à un nombre restreint de grandes collectivités qui ont accès aux marchés financiers.

En outre, la plupart des financeurs ont mis en place des mesures de soutien qui ont toutefois été peu sollicitées par les collectivités emprunteuses. En cohérence avec les recommandations du Gouvernement adressées aux banques pour les entreprises, l'ensemble des financeurs a proposé, depuis mars, des reports d'échéance et des rééchelonnements de crédits pour répondre aux difficultés budgétaires et de trésorerie de la sphère publique locale. Tous les financeurs notent cependant le faible nombre de collectivités qui ont eu recours à ces mesures. Pour la SFIL/LBP, les difficultés signalées sur une période de deux mois correspondant à la durée du confinement sont résumées comme suit :

	Nombre de clients	Montant échéances (en M€)	Encours total de l'emprunteur à la date de l'échéance (en M€)
Communes	28	12	371
Départements	0	0	0
Divers CL	5	0,4	5,8
Groupements	10	0,3	46,7
Régions	1	0,3	5,7
Total	44	12,7	429,2

Source : SFIL, données du 15 mars au 11 mai 2020

Néanmoins, les pertes de recettes et la reprise des projets d'investissement sont susceptibles d'entraîner une augmentation de la demande de crédit de la part des collectivités. Cette demande supplémentaire pourrait être d'autant plus élevée que les marges d'endettement sont importantes (capacité de désendettement en moyenne de 4,5 ans). Elle pourrait entraîner une légère progression des marges bancaires et une appréciation des taux effectifs des prêts, essentiellement au détriment des départements ainsi que des communes et groupements les plus fragilisés par la baisse de leurs recettes.

Ces difficultés éventuelles doivent être mises en perspective avec la forte inertie des taux d'intérêt, qui demeurent très bas, en lien avec l'abondance de l'offre bancaire couplée à la stabilité des marchés financiers. Ainsi, les taux offerts en mai 2020 par le partenariat SFIL/LBP restent inférieur à 1% pour des durées d'emprunt allant jusqu'à 20 ans. Ces taux permettent de limiter fortement l'impact en section de fonctionnement d'un emprunt supplémentaire. Enfin, les enveloppes disponibles sur le Fonds d'épargne, géré par la Caisse des dépôts et consignations, restent très importantes (12 Md€) et pourront financer des projets structurants des collectivités.

Les financements aujourd’hui disponibles pour les collectivités sont donc nombreux et restent attractifs malgré une possible légère augmentation des taux bancaires.

5.3. UN RALENTISSEMENT PROBABLE DES DEPENSES D’INVESTISSEMENT EN 2020 QUI POURRAIT CEPENDANT ETRE RAPIDEMENT CONTREBALANCE PAR L’ENGAGEMENT RAPIDE DE PLANS DE RELANCE LOCAUX ET REGIONAUX

5.3.1. Plusieurs facteurs ont pesé sur les dépenses d’investissement des collectivités locales depuis le début de l’année

Plusieurs facteurs ont pesé sur les dépenses d’investissement des collectivités locales depuis le début de l’année :

- Le retard dans l’installation des conseils municipaux a prolongé les effets du cycle électoral et différé la reprise des projets d’investissement ;
- Les incertitudes sur l’évolution des recettes et la situation de la CAF a pu également peser sur les décisions des élus d’engager de nouveaux projets ou de maintenir leur programmation ;
- Le confinement a pu désorganiser temporairement les services instructeurs et le lancement de nouveaux appels d’offre.

La déclaration de l’état d’urgence sanitaire a entraîné un flottement important et un coup d’arrêt aux chantiers. L’Etat et les filières professionnelles ont mis un certain temps avant de trouver un accord sur un cadre sanitaire acceptable pour tous. Les chantiers ont mis du temps à redémarrer et cela s’est fait très progressivement, sous l’effet de :

- La réorganisation des filières amont et aval (approvisionnement en matériaux, main d’œuvre, etc...) et parfois le manque de produits d’équipements individuels (masques, visières, gants, gel hydroalcoolique, etc...);
- L’application des règles sanitaires (disponibilité des experts sécurité...), les freins psychologiques des différents acteurs (architectes, ordonnancement pilotage et coordination (OPC), maîtres de chantier...);
- Des demandes de garanties en termes de partage des responsabilités en cas de maladies/décès et de partage des surcoûts entraînés par les mesures sanitaires.

Après un arrêt brutal des chantiers, les collectivités territoriales font ainsi face à des demandes de surcoûts et des difficultés à relancer la commande publique. Au 18 mai 2020, près de 75% des chantiers ont repris leur activité pour un volume d’environ 60% de chiffre d’affaires. Cependant, les gros chantiers éprouvent des difficultés à redémarrer.

En parallèle, les collectivités territoriales doivent faire face à des surcoûts réclamés par les entreprises du BTP. **Les acteurs du bâtiment annoncent une tarification supplémentaire de l’ordre de 10 % en moyenne** s’agissant des marchés déjà signés. Les marchés à venir intégreront quant à eux les prix dans le cadre concurrentiel de la procédure d’appel d’offre :

- Les surcoûts directs s’expliquent par les nouvelles obligations sanitaires (mesures d’hygiène pour l’installation des chantiers, nettoyage les deux heures des parties communes, renouvellement régulier de consommables, etc.) ;
- Les surcoûts indirects sont générés par une perte de productivité sur l’ensemble des chantiers liée à une nouvelle organisation du travail limitant le nombre d’acteurs opérant simultanément (mise en place d’un plan de circulation à l’entrée et à la sortie des chantiers, distanciation entre ouvriers avec un nombre maximum d’ouvriers, etc.).

Ces surcoûts paraissent surestimés car ils ne devraient porter que sur le coût RH des chantiers (un surcoût de l'ordre de 15% à 20% exclusivement sur le poste ressources humaines nous paraît plus proche de la réalité). Ils divergent en particulier entre le bâtiment et les travaux publics. Ils dépendront également de la durée des contraintes sanitaires ramenée à la durée du chantier. La transparence entre les différents acteurs doit permettre de résoudre cet obstacle au cas par cas. **De nombreuses collectivités ont déjà signé des avenants majorant le coût des projets de 2% à 5%, avec des clauses de revoyure.**

Enfin, le gel des chantiers et leur reprise progressive après le confinement laissent prévoir une **sous-exécution de la section d'investissement des budgets des collectivités territoriales en 2020. La reprise rapide des appels d'offre est une nécessité pour la relance**, en particulier dans le domaine des travaux publics dont les carnets de commandes, souvent faits de multiples petits chantiers, sont traditionnellement courts (3 à 6 mois).

RECOMMANDATION 14.

Assouplir temporairement les délais et les règles en matière d'appel d'offre en adaptant les seuils et les formalités requises pour accélérer la commande publique.

A noter cependant que la sous-exécution des sections d'investissement est à relativiser au regard des données agrégées. Pour le bloc communal, les dépenses réelles d'investissement sont en recul de 7,8% par rapport au premier semestre 2019, ce qui écarte le scénario d'un effondrement. 2019 est un point haut. Ce recul était attendu en année d'élections municipales.

Sur l'ensemble des dotations d'investissement, le rythme de consommation des crédits est supérieur à celui constaté l'an passé à la même date. Ainsi, au 25 juin :

- Concernant la DETR, le taux de consommation en autorisations d'engagement (AE) est plus élevé qu'en 2019 à la même date, de 7,5 points. En crédits de paiement (CP), la consommation atteint 48,7% des crédits ouverts, plus élevée de 8,8 points par rapport à 2019.
- Concernant la DSIL, la crise sanitaire n'a pas entravé la capacité à engager les AE puisque le taux de consommation est plus élevé qu'en 2019 (21,4% contre 9,4%, soit +12 points). En CP, la consommation atteint 37% des crédits ouverts, soit +18 points par rapport à l'an passé et ce alors même que l'enveloppe est plus élevée cette année.

RECOMMANDATION 15.

Assouplir le mode d'engagement des fonds DETR-DSIL-DPV pour permettre une meilleure exécution des sections d'investissement en 2020.

5.3.2. Des plans locaux et régionaux destinés à la relance de l'économie

La mise en place dès les premiers temps de la crise d'un fonds de solidarité abondé par l'Etat et les collectivités territoriales a enclenché, malgré l'incertitude, une dynamique de lancement de plans de relance locaux et régionaux.

Les régions sont en première ligne de la relance de l'investissement afin de soutenir l'activité. L'ampleur de cet effort est visible au niveau agrégé : les dépenses d'investissement des régions ont bondi de 33% au premier semestre 2020, en hausse de 1,3 Md€. Cet effort a été essentiellement soutenu par le recours à l'emprunt (+800 M€).

Elles ont ainsi abondé le fonds national de solidarité à hauteur de 500 millions d'euros destinés à aider les petites entreprises, les commerces, les hôtels, les restaurants, les artisans et les associations. Leurs versements constituent par dérogation exceptionnelle des dépenses d'investissement. Ces opérations ne sont cependant pas éligibles au FCTVA. Les régions ont en outre lancé des fonds de solidarité régionaux en faveur des entreprises. L'enquête menée

par Régions de France montre que les neuf régions répondantes ont consacré ensemble plus de 950 M€ en investissement depuis le début de la crise.

Les intercommunalités sont le second pilier de cet effort d'investissement. Elles ont été nombreuses à participer aux fonds régionaux (sur les 16 interrogées, 9 l'ont mentionné) mais aussi à annoncer leurs propres mesures pour relancer rapidement la commande publique. Les Régions ont associé les intercommunalités dans leurs fonds de solidarité de différentes manières (obligation de convention résultant de la loi NOTRe). L'adhésion des EPCI semble avoir été d'autant plus importante et rapide que les fonds étaient territorialisés, c'est à dire que les fonds investis par les intercommunalités étaient réinvestis sur leur territoire après abondement (Région, Banque des territoires, parfois département).

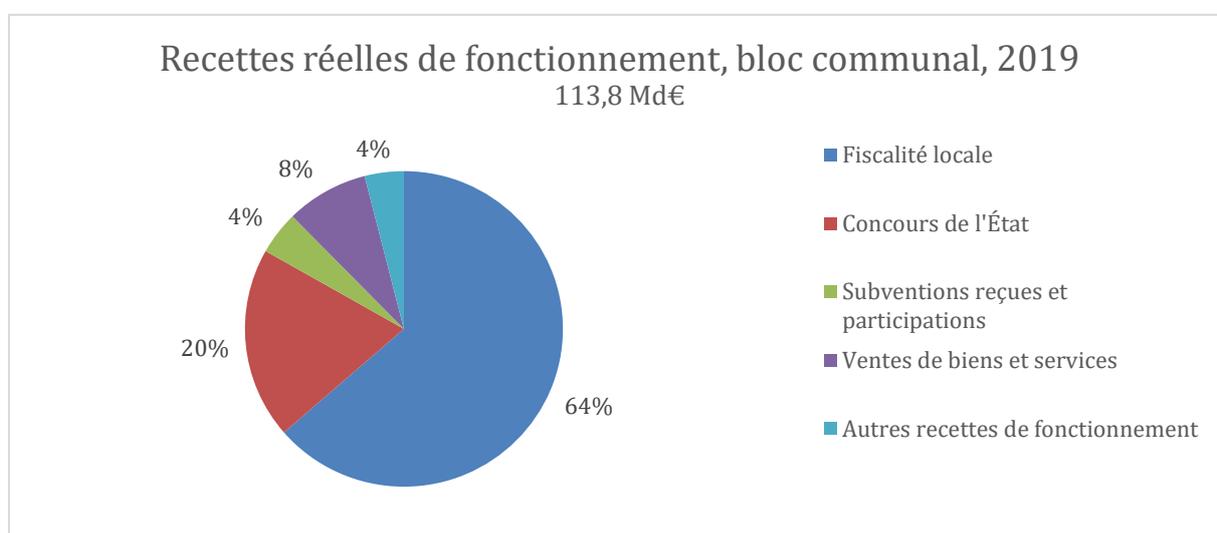
L'ensemble de ces éléments montre que malgré la crise et l'incertitude, les collectivités n'ont pas abandonné leurs projets et sont volontaires pour soutenir les entreprises et leurs territoires.

Partie 3.

Synthèse des impacts sur chaque niveau de collectivités territoriales

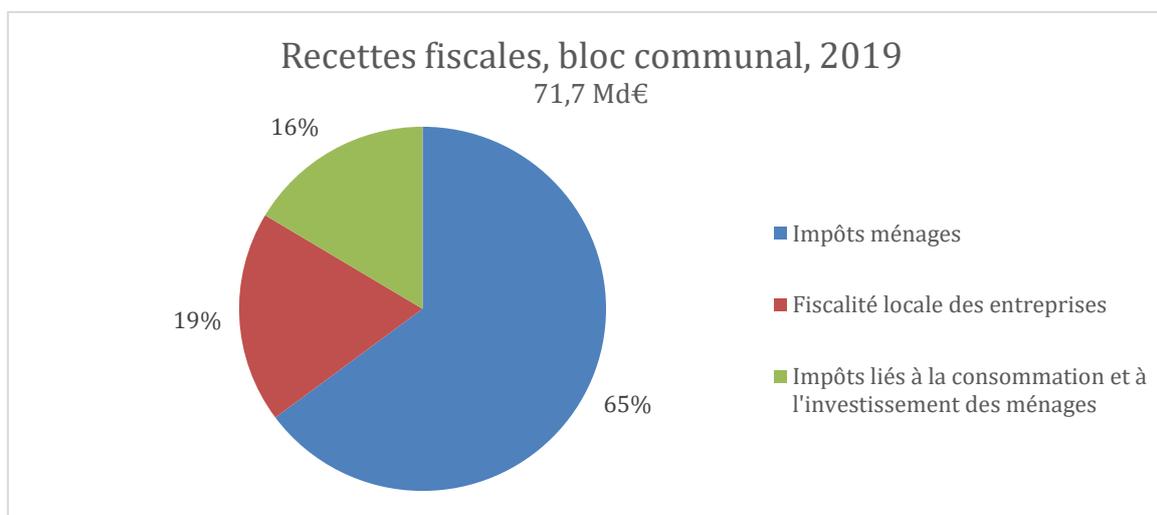
1. Somme des impacts pour le bloc communal

A titre préliminaire, il est rappelé que les recettes réelles de fonctionnement du bloc communal s'élevaient à 113,8Md€ et dépendent à 64% des recettes issues de la fiscalité locale.



Source : DGFIP - DGCL

Les recettes fiscales du bloc communal s'élevaient à 71,7Md€ et sont largement dépendantes de la fiscalité des ménages :



Source : DGFIP - DGCL

1.1. EN 2020, LE BLOC COMMUNAL SUBIRA L'IMPACT DE LA CRISE MAIS RESTERA RELATIVEMENT PROTEGE PAR LES RECETTES ISSUES DE LA FISCALITE DIRECTE LOCALE

Les pertes de recettes fiscales s'établissent à -2Md€ sur l'année et ce sur l'ensemble des taxes locales. De plus, les baisses de recettes tarifaires s'élèvent à -1,9Md€. En intégrant le surplus de recettes fiscales prévisibles en 2020 (+1,5Md€) lié aux hausses de fiscalité sur l'année 2020, **les pertes nettes, toutes recettes confondues, s'établiraient pour l'ensemble du bloc communal à 2,3Md€, correspondant à 2,1% des RRF et 12,6% de la CAF.**

	En M€	% des RRF	% de la CAF
Pertes 2020 vs 2019	-2340	2,1%	12,6%
Pertes 2020 vs budget primitif 2020	-3830	3,4%	20,6%

Pour le bloc communal, les cinq principales pertes de recettes fiscales sont les suivantes :

En M€	Montant 2019	Pertes
DMTO	4550	-910
CVAE	5660	-700
Versement mobilité	4580	-460
Taxe de séjour	520	-210
Taxe d'aménagement	820	-140

Pour répondre aux besoins des habitants, des associations et des entreprises de leurs territoires, le bloc communal a engagé des dépenses supplémentaires estimées à 20,5€ par habitant sur toute la durée du confinement et du déconfinement, soit un total proche de 1,4Md€. Toutefois, la fermeture des services publics locaux ainsi que l'arrêt de l'activité économique, sociale et culturelle a aussi généré des économies de fonctionnement. Ces économies représentent environ 12,8€ par habitant, soit 860M€ environ. Ainsi, les dépenses nettes induites par la crise sont estimées à 7,7€ par habitant. Une extrapolation porterait la hausse des dépenses pour le bloc communal, nette des économies réalisées, à 520M€.

Les estimations de la mission et de l'AMF sont sensiblement différentes. Les recettes fiscales et tarifaires divergent respectivement de 790M€ et de 980M€ d'euros, soit un écart de 1,7Md. Avant révision de nos hypothèses début juillet, pour les raisons expliquées en partie 2, au premier lieu desquelles l'obtention du cumul au 30 juin 2020 par rapport à 2019 par la direction générale des finances publiques, cet écart n'était « que » de 900M€. Il est probable que les associations d'élus ne disposent pas encore de ces éléments.

En revanche, les simulations réalisées par l'AMF portent les dépenses supplémentaires à +15€ par habitant, les économies à -7€ par habitant conduisant à une dépense nette de +8€ par habitant. En revanche, la mission voit des « dépenses COVID » supérieures aux estimations de l'AMF, mais des dépenses nettes de 520M€, très proche de celles de l'Association des maires de France.

En M€	Mission	AMF
Baisses de recettes fiscales	-1960	-2750
Baisse recettes non fiscales	-1870	-2850
Dépenses supplémentaires	-1380	-1005
Economies	860	469
Dépenses nettes	-520	-536

1.1.1. En 2020, les pertes des communes seront significatives et très inégalement réparties

La fiscalité directe locale devrait être largement épargnée en 2020. Ainsi, la progression des impôts ménages et de la fiscalité économique locale (CFE, CVAE, IFER et TASCOM) devrait apporter aux communes un surplus de recettes par rapport à 2019 de 860 M€.

Dans le même temps, les communes subiront des pertes importantes sur un ensemble d'impôts divers, principalement ceux touchés par la chute de la consommation et de l'investissement des ménages : recettes liées au marché immobilier (DMTO), à l'activité touristique (taxe de séjour, remontées mécaniques, prélèvement sur les produits des jeux, taxe sur les passagers...). Les recettes des communes présentant un lien avec l'activité économique (taxe sur la consommation finale d'électricité, taxe sur la publicité extérieure, versement mobilité) représentent des pertes moins significatives. Le total de ces pertes fiscales s'élèverait à 1,2 Md€.

Les DMTO représenteront la plus grande part de cette perte (835M€). Par souci de simplification, ce chiffre inclut la perte sur l'ensemble des DMTO perçus par la Ville de Paris ainsi que sur les DMTO des communes de moins de 5 000 habitants qui ne sont pas classées station de tourisme, dont la baisse ne se matérialisera pour ces dernières qu'en 2021 (les DMTO de ces communes perçus en N sont versés en N+1 par un fonds départemental).

Les communes d'outre-mer subiront quant à elles de plein fouet la baisse cumulée de l'octroi de mer et de la taxe sur les carburants. Les pertes sur ces deux recettes atteindraient 130M€ et viendraient s'ajouter aux pertes liées aux recettes de droit commun dans les communes d'outre-mer.

Au total, les pertes nettes de recettes fiscales atteindraient 410M€ pour l'ensemble des communes en 2020.

Le manque à gagner sur les produits du domaine serait quant à lui supérieur de 250 M€ en 2020. Les redevances issues des services publics pourraient baisser dans les mêmes proportions, pour une perte estimée à 790M€. Ces recettes, qui correspondent essentiellement au prix facturé par la collectivité à l'utilisateur du service, perdraient également environ un quart de leur produit dans quatre postes principaux : les services culturels, les services à caractère sportif et de loisir, les services à caractère social, et les services périscolaires et d'enseignement. La perte liée aux services de transports de voyageurs serait cependant limitée à 5 M€, les communes percevant directement les recettes des services de transport de voyageurs étant peu nombreuses.

Les pertes nettes, toutes recettes confondues, s'établiraient donc pour les communes à 1,5Md€ en 2020. Au regard des recettes réelles de fonctionnement (84 Md€ en 2019) et de la capacité d'autofinancement brute (13 Md€) des communes, ces pertes représentent 1,8% de leur RRF et 11,8% de leur CAF brute.

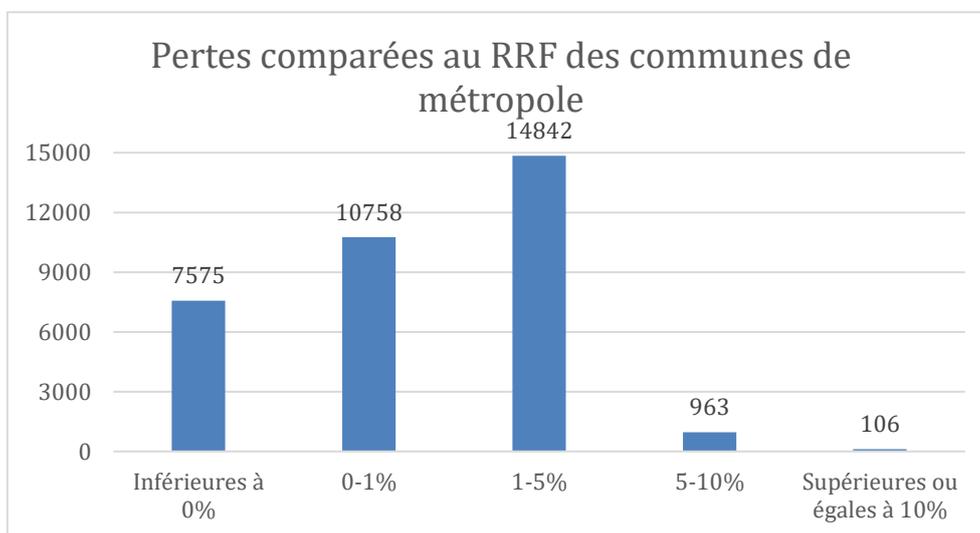
	En M€	% des RRF	% de la CAF
Pertes 2020 vs 2019	-1530	1,8%	11,8%
Pertes 2020 vs budget primitif 2020	-2390	2,9%	18,5%

Cependant, les effets sont très inégalement répartis.

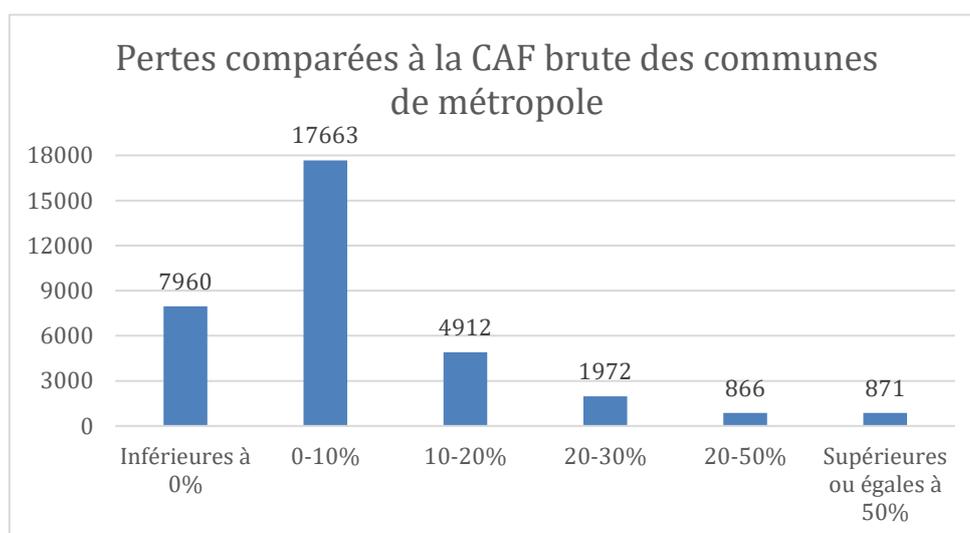
Les communes touristiques seront particulièrement touchées car elles dépendent d'un grand nombre de « petites » recettes fiscales qui vont être largement impactées par la crise : taxe de séjour, prélèvement brut sur les produits des jeux, publicité extérieure... De plus, la forte réduction, voir l'arrêt total, du tourisme pendant le confinement aura un impact d'autant plus important sur les communes et EPCI dont les recettes non fiscales sont étroitement liées à la fréquentation touristique : nous pensons ici aux recettes de stationnement, redevances des concessions de plage, ou encore les domanialités (marchés de plein air, droit de terrasse, etc...). Enfin, les communes touristiques ont des charges spécifiques liées au dimensionnement de leurs équipements et de leurs infrastructures d'accueil et réalisent chaque année d'importants investissements.

Les communes dépendant fortement du marché immobilier mais aussi les villes moyennes qui portent les équipements publics et les recettes liées aux services qu'elles offrent à leur territoire sont également très impactées. Enfin, les communes largement dépendantes d'une recette unique comme la vente de bois (communes forestières) ou les recettes fiscales issues des casinos subiront également l'impact de la crise de plein fouet en 2020.

Ainsi, les pertes seront dans la majorité des communes de métropole (plus de 18 000) inférieures à 1% de leurs recettes réelles de fonctionnement (RRF). Pour près des trois quarts d'entre elles (27 000 environ), les pertes seront d'un montant inférieur à 10% de leur capacité d'autofinancement (CAF) brute.

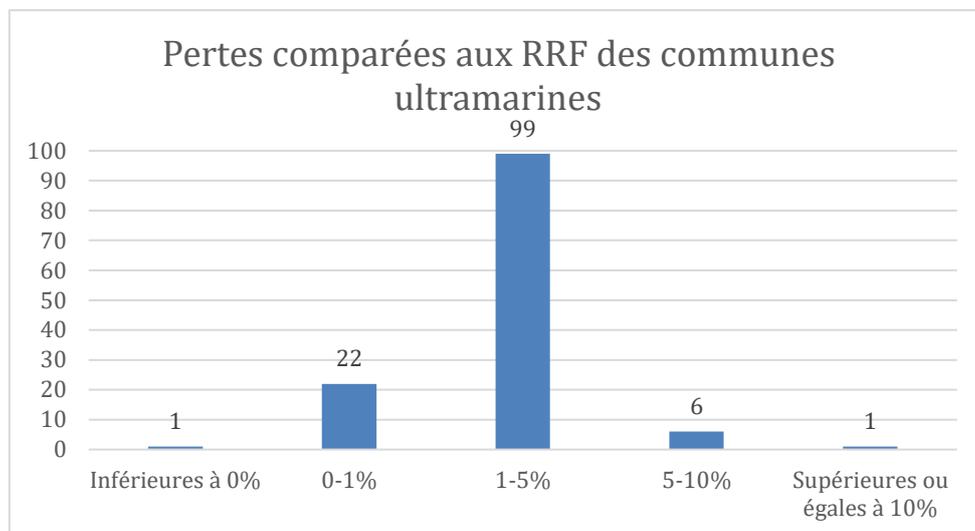


Source : calculs DGCL

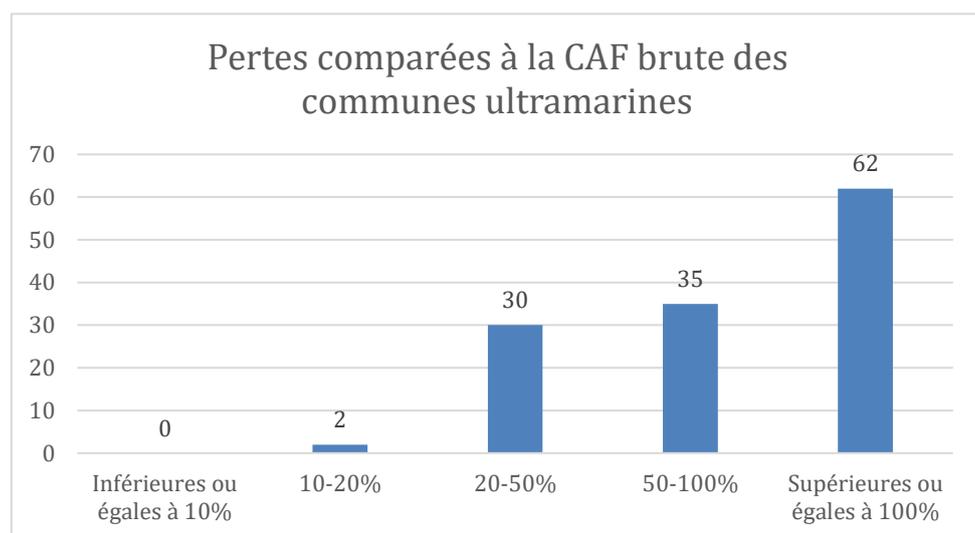


Source : calculs DGCL

La fragilité financière des 129 communes d’outre-mer est en revanche directement perceptible dans l’ampleur de leurs pertes au regard de leurs recettes réelles de fonctionnement et de leur capacité d’autofinancement. Toutes, à l’exception d’une commune, subiraient des pertes supérieures à 2% de leur RRF et 10% de leur CAF brute.



Source : calculs DGCL



Source : calculs DGCL

1.1.2. En 2020, les pertes subies par les EPCI à fiscalité propre et les syndicats seront essentiellement concentrées sur les groupements qui exercent les compétences d’autorités organisatrices de la mobilité

La hausse de la fiscalité directe locale produirait un surplus de 620M€ de recettes pour les EPCI par rapport à 2019. Cette hausse importante, principalement attribuable au dynamisme de la CVAE (+170M€), ne suffirait pas à compenser les baisses subies par ailleurs.

Les pertes de recettes fiscales s’élèveraient quant à elle à 530 M€. Ces baisses sont essentiellement concentrées sur le versement mobilité (330M€) et la taxe de séjour (100 M€). Elles incluent par ailleurs la perte du produit des DMTO perçus par la métropole de Lyon (74M€).

Enfin, les pertes de recettes issues de l’exploitation du domaine et des services publics seraient proches de 500M€. La moitié de ces baisses est attribuable aux services de transport (258 M€).

Les pertes nettes de recettes des EPCI s'élèveraient ainsi à 400M€. Ces pertes nettes de recettes représentent 1,3% des RRF des EPCI et 6,3% de leur CAF brute.

	En M€	% des RRF	% de la CAF
Pertes 2020 vs 2019	-400	1,3%	6,3%
Pertes 2020 vs budget primitif 2020	-1020	3,4%	16,1%

Les syndicats bénéficieront peu de la dynamique de la fiscalité directe locale (+13M€), qui représente une part restreinte de leurs ressources. En outre, ils sont généralement spécialisés et disposent d'un panier de recettes restreint qui correspond à leur activité principale. Logiquement, les hausses de recettes anticipées sur la fiscalité directe locale ne minimiseront donc que très rarement les pertes sur d'autres produits.

Trois types de groupements pourraient donc être plus particulièrement affectés :

- Les syndicats qui exercent les compétences d'autorités organisatrices de la mobilité (AOM) subiront une perte de versement mobilité (123M€) qui ne sera, dans la quasi-totalité des cas, pas compensée par des hausses de fiscalité, à la différence des communes et EPCI pour lesquels cette perte sera en partie absorbée par la progression d'autres impôts. Ces pertes seront extrêmement concentrées : seuls 34 syndicats perçoivent un produit de versement mobilité et en concentreront donc l'intégralité ;
- Les syndicats qui exercent les compétences d'autorités organisatrices de la distribution d'énergie et perçoivent à ce titre un produit de taxe locale sur la consommation finale d'électricité (TLCFE) qui baissera de 40M€. Toutefois, cette baisse constitue un majorant dans la mesure où la TLCFE repose à titre principal sur la consommation des ménages et des petites entreprises. De même, une partie de cette baisse pourrait être reportée sur les communes ou EPCI ;
- Les syndicats de tourisme, qui perçoivent un produit de taxe de séjour, voire d'autres impôts et taxes liés à l'activité touristique (prélèvement sur le produit des jeux, taxe sur les remontées mécaniques) et pourraient subir une perte totale sur ces recettes d'environ 3 M€.

Il en va de même s'agissant des pertes de recettes issues de l'exploitation des services publics, qui s'élèveraient à 260M€, et parmi celles-ci plus particulièrement des recettes des services de transport de voyageurs (170 M€).

Les pertes nettes de recettes des syndicats s'élèveraient ainsi à 410M€. Ces pertes nettes de recettes représentent 2,9% des RRF des syndicaux intercommunaux et 11,2% de leur CAF brute.

	En M€	% des RRF	% de la CAF
Pertes 2020 vs 2019	-410	2,9%	11,2%
Pertes 2020 vs budget primitif 2020	-420	2,9%	11,5%

1.2. EN 2021 ET AU-DELA, LES RECETTES DU BLOC COMMUNAL DEVRAIENT CONNAITRE UN REBOND PARTIEL DE LEURS RECETTES, A L'EXCEPTION DES EPCI

Les pertes fiscales du bloc communal s'élèvent en 2021 à -840Md€. Cette baisse s'explique principalement par la baisse de la CVAE perçue par les communes (0,7% des RRF) et les EPCI (17% des RRF) en raison de son mode de versement décalé. Une diminution de -80M€ pour les communes et -620M€ pour les EPCI est attendue par rapport au niveau

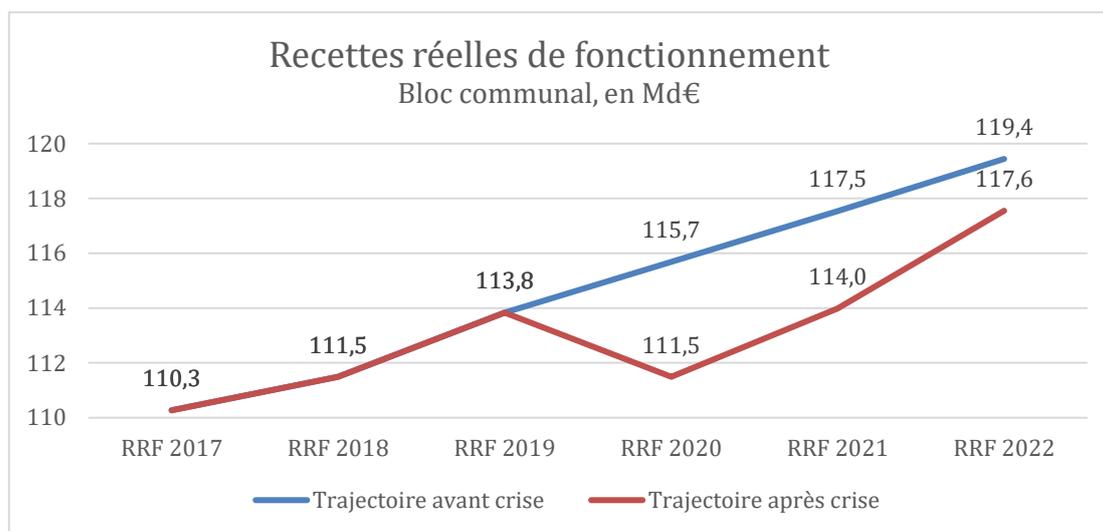
atteint en 2020. Il convient donc de souligner la situation difficile des EPCI, largement dépendants des impôts de flux, en 2021.

La mission anticipe également une baisse de la taxe d'aménagement pour les communes de l'ordre de -140M€ (-17%) en raison de son mode de paiement. De plus, et par exception, la baisse de DMTO des communes de moins de 5 000 habitants (500M€) qui ne sont pas classées station de tourisme se matérialisera en 2021 en raison de leur mode de versement – perçus en N mais versés en N+1 par un fonds départemental. La perte est estimée par la mission autour de 120M€ (-20%) mais a été intégrée dans les calculs de pertes de recettes du bloc communal pour 2020.

Les autres recettes fiscales (+1,9Md€) et tarifaires (+1,4Md€) du bloc communal devraient rebondir en 2021 par rapport au point bas atteint en 2020, à l'exception de la CFE qui ne devrait ni augmenter ni baisser. A noter que la réforme fiscale conduit à stabiliser le panier de ressources fiscales des communes et de leurs groupements en 2021 : les communes et les EPCI percevront une compensation (sous forme de taxe foncière pour les communes, de TVA pour les EPCI) d'un montant égal au produit de la TH en 2020. Par précaution et pour les besoins de l'analyse, la mission a ainsi retenu une hypothèse de stabilité pour les impôts ménages en 2021.

Ainsi, en prenant en compte un scénario raisonnable (déconfinement lent mais réussi, reprise de l'activité économique dès 2020), les recettes 2021 du bloc communal pourraient être supérieures de 2,4 Md€ aux recettes 2020 permettant d'effacer plus de 100% de la perte subie. Les communes en seraient les principales bénéficiaires avec un taux de rebond respectif de 133%. Les syndicats connaîtraient un rebond de 66% alors que les EPCI, en raison de la part que représente la CVAE, ne devrait en bénéficier qu'à hauteur de 45%. Ce rebond ne doit pas cacher ni sous-estimer l'effet d'accumulation ni la perte par rapport à la dynamique de ces dernières années.

Le graphique ci-dessous montre la trajectoire suivie par les RRF du bloc communal avant et après crise. La trajectoire avant crise est calculée sur la base de la croissance moyenne des RRF entre 2017 et 2019 (1,7% par an). Ainsi, avant plan de relance et mesures mises en œuvre par la troisième loi de finances rectificative pour 2020, les RRF 2020 retrouveront leur niveau 2018.



Source : DGFIP – DGCL - mission

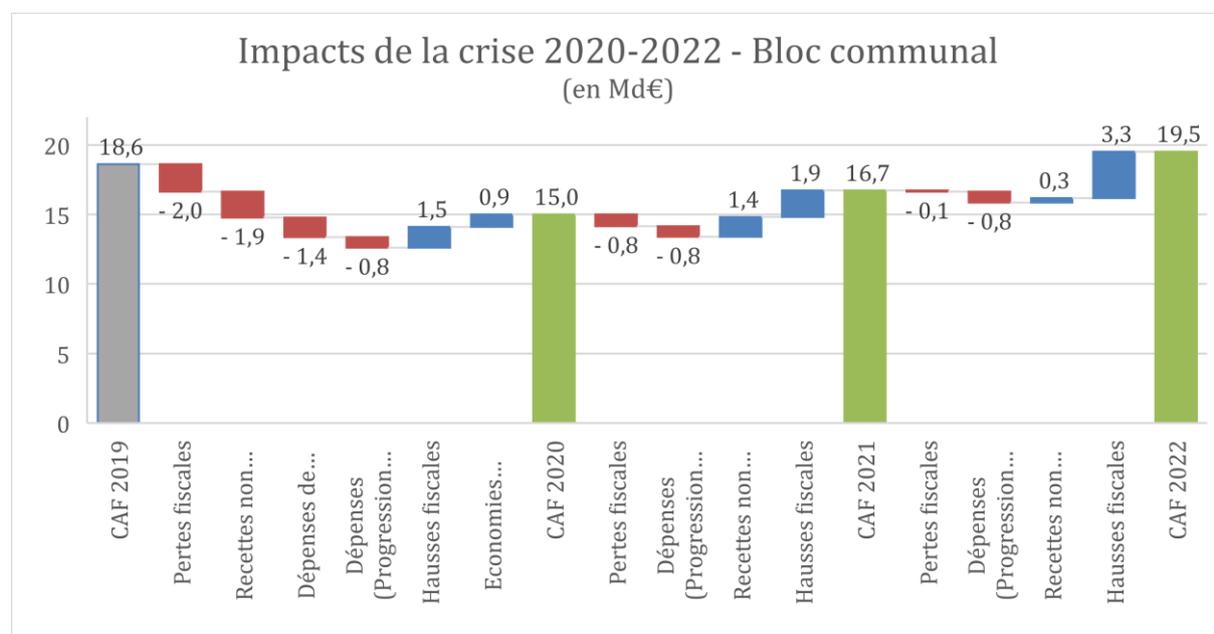
En parallèle, les dépenses supplémentaires induites par la crise du covid19 ne seront pas reconduites (de même que les économies), conduisant à estimer que les dépenses réelles de fonctionnement reprendront leur progression tendancielle de 0,8% (770M€).

La perte de CFE se fera sentir 2022 en raison de son mode de versement (-10M€ pour les communes et -80M€ pour les EPCI). La très forte hausse des recettes fiscales, s'explique notamment par la progression de la part de TVA dont vont bénéficier les EPCI en remplacement de la TH, qui sera indexée sur la dynamique de l'année précédente. La TVA de 2021 ayant bénéficié d'un effet de rattrapage par rapport à 2020 induira donc un effet d'aubaine pour les EPCI. Les autres recettes fiscales et tarifaires reprendront leur croissance moyenne et les dépenses réelles de fonctionnement poursuivront leur progression tendancielle. L'ensemble de ces effets conduit la CAF du bloc communal à être en 2022 supérieure de 900M€ à son niveau 2019 (18,6 Md€ vs 19,5 Md€).

Ainsi, l'impact de la crise sur le bloc communal pour 2020, 2021 et 2022 peut être synthétisé de la manière suivante :

Impacts de la crise sur les finances du bloc communal			
En M€, vs N-1	2020	2021	2022
Baisses de recettes fiscales	-1960	-840	-80
Baisse de recettes non fiscales	-1870	1430	320
Total pertes de recettes	-3830	580	240
Hausses de recettes fiscales	1490	1900	3340
Total pertes de recettes nettes	-2340	2490	3580
Dépenses supplémentaires	-1380	-	-
Economies	860	-	-
Total hausses de dépenses nettes	-520	-	-
Total impact total	-2860	2490	3580

En prenant en compte l'ensemble des paramètres précités, les collectivités du bloc communal subiront une forte baisse de leur CAF en 2020 (-3,6Md€) avant de bénéficier d'un léger rebond (+1,7Md€) en 2021. En 2022, le bloc communal atteindra une CAF de 19,5Md€ dépassant de 900M€ le niveau atteint en 2019 et l'augmentant de 2,8Md€ par rapport au niveau atteint en 2021. Ce rattrapage particulièrement important s'explique en grande partie par la très forte hausse des recettes fiscales (+3,3Md€ en 2022), largement poussée par l'effet d'aubaine (TVA) dont bénéficieront les EPCI.



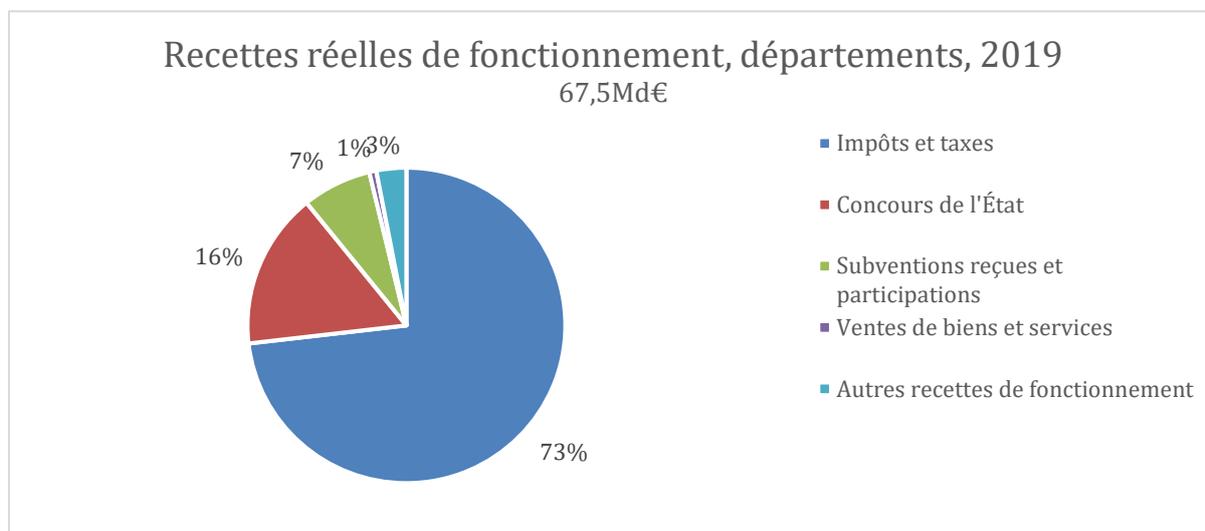
Source : DGFIP – DGCL - mission

La CAF ci-dessus est calculée « toutes choses égales par ailleurs » dans une version simplifiée et repose sur les hypothèses ci-dessous :

Bloc communal	en Md€
CAF 2019	18,6
Pertes fiscales	-2
Recettes non fiscales	-1,9
Dépenses de fonctionnement covid19	-1,4
Dépenses (Progression tendancielle)	-0,8
Hausses fiscales	1,5
Economies covid19	0,9
CAF 2020	15,0
Pertes fiscales	-0,8
Dépenses (Progression tendancielle)	-0,8
Recettes non fiscales	1,4
Hausses fiscales	1,9
CAF 2021	16,7
Pertes fiscales	-0,1
Dépenses (Progression tendancielle)	-0,8
Recettes non fiscales	0,3
Hausses fiscales	3,3
CAF 2022	19,5

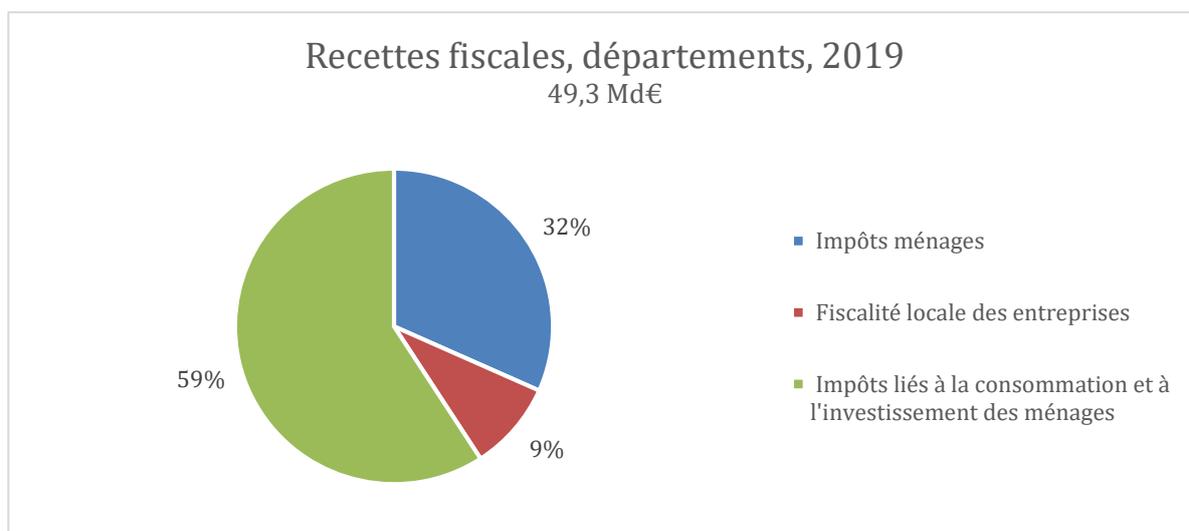
2. Somme des impacts sur les départements

A titre liminaire, il convient de rappeler que les recettes réelles de fonctionnement des départements s'élevaient à 67,6Md€ en 2019 et se répartissent comme suit :



Source : DGFIP – DGCL

Leurs recettes fiscales s'élevaient à 49,3Mds€ et sont largement dépendantes des impôts liés à la consommation et à l'investissement des ménages, au premier rang desquels les DMTO :



Source : DGFIP – DGCL

Ainsi, les cinq recettes fiscales les plus impactées (avant garanties de l'Etat) pour les départements sont les suivantes :

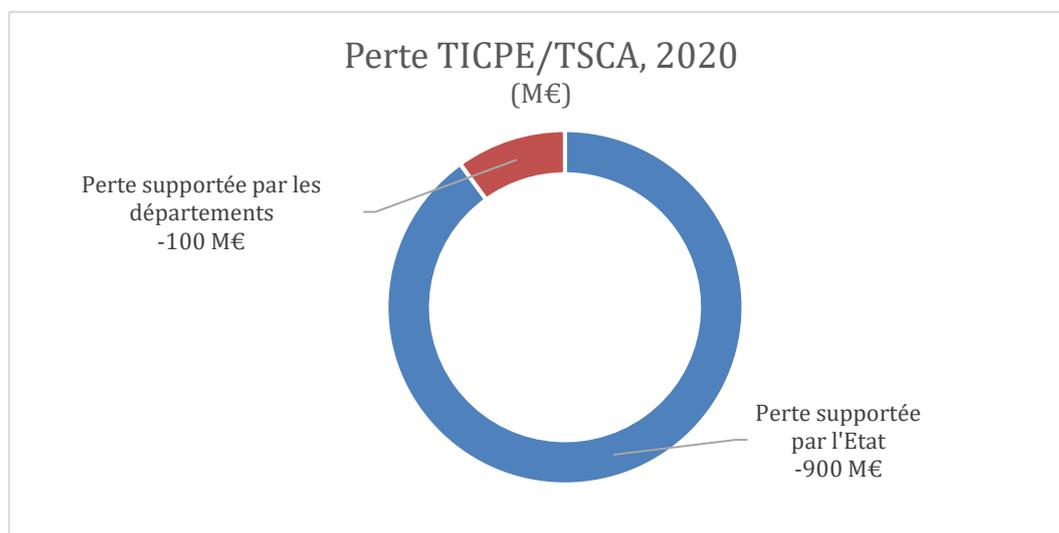
En M€ Avant garanties de l'Etat	Montant 2019	Pertes
DMTO	11 500	- 2 300
TICPE	6 650	- 1 000
CVAE	3 780	- 470
Taxe d'aménagement	540	- 90
TLCFE	20	- 10

2.1. LES DEPARTEMENTS SERONT FORTEMENT IMPACTES PAR LA CRISE SANITAIRE DES 2020, PRINCIPALEMENT DU FAIT DE LA FORTE CHUTE DES DROITS DE MUTATION A TITRE ONEREUX (DMTO) ET DE L'AUGMENTATION DES DEPENSES SOCIALE

Les départements seront le niveau de collectivité le plus impacté en 2020 par des pertes de recettes fiscales. Ces estimations convergent largement avec celles communiquées par l'Assemblée des Départements de France.

Les pertes seront largement concentrées sur les DMTO, dont la baisse serait un montant de -2,3Md€. Ce chiffre n'inclut pas les DMTO départementaux perçus par la Ville de Paris (1,2Md€ en 2019) et par la métropole de Lyon (370 M€), pris en compte dans le chiffre des pertes du bloc communal.

Les départements bénéficient d'un mécanisme de plancher sur leurs ressources de TICPE (6,6 Md€ en 2019). Sur la perte de 1 Md€ prévue en 2020, l'Etat sera amené à engager environ près de 900M€ pour remplir ses obligations législatives et constitutionnelles sur la TICPE, le reste à charge pour les départements étant de 100M€.



Source : DGFiP – DGCL – DB - mission

La TSCA (7,5 Md€ en 2019), dont l'assiette repose plus sur des données de stock que de flux, ne devrait pas être affectée par la crise. Elle est estimée rester dynamique, à l'image des années précédentes. En tout état de cause, la TSCA fait l'objet d'une garantie qui ne devrait pas jouer cette année car elle ne trouverait à s'appliquer qu'en cas de baisse très forte de cette ressource.

Ce rapport anticipe également des baisses sur d'autres recettes fiscales (TLCFE notamment) pour des montants moins significatifs (-40M€) ainsi que sur les recettes tarifaires dont la part est relativement marginale dans les budgets des départements (-30M€).

Enfin, des hausses de recettes fiscales sont attendues sur la taxe sur le foncier bâti, l'IFER et la CVAE pour un montant de 620M€.

Ainsi, après garanties, **les pertes nettes de recettes des départements par rapport à 2019 s'élèveraient à -1,8Md€, correspondant à 2,7% de leur RRF et 19,1% de leur CAF brute.**

	En M€	% des RRF	% de la CAF
Pertes 2020 vs 2019	-1830	2,7%	19,1%
Pertes 2020 vs budget primitif 2020	-2450	3,6%	25,6%

Ces pertes de recettes sont à rapprocher de l'augmentation constatée et prévisible des dépenses. Les départements sont confrontés à un fort "effet ciseau" puisqu'ils subissent simultanément une baisse de leurs ressources et une augmentation de leurs dépenses. Cet effet ciseau sera d'autant plus fort que les départements interviennent à titre principal dans le domaine social : RSA, aide sociale à l'enfance, secteur médico-social, etc... Le montant de ces dépenses supplémentaires est estimé à 21,8 euros par habitant, dont 11,5 euros liés aux augmentations du RSA. Elles sont à mettre en perspective avec les économies réalisées par les départements estimées à 6 euros par habitant. Une extrapolation conduit à un total de dépenses nettes de l'ordre d'un milliard d'euros supplémentaire.

2.2. EN 2021 ET AU-DELA, L'IMPACT DE LA CRISE SERA MOINS FORT POUR LES DEPARTEMENTS.

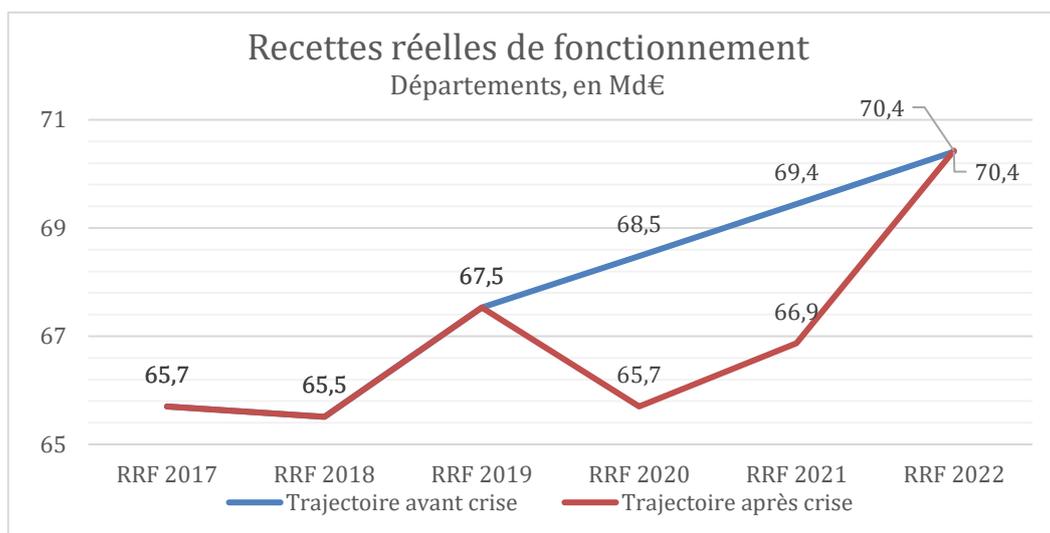
La CVAE perçue par les départements (5% des RRF) baissera en 2021, après une hausse en 2020, en raison de son mode de versement et fera perdre 470M€ aux départements en 2021 par rapport au niveau atteint en 2020. Une baisse de la taxe d'aménagement est également anticipée pour une perte de 90M€.

Les recettes de DMTO devraient en revanche retrouver leur dynamisme en 2021 par rapport au point bas atteint en 2020. En prenant en compte un scénario raisonnable (déconfinement lent mais réussi, reprise de l'activité économique dès 2020, pas de seconde vague), les recettes des départements pourraient être supérieures de 1,4Md€ au montant atteint en 2020. La baisse des DMTO en 2020 aura pour effet collatéral de diminuer les prélèvements et les versements au titre du fonds de péréquation des DMTO en 2021, car ceux-ci sont calculés sur la base des produits de l'année précédente

Les autres recettes fiscales des départements verront également leur produit rebondir. Ainsi, les ressources des départements devraient connaître un rebond relatif en 2021 par rapport au point bas atteint en 2020 : elles seraient supérieures de 1,2 Md€ aux recettes 2020 permettant d'effacer 64% de la perte subie en 2020. Ce rebond ne doit pas cacher ni sous-estimer l'effet d'accumulation ni la perte par rapport à la dynamique de ces dernières années.

En 2022, la très forte hausse des recettes fiscales, s'explique notamment par la progression de la part de TVA dont vont bénéficier les départements en remplacement de la TH, qui sera indexée sur la dynamique de l'année précédente. La TVA de 2021 ayant bénéficié d'un effet de rattrapage par rapport à 2020 induira donc un effet d'aubaine pour les départements.

Le graphique ci-dessous montre la trajectoire des RRF des départements avant et après crise. La trajectoire avant crise est calculée sur la base de la croissance moyenne des RRF entre 2017 et 2019 (1,35% par an). Ainsi, avant plan de relance et mesures adoptées dans la LFR3, les RRF 2020 retrouvent pratiquement leur niveau 2018.



Source : DGFIP – DGCL - mission

En parallèle, les dépenses supplémentaires, les économies et les pertes de recettes tarifaires liées à la crise du covid19 ne se renouvelleront pas, conduisant à estimer que les dépenses réelles de fonctionnement reprendront leur progression tendancielle de 1% (600M€).

L'impact total de la crise pour les départements sur trois années sera donc le suivant :

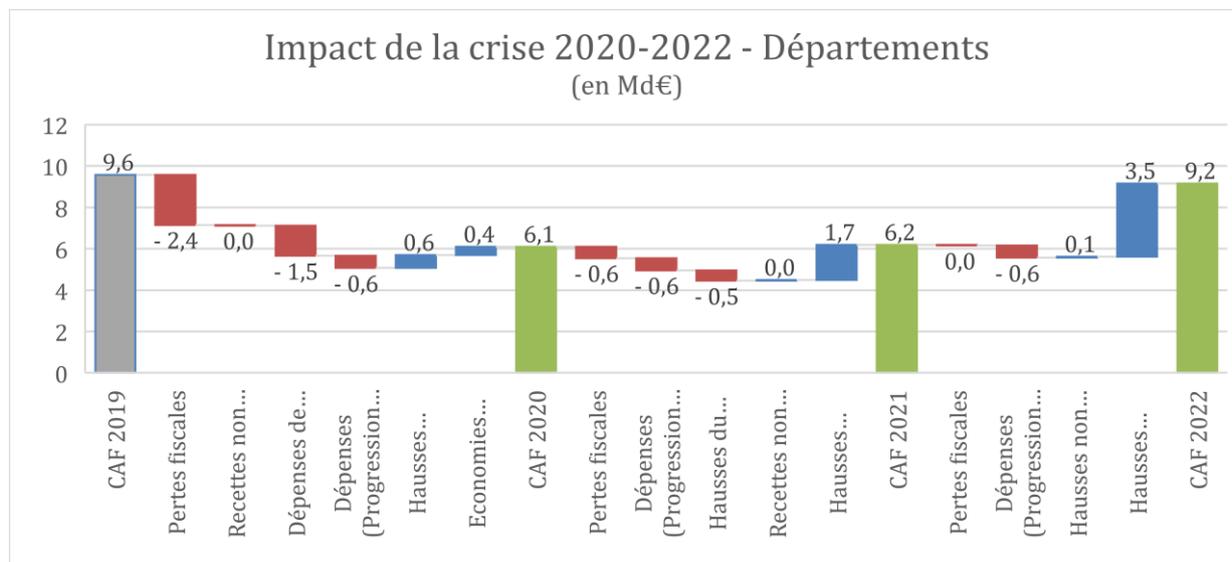
Impacts de la crise sur les finances des départements

<i>En M€, vs N-1</i>	2020	2021	2022
Pertes de recettes fiscales	-3320	-560	-30
<i>Garantie de l'Etat (TICPE)</i>	900	-	20
Total pertes fiscales après garanties	-2420	-	-10
Pertes de recettes non fiscales	-30	30	60
Total pertes de recettes	-2450	-530	50

Hausse de recettes fiscales	620	2310	3520
<i>Moindre garantie de l'Etat (TICPE)</i>	-	-610	-
Total hausse de recettes fiscales après garanties	-	1700	-
Total pertes de recettes nettes	-1830	1170	3570

Dépenses supplémentaires	-1460	-	-
Economies	400	-	-
Total dépenses	-1060	-	-
Total impact	-2890	1170	3570

L'ensemble de ces effets conduit à une reconstruction progressive de la CAF des départements, avant mesures de la LFR3 et plan de relance. Après une forte chute en 2020 (-3,5Md€), elle se maintient en 2021. En 2022, les départements retrouveront un niveau de CAF quasiment similaire à celui atteint en 2019 (9,2Md€ vs 9,6Md€). En grande partie par la très forte hausse des recettes fiscales (+3,5Md€ en 2022), largement poussé par l'effet d'aubaine (sur la TVA).



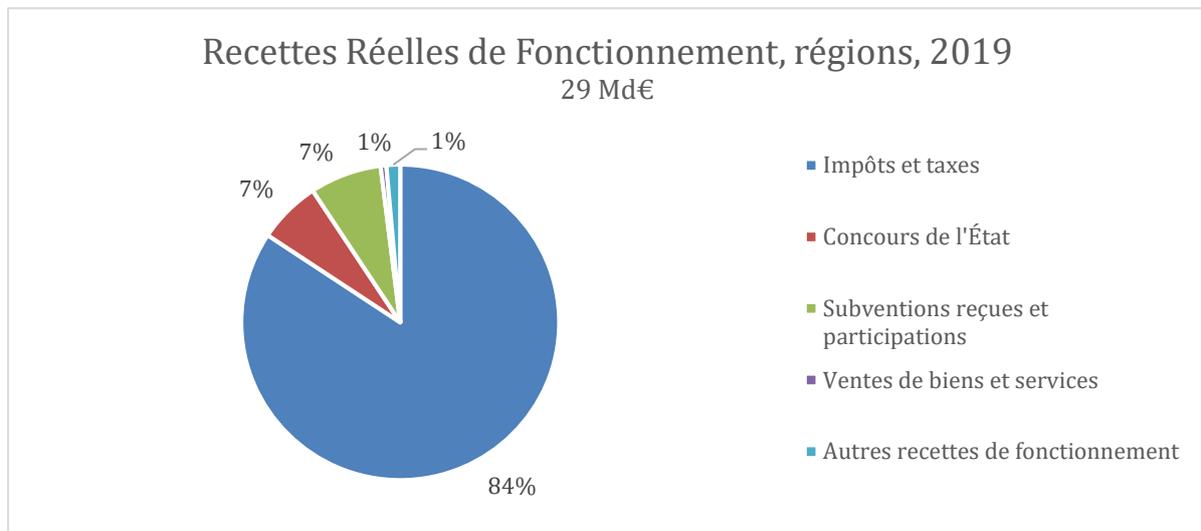
Source : DGFIP – DGCL - mission

La CAF ci-dessus est calculée « toutes choses égales par ailleurs » dans une version simplifiée :

CAF 2019	9,6
Pertes fiscales	-2,4
Recettes non fiscales	-0,03
Dépenses de fonctionnement covid19	-1,5
Dépenses (Progression tendancielle)	-0,6
Hausse fiscales	0,6
Economies covid19	0,4
CAF 2020	6,1
Pertes fiscales	-0,6
Dépenses (Progression tendancielle)	-0,6
Hausse du RSA	-0,5
Recettes non fiscales	0,03
Hausse fiscales	1,7
CAF 2021	6,2
Pertes fiscales	-0,03
Hausse non fiscales	0,06
Dépenses (Progression tendancielle)	-0,6
Hausse fiscales	3,5
CAF 2022	9,2

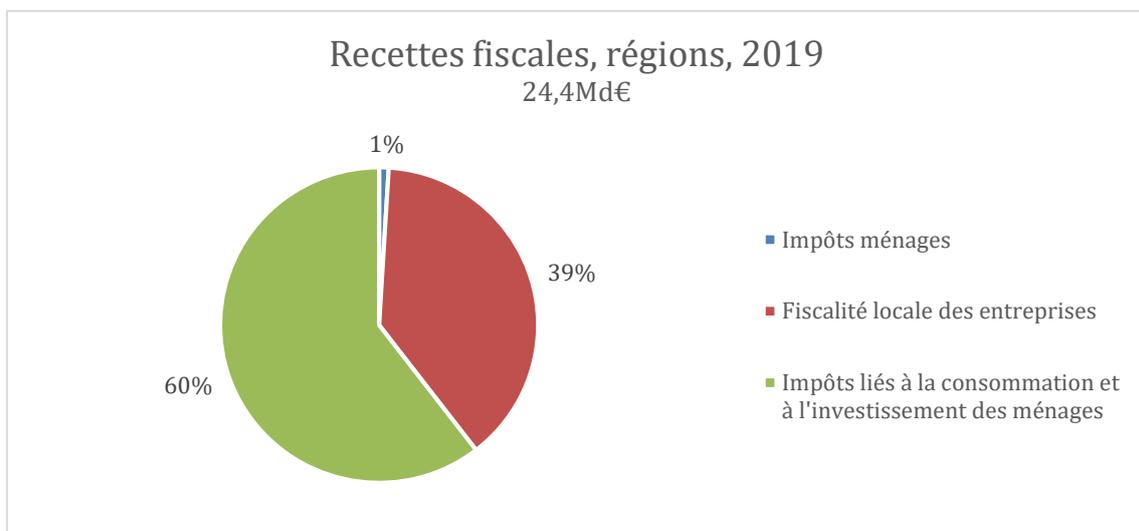
3. Somme des impacts pour les régions

A titre liminaire, il convient de rappeler que les recettes réelles de fonctionnement des régions s'élevaient en 2019 à 29Md€ et se répartissent comme suit :



Source : DGFIP – DGCL

Les recettes fiscales des régions s'élevaient en 2019 à 24,4Md€ et se décomposent de la manière suivante :



Source : DGFIP – DGCL

Les cinq principales pertes de recettes fiscales subies (avant garanties de l'Etat) pour les régions sont les suivantes :

<i>En M€</i> <i>Avant garanties de l'Etat</i>	Montant 2019	Pertes
CVAE	9 492	- 1 175
TVA	4 291	- 760
TICPE	5 411	- 812
Taxe sur les certificats d'immatriculation	2 299	- 253
Octroi de mer	305	- 37

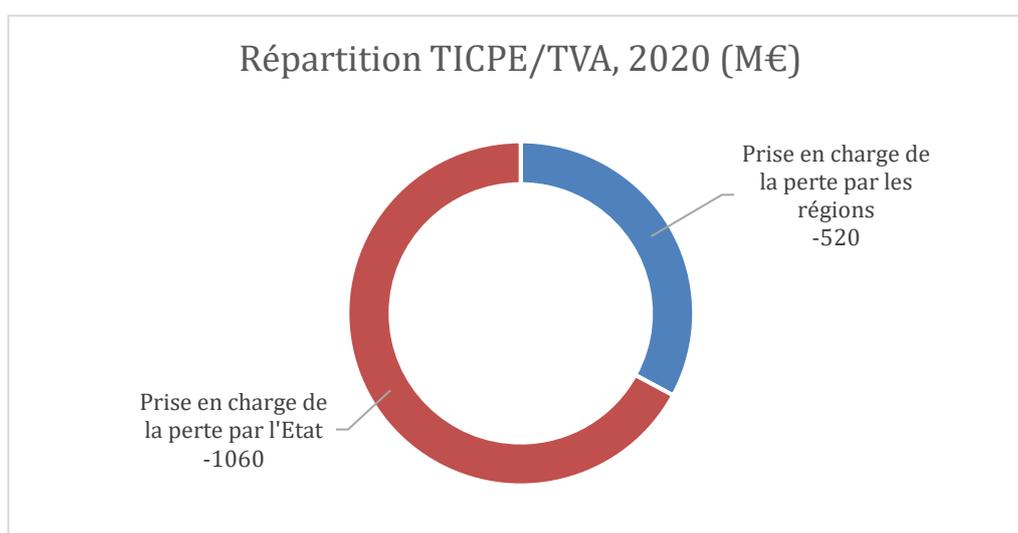
3.1. LES REGIONS SUBIRONT DES PERTES DE RECETTES EN 2020 QUI DEVRAIENT DEMEURER CONTENUES

Les régions seront le niveau de collectivités dont les pertes de recettes fiscales 2020 sont en absolu les moins fortes. Il convient de noter que ce qui est vrai pour les régions dans leur ensemble l'est aussi pour chaque région prise individuellement, à l'exception des collectivités territoriales uniques et de la Corse qui perçoivent des ressources spécifiques (octroi de mer, taxe sur le transport aérien et maritime, droits sur les tabacs...) et des ressources départementales (DMTO en particulier).

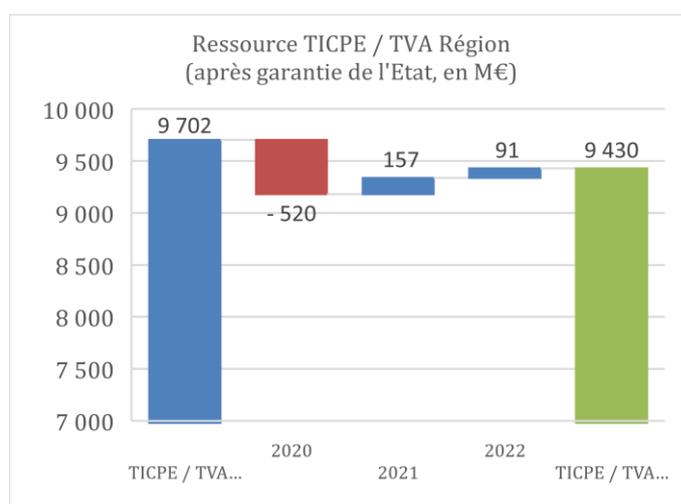
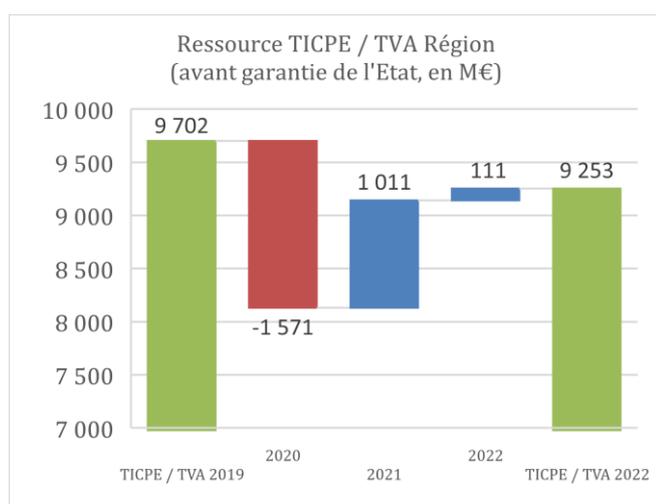
Dans la mesure où leurs ressources sont essentiellement constituées d'impôts nationaux (à l'exception de la CVAE, qui n'est pas affectée par la crise en 2020), elles ne bénéficient que très peu de la hausse des recettes fiscales seulement 320M€ liée à la CVAE.

Les régions seront fortement affectées en 2021 principalement par la perte de TVA (-760M€) et de TICPE (-810M€). Cependant, elles bénéficient de planchers sur deux ressources (TVA et TICPE) et sont donc déjà compensées via ces mécanismes. L'Etat sera amené à engager environ 1 Md€ (55% des pertes fiscales totales) pour remplir ses obligations constitutionnelles et législatives sur ces garanties.

La répartition entre l'Etat et les régions sur la TICPE et la TVA se fait comme suit :



Source : DGFIP – DGCL - DB - mission



Source : DGFIP – DGCL - DB - mission

La taxe sur les certificats d'immatriculation sera également affectée à hauteur de -250M€.

En incluant les pertes de recettes tarifaires liées aux transports, les pertes nettes des régions, après garanties de l'Etat, s'élèveraient à -890M€, soit 3,1% de leur RRF et 13,8% de leur CAF brute.

	En M€	% des RRF	% de la CAF
Pertes 2020 vs 2019	-890	3,1%	13,8%
Pertes 2020 vs budget primitif 2020	-1210	4,2%	18,8%

Ces pertes de recettes sont à rapprocher de l'augmentation constatée des dépenses. Le montant de ces dépenses supplémentaires est estimé à 11,5 euros par habitant et doit être mis en perspective avec les économies estimées à 2,5 euros par habitant (hors dépenses liées aux AOM régionales). Une extrapolation conduit à un total de dépenses nettes d'environ 600M€ supplémentaires engagées par les régions pour couvrir la crise sanitaire. Il s'agit vraisemblablement d'un majorant.

Les évaluations conduites par la mission et par Régions de France (appuyée par son partenaire Stratégies Locales) reposent bien sur le même mode de calcul. Elles diffèrent en raison d'hypothèses plus hautes retenues par RDF sur deux principaux paramètres (TICPE et taxe sur les certificats d'immatriculation). Afin d'avoir le périmètre le plus proche possible, la mission a fait le choix de prendre en compte les pertes de recettes tarifaires des transports publics (hors IDFM), comme préconisé par Régions de France. A nouveau, la différence finale entre nos deux estimations s'explique par des hypothèses différentes (35% vs 50%).

Les estimations réalisées par Régions de France indiquent des dépenses supplémentaires de l'ordre de 600M€ et des économies concomitantes de 300M€. Les dépenses nettes supplémentaires estimées par RDF sont donc de 300M€. Ainsi, la mission aboutit à des dépenses nettes largement supérieures à celles chiffrées par RDF. Cet écart peut notamment s'expliquer par le fait que ce rapport n'a pas inclus les dépenses et économies réalisées par les AOM régionales.

En M€	Mission	RDF
Baisses de recettes fiscales (vs 2020)	-850	-1250
Baisse de recettes non fiscales	-360	-600
Dépenses supplémentaires	-770	-600
Economies	170	300
Dépenses nettes	-600	-300

3.2. L'IMPACT DE LA CRISE SERA PLUS FORT EN 2021

Les régions seront proportionnellement les plus impactées en 2021 qu'en 2020. Les régions sont le seul niveau de collectivité territoriale dans ce cas. La CVAE (28% RRF régions) augmentera en 2020 avant de baisser fortement en 2021. Une perte pour les régions d'environ 1,2 Md€ est attendue pour les régions par rapport au niveau atteint en 2020.

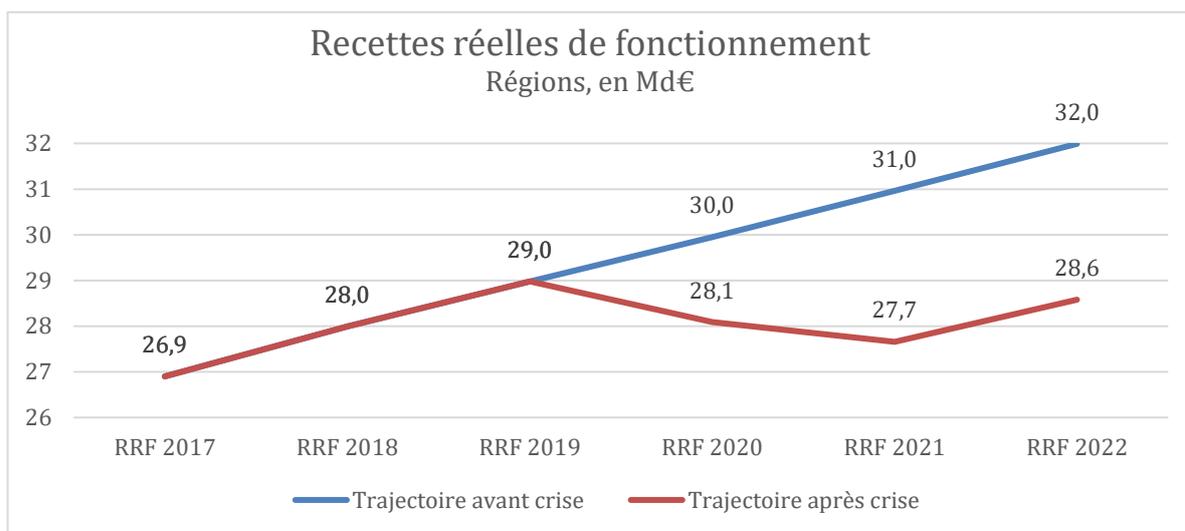
Dans le même temps, les autres recettes des régions (TICPE, TVA, taxe sur les certificats d'immatriculation...) devraient retrouver leur dynamique en 2021 par rapport au point bas atteint en 2020.

Au total, les régions pourraient subir en 2021 une perte fiscale nette de l'ordre de 800M€ par rapport à 2020, qui viendra s'ajouter à la perte subie en 2020. Les régions sont les seules dans ce cas : le bloc communal et les

départements devraient connaître en 2021 un rebond de leurs recettes permettant d’effacer une partie de la perte subie en 2020. La perte est d’autant plus importante lorsqu’elle est comparée à la dynamique des recettes qui aurait du exister en l’absence de crise. **En incluant le rebond probable des recettes tarifaires de transports de voyageurs, les pertes nettes des régions s’élèveraient à environ -440M€.**

La majeure partie de l’impact étant subie en 2021, la majeure partie du rebond des recettes des régions aura lieu en 2022, contrairement aux autres collectivités. Ainsi, les recettes 2022 des régions pourraient être supérieures de 930M€ aux recettes 2021 permettant d’effacer en grande partie la perte subie.

Le graphique suivant montre l’évolution de la trajectoire des RRF des régions avant et après crise. La trajectoire avant crise est calculée sur la base de la croissance moyenne des RRF entre 2017 et 2019, soit 3,35% par an, ce qui explique, en partie, l’écart particulièrement important entre les deux trajectoires. Ainsi, avant plan de relance, les RRF 2020 des régions retrouvent quasiment leur niveau 2018.



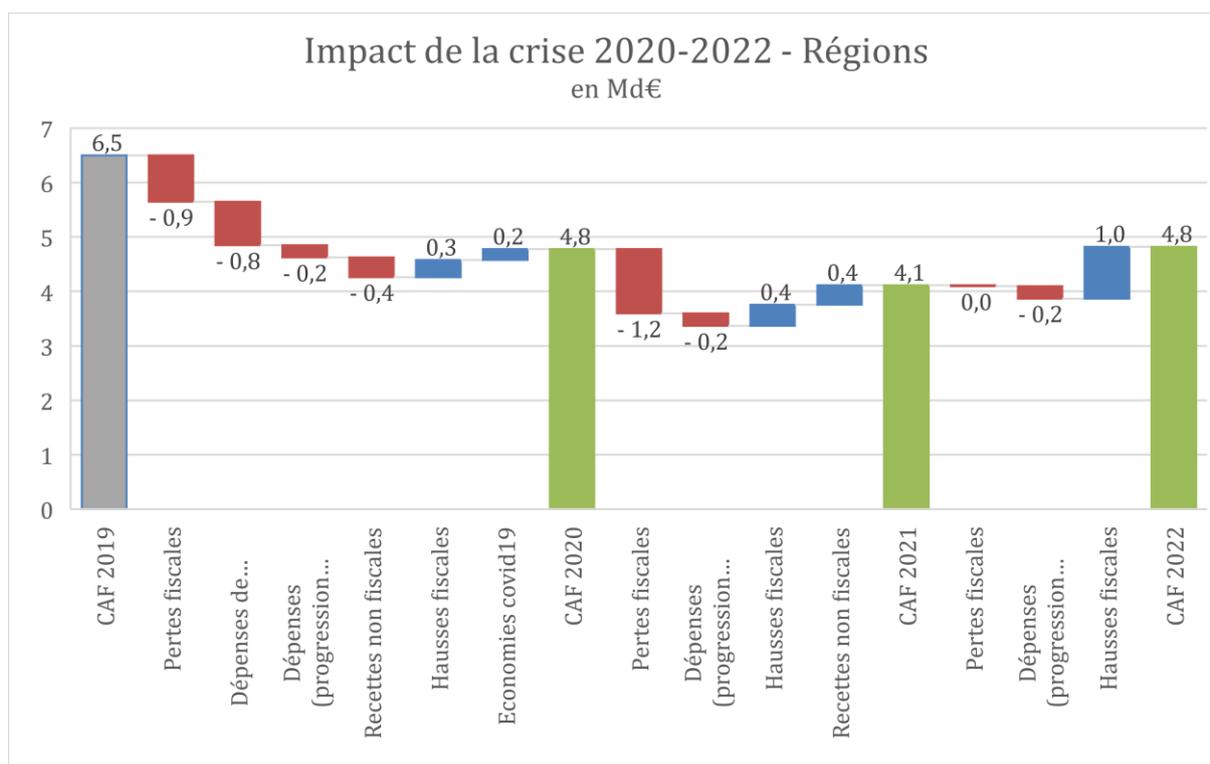
Source : DGFIP – DGCL - DB - mission

En parallèle, les dépenses supplémentaires et les économies liées à la crise du covid19 s’effaceront, conduisant à estimer que les dépenses réelles de fonctionnement reprendront leur progression tendancielle de 1% (200M€). Les recettes tarifaires retrouveront également leur niveau d’avant crise. En 2022, les recettes fiscales et tarifaires reprendront leur croissance moyenne (1Md€) et les dépenses réelles de fonctionnement poursuivront leur progression tendancielle (200M€).

Ainsi, l'impact de la crise du covid19 sur les régions peut être synthétisé comme suit :

Impacts de la crise sur les finances des régions			
En M€	2020	2021	2022
Pertes de recettes fiscales	-1910	-1180	-20
Garantie de l'Etat (TIPCE et TVA)	1060	-	-
Total pertes après garantie	-850	-	-
Pertes de recettes non fiscales	-360	360	-
Total pertes de recettes	-1210	-820	-20
Hausse des recettes fiscales	320	1240	970
Moindre garantie de l'Etat (TICPE et TVA)	-	-850	-20
Total hausse après garantie	-	390	950
Total pertes de recettes nettes	-890	-430	930
Dépenses supplémentaires	-770	-	-
Economies	170	-	-
Total dépenses	-600	-	-
Total impact	-1490	-430	930

L'ensemble de ces effets conduit à une chute de la CAF des régions entre 2019 et 2020 (-1,7Md€) puis entre 2020 et 2021 (-0,7Md€). En 2022, la CAF des régions retrouvera le niveau bas atteint en 2020. Il convient de souligner que la CAF des régions a connu une croissance particulièrement importante ces dernières années avec une croissance de 39,5% entre 2015 et 2019. La CAF atteinte en 2020 est d'un niveau légèrement supérieur à la CAF des régions en 2016 (4,72Md€).



Source : DGFIP – DGCL - DB - mission

La CAF ci-dessus est calculée « toutes choses égales par ailleurs » et repose sur les hypothèses suivantes :

Régions	en Md€
CAF 2019	6,5
Pertes fiscales	-0,9
Dépenses de fonctionnement covid19	-0,8
Dépenses (<i>progression tendancielle</i>)	-0,2
Recettes non fiscales	-0,4
Hausses fiscales	0,3
Economies covid19	0,2
CAF 2020	4,8
Pertes fiscales	-1,2
Dépenses (<i>progression tendancielle</i>)	-0,2
Hausses fiscales	0,4
Recettes non fiscales	0,4
CAF 2021	4,1
Pertes fiscales	-0,02
Dépenses (<i>progression tendancielle</i>)	-0,2
Hausses fiscales	1,0
CAF 2022	4,8

4. Somme des impacts pour les transports publics

La compétence des transports publics relève d'une autorité organisatrice qui peut être :

- Une autorité organisatrice de la mobilité pour les transports publics urbains (commune, communauté de communes, communautés urbaines ou d'agglomération, métropole, syndicat mixte local et à partir du 1er juillet 2021 les régions dans les zones « blanches » non couvertes par les collectivités locales de base). L'intercommunalité reste l'échelon de droit commun en matière d'organisation des transports publics ;
- Ile de France Mobilité est l'autorité organisatrice unique des transports publics en Ile-de-France, à l'exception de la future liaison ferroviaire « CDG Express » pour laquelle l'Etat est l'autorité organisatrice. IDFM organise les services de transports publics réguliers de personnes, y compris fluviaux. Elle peut également organiser des services de transports à la demande ;
- Une autorité organisatrice de mobilité régionale (régions) pour les transports collectifs non urbains, régulier ou à la demande (transports scolaires notamment), les transports routiers interurbains et les transports ferroviaires régionaux (TER) ;
- L'Etat pour les services de trains d'équilibre du territoire.

L'autorité organisatrice est responsable de l'organisation et du financement des services de transports publics sur son territoire. A ce titre, elle :

- Choisit le mode de gestion (régie directe, marché public, concession, etc...) ;
- Définit le niveau de services (structures des lignes, arrêts, plage horaire, fréquence de desserte, etc...) ;
- Arrête les tarifs applicables aux voyageurs (abonnement, gratuité, etc...) ;
- En assure le financement, au-delà des recettes commerciales ;
- Décide les investissements structurants (réseaux, matériels, locaux, etc...).

4.1. LES AUTORITES ORGANISATRICES DEVRONT SUPPORTER L'IMPACT DE LA CRISE QUEL QUE SOIT LE MODE DE GESTION CHOISI

4.1.1. Les autorités organisatrices peuvent opter pour différents modes d'exploitation de leurs réseaux.

Les autorités organisatrices de mobilité (AOM) peuvent choisir différents modes de gestion pour leurs réseaux de transport :

- **La gestion directe (14% des AOM) suit le modèle « la collectivité fait ».** L'AOM exerce seule le service public de transports par le biais de régies (régie à simple autonomie financière ou EPIC) ou de sociétés publiques locales (SPL) ;
- **La gestion déléguée (86%) correspond au modèle « la collectivité fait faire ».** L'AOM confie à un opérateur la gestion des réseaux de transport mais en conserve la maîtrise, via des marchés publics ou des concessions. Le service public peut être délégué à une entité privée (société commerciale, association, groupement d'intérêt économique), à un organisme mixte (société d'économie mixte, groupement d'intérêt public, société publique locale) et même un organisme public (établissement public ou SPL) :
 - Les marchés publics dans lesquels le titulaire du contrat est payé d'un prix, de façon immédiate et intégrale, correspondant à ses charges. Les recettes commerciales bénéficient à l'AOM, qui assume seule les risques industriels et commerciaux ;

- Les concessions qui peuvent elles-mêmes être sous-catégorisées selon la répartition des risques industriels (coûts d'exploitation) et commerciaux (recettes d'exploitation). C'est la majorité des contrats en France :
 - Les contrats de gérance : L'AOT assume intégralement le déficit réel, quel que soit le niveau des dépenses d'exploitation et des recettes tarifaires. L'exploitant est rémunéré selon la nature et le volume des prestations fournies, sur la base d'un forfait plus un intéressement, moins d'éventuelles pénalités. Les risques commercial et industriel pèsent sur l'AOM ;
 - La gestion à montant forfaitaire : le délégataire reverse les recettes à l'autorité organisatrice mais peut percevoir un intéressement sur les recettes encaissées ou la fréquentation en fonction du niveau de performance. De plus, l'exploitant reçoit un forfait calculé sur la base d'une estimation prévisionnelle des charges d'exploitation. Le risque commercial pèse sur l'autorité organisatrice tandis que le risque industriel pèse sur l'exploitant ;
 - La DSP à contribution financière forfaitaire : le délégataire paie les charges, perçoit les recettes et reçoit une contribution forfaitaire financière de l'autorité organisatrice correspondant généralement à la différence entre les recettes prévisionnelles et les charges prévisionnelles. Les risques commercial et industriel pèsent sur l'exploitant.

L'opérateur désigné par la collectivité, qu'il soit en régie ou délégué, **met en œuvre le service dans le cadre d'un contrat de service public**. A ce titre, il en assure la responsabilité opérationnelle (recrutement, gestion des personnels, fonctionnement courant, etc. soit le risque industriel). Selon la nature du contrat il peut assumer, dans certaines limites une partie du risque relatif aux recettes commerciales associées à la fréquentation du réseau. Ce contrat définit donc les droits et obligations réciproques entre l'opérateur et son autorité organisatrice.

Les contrats de transports publics urbains sont en France le plus souvent des concessions. Toutefois, ils se distinguent des autres services publics délégués, dans la mesure où les usagers ne participent que faiblement à la couverture commerciale du service : la collectivité locale organisatrice réalise, dans la plupart des cas, les investissements et elle assure le financement du service.

	Gestion directe		Gestion déléguée
Forme juridique	Régie à simple autonomie financière	EPIC	EPIC SA SAS SEM SPL
Personnalité morale	Non	Oui	Oui
Mode d'administration	CA + directeur sous l'autorité de la collectivité publique	CA + directeur	Selon la forme juridique de l'entreprise
Type de comptabilité	Publique / rattachement à la comptabilité publique / Budget annexe	Publique / Budget autonome non rattaché à celui de la collectivité	Privée

Pour IDFM, l'exploitation des lignes existantes est assurée par la RATP, SNCF Mobilités et des opérateurs réunis au sein de l'association OPTILE (Organisation professionnelle des transports d'Ile-de-France). En application de la réglementation européenne, ces services seront progressivement mis en concurrence. L'exploitation des lignes nouvelles est attribuée à des opérateurs sélectionnés au terme d'une procédure de mise en concurrence.

Pour les régions, le transport ferroviaire est aujourd'hui encore en totalité exploité par SNCF Mobilités dans le cadre d'un conventionnement. La loi pour un nouveau pacte ferroviaire²⁰ prévoit une ouverture progressive des TER à la concurrence. A partir du 25 décembre 2023, toute nouvelle convention devra être attribuée par appels d'offres mais celles déjà signées à cette date resteront valides jusqu'à leur expiration. Depuis le 1er décembre 2019, les régions peuvent en effet, lancer des appels d'offres pour l'exploitation des lignes de TER et sortir ainsi du monopole opéré par SNCF Mobilité.

4.1.2. L'impact de cette crise sera largement supporté par les autorités organisatrices et non par les opérateurs

Le choix du mode de gestion déléguée ou directe n'a que peu d'impact dans l'estimation du coût de la crise, exception faite des économies liées au chômage partiel. En effet, les AOM qui ont choisi d'exercer sous forme de régie n'ont pas pu recourir au chômage partiel et ont donc réalisé de moindres économies. A l'inverse, les délégataires exerçant sous la forme d'une société commerciale ont pu bénéficier du bénéfice de l'activité partielle (cf 2.7), de même que les SEM, les SPL et les EPIC.

L'impact de la crise est largement supporté par les AOM et donc par les collectivités territoriales :

- L'intégralité de la perte de VM est subie par l'AOM ;
- Pour les pertes de recettes tarifaires et les dépenses supplémentaires :
 - En gestion directe, l'AOM en supporte l'intégralité ;
 - Dans le cas d'une DSP, le partage des risques est défini contractuellement, avec généralement une prise en charge partielle d'un « risque recette » ou « risque trafic » par l'opérateur. Cette crise permet au délégataire, s'il démontre un bouleversement de l'équilibre économique de son contrat, d'obtenir une indemnité correspond à 90 à 95% du déficit d'exploitation (impact sur les recettes et dépenses supplémentaires), et ceci quel que soit les termes contractuels. Même sans bouleversement de l'équilibre du contrat, un avenant pour circonstances imprévues peut prévoir une indemnisation du concessionnaire.

La baisse de recettes s'accompagnera donc d'une négociation avec la logique suivante :

- Le délégataire a droit à indemnisation du déficit d'exploitation en cas de bouleversement de l'économie du contrat ;
- Le délégataire peut être indemnisé de cette perte de recettes dans le cadre d'un avenant.

Un avenant s'impose dans tous les cas pour prévoir la réduction du service, les prestations supplémentaires éventuelles et la révision du montant de la contribution forfaitaire versée.

Il convient de souligner que pendant la crise sanitaire, dans le cadre d'une DSP, la plupart des AOM ont continué à verser les acomptes à leurs délégataires à leur niveau d'avant crise.

Acteurs clés de cette évaluation, **les opérateurs se sont engagés à présenter l'ensemble des coûts spécifiques mis en œuvre, des économies réalisées, des pertes de recettes subies et des décalages sur les projets faisant l'objet d'engagements contractuels.** Ce *reporting* financier fin et solide est un élément clé des discussions et/ou négociations futures avec les AOM.

Il y a lieu de penser que les grandes sociétés de transport en commun (RATP, Transdev, Keolis, etc) devraient prendre en charge une partie de cet impact. La négociation entre AOM et opérateurs aura une place importante et l'Etat son rôle à jouer puisque la quasi-totalité des délégataires sont des entreprises publiques (Etat actionnaire direct ou indirect).

²⁰ Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire

4.2. L'IMPACT DE LA CRISE SERA PARTICULIEREMENT FORT POUR LES AUTORITES ORGANISATRICES EN 2020

4.2.1. Les autorités organisatrices de mobilité (hors Ile-de-France Mobilités)

A titre préliminaire, il convient de rappeler que les ressources des AOM se répartissent comme suit :

Recettes tarifaires (2018)	1,4 Md€
Versement mobilité (2019)	4,6 Md€
Contributions des collectivités territoriales (2019)	2,9 Md€
Ressources totales	8,7 Md€

Source : DGFIP – DCGL - GART

Si la majeure partie des recettes tarifaires des services de transport est aujourd'hui directement retracée dans leur compte administratif (elles représentent 1,2 Md€ en 2019), les contrats peuvent prévoir que les recettes tarifaires soient perçues par l'opérateur. L'évaluation de l'impact faite dans ce rapport se fonde uniquement sur les recettes comptabilisées dans les comptes administratifs.

Pendant la période de confinement, les opérateurs ont continué d'opérer les réseaux de transports (30% à 40% de l'offre maintenue au niveau national) pour une fréquentation de 5 à 10%. Les premières semaines de déconfinement ont été marquées par une forte hausse de l'offre (environ 70%) alors que la fréquentation est remontée plus progressivement (de 20 à 40%). Dans le cadre des DSP, la plupart des AOM ont continué à verser les acomptes à leurs délégataires à leur niveau d'avant crise.

Aujourd'hui, l'offre est presque à son niveau d'avant crise alors que la fréquentation est toujours moindre. **Ainsi, les AOM font face à un effet ciseaux** : le niveau de leur activité a été maintenu à un niveau très supérieur à la fréquentation constatée afin de répondre aux exigences en matière de distanciation sociale et de continuité des services.

Sur la base des hypothèses de la mission - ce chiffrage inclut les pertes liées à des décisions commerciales :

- En raison d'effet d'assiette et de moindre recouvrement expliqué ci-dessus, la perte de versement mobilité serait en 2020 de 460 M€ pour les AOM ;
- La perte de recettes tarifaires serait en 2020 de 490 M€ pour les AOM ;
- Les économies viendront réduire les dépenses supplémentaires mais restent faibles au regard des pertes cumulées sur le VM et les recettes tarifaires :
 - Les économies seront de 260M€ pour les 317 AOM, avec une répartition égale entre les économies liées au chômage partiel (130M€) et les autres types d'économies (130M€) ;
 - Les dépenses supplémentaires seront de l'ordre de 170 M€.

	VM	Recettes tarifaires	Economies	Surcoûts	Total
AOM	- 460 M€	- 490 M€	+260 M€	-170 M€	-860 M€

Plusieurs conséquences immédiates peuvent être anticipées :

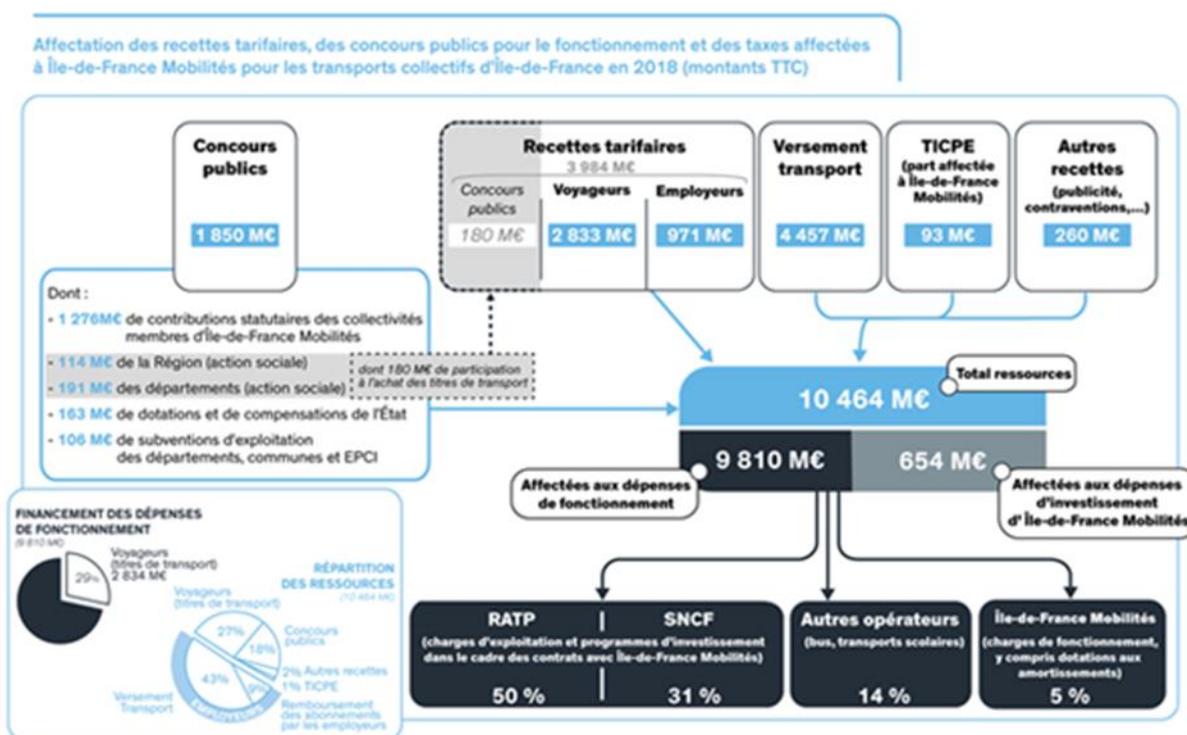
- Des difficultés de trésorerie débouchant sur des difficultés à payer les délégataires (risque de faillites, de cessations d'activité) ;
- En dernier recours, une diminution, voire une interruption, de l'offre de transport.

Certains investissements pourraient également être remis en question, à plus long terme :

- Les achats /renouvellements de matériel roulant ;
- La poursuite des efforts menés par les AOM en matière de report modal, permettant de fait de participer directement à la prise en considération des enjeux environnementaux et écologiques imposés à l'échelle nationale mais aussi européenne ;
- Les investissements en faveur de politiques de mobilités alternatives (active et partagée), fortement encouragés par la loi d'orientation des mobilités²¹ mais aussi indirectement investissement dans les filières dédiées à des solutions alternatives de mobilités et le respect des gestes barrières ;
- La poursuite du développement des réseaux de transport pour développer leur attractivité qui permet un soutien à la filière des travaux publics.

4.2.2. Ile-de-France Mobilités

A titre préliminaire, il convient de rappeler que les ressources d'IDFM se répartissent comme suit :



Source : IDFM

Le schéma budgétaire suivant fait apparaître près de 10,5 Md€ de dépenses de fonctionnement, auxquels il faut ajouter plus de 2,5 Md€ de dépenses d'investissement annuel en faveur de l'ensemble de l'écosystème des transports publics.

Sur la base des hypothèses retenues par la mission – ce chiffrage inclut les baisses liées à des décisions commerciales :

- En raison d'effet d'assiette et de moindre recouvrement expliqué ci-dessus, la perte de versement mobilité serait en 2020 de 450 M€ pour IDFM ;
- La perte de recettes tarifaires serait en 2020 de 1,4Md€ ;

²¹ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités

- Les économies viendront réduire les dépenses supplémentaires mais restent faibles au regard des pertes cumulées sur le VM et les recettes tarifaires : les économies seront de 310M€, les dépenses supplémentaires seront de l'ordre de 210 M€.

	VM	Recettes tarifaires	TICPE	Economies	Dépenses supplémentaires	Total
IDFM	- 450 M€	- 1 390 M€	- 10 M €	+ 310M€	- 210M€	-1 750M€

Des conséquences similaires à celles déjà exposées pour les AOM peuvent être anticipées. Cependant, les réserves de trésorerie d'IDFM sont faibles et seront insuffisantes pour continuer à verser la rémunération des opérateurs de transports. N'ayant jamais pu emprunter plus de 600 M€ pour couvrir son besoin de trésorerie, il est peu probable qu'IDFM puisse recourir à l'emprunt pour couvrir ses besoins immédiats. L'établissement public serait ainsi contraint de diminuer, voire d'interrompre ses versements aux opérateurs.

Les conséquences à moyen terme de ces pertes seront également importantes. Île-de-France Mobilités finance la totalité des investissements des opérateurs RATP/SNCF/OPTILE, hors nouvelles infrastructures de transport, qui relèvent du CPER financé par l'Etat et les collectivités d'Île-de-France, de deux manières :

- Via les contrats pluriannuels, en couvrant les charges y afférant (les dotations aux amortissements et les frais financiers induits par la dette des opérateurs) par une contribution dite C2 et une marge sur la contribution versée pour couvrir les charges de fonctionnement ;
- Depuis 2006, par le versement de subventions d'investissement à des opérations d'acquisition, de rénovation de matériel roulant, de dépôts et d'équipements améliorant la qualité de service.

IDFM a ainsi financé un montant global de 2,5 Md€ d'investissement par an. Le besoin d'investissement sur les années à venir sont en outre majeurs du fait des projets de nouvelles infrastructures en cours de construction et du programme de renouvellement du matériel roulant lancé et accéléré depuis 2016 pour lesquels l'essentiel des marchés ont déjà été signés avec les industriels.

4.2.3 Les recettes de transport des régions

Les régions ne bénéficient pas d'une ressource dédiée pour financer leurs services de transports publics. Outre la perte de recettes tarifaires, ce sont les recettes qui abondent leur budget principal qui seront impactées par la crise (TVA, CVAE, TICPE, etc..). En 2018, les recettes tarifaires des TER s'élevaient à 1,03Md€.

Par ailleurs, les recettes des services de transports organisés par les régions sont constituées pour l'essentiel des recettes des trains express régionaux (TER). Bien que la politique tarifaire soit fixée par les régions, les recettes afférentes sont perçues directement par l'exploitant unique, SNCF Mobilités, qui assume donc une part du risque commercial.

Sur la base des hypothèses de la mission :

- Une perte de recettes tarifaires de 360 M€, proche de celle estimée par Régions de France ;
- Les économies estimées s'élevaient à 300 M€, dont 140 M€ liés aux baisses du coût d'exploitation liées à la non-circulation des trains et 160 M€ liées à la prise en compte de l'impact du chômage partiel ;
- Les dépenses supplémentaires sont de 150 M€.

	Recettes tarifaires	Economies	Dépenses supplémentaires	Total
Régions	- 360 M€	+ 300M€	- 150M€	- 210M€

Le tableau ci-dessous synthétise les impacts en 2020 pour les différentes catégories d'autorités organisatrices.

	VM	Recettes tarifaires	TICPE	Economies	Dépenses supplémentaires	Total
AOM	- 460 M€	- 490 M€	-	+260€	-170M€	-860 M€
IDFM	- 450M€	- 1 390M€	- 10 M €	+ 310M€	- 210M€	-1 750M€
Régions	-	- 360M€	-	+ 300M€	150M€	- 210M€

4.3. UN RISQUE SUR L'EQUILIBRE FINANCIER GLOBAL DU FINANCEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS

Le retour à la situation « normale » semble éloigné et implique une reprise à plein de l'économie et de l'ensemble des déplacements, y compris ceux liés au tourisme. Plusieurs risques spécifiques aux transports sont cependant à envisager pour l'année 2021 :

- **Un impact durable sur les transports urbains est probable.** En effet, se pose la question du retour de la confiance des usagers dans les transports publics, contrebalancé par un report modal de la voiture vers les transports en commun ;
- Des recommandations de mobilité réduite pour les publics fragiles ou dissuasives sur les déplacements longs **auraient des répercussions sur les titres occasionnels** et continueraient d'impacter durablement les recettes tarifaires ;
- La généralisation du télétravail, la sous-activité durable de certains secteurs ou encore le report modal viendraient impacter la mobilité des actifs et donc **les recettes liées aux abonnements tarifaires sur tout ou partie de 2021, voire à plus long terme ;**
- Enfin, la hausse prévisible du chômage affectera durablement **la dynamique du VM.**

L'ensemble des facteurs pourraient affecter profondément et durablement le modèle de financement des mobilités, alors même que des investissements massifs sont nécessaires dans ce domaine dans les prochaines années.

5. Somme des impacts pour l'ensemble des collectivités territoriales

L'impact le plus important pour les finances des collectivités territoriales sera en 2020 en raison de :

- La diminution importante des recettes tarifaires (-2,2Md€) liée aux fermetures en 2020 pendant le confinement et à un certain nombre d'exonérations consenties par les élus, suivie d'une reprise progressive pendant le déconfinement ;
- La baisse dès 2020 d'impôts contemporains (-5,2Md€ après garanties de l'Etat) qui pèsent lourdement dans les recettes, principalement du bloc communal et des départements ;
- Des surcoûts liés à la crise du Covid-19 (-3,6Md€) nécessaires pour adapter les services publics, protéger la population et soutenir les plus fragiles.

Ainsi, les cinq principales pertes de recettes fiscales (avant garanties de l'Etat) pour l'ensemble des collectivités territoriales en 2020 seront les suivantes :

En M€ Avant garanties de l'Etat	Montant 2019	Pertes
DMTO	16 040	- 3 208
CVAE	18 925	- 2 343
TICPE	12 177	- 1 827
Versement mobilité (IDFM inclus)	9 033	- 910
Fraction de TVA	4 291	- 760

Cet impact sera partiellement amorti par la croissance des impôts ménages, des IFR et de la TASCOT en 2020 (+2,4Md€) et par des économies de fonctionnement (+1,4Md€).

Les pertes nettes toutes collectivités confondues, s'élèvent donc en 2020 à -5Md€, après garanties, **soit 2,4% de leur RRF et 14,6% de leur CAF brute.**

	En M€	% des RRF	% de la CAF
Pertes 2020 vs 2019	-5060	2,4%	14,6%
Pertes 2020 vs budget primitif 2020	-7490	3,6%	21,6%

Les recettes réelles de fonctionnement des collectivités territoriales, à l'exception notable des régions, connaîtront un rebond relatif en 2021 par rapport à 2020. En effet, seules trois recettes fiscales (CVAE, CFE et taxe d'aménagement) vont baisser en 2021 et en 2022, sur une assiette fiscale de 27,4 Md€, soit 18% de l'assiette totale. Toutes les autres recettes fiscales repartiront à la hausse. Un rebond similaire avait été observé à la suite de la crise financière 2008/2009.

Typologie des recettes fiscales et non fiscales en fonction de leurs dynamiques en 2020 et 2021

En Md €		2021 (vs 2020)	
		Croissance	Décroissance ou stabilité
2020 (vs 2019)	Croissance	68,4 TH, TFB, TFNB, IFER, TEOM, TASCOT, TSCA, GEMAPI, TASA	28,3 CVAE, CFE Taxe d'aménagement
	Décroissance ou stabilité	55,2 DMTO, VM, TCFE, TICPE, taxe de séjour, droits de place, taxe sur les passagers, taxe sur le produit des jeux, taxe sur les remontées mécaniques, TLPE, octroi de mer, taxe sur les carburants, taxe sur les certificats d'immatriculation + Recettes non fiscales	

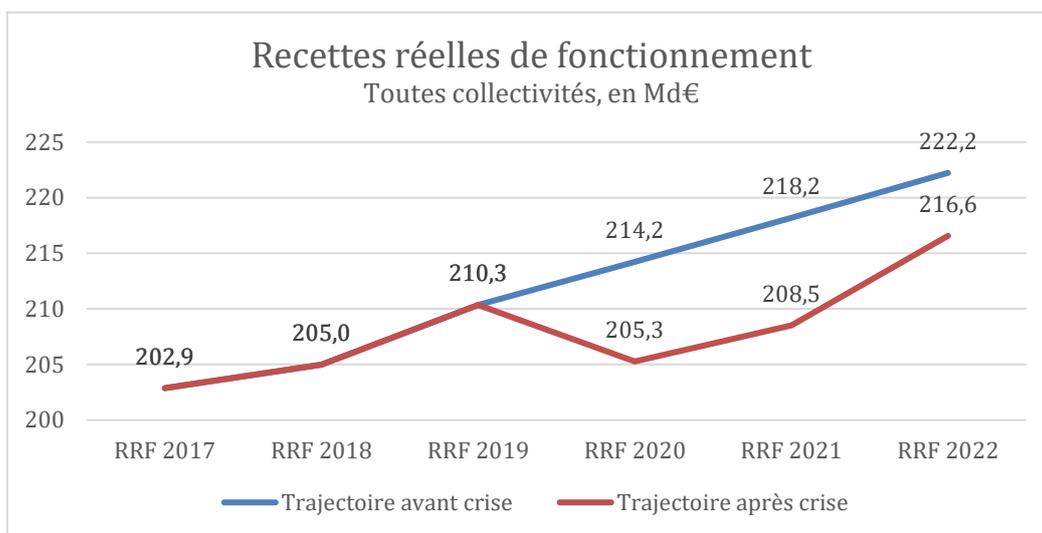
Nos projections amènent à un rebond des recettes réelles de fonctionnement en 2021 par rapport à 2020 :

- Le taux de rebond est de 64% (part des pertes de recettes en 2020 récupérée dès 2021) ;
- Ce taux est de rebond est de 106% pour le bloc communal et de 64% pour les départements. En revanche, les recettes des régions continueront de baisser ;
- Il est évident que les collectivités territoriales peuvent présenter les pertes par rapport à une trajectoire « naturelle » qui les auraient amenées à des recettes réelles de fonctionnement à 208,5Md€ en 2021 (sur la base de l'évolution moyenne des RRF toutes collectivités confondues sur 2017-2019) ou même par rapport à 2019. Ces différentes manières de présenter les pertes donnent des visions très différentes.

	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions	Total
Evolution 2021 par rapport à 2020	2 035	180	270	1 170	- 430	3 225
Taux de rebond	133%	45%	66%	64%	Non applicable	64%

En 2022, les recettes des collectivités territoriales subiront également une très forte hausse qui s'explique par :

- L'effet d'aubaine dont vont bénéficier les EPCI et les départements suite au transfert d'une fraction de TVA, indexée sur la dynamique de l'année précédente, en remplacement de la TH ;
- Le rebond des recettes fiscales des régions qui, en raison d'effets de versements décalés, n'interviendra qu'en 2022.



Source : DGFIP – DGCL - mission

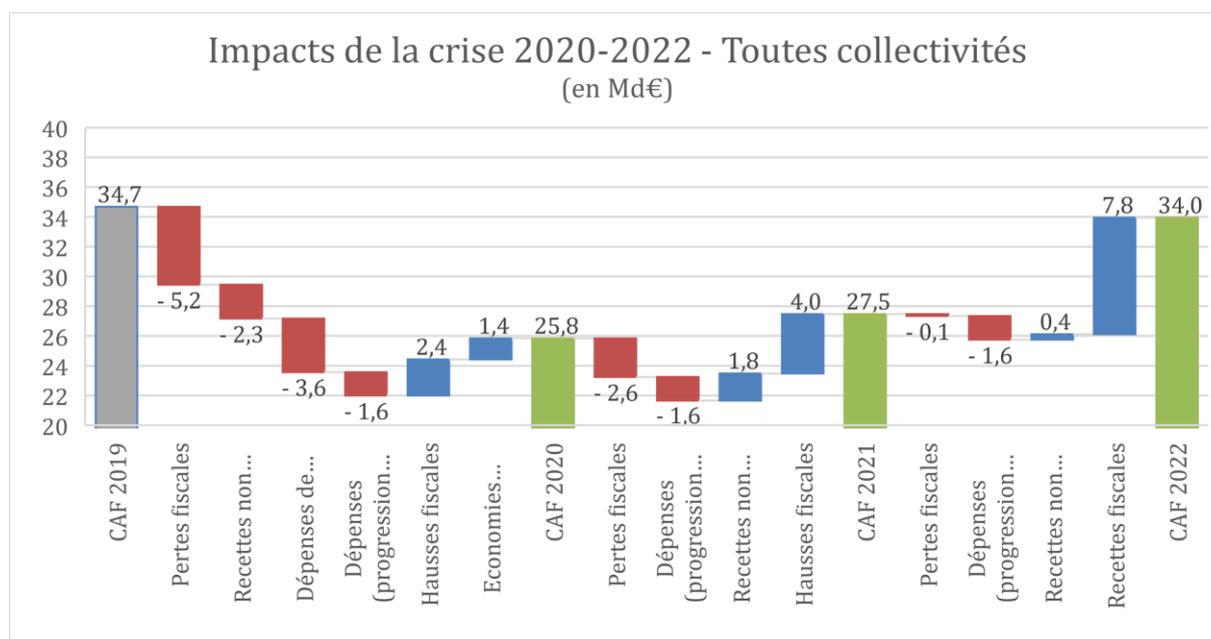
La majorité des dépenses supplémentaires sont ponctuelles et limitées dans le temps. Même si un certain niveau de précaution devrait perdurer en 2021, il n'engendrerait que peu de coûts supplémentaires durables, à l'exception de l'augmentation des dépenses sociales à moyen terme pour les départements. Ainsi, en 2021 et 2022, les dépenses réelles de fonctionnement devraient reprendre leur progression tendancielle.

Il en va de même pour les recettes tarifaires qui devraient pratiquement retrouver leur niveau d'avant crise en 2021 et leur dynamique moyenne en 2022.

Ainsi, l'impact total de la pandémie sur les finances des collectivités locales peut être synthétisé comme suit :

Impacts de la crise sur les finances des collectivités territoriales				
En M€, vs N-1		2020	2021	2022
	Pertes de recettes fiscales	-5230	-2580	-110
	Pertes de recettes non fiscales	-2260	1820	380
	Total pertes de recettes	-7490	-760	270
	Hausse de recettes fiscales	2430	3990	7810
	Total pertes de recettes nettes	-5060	3230	8080
	Dépenses supplémentaires	-3610	-	-
	Economies	1430	-	-
	Total dépenses nettes	-2180	-	-
	Total impact	-7240	3230	8080

Une reconstruction progressive du niveau de CAF des collectivités territoriales est donc attendue. Après une chute en 2020 (-8,9Md€), elle progresse légèrement en 2021 (+1,7Md€) et progresse largement en 2022 pour retrouver un niveau légèrement inférieur à celui d'avant crise.



Source : DGFIP – DGCL - mission

Le graphique ci-dessus est construit « toutes choses égales par ailleurs » et se base sur les hypothèses suivantes :

Toutes collectivités territoriales	en M€
CAF 2019	34,7
Pertes fiscales	-5,2
Recettes non fiscales	-2,3
Dépenses de fonctionnement covid19	-3,6
Dépenses (progression tendancielle)	-1,6
Hausses fiscales	2,4
Economies Covid	1,4
CAF 2020	25,8
Pertes fiscales	-2,6
Dépenses (progression tendancielle)	-1,6
Recettes non fiscales	1,8
Hausses fiscales	4,0
CAF 2021	27,5
Pertes fiscales	-0,1
Dépenses (progression tendancielle)	-1,6
Recettes non fiscales	0,4
Recettes fiscales	7,8
CAF 2022	34,0

Partie 4.

Les différents niveaux de collectivités territoriales sont confrontés à des difficultés très diverses qui justifient des réponses sur mesure

1. Une première série de réponses apportées par le Gouvernement dès le début de la crise afin d'assurer la continuité et de sauvegarder la trésorerie des collectivités les plus fragiles

La loi d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de covid-19²² comporte de nombreuses mesures qui ont permis d'assurer la continuité des budgets locaux. Ainsi, le Gouvernement a été habilité à prendre par ordonnance des mesures notamment liées à :

- La continuité de l'accompagnement des personnes en situation de handicap et des personnes âgées vivant à domicile ou dans un établissement, des mineurs et majeurs protégés et des personnes en situation de pauvreté ;
- La continuité des droits des assurés sociaux et leur accès aux soins, en permettant d'éviter des ruptures liées à l'impossibilité de remplir un dossier ou de réunir une commission d'attribution ;
- La continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice de leurs compétences ainsi que la continuité budgétaire et financière des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ;
- La levée de la clause du "service fait" (ou service rendu) pour permettre aux collectivités d'honorer des contrats, même si ceux-ci n'ont pas été effectués.

1.1. Des mesures afin de garantir la continuité budgétaire et financière des collectivités

L'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, a permis de préserver la continuité des budgets locaux et les capacités d'intervention des collectivités par l'adoption de plusieurs mesures. Cette ordonnance vise à permettre aux collectivités d'assurer les flux financiers essentiels au maintien des services publics et à la rémunération de leurs agents. Ainsi, l'ordonnance prévoit :

- L'autorisation pour les présidents des conseils régionaux d'octroyer des aides aux entreprises sans délibération du conseil régional, dans la limite de 200 000 € et en application des régimes d'aides adoptés par le conseil régional, au plus tard jusqu'à six mois à compter de la publication de l'ordonnance ;

²² LOI n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

- L'autorisation pour les exécutifs des collectivités et EPCI volontaires de prendre la décision de participer au fonds de solidarité, sauf délibération contraire de leurs organes délibérants ;
- Des dérogations aux règles d'adoption et d'exécution des budgets locaux :
 - La date limite du vote du budget et du vote d'arrêté des comptes est reportée au 31 juillet 2020 ;
 - Le vote du débat d'orientation budgétaire (DOB) pourra intervenir lors de la séance consacrée à l'adoption du budget primitif, suspendant ainsi le délai habituel de deux mois, à condition que le DOB et le budget fassent l'objet de deux délibérations différentes ;
 - Le compte administratif doit être arrêté au plus tard le 31 juillet et le compte de gestion transmis avant le 1^{er} juillet.
- L'adaptation et l'extension des possibilités d'exécution sur crédits provisoires en absence de vote du budget primitif 2020 :
 - Les dépenses d'investissement peuvent être mandatées sans autorisation préalable de l'organe délibérant et dans la limite des crédits ouverts au budget 2019 (contre ¼ normalement) ;
 - Les virements de chapitres à chapitres sont désormais possibles pour les communes et EPCI et étendus dans la limite de 15% des dépenses réelles de chaque section et hors dépenses de personnel ;
 - Les délégations à l'exécutif des communes et EPCI permettant le recours à l'emprunt sont rétablies jusqu'au prochain conseil municipal ;
 - Le plafond des dépenses imprévues est porté à 15% des dépenses prévisionnelles de chaque section.
- L'adaptation du calendrier d'adoption des délibérations en matière de fiscalité locale - les élus disposent d'un temps supplémentaire pour décider des tarifs et des taux d'imposition locaux.

1.2. Des mesures afin de sécuriser la trésorerie des collectivités les plus fragilisées

Une circulaire relative au soutien aux collectivités territoriales pendant l'état d'urgence, datée du 5 mai 2020, rappelle aux préfets les facilités de trésorerie dont peuvent bénéficier les collectivités qui seraient en difficulté :

- Pour le volet fonctionnement, il s'agit de la possibilité de verser des avances anticipées de fiscalité ou pour les collectivités dont les difficultés sont plus marquées, de majorer les acomptes de DGF. La circulaire rappelle qu'il est possible de :
 - **Accélérer le versement des avances de fiscalité locale pour les taxes et impôts prélevés par voie de rôles.** En effet, les taxes et impositions perçues par voie de rôles sont attribuées mensuellement aux collectivités territoriales à hauteur d'un douzième de leur montant total tel qu'il figure dans le budget de l'année en cours. La circulaire rappelle qu'un ou plusieurs douzièmes de fiscalité peuvent être versés par anticipation lorsque la trésorerie des communes ou des établissements publics locaux est momentanément insuffisante, par un arrêté du préfet pour le bloc communal, et par autorisation du ministre chargé du budget pour les départements et régions ;
 - **Retarder la régularisation de la dotation globale de garantie (DGG) versée aux communes d'outre-mer.** Le versement du produit d'octroi de mer aux communes transite par une dotation globale de garantie qui est réduite lorsque l'octroi de mer est insuffisant pour verser aux communes une DGG égale à celle de l'année précédente. Suite à la crise sanitaire, il est demandé aux préfets de verser mensuellement un douzième de DGG égal au montant de l'année précédente en mobilisant, par exemple, le solde de l'octroi de mer destiné du FRDE ;
 - **Majorer l'acompte de DGF versé au mois de mai à des collectivités qui feraient face à des difficultés de trésorerie particulièrement marquées,** notamment au regard du profil de leurs recettes.

Ces avances ont été relativement peu sollicitées par les collectivités. Ainsi au 1er juillet 2020, 11 M€ d’avances de DGF ont été accordées à 119 communes et EPCI et 20 M€ d’avances de fiscalité à 33 communes et EPCI.

<i>en M€</i>	Mars	Avril	Mai	Juin	Total au 1er juillet 2020
Montant	-	0,01	7,28	3,76	11,04
Nombre de communes/EPCI	-	1	97	21	119
Montant	1,17	1,25	9,44	7,84	19,70
Nombre de communes/EPCI	3	7	14	9	33

Par ailleurs, deux départements ont également sollicité des avances à ce jour : l’un pour une majoration de son acompte de DGF de juin 2020 à hauteur de 30 M€, et l’autre pour une avance de fiscalité de 45 M€. Aucune région ou collectivité territoriale unique n’a produit de demande à ce jour.

- Pour le volet investissement, il s’agit de maintenir voire d’accélérer le versement des dotations d’investissement et assouplir les modalités d’anticipation de versement du FCTVA. La circulaire rappelle qu’il est possible de :
 - Mobiliser les crédits de paiement des dotations de soutien à l’investissement local pour permettre aux collectivités de payer rapidement les entreprises. Pour ce faire, les préfets peuvent utiliser la possibilité de verser une avance représentant 30% du montant prévisionnel de la subvention ;
 - Identifier les projets ayant bénéficié d’un arrêté de subvention en 2020 ou déjà sélectionnés dans la programmation d’emploi de DETR/DSIL/DPV et qui présentent un risque de ne pas démarrer. Dans ce cas, il s’agit de savoir comment ces crédits pourraient être réalloués au profit d’autres opérations, et si nécessaire, de les allouer à des projets à échéance de réalisation plus rapide ;
 - Ajuster si nécessaire les délais de dépôt et d’instruction des dossiers ;
 - Recourir au pouvoir de dérogation à des normes de nature réglementaire en matière de subventions aux collectivités territoriales ;
 - Accorder en cas de besoin des acomptes exceptionnels du montant prévisionnel de FCTVA. En cas de difficulté de trésorerie d’un bénéficiaire ou de la prise en charge par le bénéficiaire d’un niveau important de dépenses inhabituelles, un acompte de 70 % du montant prévisionnel de FCTVA peut être sollicité auprès du préfet.

Ces mesures de soutien en trésorerie ont permis de parer aux difficultés les plus urgentes. Elles ne font cependant que repousser en fin d’exercice la réapparition de difficultés plus structurelles liées à des pertes de recettes ou des dépenses supplémentaires liées à la crise. La crise du Covid-19 n’ayant pas encore produit tous ses effets, il semble nécessaire de pérenniser dans le temps l’ensemble de ces dispositifs afin de donner aux collectivités de meilleures marges.

RECOMMANDATION 4.

Prolonger les avances de trésorerie (DGF, douzième de fiscalité, acomptes de FCTVA) à l’ensemble des collectivités territoriales en difficulté et accélérer le versement des dotations d’investissement (DETR, DSIL).

1.3. Des mesures de soutien aux collectivités territoriales prises pendant la crise sanitaire

En amont des mesures spécifiques de soutien aux finances des collectivités territoriales, diverses mesures de soutien ont été annoncées tout au long de la crise :

- Une instruction du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités, datée du 6 mai 2020, encadre la mise en œuvre de la contribution de l'État. Ainsi, l'Etat prend en charge 50% du coût des masques achetés à partir du 13 avril 2020 et jusqu'au 1er juin, dans la limite d'un prix de référence.

Pour obtenir ce remboursement, les collectivités doivent fournir les bons de commandes avec un état récapitulatif de l'ensemble des achats de masques effectués et des remboursements demandés, signés par le maire ou le président de l'exécutif, directement ou par délégation.

- Dans le cadre de la reprise progressive des cours dans les écoles et les collèges, le dispositif Sport, santé, civisme, culture (2S2C) offre aux élèves des activités éducatives sur le temps scolaire, pour compléter le travail en classe et/ou à la maison. L'Etat engage 110 € par jour et par groupe de 15 élèves quel que soit le niveau concerné. Un fonds de 250 M€ est prévu pour le financement.

1.4. Des mesures visant à préserver divers versements des collectivités

Afin de couvrir les charges fixes des collectivités territoriales, diverses mesures ont été prises par ordonnance leur permettant de sécuriser une partie des versements vers d'autres collectivités ou vers le tissu associatif et les entreprises.

L'ordonnance n°2020-312 du 25 mars prolonge les droits sociaux à prestation qui expirent entre le 12 mars 2020 et le 31 juillet 2020. Ainsi, l'ordonnance prévoit :

- Le maintien du RSA et du RSO, même pour les personnes dans l'impossibilité de faire leur déclaration trimestrielle de ressources par internet ;
- Le maintien de l'ensemble des aides sociales versées sous condition de ressources par les CAF ;
- La prolongation de la prestation compensatoire du handicap (PCH), de l'allocation adulte handicapé (AAH) ou encore des allocations à l'éducation de l'enfant handicapé à leurs bénéficiaires, pour une durée de six mois à compter de la date d'expiration ou à compter du 12 mars s'ils ont expiré avant cette date.

En outre, l'ordonnance n°2020-313 du 25 mars 2020²³ prévoit un maintien des recettes pour les établissements sociaux et médico-sociaux le temps de l'urgence sanitaire et a permis aux départements de verser une dotation exceptionnelle « COVID 19 » aux EHPAD et autres ESMS de leur territoire de façon à neutraliser les effets de la crise sur les taux d'occupation ou de recours aux services.

Une instruction du ministère de la santé datée du 5 juin 2020²⁴ invite les agences régionales de santé à permettre aux ESMS d'obtenir dès le mois de juillet, via la caisse d'assurance maladie (CNAM), les financements nécessaires à la compensation de ces pertes de recettes d'hébergement. Pour ce faire, une première enveloppe de crédits non reconductibles (CNR) nationaux de 280 M€ est déléguée aux ARS pour compenser les pertes de recettes d'hébergement. Si la crise devait perdurer, cette enveloppe pourrait être complétée par des CNR régionaux. Ces mesures soulageront les finances départementales.

Enfin, l'ordonnance n°2020-313 du 25 mars 2020 a permis d'adapter certaines règles de la commande publique à la crise sanitaire afin de sécuriser juridiquement la passation et la prolongation des marchés publics. Ainsi, l'ordonnance prévoit :

- La prolongation "d'une durée suffisante" par les mairies et EPCI des délais de réception des candidatures et des offres dans les procédures en cours ainsi que pour le dépôt des pièces justificatives ;
- La possibilité d'aménager les modalités de mise en concurrence prévues par le code de la commande publique ;
- La possibilité de passer des avenants aux marchés en cours ou bien parvenus à échéance depuis le 12 mars afin de pouvoir prolonger leur exécution jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire augmentée de deux mois (quatre mois au total) ;

²³ relative aux adaptations des règles d'organisation et de fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux

²⁴ N°DGCS/SD5C/DSS/SD1A/CNSA/DESMS/2020/87 relative aux orientations de l'exercice 2020 pour la campagne budgétaire des établissements et services médico-sociaux accueillant des personnes en situation de handicap et des personnes âgées.

- La levée de la clause du service fait. Si la commune ou l'EPCI annule un bon de commande ou résilie un marché public pour un motif en lien avec les conséquences de la crise sanitaire, elle devra indemniser le prestataire. La collectivité peut également lui verser une avance plus importante, à savoir plus de "60% du marché ou du bon de commande" ;
- La suspension, si l'entreprise se trouve dans l'incapacité manifeste de remplir ses obligations, des pénalités financières et sanctions prévues par le contrat et les cahiers des charges. Dans le cadre d'une concession suspendue en raison de la crise, la commune ou l'EPCI peut verser une avance ou une indemnité "si la situation économique de l'opérateur le justifie". Si, pour que les opérations du concessionnaire se poursuivent, il faut mettre en œuvre des moyens supplémentaires, il aura droit "à une indemnité destinée à compenser le surcoût".

L'ensemble de ces mesures a permis aux collectivités territoriales de maintenir les versements entre collectivités, de l'Etat aux collectivités mais également au tissu associatif et aux entreprises. Cependant, la crise du Covid19 n'a pas encore produit tous ses effets et des difficultés restent à venir. Ces dispositifs devraient donc être prolongés dans le temps et non conscris uniquement à la période d'état d'urgence sanitaire afin de d'assurer aux collectivités les versements nécessaires pour couvrir leurs charges fixes. Si l'interprétation des comptes locaux consolidés au 1^{er} semestre 2020²⁵ est particulièrement délicate et peut traduire des mouvements multiples, il est possible de constater que les subventions de fonctionnement aux organismes publics et privés ont baissé de 9% pour le bloc communal et de 4% pour les régions. Ces données vont dans le sens d'une prolongation des dispositifs afin de ne pas mettre en péril les organismes publics et privés. L'objectif de ces mesures est d'éviter "l'effet domino" entre structures publiques et de circonscrire l'impact le plus en amont possible.

RECOMMANDATION 11.

Préserver les versements de l'Etat aux collectivités (CAF...), des collectivités entre elles (CCAS, ASE, subventions...) et des collectivités aux associations et entreprises (levée de la clause du service fait, exécution de la commande publique, etc...) afin de circonscrire l'impact le plus en amont possible.

2. Au-delà de ces premières mesures d'urgence, quatre principes doivent guider le nécessaire soutien de l'Etat au secteur public local et conduisent à écarter deux scénarios extrêmes

2.1. QUATRE PRINCIPES POUR GUIDER L'ACTION DE L'ETAT

L'analyse menée jusqu'à présent des conséquences de la crise sanitaire sur les finances locales mais également l'impact plus large de la crise économique et sociale conduit à construire une réponse graduée qui doit tenir compte de **quatre principes majeurs pour guider l'action de l'Etat** :

- La **solidarité en ciblant un** soutien aux collectivités les plus fragiles et les plus touchées par la crise afin d'assurer la continuité du service public ;
- Une **adaptation graduée dans le temps** en tenant compte de l'évolution de la situation ;
- La **libre administration des collectivités territoriales**, avec pour corollaire une exposition aux aléas de la conjoncture et une responsabilisation sur les dépenses engagées ;

²⁵ Source : DGFIP, équivalent à cette date en 2019

- **La subsidiarité de l'action publique** en considérant les collectivités comme les acteurs indispensables tant pour la gestion de la crise que pour la gestion de « l'après ». Les collectivités sont tout à la fois des acteurs-clés pour :
 - **La gestion de la crise sanitaire** : achat de masques et de matériels de protection et, de manière générale, contribution au maintien de l'ordre public sanitaire ;
 - **Le soutien à la société civile** (entreprises, associations, particuliers) face à la crise économique et sociale, dans le respect de leurs compétences respectives ;
 - **La relance de l'économie**, qui ne pourra que passer par le secteur public local au vu de son poids dans l'investissement public et de la diversité des territoires et des situations locales.

2.2. CES PRINCIPES CONDUISENT A ECARTER DEUX SCENARIOS EXTREMES : L'ABSENCE D'INTERVENTION ET LA COMPENSATION INTEGRALE DES RECETTES ET DES DEPENSES

2.2.1. L'absence de soutien de l'Etat

L'absence de soutien de l'Etat, option choisie suite à la crise de 2008-2009, aurait des conséquences graves sur la situation financière des collectivités qui seraient dans l'incapacité de jouer leur rôle dans le soutien et la relance de l'économie.

La majorité des collectivités dispose d'une trésorerie et d'une capacité d'autofinancement théoriquement suffisantes pour répondre aux enjeux de la crise sanitaire et faire face aux pertes de recettes comme aux dépenses nécessaires à la continuité des services publics et au soutien de l'économie locale et du monde associatif. Certains pourraient être tentés de les laisser "se débrouiller". Ce scénario n'apparaît pas souhaitable car il aurait pour conséquence :

- **L'impossibilité pour certaines collectivités de voter un compte administratif 2020 avec une section de fonctionnement équilibrée.** Les premières mesures proposées par le Gouvernement (avances de fiscalité, acomptes de DGF...) repoussent en fin d'exercice les difficultés de trésorerie rencontrées actuellement par les collectivités et groupements les plus fragiles financièrement (outre-mer, communes exposées aux recettes « sensibles », AOM, certains départements), sans cependant les faire disparaître. Les limites légales de déséquilibre de la section de fonctionnement en exécution (5 à 10% selon les cas) seront dépassées dans certains cas et les collectivités qui parviendraient à les respecter auront consommé l'intégralité de leur capacité d'autofinancement,
- Une diminution importante de la capacité d'autofinancement des administrations publiques locales, ce qui entraînerait un effondrement de l'investissement public dès maintenant et pour les prochaines années ;

Le tissu économique, le monde associatif et les ménages en seraient les premières victimes. Il se traduirait par une augmentation prévisible de la pression fiscale (comme observée en 2009/2010) ainsi que par la difficulté voire l'impossibilité de maintenir, et a fortiori, de renforcer l'investissement public local et les mesures locales de soutien. **Cela ne pourrait qu'accentuer les inégalités territoriales et la difficulté pour de nombreux acteurs à surmonter la crise que nous traversons.**

Les réponses apportées au choc de la crise de 2008 n'étaient ni suffisantes ni correctement ciblées et ne peuvent constituer un modèle pour le présent

La crise financière de 2008-2009 a eu un impact très net sur les finances locales et provoqué d'importantes pertes de recettes et, particulièrement pour les départements, une progression des dépenses sociales.

Les réponses apportées se sont contentées de faciliter l'accès aux crédits des collectivités et à veiller à ralentir l'augmentation du coût de la dette, alors que les collectivités entraient dans la crise dans une situation plus délicate qu'aujourd'hui. En effet, les marges financières du secteur public local étaient moins importantes : en 2007, les

administrations publiques locales (APUL) affichaient alors un solde de -0,4% du PIB, soit -8,1 Md€ (vs 2,7Md€ en 2019). La capacité de désendettement était largement supérieure à celle d'aujourd'hui (7,8 années en 2007 vs 4,5 années en 2019). De même, l'accès à l'emprunt de l'ensemble des collectivités territoriales est facilité : alors que les taux d'emprunt étaient d'environ 4% en 2007 (vs <1% aujourd'hui).

La Caisse des dépôts et consignation a ainsi débloqué une enveloppe exceptionnelle de 5 milliards d'euros pour pallier la pénurie de crédit.

Aucune mesure n'a été prise pour compenser les pertes de recettes fiscales, domaniales et tarifaires. Les collectivités étaient d'autant plus fragiles en 2008 que la crise a révélé l'existence d'emprunts toxiques contractés par les collectivités conduisant à la mise en place d'une « charte de bonne conduite » entre établissements bancaires et collectivités et à la création d'un médiateur pour les emprunts toxiques. Alors qu'aujourd'hui, 95% de l'encours de dette des collectivités locales est à taux fixe.

Les collectivités locales ont ainsi été contraintes d'accroître la pression fiscale sur le contribuable local (deux tiers des communes ont ainsi augmenté leur taux de TH et de TF ; les départements ont, en moyenne, accru les mêmes taux de 6,2% en métropole).

Déjà en 2008, le constat le plus préoccupant s'est porté sur la situation des finances départementales. Les DMTO ont tout particulièrement pâti de la conjoncture économique : leur rendement a chuté de -11 % en 2008 et de -27% en 2009. Confrontés en parallèle à une hausse de leurs dépenses sociales (avec notamment des dépenses de RSA en hausse de +9,7% en 2009 et +12,8% en 2010), les départements ont subi un véritable effet ciseaux. Les départements n'ont bénéficié d'aucune mesure de soutien à court-terme et ont dû recourir à l'endettement pour faire face à leurs frais de fonctionnement - le montant de leurs emprunts a ainsi augmenté de 37,3 % sur l'exercice 2008. Cet effet ciseaux a également été compensé par une augmentation de la pression fiscale et une diminution des projets d'investissement. Une dotation d'urgence (fonds de 150 M€), très en deçà des besoins réels, a finalement été mise en place, à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2010, afin de venir en aide aux départements les plus en difficulté.

Enfin, la crise de 2008-2009 a entraîné assez rapidement la désindexation de la DGF et plus tard sa baisse drastique.

Surtout, si la comparaison entre la crise de 2008 et la crise actuelle est tentante, les situations diffèrent sous de nombreux aspects et appellent des réponses différentes. En effet, les mesures de confinement et de protection rendues nécessaires par la crise du covid19 entraînent une mise à l'arrêt immédiate et presque complète de l'économie et particulièrement des services, avec des perspectives de reprise incertaines. La crise financière de 2008 se différencie car elle a eu pour conséquence principale une contraction de l'investissement privé et de la consommation provoquant à son tour une baisse du niveau et du taux de croissance des recettes fiscales, notamment locales.

2.2.2. La compensation intégrale des pertes de recettes et des dépenses supplémentaires par l'Etat

A l'inverse, la compensation intégrale des pertes de recettes et des dépenses supplémentaires occasionnées par la crise ne serait pas soutenable et serait contradictoire avec le principe de libre administration des collectivités territoriales.

Pour les défenseurs de cette solution, **l'Etat serait le seul acteur à pouvoir recourir à l'endettement pour couvrir son déficit.** Il emprunterait en outre à des taux moindres que les autres acteurs publics. Par ailleurs, **l'Etat serait le seul responsable des mesures prises pour lutter contre la pandémie** (confinement et déconfinement en particulier) et n'associerait pas les collectivités locales à ses décisions. Il devrait donc assumer l'ensemble des coûts afférents.

La compensation intégrale des moindres recettes et des dépenses supplémentaires constituerait ainsi une nationalisation totale du coût de la crise. Ce scénario n'apparaît pas non plus souhaitable :

- Accroître le déficit et l'endettement de l'Etat alors que les collectivités disposent d'une bonne trésorerie et de marges de manœuvre n'aurait pas de sens ;

- **Une compensation intégrale serait contradictoire avec les principes de libre administration et d'autonomie financière qui distinguent les collectivités locales de simples opérateurs de l'Etat.** Elle correspondrait à un « droit de tirage » illimité qui ne tiendrait pas compte des responsabilités des élus dans de multiples décisions (exonérations, soutien au tissu économique...). Les gains seraient individualisés et les pertes nationalisées.
- Elle traduirait également une absence de confiance de l'Etat dans la capacité des élus à gérer cette crise ;
- **Elle aurait un caractère "aveugle" qui ne tiendrait pas compte de la capacité de nombreuses collectivités à traverser la crise sans dommages,** ni des économies réalisées dans le fonctionnement des services, alors que les administrations publiques locales ont, elles aussi, un devoir de solidarité ;
- **Elle créerait une confusion en matière de démocratie locale sur les responsabilités de chacun à un moment où tous cherchent à aligner compétences / ressources / responsabilités.**

En outre, la compensation intégrale négligerait le fait que l'ensemble des collectivités territoriales dispose aujourd'hui de l'autonomie financière. Cela implique une exposition aux hausses comme aux baisses de recettes fiscales dont elles sont bénéficiaires. Le niveau des recettes issues des services publics reflète largement les choix de gestion des collectivités. Les dépenses supplémentaires sont, pour une large part, dépendantes des choix individuels des collectivités d'intervenir au soutien du tissu économique et associatif, ainsi que d'assurer un niveau déterminé de services publics qu'il n'appartient pas à l'Etat d'arbitrer (au-delà d'un niveau minimal souhaitable sur l'ensemble du territoire).

Partie 5.

Des mesures d'urgence pour faire face à la crise et préserver les capacités des collectivités à investir

1. Pour l'ensemble des collectivités : l'identification précise et l'étalement dans le temps de la charge des dépenses liées à la crise

La charge des dépenses contraintes et directement liées à la crise doit être identifiée en tant que telle et lissée dans le temps afin d'éviter de perturber excessivement les équilibres des budgets locaux en 2020.

L'ouverture du mécanisme d'étalement de charges à ces dépenses exceptionnelles est de ce point de vue la solution adéquate. Le mécanisme d'étalement des charges permet de retraiter des dépenses de fonctionnement, exceptionnelles quant à leur nature et à leur montant, en vue d'en lisser les conséquences sur plusieurs exercices. Il permet le recours à l'emprunt pour la partie qui est étalée ce qui, en règle générale, n'est possible que pour les dépenses d'investissement.

Ainsi, tout en respectant la nature comptable des dépenses (fonctionnement et investissement), ce dispositif permet d'alléger la contrainte pesant sur l'équilibre de la section de fonctionnement dans le cadre de la règle d'or. Il répond directement à la demande formulée de manière conjointe par les associations d'élus.

Il s'agit d'un dispositif dérogatoire et optionnel qui ne s'impose pas aux collectivités qui ne souhaiteraient pas y recourir. Ce dispositif peut être mis en œuvre par l'ensemble des collectivités territoriales et par les budgets des établissements en charge des services publics industriels et commerciaux.

Toutes les opérations liées à la crise sanitaire devront être imputées en utilisant ce compte d'étalement créé spécifiquement à cet effet. A partir de la fin de l'exercice 2020 et au plus tard à l'issue de la "journée complémentaire" de janvier 2021, les collectivités établiront un état récapitulatif des dépenses liées à la gestion de cette crise éligibles et imputées sur ce compte spécifique afin de consolider le montant de la somme à étaler. Les collectivités continueront donc à exécuter leurs opérations budgétaires et comptables de l'exercice 2020 selon les conditions classiques (et ne procéderont à l'étalement de charges qu'en fin d'année 2020 à l'issue d'une procédure de recensement).

Au-delà de la procédure d'étalement des charges, **une annexe spécifique au compte administratif 2020** dédiée aux dépenses relevant tant des sections de fonctionnement que d'investissement, issues de l'actuelle crise sanitaire, pourrait être envisagée. Cette annexe serait produite par toutes les collectivités locales mais des marges de manœuvres leur seraient laissées en vue d'adapter le niveau de précision. En pratique, les collectivités devront veiller à identifier de façon extracomptable, en 2020, les opérations réalisées au titre de la gestion de la crise sanitaire Covid-19.

La constitution d'un budget annexe étant plus difficile à mettre en œuvre, notamment pour les collectivités locales qui ne disposent pas d'importants services financiers, la combinaison d'un compte dédié et d'une annexe spécifique permet de répondre à l'ensemble des préoccupations exprimées par les collectivités locales tout en évitant une charge trop lourde pour leurs services.

RECOMMANDATION 2.

Créer un « compte Covid-19 » dédié dans la nomenclature comptable et une annexe spécifique au compte administratif permettant de retracer et d'étaler dans le temps l'ensemble des dépenses liées à la crise sanitaire.

La création d'un « compte Covid » dédié dans la nomenclature comptable et d'une annexe spécifique au compte administratif constitue un dispositif budgétaire et comptable adapté au contexte sanitaire au regard de sa souplesse et de son calendrier de mise en œuvre. **Le suivi précis de ces dépenses est aussi un enjeu de transparence démocratique qui permettra d'alimenter les travaux de comptabilité complète des coûts de la crise.**

Il nous paraît essentiel d'avoir la définition la plus "large" possible des "dépenses Covid". Chaque élu doit pouvoir comptabiliser les dépenses directes et indirectes liées à la crise et qui se caractérisent par leur côté "one shot" : primes exceptionnelles, subventions d'équilibre versées aux associations privées d'une partie de leurs ressources, subventions d'équilibre versées aux AOM, dépenses sociales supplémentaires pendant la crise, etc. Ce compte a un coût très indirect pour l'Etat (faible risque d'augmentation de la dette au sens maastrichtien en année 2 et 3) et permet de préserver la CAF des collectivités en 2020.

RECOMMANDATION 3.

Donner au compte Covid-19 un périmètre le plus large possible :

- Dépenses contraintes
- Dépenses d'intervention : primes, subventions d'équilibre, soutien aux ménages, aux entreprises et au tissu associatif.

2. Pour le bloc communal, un mécanisme de garantie des recettes réelles de fonctionnement pour tenir compte de la diversité des situations et du coût évolutif de la crise

2.1. LA CREATION D'UN MECANISME DE GARANTIE DES RECETTES DES COLLECTIVITES ET GROUPEMENTS DU BLOC COMMUNAL EST NECESSAIRE

Le mécanisme proposé par la mission repose sur une garantie des recettes réelles de fonctionnement sur la base des 3 exercices précédents (2017-2018-2019). Cette mesure, qui a été proposée au Gouvernement en vue de la LFR3, permet de compenser aux collectivités l'intégralité de leurs pertes en deçà du plancher de référence. Elle donne aux exécutifs une bonne visibilité sur leurs recettes de l'année et leur permet de finaliser leurs budgets. Elle présente également plusieurs avantages :

- Il s'agit d'une règle simple et objective qui permet d'offrir une visibilité et un filet de sécurité pour les collectivités du bloc communal ;

- Elle tient compte de la dynamique de l'intégralité de leurs recettes donc de leur capacité à faire face à la crise. Elle présente l'avantage d'un traitement global de l'ensemble des impacts de la crise pour les finances du bloc communal, en écartant les solutions dispersées, recette par recette. Elle fait la somme de l'ensemble des variations ;
- Elle prend comme référence trois bonnes années pour le bloc communal ;
- Elle cible les collectivités les plus touchées en compensant les pertes de recettes en deçà d'un certain seuil ;
- Elle permet de ne pas privilégier un mode de financement du service public par rapport un autre ;
- Enfin, elle est robuste, quelle que soit l'ampleur de la crise constatée *in fine* en 2020. Son coût pour l'Etat s'adaptera à la gravité de la crise. La garantie pour les collectivités également.

L'octroi de cette garantie devra être simple : une attribution automatique, sans demande préalable, aux communes et EPCI concernés doit être privilégiée.

Elle permet d'inclure en particulier le bloc communal ultramarin en dépit d'une fiscalité et de problématiques différentes. Cependant, pour les cas les plus délicats, une contractualisation amenant des engagements réciproques supplémentaires pourrait être envisagée (cf. rapport Cazeneuve-Patient 2019).

RECOMMANDATION 6.

Octroyer aux collectivités du bloc communal (communes, EPCI, syndicats) une garantie portant sur le maintien de leurs recettes réelles de fonctionnement, dans la limite du niveau moyen atteint entre 2017 et 2019.

La LFR3 limite cette garantie aux recettes fiscales et domaniales, malgré l'ampleur des pertes tarifaires. Ce choix s'explique par les enjeux distincts qui se rattachent à la tarification des services publics :

- Les pertes de recettes tarifaires ont pu être partiellement couvertes par des économies de fonctionnement ;
- L'inclusion des recettes tarifaires impliquerait un travail technique très complexe afin de distinguer ce qui, parmi les moindres recettes, correspond à des décisions volontaires des assemblées délibérantes et ne devraient donc pas être compensées ;
- Les recettes tarifaires ne sont pas toutes identifiées dans les comptes des collectivités - c'est particulièrement vrai pour les recettes de transports de voyageurs, qui, selon le mode de gestion choisi (directe ou déléguée), apparaissent soit directement dans les comptes des collectivités, soit uniquement dans les comptes des opérateurs de transport.

La compensation des pertes de recettes sur la base de leur niveau moyen constaté entre 2017 et 2019 correspond en outre à une intervention indirecte de l'Etat dans les fonds de péréquation horizontale. Elle permet ainsi de maintenir leur fonctionnement normal en 2020. Un certain nombre de collectivités largement impactées par la crise sont contributrices nettes des fonds de péréquation. Ainsi, en l'absence de soutien de la part de l'Etat, il est probable qu'elles réduiraient à due concurrence leurs versements à des collectivités plus pauvres, qui en dépendent pour l'équilibre de leurs budgets, d'autant plus qu'elles sont, elles aussi, fragilisées par la crise.

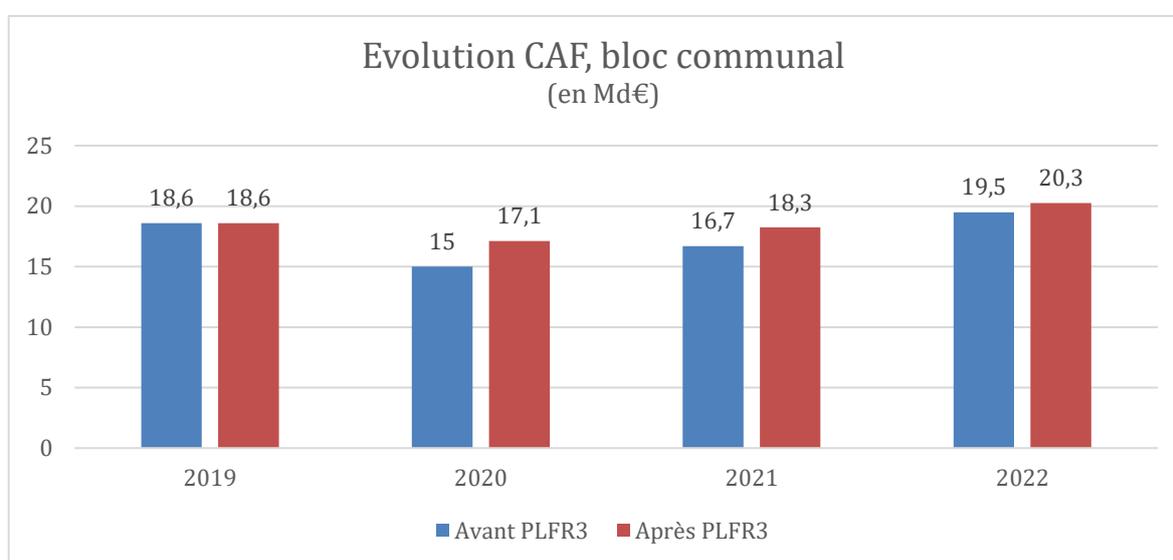
Afin de garantir la soutenabilité des prélèvements pour les communes concernées et de leur donner les marges de manœuvre budgétaire les plus larges possibles pour traverser la crise, il peut également être proposé de différencier les calendriers de prélèvements qui seraient repoussés en fin d'année pour les collectivités contributrices et de versement mais qui seraient maintenus dans le calendrier habituel ou avancés sur demande particulière pour les collectivités bénéficiaires. L'Etat financera cet écart entre ressources prélevées et versées.

RECOMMANDATION 5.

Différencier les calendriers de versement et de prélèvement au titre de la péréquation horizontale en 2020 afin de garantir la soutenabilité des prélèvements pour les collectivités concernées.

La garantie de ressources pour les collectivités du bloc communal ainsi que l'étalement de l'intégralité des dépenses liées au covid19 sur trois ans (sans emprunt) réduit la baisse de la CAF en 2020 de -20% à -9%. Ainsi, les mesures adoptées en troisième loi de finances rectificative permettent de lisser les variations de CAF et d'absorber la crise en trois ans pour le bloc communal, comme le montre le graphique ci-dessous. Elles semblent donc suffisantes pour permettre la continuité des investissements du bloc communal.

Nous avons pris pour hypothèse que l'ensemble des dépenses liées à la crise seraient éligibles au « compte COVID » et que les 750M€ budgétés en LFR3 seraient intégralement versés.



Source : DGFIP – DGCL - mission

En 2021, le bloc communal devrait connaître un rebond partiel de ses recettes de fonctionnement. Ce rebond sera particulièrement important pour les recettes tarifaires, qui auront connu un point bas en 2020 et devraient être fortement dynamique l'année suivante, et permettra d'effacer leur perte". Des **difficultés persisteront toutefois s'agissant des recettes fiscales.** Ces difficultés seront de plusieurs ordres :

- Les communes de moins de 5 000 habitants qui ne sont pas classées station de tourisme ne seront touchées par la baisse des DMTO qu'en 2021 car ceux-ci leurs sont versés en N+1 par le biais des fonds départementaux de péréquation ;
- Les recettes des communes et EPCI qui auront connu les pertes de recettes les plus importantes en 2020 ne dépasseront pas nécessairement leur moyenne 2017-2019 dès l'année prochaine ;
- Surtout, les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre devraient être confrontés à une perte de contribution économique territoriale (CET) dans ses deux composantes (CFE et CVAE) du fait des conséquences économiques de la crise sanitaire.

Si la loi de finances pour 2010 a prévu un mécanisme de compensation des pertes de bases de CET subies par toutes les catégories de collectivités, pris en charge par l'Etat par l'intermédiaire d'un prélèvement sur recettes, **cet outil n'est pas adapté pour assurer une compensation dans le contexte actuel.**

En effet, le bloc communal bénéficierait peu, et de manière aléatoire, de ce mécanisme. La compensation est avant tout déclenchée par une perte de bases brutes de CFE se traduisant par une baisse “importante” (10%) ou “exceptionnelle” (30%) de son produit conduisant à une perte de CET supérieure ou égale à 2% des recettes fiscales de la collectivité. Sans une telle perte, qui devrait demeurer rare, une commune ou un EPCI à fiscalité propre ne pourrait pas être éligible au mécanisme. Par conséquent, la majeure partie des collectivités confrontées en 2021 à des pertes substantielles de CVAE ne seraient pas couvertes par la compensation au titre des pertes de bases de CET.

Il apparaît donc bien nécessaire de prolonger en 2021 le mécanisme de compensation proposé aux communes et aux EPCI en 2020. Deux adaptations seraient cependant nécessaires :

- Le calcul de la moyenne de référence devrait, par cohérence avec le souhait de retenir les trois dernières années qui précèdent la crise, prendre en compte le produit de CVAE versé aux collectivités de 2018-2020 (et non 2017-2019) ;
- La compensation devrait être limitée aux pertes de recettes fiscales. Les recettes issues de l’exploitation du domaine ont en effet baissé, avant tout, sous l’effet des mesures de confinement et de distanciation sociale et devraient revenir à leur niveau normal en 2021.

Si par construction, cette seconde garantie devrait toucher moins de collectivités territoriales, elle donne cependant à toutes une visibilité sur leurs ressources minimales en 2021 et leur permet ainsi d’investir sereinement à l’avenir.

RECOMMANDATION 19.

Reconduire en 2021 la garantie de ressources créée pour les collectivités du bloc communal (communes et groupements) en la faisant porter uniquement sur les recettes fiscales.

2.2. LA FORTE MOBILISATION DES AOM PENDANT LA CRISE SANITAIRE ET LE RISQUE POSE PAR LEUR FRAGILISATION IMMEDIATE ET DURABLE A L’HEURE DE LA RELANCE RENDENT INDISPENSABLE UN SOUTIEN ACCRU

Les transports publics ont été fortement mis à contribution depuis le début de l’état d’urgence sanitaire. Les AOM ont maintenu une offre très supérieure à la fréquentation, pris des mesures commerciales (gratuité pour les soignants, remboursement des abonnements) et adapté avec efficacité leurs services aux mesures de protection sanitaire, ce qui a contribué à la réussite du déconfinement.

Les pertes de recettes fiscales et tarifaires simulées par la mission représentent environ 14% des ressources totales du transport public local (IDFM inclus) ce qui met gravement en danger les capacités d’investissement des AOM, alors même qu’il s’agit d’acteurs clés pour la relance et la transition écologique.

Plusieurs pays européens ont déjà mis en place des aides conséquentes pour soutenir leurs réseaux de transports de proximité :

- **Pays-Bas (5 juin)** : annonce d’un soutien des 16 opérateurs de transports à hauteur de 1,5 Md€, visant à compenser 90% de leurs pertes subies en 2020. Ces pertes de recettes sont constatées dans le cadre de discussions bilatérales avec chaque opérateur chargé de présenter un compte d’exploitation faisant la transparence sur les dépenses engagées, les économies réalisées et les recettes perdues ;
- **Royaume-Uni (14 mai)** : soutien de Transport for London (TfL) à hauteur de 1,6 Md£ (1,8 Md€), face à la menace de sa cessation de paiement imminente. Ce soutien est divisé en deux parts : 1,1 Md£ (1,2 Md€) de subvention et 500 M£ (567 M€) de prêts et pourra évoluer jusqu’à 1,9 Md£ (2,1 Md€). Cela correspond à une couverture partielle d’un besoin de financement estimé à la fin de l’année de 3,2 Md£ (3,6 Md€) après consommation par TfL d’1 Md£ (1,1 Md€) de sa trésorerie ;

- **Allemagne (3 juin)** : annonce par le gouvernement fédéral d'un plan de soutien aux transports publics de proximité de 2,5 Md€, correspondant à une couverture à 50% des coûts de la crise estimés par les opérateurs allemands à 5 Md€. Ce plan passe par l'abondement des fonds de régionalisation (Regionalisierungsmittel – 8,65 Md€ en 2019), qui sont attribués chaque année par le gouvernement fédéral aux Länder pour financer les réseaux de transports locaux. En outre, certains Länder ont annoncé des fonds complémentaires à l'intervention du Bund, comme le Baden-Württemberg (240 M€).

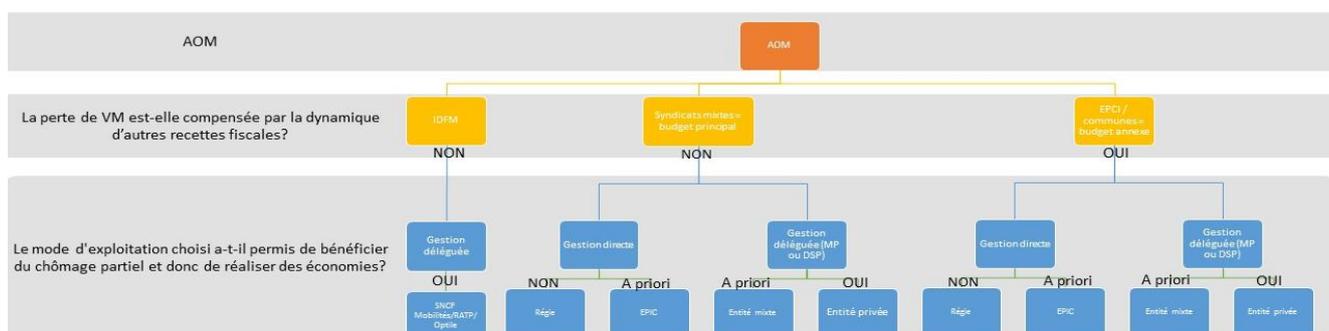
Sur la base de l'ensemble de ces constats et alors que les mobilités sont appelées à connaître dans les prochaines années des évolutions structurelles de leur modèle, un soutien spécifique et puissant est souhaitable.

La compensation des pertes de versement mobilité sur la base de la moyenne de trois dernières années pour les EPCI à fiscalité propre, les syndicats de collectivités et Île-de-France Mobilités, prévue dans la troisième loi de finances rectificative, constitue une première étape importante et nécessaire pour venir en aide aux AOM et éviter leur fragilisation durable.

- Cependant, il convient de rappeler que, si les AOM supporteront majoritairement la perte, elles seront impactées différemment selon leur forme juridique :
- Les syndicats mixtes disposent pour seules ressources du versement mobilité, des recettes tarifaires et des contributions de ses membres. De plus, les syndicats mixtes, créés spécifiquement pour exercer la compétence mobilité, utilisent majoritairement des budgets principaux. Ainsi, ils ne pourront pas, d'une part, mobiliser d'autres recettes pour compenser la perte subie et, d'autre part, écriéter la perte grâce à la hausse d'autres recettes fiscales.
- Dans le cas d'un EPCI ou d'une commune, le déficit du budget annexe transport sera comblé par une participation du budget principal de la collectivité. Pour rappel, 81% des groupements à fiscalité propre gèrent leurs services de transports dans un budget annexe et une majorité d'entre eux font appel à leur budget principal pour équilibrer leur budget annexe transport. Ainsi, ils pourront, d'une part, augmenter cette subvention afin d'absorber une partie de la perte de versement mobilité, ce qui se fera néanmoins au détriment d'autres politiques publiques de la collectivité, et, d'autre part, lisser cette perte grâce à la dynamique d'autres recettes fiscales.

Si les AOM devront supporter l'impact de la crise quel que soit le mode de gestion choisi, ce dernier aura un impact sur l'ampleur des économies réalisées pendant la crise sanitaire. En effet, les AOM qui ont choisi d'exercer sous la forme d'une régie (gestion directe) n'ont pas pu bénéficier du mécanisme de chômage partiel et ont donc réalisé des économies moins importantes que les AOM ayant confié la gestion de leurs réseaux de transport à des entités privées, éligibles au mécanisme. Ces dernières pourront ainsi compenser une partie plus large de leurs dépenses supplémentaires grâce à ces économies.

Le graphique ci-dessous résume l'ensemble des situations existantes :



Il paraît important d'essayer d'assurer l'équité entre les différentes formes juridiques des autorités organisatrices de la mobilité, mais aussi de sauvegarder les recettes des services publics de transport. Or, le mécanisme de garantie proposé pour le bloc communal les traite de manière différenciée : si pour certains groupements, la compensation sera intégrale, elle ne sera que partielle pour les groupements qui bénéficieraient par ailleurs de hausses de recettes.

Pour permettre un traitement équitable entre les différentes structures juridiques, la perte de versement mobilité, déjà intégrée dans le dispositif de compensation des pertes fiscales du bloc communal prévu à l'article 5 de la LFR3, pourrait donc être traitée de manière isolée. Il s'agirait d'appliquer à cette ressource la même garantie sur la base du produit moyen de versement mobilité perçu entre 2017 et 2019, mais de manière séparée, afin de ne pas tenir compte des hausses de recettes qui pourraient être constatées sur d'autres postes.

Dans un second temps, l'étalement des subventions d'équilibre versées par l'ensemble des collectivités afin d'équilibrer leurs budgets annexes de transport via le compte dédié Covid-19 pourra atténuer l'impact de la crise sur la capacité d'autofinancement des AOM.

RECOMMANDATION 10.

Accorder un soutien spécifique et fort de l'Etat aux transports publics, en deux temps :

- La compensation des pertes de versement mobilité, soit par l'intégration de toutes les AOM et d'IDF Mobilités dans le mécanisme de compensation des pertes fiscales du bloc communal, soit par le traitement séparé des pertes de versement mobilité ;
- L'étalement sur trois ans de la charge des subventions d'équilibre versées aux budgets annexes de transport.

Toutefois, des soutiens supplémentaires seront probablement nécessaires au vu des impacts majeurs décrits. Leur ampleur et leur ciblage ne devront cependant être précisément définis qu'à l'issue d'un nécessaire travail de transparence afin d'établir le partage des responsabilités dans la prise en charge des coûts et des pertes de recettes constatées du fait de la crise. C'est sur cette base que l'Etat sera appelé à venir en aide aux AOM qui seraient les plus fragilisées et ne pourraient maintenir leurs investissements à un niveau suffisant.

Il pourrait cependant privilégier des interventions directement auprès des opérateurs, en particulier dans le cas de la région Ile-de-France qui semble dans l'incapacité de soutenir IDFM.

RECOMMANDATION 24.

Suivre l'évolution de la situation financière des autorités organisatrices de mobilité pour objectiver les soutiens complémentaires nécessaires pour les services de transport les plus fragilisés (clause de revoyure).

3. L'effet ciseaux auquel sont confrontés les départements justifie un accompagnement prolongé en 2020 et en 2021 afin de sauvegarder leur équilibre et les fonds de péréquation horizontale

Les baisses de recettes pour les départements seront concentrées sur les DMTO. Les baisses liées aux autres recettes éventuellement affectées par la crise représentent des montants marginaux (TLCFE) ou font déjà l'objet de garanties de la part de l'Etat (TICPE, TSCA). En parallèle, une hausse de certains postes est à anticiper dans un avenir proche (RSA, ASE, secteur médico-social, etc..). Comme en 2008, il faut donc s'attendre à un fort effet ciseaux qui s'amplifiera dans les mois à venir.

A court terme, un système d'avances remboursables de DMTO est nécessaire afin de pallier au problème de trésorerie en section de fonctionnement des départements. Ces avances pourraient être accordées à chaque département qui en ferait la demande dans la limite du montant moyen atteint par ces recettes entre 2017 et 2019.

Ces avances seront ensuite remboursées par les départements à partir des réserves qui seront réalisées dès que la conjoncture le permettra.

RECOMMANDATION 7.

Proposer en 2020 aux départements une avance de l'Etat remboursable sur trois ans, visant à compenser la baisse des DMTO dans la limite de leur niveau moyen atteint entre 2017 et 2019.

Cette mesure a été proposée au Gouvernement et adoptée au sein de la troisième loi de finances rectificative pour 2020. La mesure initiale prévoyait un remboursement de ces avances sur deux ans. Les amendements adoptés à l'Assemblée nationale permettent désormais un étalement sur trois années. Un travail constructif avec le Sénat a permis dans le cadre de la CMP d'aller encore plus loin et de décaler le début du remboursement des avances à compter de l'année où le niveau de DMTO 2019 est retrouvé.

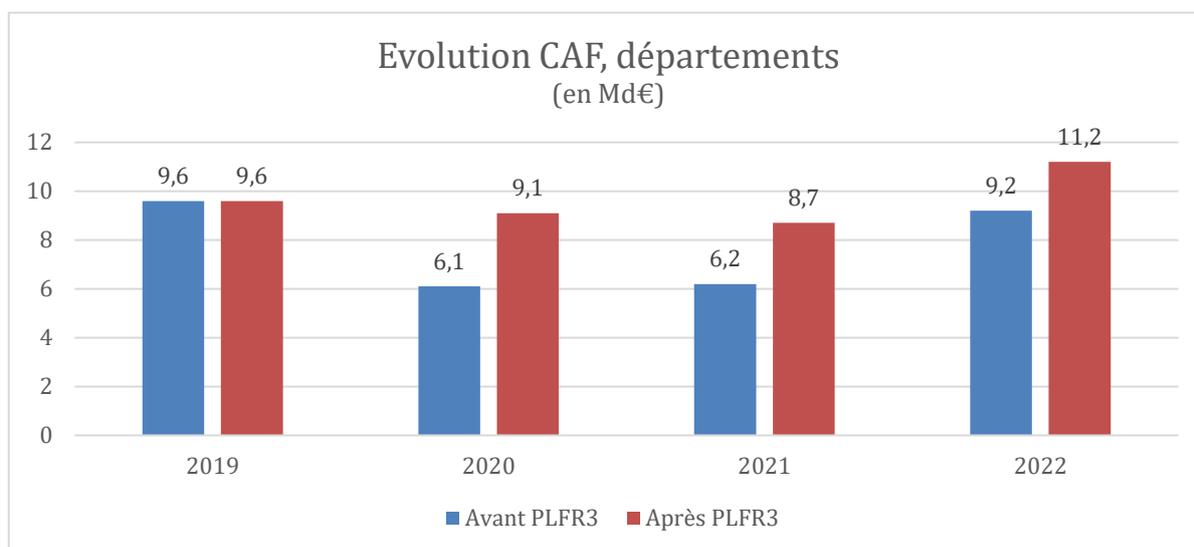
Ce système d'avances devrait en outre inclure les prélèvements pour les départements contributeurs au titre de la péréquation DMTO 2020. En effet, certains départements pourraient être doublement pénalisés en 2020 par la baisse de leurs ressources DMTO et l'augmentation de leur contribution au fonds de péréquation sur la base des fortes augmentations de cette recette en 2019.

RECOMMANDATION 8.

Accorder aux départements une avance remboursable sur les montants dus par les départements contributeurs dans le cadre de la péréquation horizontale.

Le graphique suivant détaille l'impact des mesures adoptées dans la LFR3 sur la reconstitution de la CAF des départements. L'étalement de l'intégralité des dépenses covid19 sur trois ans (sans emprunt) ainsi que les avances de DMTO de 2Md€, remboursables dès que la situation économique des départements le permettra, permet de maintenir la CAF à un niveau quasi constant en 2019, 2020 et 2021 comme le montre le graphique suivant. Nous avons pris les hypothèses simplificatrices suivantes :

- L'intégralité des dépenses liées à la crise seraient éligibles au « compte COVID » ;
- Les 0,7Md€ d'avances remboursables budgétées pour 2021 ne sont pas pris en compte dans ce calcul ;
- Le remboursement des avances de DMTO ne commencera pas avant 2023, date à laquelle les départements pourraient retrouver leur niveau de DMTO 2019.



Source : DGFIP – DGCL - mission

La baisse des recettes fiscales du fait de la crise affectera fortement la péréquation départementale en 2021 et appelle une intervention de l'Etat sous la forme d'une "clause de sauvegarde". Le fonds national de péréquation des DMTO, récemment réformé à la suite d'un travail de grande qualité de la part de l'ADF, tient un rôle central dans l'équilibre et l'équité des ressources entre départements "riches" et "pauvres".

Or, il devrait être significativement inférieur à son point haut atteint cette année, sans même tenir compte de la libération de la réserve²⁶ actée au mois de juillet par le comité des finances locales.

Cette baisse interviendra à un moment critique pour les départements : en 2021, les DMTO n'auront vraisemblablement pas retrouvé leur niveau d'avant crise et les dépenses de RSA devraient s'inscrire en hausse, en cohérence avec les effets économiques et sociaux de moyen terme de la crise. Les départements connaîtraient en outre une baisse sur une autre ressource fiscale majeure, la CVAE.

Une intervention de l'Etat semble donc indispensable afin de maintenir la péréquation des DMTO à son niveau de 2020. Dans le cas d'une baisse uniforme des DMTO de 20%, le prélèvement total serait d'environ 1,5 Md€, au lieu des 1,68 Md€ initialement simulés. **Le coût pour l'Etat serait donc d'environ 180 M€.** Au-delà de cette péréquation, c'est bien le niveau de soutien aux départements, les plus exposés à l'augmentation de leurs dépenses sociales, qui est en jeu.

RECOMMANDATION 20

Créer dans le PLF2021 une « clause de sauvegarde » pour les départements afin de maintenir le fonds de péréquation des DMTO à son niveau 2020 grâce à une compensation de l'Etat.

²⁶ 200M€ - 120M€ en 2018 et près de 80M€ en 2019

En outre, le fonctionnement normal du fonds de péréquation de la CVAE des départements sera altéré en 2021. En effet, le premier prélèvement “sur stock” (environ 40 M€) sera vraisemblablement insuffisant pour financer le plancher de baisse annuelle de 5% de la CVAE prévu par la loi. Ce dispositif prévu pour compenser une perte accidentelle et individuelle de CVAE n’est pas adapté pour une baisse généralisée de CVAE.

RECOMMANDATION 21.

Neutraliser le fonctionnement du fonds départemental de péréquation de la CVAE en 2021 en le “débranchant”

Il n’est pas certain que les avances de DMTO permettent à la totalité des départements de passer correctement la crise. Certains pourraient être soumis à une combinaison critique de la baisse de leurs ressources et de l’augmentation de leurs dépenses. Il est proposé que les départements dont la capacité d’autofinancement sera la plus affectée en 2020 par cet effet ciseaux bénéficient **d’une intervention exceptionnelle supplémentaire de l’Etat sous la forme d’une compensation**. Le seuil de déclenchement de cette compensation pourrait être un pourcentage donné du ratio constaté en 2020 :

$$\frac{\text{Accroissement des dépenses sociales (2020 vs 2019) + perte de recettes fiscales (2020 vs 2019)}}{\text{Capacité d’Autofinancement 2020}}$$

RECOMMANDATION 22.

Suivre l’évolution des dépenses sociales des départements pour préparer une éventuelle intervention de l’Etat.

4. Un accompagnement des régions face à leurs pertes de recettes est nécessaire en 2021

L'évaluation de l'impact de la crise pour les régions de métropole montre que celui-ci sera absorbable en 2020, mais que son aggravation en 2021, par le biais de la baisse de la CVAE, pourrait le rendre insoutenable et aurait des conséquences drastiques sur leur niveau d'investissement sur plusieurs années.

Cependant, la crise sanitaire actuelle a un impact particulier sur les ressources de la Corse et des régions et CTU d'Outre-mer en raison de leurs spécificités (faiblesse des recettes issues de la fiscalité directe, poids de la fiscalité indirecte, ressources spécifiques liées à l'insularité, etc..). Ces régions et CTU pourraient donc être soutenues dès 2020, sur certaines ressources spécifiques, au même titre que le bloc communal, dans la limite du niveau moyen atteint entre 2017 et 2019.

RECOMMANDATION 9.

Accorder en 2020 aux régions et collectivités territoriales uniques d'outre-mer une garantie de leurs ressources dans la limite du niveau moyen atteint entre 2017 et 2019 afin de répondre aux spécificités du panier de recettes des collectivités ultramarines.

La troisième loi de finances rectificative entend compenser la baisse du produit en 2020 de l'octroi de mer régional et de la taxe spéciale de consommation pour les régions ultramarines par référence au niveau moyen enregistré sur la période 2017-2019. Cette compensation est budgétée à 60M€. Un amendement adopté par l'Assemblée nationale complète ce dispositif et y inclut les pertes de recettes liées à certaines taxes spécifiques de la collectivité territoriale de Corse (taxe de consommation sur les tabacs, droits de consommation sur les tabacs, taxe sur le transport aérien et maritime en provenance ou à destination de la Corse et taxe sur les navires de plaisance).

En 2020, la mission préconise de ne pas aller au-delà de ce qui a été fait jusqu'à présent et prévu pour les régions dans la LFR3 et par les circulaires diffusées durant la crise. Ces mesures sont d'ores et déjà variées et permettent d'amortir l'impact immédiat de la crise pour les capacités d'investissement des régions :

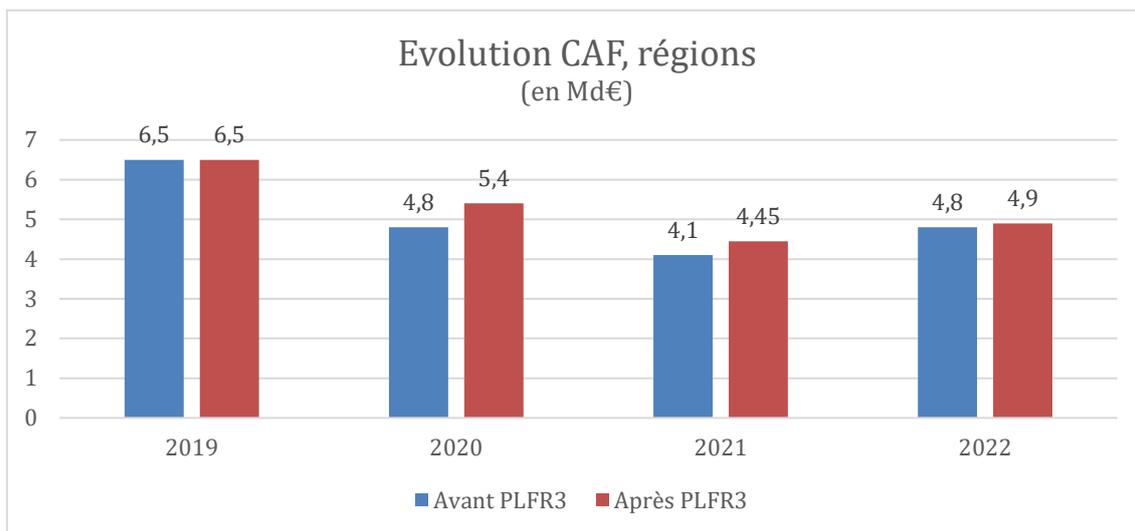
- Imputation en section d'investissement de leur participation au fonds de solidarité (national et régional) ;
- Étalement sur trois ans des dépenses de fonctionnement supplémentaires liées à la crise ;
- Prise en charge par le budget de l'Etat (obligation législative et constitutionnelle) des garanties de TVA et TICPE pour un coût (sous la forme de moindres recettes) de plus de 1Md€ ;
- Compensation des pertes de ressources spécifiques pour les régions d'outre-mer et la collectivité de Corse sur le modèle de la compensation offerte au bloc communal ;
- Compensation des pertes de versement mobilité subies par IDFM ;
- Prise en charge de 50% du coût des masques.

La mise en œuvre d'une garantie des pertes de recettes en 2020 sur la base d'une moyenne 2017-2019 (scénario identique à celui retenu pour le bloc communal) appliquée aux régions conduirait à verser une compensation nulle, quelles que soient les hypothèses de pertes de recettes retenues, principalement du fait d'un produit 2020 de CVAE supérieur de plus de 700 M€ à sa moyenne 2017-2019 mais également d'écart-types faibles entre les régions du fait de la structure nationale de leurs recettes.

Un mécanisme d'avances remboursables serait également peu avantageux au regard de la faiblesse des taux d'intérêt : ces avances ne seraient très certainement pas indispensables au maintien de l'équilibre de la section de

fonctionnement au vu des marges de manœuvre financières des régions et ne viendraient donc financer que des investissements supplémentaires, qui pourraient être couverts par l'emprunt.

Le graphique ci-dessous montre l'impact des mesures adoptées dans la LFR sur l'évolution de la CAF des régions. Nous avons pris l'hypothèse que l'intégralité des dépenses liées à la crise seraient éligibles au « compte COVID ». Ainsi, l'étalement de ces dépenses sur trois ans (sans emprunt) et la garantie de recettes prévues pour les collectivités ultramarines et la Corse réduisent la baisse de la CAF de -26,1% à -16,9% en 2020. A l'inverse des autres collectivités territoriales, l'évolution de la CAF des régions, après adoption de la troisième loi de finances rectificative, montre qu'une mesure supplémentaire est nécessaire en 2021 pour retrouver un niveau de CAF 2022 équivalent à celui de 2019.



Source : DGFIP – DGCL - mission

En 2021, la baisse de la CVAE fragilisera les régions qui verront ainsi leurs ressources diminuer de façon importante deux années de suite. Au vu du dynamisme et de la volatilité de cette recette, il est justifié d'accompagner les régions par le biais d'une garantie de leurs recettes fiscales, sur le modèle de ce qui est prévu pour les bloc communal en 2020. La référence retenue pour le calcul de la garantie devrait être cependant, par cohérence, le niveau moyen 2018-2020 pour la CVAE et 2017-2019 pour les autres recettes fiscales.

RECOMMANDATION 23.

Octroyer en 2021 aux régions une garantie portant sur le maintien de leurs recettes fiscales sur la base de la moyenne de leurs ressources 2017-2019 (2018-2020 pour la CVAE).

Au regard des baisses successives des CAF en 2021 et 2022, l'Etat pourrait intervenir plus fortement via une augmentation significative des fonds d'investissement ou via la mise en place d'un « serpent budgétaire » (voir chapitre suivant) amorcé dès 2021 par une compensation partielle de la perte de CVAE par l'Etat.

Partie 6.

Tirer les leçons de la crise : vers un nouveau pacte financier entre l'Etat et les collectivités

Par ses premières mesures, l'Etat a d'ores et déjà apporté un soutien sans précédent aux collectivités locales.

En s'engageant dans cette voie, l'Etat a pleinement joué son rôle de garant en dernier ressort de l'autonomie financière des collectivités locales. Ce soutien exceptionnel a néanmoins un autre objectif majeur : permettre aux collectivités de maintenir la plus grande partie de leurs programmes d'investissements et ainsi de jouer pleinement leur rôle dans la relance.

La crise actuelle a par ailleurs montré que la dynamique globale des recettes n'élimine pas la fragilité du mode de financement de certaines collectivités et la nécessité de maîtriser la sensibilité des ressources locales à la conjoncture économique. En cas de redémarrage rapide de l'économie, les collectivités locales pourraient connaître une nouvelle période de forte progression de leurs recettes qui doit être mise à profit pour améliorer leur résilience financière.

L'Etat et les collectivités doivent changer de paradigme en matière de finances locales. Si l'Etat réaffirme son rôle de financeur et accomplit son devoir de solidarité, il n'est pas lui-même exempt de tout risque de défaillance et doit faire une utilisation soutenable de ses moyens financiers. Les collectivités territoriales doivent renforcer leur autonomie financière et leurs ressources propres. Elles gagneraient également à une meilleure stabilité et prédictibilité de leurs ressources. Par conséquent, il est nécessaire de développer les outils d'une gestion pluriannuelle des ressources locales afin de donner de la visibilité aux élus et réduire la dépendance des collectivités à l'Etat.

La période actuelle rend donc indispensable la définition rapide d'un nouveau Pacte financier Etat-collectivités, basé sur la confiance et orienté vers la relance et la résilience afin de tirer les leçons de la crise.

La loi de programmation précédente, en stabilisant la DGF et en encadrant la progression des dépenses, a donné de la visibilité aux collectivités locales et créé des conditions favorables à l'investissement. Tout en l'améliorant, c'est cet esprit qu'il faut retrouver à la sortie de la crise : c'est une condition *sine qua non* du plan de relance.

Ce pacte financier, spécialement adapté aux trois années de sortie de la crise, devrait donc se traduire dans une loi de programmation des finances locales qui est un format adapté pour inscrire cette volonté de co-construction dans la durée. Elle contiendrait :

- Des engagements pluriannuels de l'Etat sur son accompagnement face à la crise et son soutien à l'investissement ;
- Les axes d'un plan de relance territorialisé et concerté entre l'Etat et les collectivités ;
- Des engagements de la part du secteur public local sur un encadrement pluriannuel des recettes et des objectifs d'investissement. Un encadrement des recettes (via un serpent budgétaire pour parer de nouvelles crises) pourrait permettre de relâcher, toujours pour la période 2021/2024, la contrainte sur l'encadrement des dépenses.

RECOMMANDATION 12.

Donner aux collectivités territoriales de la visibilité sur leurs ressources au travers d'une loi de programmation des finances publiques locales.

1. Construire un plan de relance territorialisé

1.1. ARTICULER LE PLAN DE RELANCE AUTOUR DES INITIATIVES DES TERRITOIRES

La crise a montré la réactivité du secteur public local et son rôle contracyclique évident. Elle fait la démonstration que la relance devra nécessairement accompagner et s'appuyer sur des initiatives portées par les territoires.

La dimension territoriale de la stratégie d'investissement est par ailleurs essentielle pour au moins trois raisons :

- Les conséquences de la crise seront géographiquement très contrastées ;
- Par leur nature, les collectivités locales interviennent sur plusieurs domaines majeurs pour la relance, particulièrement dans le domaine de la transition écologique (énergie, eau, déchets, mobilité, gestion du bâti et de l'éclairage public...);
- Ce sont les collectivités territoriales qui connaissent le mieux les priorités de leurs territoires.

L'ensemble des mesures de soutien aux collectivités mises en œuvre jusqu'à présent et proposées dans ce rapport ont, par ailleurs, pour objectif de maintenir la capacité des administrations publiques locales à investir. Le plan de relance et de reconstruction du pays devra donc être l'occasion pour l'Etat de tirer pleinement parti de son partenariat avec les collectivités.

Pour se traduire concrètement, ce plan de relance territorialisé pourra comporter un volet national, un volet régional et un volet local, qui mettent en particulier en valeur le couple "Région-Intercommunalité".

1.1.1. Une Conférence nationale des territoires tournée vers l'investissement

Dans son volet national, il est proposé qu'une **nouvelle Conférence nationale des territoires**, axée sur le plan de relance et l'investissement, se tienne prochainement.

L'urgence de la situation économique et les délais administratifs incitent à coorganiser avec les collectivités ce sommet dès l'été 2020. Malgré la sous-exécution probable de la section investissement en 2020, la mise place tardive des exécutifs locaux (juillet 2020) et des délais de mise en route des projets nécessairement plus longs qu'à l'accoutumée, il est nécessaire que les collectivités territoriales et les acteurs économiques disposent rapidement de visibilité pour 2021 et au-delà.

Cette conférence permettra de partager les priorités communes de l'Etat et des collectivités. Elle devra réunir l'ensemble des parties prenantes (associations d'élus, élus, ministères, administrations, acteurs économiques). Elle devrait se tenir directement sur les territoires et permettre à des élus de différents niveaux de collectivités de se rencontrer et d'interagir.

1.1.2. Faire des régions les chefs de file de la relance

Les contrats de plans Etat-régions (CPER) engagent l'Etat et les régions sur la programmation et le financement pluriannuels de projets importants d'aménagement du territoire. Alors que vont s'achever à la fin de cette année les CPER 2015-2020, la négociation autour de la nouvelle génération de CPER 2021-2027 a été lancée début septembre 2019. Pour cette nouvelle planification, les négociations sont menées de façon inédite, avec le souhait d'accorder plus de liberté aux régions dans la définition de leurs besoins et de partir d'une approche ascendante (basée sur le couple préfet-présidents de régions) afin d'identifier les sujets sur lesquels chaque région souhaite contractualiser. Les CPER doivent être bouclés d'ici la fin de l'année 2020 pour un démarrage en 2021 pour six ans.

L'Etat et les régions doivent saisir l'occasion de l'alignement entre les futurs contrats de plan (CPER) et le calendrier des fonds européens exceptionnels pour renouveler leur partenariat à l'aune de la crise. Une partie des fonds européens pourrait être directement confiée à la gestion des régions. **Les CPER pourront ainsi être revus, élargis et transformés en intégrant les priorités du plan de relance et en tirant les leçons de la crise.**

1.1.3. Bâtir un plan de relance territorialisé

Le plan de relance doit trouver sa traduction concrète dans les projets portés par les territoires qui sont les plus à mêmes de répondre à leurs besoins. Il doit partir de « maquettes régionales » et se décliner infra-régionalement (intercommunalités, pays...).

Il serait possible de s'appuyer sur les projets de territoire élaborés au niveau intercommunal ou sur toute autre structure disposant déjà d'un document stratégique ou d'une programmation des investissements.

Les programmes nationaux d'accompagnement existants, comme *Action Cœur de ville*, *Territoires d'Industries*, les *Contrats de transition écologique*, et bientôt les *Petites Villes de Demain*, pourront également constituer la base de ces engagements mutuels. Le rôle d'ingénierie de l'ANCT doit être renforcé pour accompagner l'augmentation du nombre de projets.

Pour cela, l'Etat et les collectivités pourront formaliser des **contrats locaux de relance qui incluraient des engagements mutuels en matière d'investissement** :

- Pour les collectivités, un engagement sur une trajectoire pluriannuelle d'investissement et un niveau minimum de dépenses consacré aux priorités nationales ;
- Pour l'Etat, un engagement à maintenir ou à accroître son soutien à l'investissement dans la durée.

Là aussi, il est clé de donner de la visibilité aux collectivités sur leurs ressources et leurs dépenses de manière à ce qu'elles puissent investir sereinement.

RECOMMANDATION 13.

Construire un plan de relance territorialisé qui part des initiatives locales et associe les collectivités à toutes les étapes de sa conception, avec trois volets :

- Un volet national, avec l'organisation à l'été d'une Conférence nationale des territoires tournée vers l'investissement ;
- Un volet régional, avec une remise à plat du partenariat Etat-régions en matière d'investissement qui tire pleinement parti de la programmation des fonds européens ;
- Un volet local, avec des contrats locaux de relance qui comprendraient des engagements mutuels sur un objectif pluriannuel d'investissement, fléché vers des priorités partagées.

1.2. LES FINANCEMENTS NOUVEAUX MOBILISES EN SOUTIEN DE L'INVESTISSEMENT LOCAL DEVRONT ETRE DECLENCHEURS DE NOUVEAUX PROJETS ET ORIENTES VERS DES PRIORITES PARTAGEES

1.2.1. Les "conventions FCTVA" utilisées suite à la crise de 2008-2009 ne constituent pas un modèle pour le présent

Pour inciter les collectivités territoriales à maintenir, voire à augmenter leurs dépenses d'investissement, la loi de finances rectificative pour 2009 leur a permis de **bénéficier d'attributions anticipées de FCTVA**, en échange d'un engagement à faire progresser leurs dépenses réelles d'équipement par rapport à la moyenne constatée sur la période 2004-2007. La mesure a rencontré un certain succès puisque 19 668 collectivités ont signé une convention avec l'Etat afin d'en bénéficier et que les remboursements au titre du FCTVA se sont élevés en 2009 à 9,6 milliards d'euros et à 3,85 milliards en 2010.

Cependant, cette mesure ne constitue pas un modèle à reconduire : elle s'est avérée insuffisante et mal ciblée. Les "conventions FCTVA" n'ont eu qu'un effet limité sur le niveau d'investissement et son orientation en raison de défauts multiples :

- 1) Ces conventions n'ont pas permis de créer des investissements mais plutôt d'accélérer la réalisation d'investissements déjà prévus. Comme l'a indiqué le rapport de la Cour des comptes, ces conventions ne constituaient qu'un simple « avantage de trésorerie » qui n'a pas eu d'impact substantiel sur l'investissement des collectivités ;
- 2) Les critères étaient insuffisants pour avoir un vrai effet de levier. Cette mesure n'a pas ciblé les collectivités les plus touchées. La Cour des comptes a ainsi observé que « de nombreux organismes se sont contentés de respecter cet objectif conventionnel a minima, tout en diminuant leurs dépenses par rapport à 2008 et même en révisant à la baisse leur programme prévisionnel d'investissement » ;
- 3) Le versement anticipé du FCTVA a limité le recours à l'emprunt, si bien que cette mesure a eu un impact sur les modalités de financement des investissements, mais non sur le niveau de ces investissements

A ce titre, avancer le versement du FCTVA ne paraît pas être une solution transposable à la crise actuelle, d'autant plus que les collectivités bénéficient déjà d'un soutien historique de l'Etat pour leurs dépenses d'investissement (10 Md€) et que le FCTVA atteindra en 2020 son plus haut niveau (6 Md€) depuis 2013, du fait de la reprise de l'investissement public local en 2019.

Cependant, homogénéiser le paiement du FCTVA en année n+1 permettrait d'apporter de la clarté dans un système complexe et ne pourrait qu'améliorer la section investissement des collectivités territoriales.

L'étude des impacts de la crise sur les finances locales montre en outre que ses impacts sont très contrastés et d'une intensité variable selon les territoires, bien plus que lors de la crise précédente. Les réponses doivent donc être différentes de celles apportées alors.

1.2.2. La relance passe par des financements orientés vers des priorités partagées et un assouplissement des contraintes pesant sur la reprise des projets

Dans un contexte de taux très bas, les collectivités ont des facilités d'emprunt importantes.

Cependant, accroître les dotations de soutien à l'investissement permet de flécher l'investissement local sur des priorités de politiques publiques : la transition écologique et la rénovation du patrimoine public, l'entretien des investissements (eau, assainissement, voirie...), la mobilité, le très haut débit. Dès lors, cela **constituerait un outil pertinent**. Ces dotations ont en effet fait la preuve de leur efficacité. En 2019, la DSIL aura permis de financer 4 137 projets avec un fort effet de levier (pour 1€ de subventions, 4,85€ ont été investis). Ses modalités d'attributions permettent à l'Etat de disposer d'un outil efficace d'accompagnement des collectivités au service de ses priorités, tout en laissant l'initiative aux territoires.

RECOMMANDATION 16.

Accroître les dotations de soutien à l'investissement des collectivités à l'appui de priorités partagées avec l'Etat : transition écologique, mobilités, logement...

Par ailleurs, les offres de financement à taux très bas sont d'ores et déjà abondantes. Comme le contexte actuel ne laisse pas présager d'assèchement des financements pour les collectivités, l'accès au crédit n'est pas un point bloquant concernant les investissements des collectivités.

Afin toutefois d'écartier le risque de resserrement du crédit au secteur public local, la possibilité de ne pas mobiliser de fonds propres en face de leurs prêts aux collectivités locales pourrait être ouverte aux établissements bancaires, ce qui est la pratique dans la plupart des pays européens. Cette mesure est déjà applicable aux compagnies d'assurance et devrait simplement être étendue au secteur bancaire.

Plus fondamentalement, il serait souhaitable d'associer plus fortement les acteurs bancaires aux politiques contractuelles Etat-collectivités particulièrement dans le cadre de la relance. A ce jour, seule la Banque des Territoires est associée à ces programmes mais d'autres acteurs y participent de manière informelle et pourraient accroître leur accompagnement (AFL, SFIL/LBP).

Les principaux acteurs du secteur, publics comme privés, pourraient être partenaires des plans de relance mis en place par les grandes collectivités. Ils pourraient ainsi apporter leurs fonds et leurs expertises afin de déterminer les meilleurs leviers de reconstruction de l'économie.

Le rôle important du secteur bancaire dans le verdissement des investissements des collectivités pourrait également être valorisé et renforcé. L'AFL s'apprête ainsi à émettre sa première émission d'obligations durables (pour un montant d'au moins 500M€). En novembre 2019, la première émission d'obligations vertes réalisée par la SFIL a constitué un démonstrateur du fort intérêt des investisseurs pour ce segment et la possible démocratisation prochaine de l'accès à ce type de financement pour les collectivités locales. Ainsi, pour un montant de 750 M€ et une maturité de 10 ans, 103 investisseurs ont participé et 38% du volume de l'émission a été alloué à des investisseurs spécialisés dans l'investissement durable. **Pour accompagner le financement de ces projets, la Caisse des Dépôts propose, sous réserve de l'accord de l'Etat, de mettre en place de nouvelles offres de prêt sur fonds d'épargne avec une enveloppe de long terme (20 à 40 ans et extension jusqu'à 60 ans selon les objets financés).**

RECOMMANDATION 18.

Renforcer la place du secteur bancaire dans les plans de relance territorialisés :

- Assouplir la réglementation bancaire afin d'autoriser les établissements à ne pas mobiliser de fonds propres en face de leurs prêts aux collectivités ;
- Associer le secteur bancaire aux contrats locaux de relance signés entre l'Etat et les collectivités
- Encourager la mobilisation par les collectivités des financements fléchés vers les investissements durables offerts par les banques publiques et privées.

Les banques ont déjà présenté aux collectivités territoriales des outils leur permettant de gérer leur encours au regard de l'impact de la crise. Certaines y ont déjà fait appel : report d'échéances, rééchelonnement...

Une mesure généralisée, comme celle proposée par le président du Calvados, Jean-Léonce Dupont, de geler pendant un an le remboursement du capital (tout en continuant à en payer les intérêts) nous paraît comporter de nombreux avantages mais semble compliqué à mettre en œuvre techniquement. Cependant, le dialogue entre prêteurs et collectivités doit s'amplifier de manière à préserver les marges de manœuvre et d'investissement de chaque collectivité.

RECOMMANDATION 17.

Engager les établissements bancaires à apporter de la souplesse dans la gestion de la dette des collectivités territoriales, afin de dégager des marges exceptionnelles (reports, rééchelonnement...).

2. Renforcer la résilience du financement des collectivités locales

2.1. LES GESTIONNAIRES LOCAUX, TOUTES STRATES CONFONDUES, DOIVENT DISPOSER D'OUTILS ADAPTES A UNE GESTION PRUDENTE ET RESILIENTE DE LEURS RESSOURCES

Le bloc communal, les départements et les régions font aujourd'hui appel à l'Etat pour préserver leur capacité d'autofinancement car ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour faire face à la crise actuelle en maintenant un niveau suffisant d'investissement après avoir pourtant connu trois années de fort dynamisme de leurs recettes.

La crise actuelle doit donc être l'opportunité de proposer des solutions permettant d'améliorer la prévisibilité des recettes tout en préservant une certaine flexibilité budgétaire. Les collectivités doivent être incitées, dans les périodes favorables, à constituer des réserves afin de se prémunir des crises à venir.

Les outils budgétaires et comptables sont aujourd'hui insuffisants pour atteindre cet objectif. A l'heure actuelle, ils laissent peu de place à la pluriannualité et à une gestion prudente des pics de ressources :

- En cas d'événement qui rend probable le décaissement d'une somme d'argent, la collectivité doit constater une provision, inscrite dès la plus proche décision budgétaire suivant la connaissance du risque (ouverture d'un contentieux, garantie d'emprunt, non-recouvrement d'une créance...);
- Enfin, lorsqu'un excédent de la section de fonctionnement est constaté lors de la clôture de l'exercice comptable après couverture du besoin de financement de la section d'investissement, il peut être reporté l'année suivante ou mis en réserve.

Ces outils ne sont pas adaptés aux enjeux. Les provisions pour risques et charges sont réservées à des cas précisément définis et n'ont pas vocation à servir des objectifs budgétaires, c'est-à-dire constituer des réserves. Les provisions constituées dans les années 2010 par certains départements pour couvrir les "risques" liés aux allocations individuelles de solidarité, et plus particulièrement le RSA, comme l'Oise (30 M€ en 2010) ou le Calvados (10 M€ en 2014), ne correspondaient donc pas aux cas prévus par la loi.

L'affectation du résultat, quant à elle, n'intervient par construction qu'à la fin de l'exercice, sans caractère obligatoire et son montant est étroitement dépendant des dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'année.

Des modifications de la réglementation comptable pourraient ainsi être apportées afin d'offrir aux collectivités la possibilité de recourir plus largement à la mise en réserve de ressources dans une logique d'auto-assurance, sur le modèle de pratiques existant en gestion publique et privée. Plusieurs méthodes peuvent ainsi être envisagées :

- Vote du budget primitif et d'une section de fonctionnement équilibrée en intégrant une contrainte de "gel" d'une partie des recettes réelles de fonctionnement, sur le modèle de la réserve de précaution prévue pour l'Etat à l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui consiste à rendre indisponible en début de gestion une part des crédits du budget. En fin de gestion, les fonds ainsi mis de côté pourraient être mobilisés pour équilibrer si besoin la section de fonctionnement, le reliquat étant mis en réserve de manière pérenne ;
- Sur le modèle des règles applicables aux entreprises privées pour lesquelles la loi prévoit l'obligation comptable de constituer une réserve d'un montant au moins égal à 10% de leur capital social (réserve légale), un objectif de constitution d'un fonds pourrait être fixé à chaque collectivité en fonction d'une référence objective (RRF, patrimoine, etc.). Le rythme de constitution de cette réserve de garantie pourrait dépendre du dynamisme des ressources constaté d'une année sur l'autre ;
- Enfin, les collectivités pourraient disposer de la possibilité de fixer par délibération des contraintes complémentaires auto-imposées, comme la mise en réserve systématique d'une fraction donnée du résultat en cas d'excédent après couverture du besoin de financement.

Chacune des strates de collectivités pourrait bénéficier de ces évolutions. Les recettes des départements et des régions sont étroitement dépendantes de la conjoncture et très dynamiques lorsque la situation est favorable. Dans le même temps, si la grande majorité des recettes du bloc communal correspond à des recettes fiscales

résilientes ainsi qu'à des dotations, il n'en va cependant pas de même pour une fraction minoritaire de leurs produits, au cœur des difficultés actuelles : redevances pour services rendus, produits du domaine, taxes diverses qui sont sensibles à la conjoncture (DMTO, fiscalité économique locale, versement mobilité, taxe de séjour, prélèvement sur le produit des jeux...). Les communes et leurs groupements seraient donc eux-aussi fondés à adopter une gestion pluriannuelle de leurs recettes, bien que la part de leurs ressources sensibles à l'activité économique soit plus faible que pour les départements et les régions.

Les fonds ainsi accumulés sur cette réserve de précaution pourraient être libérés en cas de difficultés budgétaires. Afin de ne pas obérer la capacité d'investissement par l'accumulation de fonds dormants, **une part de cette réserve de précaution pourrait être libérée sur décision de la collectivité sous la condition d'une affectation à des dépenses d'investissement.** Les réserves constituées seraient ainsi tout autant la mise en œuvre du principe comptable de prudence qu'un support pour sécuriser le financement de leurs programmes pluriannuels d'investissements.

A compter d'une certaine taille de collectivité ou selon une certaine structure de recettes, certains de ces outils comptables pourraient être rendus contraignants, la loi fixant des niveaux planchers au-delà desquels les organes délibérants des collectivités et de leurs groupements pourraient choisir d'aller. **Cette évolution vers une gestion pluriannuelle des recettes pourrait être intégrée dans une nouvelle contractualisation avec les plus importantes d'entre elles.**

RECOMMANDATION 26.

Développer les outils budgétaires et comptables permettant d'adopter une gestion pluriannuelle des recettes et de constituer des réserves "anti-crise" ou fléchées vers l'investissement.

2.2. L'INCOHERENCE DU MODE DE FINANCEMENT DES DEPARTEMENTS DOIT ETRE RESOLUE PAR LA MUTUALISATION DES RISQUES ET PAR UNE REFLEXION SUR LA RECENTRALISATION DU RSA

La crise actuelle met en exergue, s'il en était encore besoin, le décalage entre le mode de financement des départements et leurs dépenses, source d'inégalités territoriales. Cette incohérence tient à 3 facteurs principaux :

- Le panier de ressources des départements est fortement cyclique et sur-réagit aux fluctuations économiques ;
- Les allocations individuelles de solidarité, en particulier du RSA, sont contracycliques et augmentent quand la croissance économique ralentit ;
- Les poids respectifs des DMTO dans les ressources des départements et du RSA dans leurs dépenses ne sont pas corrélés.

La situation actuelle ne peut rester en l'état et doit être modifiée sans remettre en cause le rôle des départements.

2.2.1. Créer un fonds de garantie alimenté par les départements et finançant une assurance collective contre les pertes de recettes

Les difficultés financières de certains départements sont récurrentes. Elles ont contraint l'Etat à un soutien quasi-ininterrompu depuis la crise financière de 2008 et ont conduit à la multiplication des réformes visant à accroître la solidarité entre départements.

Les départements ont bénéficié de cinq fonds d'urgence ponctuels depuis la crise de 2009 : en 2011 (170 M€ pour sept départements), 2013 (170 M€ pour 56 départements), 2015 (50 M€ pour dix départements), 2016 (200 M€ pour 44 départements) et 2017 (100 M€ pour 19 départements). En 2019, le Gouvernement a soutenu la création d'un fonds de stabilisation doté de 115 M€ pour une durée de trois ans, de 2019 à 2021. Enfin, la LFI pour 2020 a prévu l'attribution aux départements en 2021 d'une fraction de TVA de 250 M€ qui remplacera ce fonds de stabilisation et sera répartie

selon des critères péréquateurs : il est prévu que la dynamique de cette fraction à partir de 2022 soit mise en réserve afin de constituer un fonds de garantie.

De même, la péréquation horizontale a été réformée très récemment par la création d'un fonds national de péréquation des DMTO en remplacement de trois fonds préexistants : le fonds de soutien interdépartemental (2019), le fonds de solidarité des départements (2014) et le fonds de péréquation des DMTO (2011).

Une réponse possible pourrait être de renationaliser cette recette hautement volatile, au motif que la soutenabilité du financement de la politique sociale ne peut dépendre des fluctuations du marché immobilier²⁷. Cette solution serait cependant difficilement acceptable pour les départements qui perdraient une ressource dynamique et dont la répartition inégale sur le territoire est en partie corrigée par un effort de péréquation important (10% de la ressource).

Surtout, cette réponse ne réglerait pas tous les problèmes : la cyclicité des ressources des départements dépasse les seuls DMTO. La réforme fiscale ne pourra qu'amplifier à moyen terme cette volatilité globale : à compter de 2021 et du remplacement de la taxe sur le foncier bâti par la TVA, environ 62% de leurs recettes totales de fonctionnement seront composées d'impôts liés à la conjoncture économique (TVA, CVAE, DMTO, TSCA, TICPE, octroi de mer et taxe sur les carburants). Cela implique des écarts grandissants entre les crises et les pics de ressources futurs sans possibilité de modulation par le pouvoir de taux (pour ceux des départements qui disposaient encore, en pratique, d'une telle marge de manœuvre).

Alternativement à une refonte d'ensemble de la fiscalité locale, un mécanisme d'encadrement pluriannuel des recettes fiscales des départements global et protecteur permettrait de résoudre ce problème.

Cette idée n'est pas nouvelle. Le rapport Lambert-Malvy²⁸ recommandait ainsi en 2014 de provisionner la part des recettes exceptionnelles des DMTO qui excède une hausse de 10% par an du produit. Il notait que si une telle mesure avait été appliquée, elle aurait permis de mettre en réserve 7 Md€ sur la période 2000-2012. Cela aurait permis d'amortir une partie de la hausse des dépenses de RSA engendrée par la crise économique.

Le même constat pourrait être formulé au sujet de la période qui a suivi. De 2013 à 2019, les DMTO ont ainsi progressé de près de 7 Md€, soit une augmentation de 76%.

Au vu de ce qui a été exposé précédemment, il paraît cependant nécessaire d'appréhender les ressources des collectivités départementales globalement : une grande part d'entre elles est en effet susceptible de connaître une alternance de phases de crises et de dynamisme du produit. Cette situation est déjà connue : les départements sont ainsi la seule strate de collectivité qui disposent de deux fonds de péréquation dédiés à deux ressources spécifiques (DMTO et CVAE).

Nous proposons la création d'un fonds commun de garantie qui fonctionnerait comme un "serpent budgétaire".

Il pourrait ainsi être abondé selon deux modalités :

- Selon la dynamique des RRF de chaque département : la part au-delà d'un seuil défini irait alimenter le fonds ;
- Par la fixation d'un objectif annuel de prélèvement : le prélèvement pourrait ensuite être réparti entre les départements selon des critères de ressources et de charges.

Les réserves ainsi constituées pourraient financer un mécanisme d'encadrement des baisses de recettes au bénéfice de l'ensemble des départements. Cela rejoint le fonctionnement existant du fonds de péréquation de la CVAE dont le prélèvement vient financer un mécanisme de plancher de baisse de la recette.

Les modalités proposées d'abondement et d'utilisation d'un tel fonds de garantie ne seraient pas radicalement différentes des outils de péréquation horizontale existants. Les deux fonds de péréquation actuels disposent d'une dimension d'encadrement à la hausse et à la baisse de l'évolution des recettes : par le biais de la mise en réserve pour le fonds DMTO et par le plancher de baisse pour le fonds CVAE. Toutefois, le fonds de garantie proposé en

²⁷ Dominique BUR et Alain RICHARD, *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, mai 2018

²⁸ Alain LAMBERT et Martin MALVY, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, 16 avril 2014

approfondit et en généralise la logique : il n'est pas réservé à une ressource spécifique et sanctuarise une part de la dynamique des ressources départementales afin de financer un mécanisme de précaution collectif.

Si son objectif premier est de garantir un mode de financement des départements plus résilient, il peut comporter une dimension péréquatrice (principalement par les critères choisis pour répartir le prélèvement) et peut coexister avec les fonds de péréquation horizontale actuels.

A terme, le fonds de garantie commun pourrait toutefois se substituer à ces fonds. La péréquation porterait alors sur l'ensemble des ressources fiscales : outre une simplification des mécanismes, les départements y trouveraient l'avantage d'une plus grande stabilité de leurs ressources.

Enfin, au regard de l'impact de la crise sur leurs finances et de l'effet ciseaux subi, une revalorisation du taux plafond des DMTO de 0,2% (le portant ainsi à 4,7%) pourrait également être adoptée. Elle aurait pour objectif de redonner des marges de manœuvres financières aux départements, de les rassurer financièrement mais également de contribuer à maintenir la péréquation entre départements. Cette hausse, qui resterait à la main des départements, représente une hausse des prélèvements obligatoires. Elle a cependant l'avantage de n'intervenir qu'exceptionnellement dans la vie des citoyens.

2.2.2. Réévaluer la gestion décentralisée du RSA

En complément de la stabilisation des ressources fiscales des départements, l'évolution des dépenses de RSA appelle un traitement complémentaire. A moyen terme, les surcoûts générés par la crise pourront dans certains cas être difficilement soutenables.

Les perspectives pour les prochains mois d'une croissance prévisible du chômage et de la pauvreté font craindre une forte augmentation des dépenses de RSA et du nombre de bénéficiaires.

Sur la base d'un scénario d'augmentation du chômage de 500 000 personnes en 2020 et de 100 000 en 2021, l'augmentation des dépenses de RSA serait de 6,3% en 2020 et 4,8% en 2021 sur le seul RSA non majoré (85% des dépenses), soit 1 Md€ de dépenses supplémentaires en 2 ans. En 2 ans, le nombre de bénéficiaires augmenterait de plus de 150 000 à 200 000, soit de plus de 10%.

Il nous faut trouver un mode de financement des départements suffisamment souple pour permettre aux départements les plus pauvres d'assurer leur rôle en matière de solidarité et d'insertion quelle que soit la dynamique de leurs dépenses sociales, à défaut la question de la recentralisation du RSA devra être posée. La crise actuelle doit permettre de relancer les discussions autour d'une recentralisation de la compétence, qui serait reprise par l'Etat, comme cela a déjà été fait pour certains départements d'outre-mer (Guyane, Martinique, La Réunion). Cette recentralisation pourrait, le cas échéant, être limitée aux départements volontaires, par une expérimentation.

RECOMMANDATION 28.

Revoir les ressources des départements et le périmètre de leurs responsabilités pour un meilleur alignement compétence/responsabilité/financement par la mise en œuvre des solutions suivantes :

- La mise en place d'un fonds collectif de garantie de ressources alimenté par les départements (« serpent budgétaire ») afin de lisser à la hausse et à la baisse les variations de ressources ;
- Une hausse du taux des DMTO de 0,2% ;
- Une réflexion sur la recentralisation du RSA.

2.3. CREER UN FONDS ELARGI DE GARANTIE ET DE PEREQUATION REGIONAL

Les régions pourraient également bénéficier d'un mécanisme de serpent budgétaire similaire à celui des départements. Celui-ci viendrait stabiliser l'évolution de leurs ressources dans une logique de mutualisation des risques et d'élargissement de la péréquation.

Les justifications d'un tel outil sont proches de celles exposées pour les départements :

- Une large part des recettes régionales est liée à la conjoncture. Si deux ressources font l'objet de garanties (TVA et TICPE), ce n'est pas le cas d'autres ressources majeures des régions : taxe sur les certificats d'immatriculation, CVAE, certaines fractions de la TICPE ainsi que les impôts et taxes spécifiques à la Corse et à l'outre-mer.
- Les outils actuels de péréquation des régions sont insuffisants et doivent être développés. En 2019, le fonds de péréquation des régions n'a abouti qu'à la redistribution d'une part limitée de leurs recettes réelles de fonctionnement (135 M€, soit moins de 0,5 %). Cela est lié à la nature même du fonds, dont l'objectif est moins la réduction des inégalités de richesse que la convergence des taux de croissance régionaux des ressources issues de la suppression de la taxe professionnelle.

Il est donc proposé de **constituer un fonds de garantie régional** qui contiendrait deux volets.

Le premier volet de ce fonds fonctionnerait comme un tunnel d'évolution des ressources des régions, ou "serpent budgétaire" : les ressources fiscales des régions seraient encadrées entre un pourcentage de baisse et de hausse par rapport à l'année précédente ou par rapport à une trajectoire pluriannuelle d'évolution des recettes fixée *ex ante*. Ce volet serait élargi à l'ensemble des ressources fiscales, à la différence du fonds actuel qui est limité aux ressources issues de la réforme de la TP.

RECOMMANDATION 29.

Accroître la péréquation horizontale entre les régions.

Une partie des réserves accumulées grâce au fonctionnement du premier volet financerait un accroissement de la péréquation entre régions. Une partie des recettes fiscales régionales serait donc redistribuée la même année.

Cette évolution est nécessaire à court terme car la CVAE, attendue en forte baisse l'année prochaine, constitue la principale ressource territorialisée des régions : certaines collectivités pourraient ainsi ressentir les effets de cette chute plus durement que d'autres. Il paraît donc légitime d'envisager, dès 2021, un renforcement de la solidarité régionale et de l'élargir à l'ensemble des recettes fiscales.

RECOMMANDATION 30.

Encadrer à la hausse et à la baisse les variations des ressources des régions par la création d'un « serpent budgétaire ».

Présentation de deux modalités alternatives de mise en œuvre d'un "serpent budgétaire" régional

1. Encadrement des recettes sur une base annuelle

Les excédents par rapport à un plafond de hausse seraient capitalisés dans un fonds mobilisé pour financer un mécanisme de plancher : si une région donnée constatait une baisse de ses ressources d'une année sur l'autre, voire

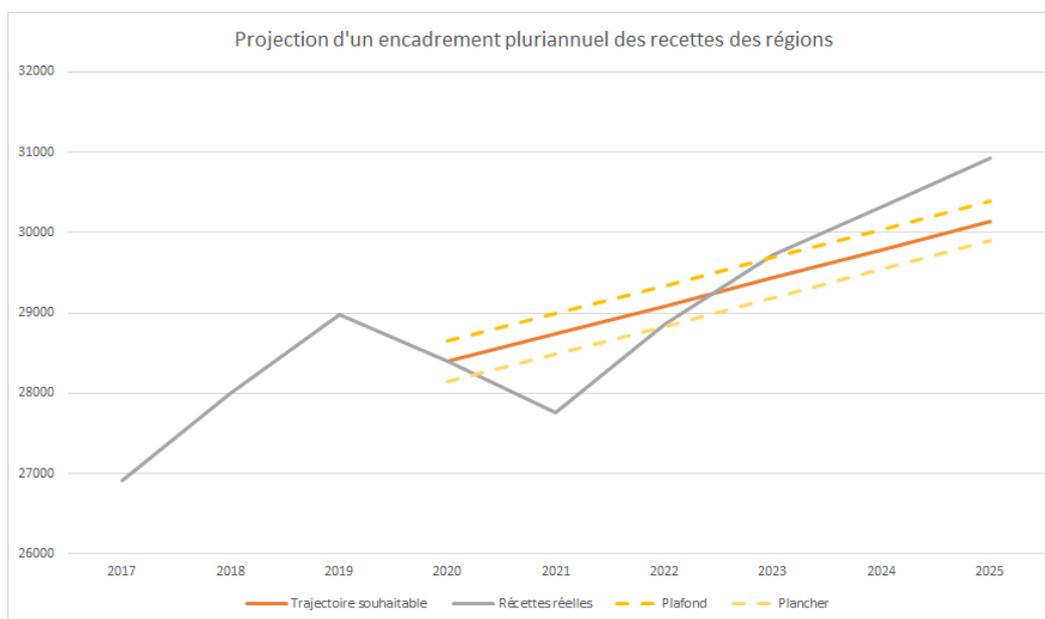
une dynamique inférieure à un certain seuil, elle pourrait bénéficier de versements complémentaires visant à ramener ces ressources à hauteur du plancher.

Cette mise en réserve ne pourrait s'appliquer qu'à compter de 2022 dans la mesure où les pertes de recettes des régions s'aggraveront en 2021 par rapport à 2020. L'Etat pourrait intervenir dès 2021 pour amorcer le dispositif et soutenir les régions qui auront des ressources à la baisse. Dans le futur, son rythme d'alimentation sera dépendant de l'ampleur du rebond des recettes qui sera constaté à compter de 2022.

2. Encadrement des recettes sur base pluriannuelle

Dans cette variante, une trajectoire pluriannuelle des recettes fiscales des régions pourrait être définie. Cette trajectoire fixerait *ex ante* un niveau souhaitable de recettes dans les prochaines années, les recettes réellement perçues étant encadrées par un plancher et un plafond évolutifs fixés par rapport à cette trajectoire.

On obtiendrait ainsi un tunnel d'évolution défini en amont. A noter que ce mécanisme implique la définition d'une année de référence. Si la référence choisie était l'année 2020, cet encadrement pluriannuel pourrait se substituer à la compensation des pertes fiscales des régions en 2021 : le retour au plancher serait financé en 2021 par l'Etat, qui pourrait alors se rembourser sur les excédents des années suivantes par rapport au plafond. Ce fonctionnement est modélisé dans le graphique suivant :



Source : DGCL - mission

Les hypothèses retenues à titre d'exemple pour le schéma sont 1) une année de référence 2020, 2) un taux de croissance annuel des RRF de 1.2% par an et 3) un tunnel de +/-250 M€

3. L'État et les collectivités territoriales doivent conduire une réflexion sur une future génération de contrats adaptée aux enjeux post covid

En 2018, après trois années de baisse unilatérale des dotations globales de fonctionnement, le gouvernement a adopté une nouvelle approche dans les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, fondée sur la contractualisation.

Cette démarche inédite s'est traduite dans la mise en œuvre des contrats de Cahors, qui garantissent aux collectivités territoriales un maintien des dotations de l'État en contrepartie de leur effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement d'une part, et de leur contribution à la maîtrise de la dette publique, d'autre part.

La loi d'urgence du 23 mars 2020²⁹ a suspendu l'application des contrats de Cahors dans sa dernière année d'exécution afin de permettre aux collectivités de jouer pleinement leur rôle dans la lutte contre les effets néfastes de l'épidémie. Les dépenses réelles de fonctionnement de l'année 2020 ne feront donc pas l'objet d'un examen par les représentants de l'État ni, a fortiori, de reprise financière.

En contrepartie du soutien apporté en sortie de crise sanitaire, qui contribue à amortir l'impact financier pour les collectivités et à préserver leur capacité d'autofinancement, et dans la perspective du rebond prévu en 2021 et en 2022, **l'État est légitime pour initier une nouvelle génération de contrats qui associeraient les collectivités à la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.**

Ce dispositif serait particulièrement adapté aux enjeux actuels. Il permet, tout en répondant à des enjeux nationaux, d'individualiser les engagements réciproques attendus par chaque collectivité en partageant une « feuille de route ». Il permet dans le même temps aux gestionnaires locaux de dépasser la simple focalisation sur l'équilibre annuel de la section de fonctionnement pour prendre en compte sa soutenabilité à moyen terme. Enfin, il constitue le support concret d'une démarche de confiance.

La contractualisation devrait cependant être refondée à l'aune des enjeux post crise. Comme démontré précédemment, ces enjeux sont doubles : associer les collectivités territoriales à la relance et renforcer la résilience de leur financement.

Dans une logique d'accompagnement du plan de relance, il est donc proposé que des contrats "deuxième génération" (ex-Cahors) soient construits autour de deux piliers : l'encadrement pluriannuel des recettes afin de constituer des réserves en cas de crise et la fixation d'objectifs de dépenses d'investissement. Ces contrats doivent être, pour les trois prochaines années, prioritairement centrés sur la relance. La combinaison de ces deux paramètres permettrait probablement d'éviter, pour les trois prochaines années, l'encadrement des dépenses et l'objectif de désendettement, avant de revenir à une certaine orthodoxie budgétaire dans la période suivante.

RECOMMANDATION 32.

Amorcer une nouvelle génération de contrats orientés sur l'encadrement pluriannuel des recettes et sur des engagements en matière d'investissement.

²⁹ LOI n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

Annexes

Lettre de mission

Le Premier Ministre

Paris, le - 4 MAI 2020

- 5 1 6 / 2 0 SG

Monsieur le Président,

Depuis plusieurs semaines, les collectivités territoriales font face à la crise sanitaire en répondant aux besoins immédiats des populations – en particulier, les personnes fragiles – en aidant les entreprises ou encore en soutenant le secteur associatif. Des mesures d'urgence ont été adoptées par ordonnance pour leur donner les moyens d'agir rapidement : des souplesses inédites ont ainsi été accordées pour l'exécution des budgets et l'application des contrats de maîtrise des dépenses de fonctionnement a été suspendue en 2020.

Les premières analyses font apparaître que le ralentissement de l'activité économique conduira notamment à la baisse des recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de droits sur les mutations à titre onéreux (DMTO).

Au-delà de la fiscalité économique, de nombreuses collectivités constatent d'ores et déjà la perte des ressources associées à l'exploitation de certains services publics payants (notamment cantines, transports, piscines). Si cette perte de recettes s'accompagne d'une diminution de certains coûts variables, les collectivités concernées ont néanmoins des charges fixes, pour partie prises en charge par l'État.

Dans ce contexte, j'ai décidé de vous confier une mission relative aux conséquences de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour en limiter la propagation sur les finances des collectivités territoriales.

Dans un premier temps, vous vous attacherez à évaluer si les pertes de recettes et les hausses de dépenses constatées pendant l'état d'urgence sanitaire conduisent certaines collectivités à connaître des problèmes immédiats de trésorerie et/ou des difficultés à assurer leur équilibre financier, cette année ou dans les années à venir. Vous veillerez notamment à analyser les répercussions de ces difficultés éventuelles sur l'économie réelle, et vous examinerez la situation particulière des collectivités d'outre-mer.

.../...

Monsieur Jean-René CAZENEUVE
Député
Président de la délégation aux collectivités
territoriales et à la décentralisation
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75006 PARIS

2.-

Les services de la direction générale des finances publiques et de la direction générale des collectivités locales sont à votre disposition pour vous fournir l'ensemble des données financières utiles, au niveau global comme individuel.

Sur cette base, vous proposerez, dans un délai de huit semaines, les mesures qui pourraient être mises en œuvre en 2020 ou en 2021 pour permettre aux collectivités dont les budgets seraient particulièrement touchés par les conséquences de la crise sanitaire de faire face à leurs dépenses de fonctionnement et de préserver leurs capacités à investir. Vous définirez les critères permettant d'identifier ces collectivités.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de M. Gérard DARMANIN, ministre de l'action et des comptes, et de Mme Jacqueline GOURAULT, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Vous veillerez à élaborer vos recommandations dans le respect des règles d'indépendance, d'impartialité et d'objectivité qui s'imposent au titre de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, et à m'informer des éventuelles mesures prises à cet effet.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Édouard PHILIPPE

Liste des auditions

Associations d'élus

- Association des maires de France
- Association des départements de France
- Régions de France
- France urbaine
- Assemblée des Communautés de France
- Villes de France
- Association des Maires Ruraux de France
- Association des Petites Villes de France
- Association nationale des élus du Littoral
- Association nationale des élus de montagne
- Association nationale des élus des territoires touristiques
- Association nationale des maires des stations de montagne
- Fédération nationale des communes forestières
- Groupement des autorités responsables de transport

Administrations centrales et opérateurs nationaux

- Direction générale des collectivités locales
- Direction générale des finances publiques
- Direction du budget
- Direction générale du trésor
- Direction générale des douanes et des droits indirects
- Direction générale des outre-mer
- Agence centrale des organismes de sécurité sociale
- Caisse nationale des allocations familiales

Juridictions financières

- Cour des comptes

Organismes bancaires

- SFIL
- Agence France Locale
- Banque postale
- Caisse des Dépôts - Banque des territoires

Fédérations professionnelles

- Fédération des promoteurs immobiliers
- Fédération nationale de l'immobilier
- Fédération française du bâtiment
- Union des transports publics et ferroviaires

Experts

- Cabinet Michel Klopfer

Etablissement sui generis

- Ile de France Mobilités

Liste des temps d'échange et tables rondes

Cabinets ministériels

- Cabinet du Premier ministre
- Cabinet de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
- Cabinet du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales
- Cabinet de la ministre des outre-mer
- Cabinet du ministre de l'action et des comptes publics
- Cabinet du ministre des solidarités et de la santé
- Cabinet du ministre de la culture
- Cabinet du secrétaire d'état chargé de la protection de l'enfance
- Cabinet du secrétaire d'état auprès du ministre de l'action et des comptes publics
- Cabinet du secrétaire d'état chargé des transports

Associations d'élus

- Assemblée générale de France Urbaine
- Réseau Finances Locales

Administrations centrales et opérateurs nationaux

- Audition par le conseil économique, social et environnemental d'Occitanie

Fédérations professionnelles et entreprises

- Fédération nationale des travaux publics
- Indigo Infra (entreprise stationnement et parking)

Sénat

- Charles Guéné
- Alain Richard
- Anne Catherine Loisier
- Audition par la délégation aux collectivités territoriales du Sénat

Collectivités territoriales

- Emmanuel Grégoire (Ville de Paris)
- François Rebsamen (maire de Dijon)
- Philippe Laurent (maire de Sceaux)
- Table ronde avec des maires et présidents d'EPCI de Haute-Garonne
- Table ronde avec des maires et présidents d'EPCI de Dordogne
- Table ronde avec des maires et présidents d'EPCI des Bouches-du-Rhône
- Table ronde avec des maires et présidents d'EPCI de l'Eure
- Table ronde avec des présidents d'EPCI du Gers
- Président de Mauges Communauté
- Stéphane Troussel, Président du département de Seine-Saint-Denis
- Jean-René Lecerf, Président du département du Nord
- Jean-Léonce Dupont, Président du département du Calvados
- Table ronde avec les départements

- Région Occitanie
- Région Ile de France

- Michel Cadot, Préfet de la Région Ile de France
- Philippe Mahé, préfet chargé du plan de relance du secteur du BTP

- Table ronde avec les maires de chefs-lieux et les associations d'élus des DROM
- Table ronde avec les départements, régions et collectivités territoriales uniques des DROM

Liste des amendements déposés au PLFR3

- Ne pas inclure 2017 dans les années de référence pour la compensation de la Guyane
- Neutraliser la hausse du taux de l'octroi de mer régional en 2020 pour la CTU de Guyane
- Compenser minimum à 1000€ les communes et EPCI visés par l'article 5
- Ajouter les syndicats dans le périmètre de l'article 5
- Augmenter les crédits de la DSID
- Etaler le remboursement des avances de DMTO des départements sur 3 ans et non 2
- Octroyer des avances aux départements sur leur mécanisme de péréquation
- Forfaitiser les pertes domaniales
- Isoler le versement mobilité
- Eclaircir le champ du compte covid19

Evolution des finances des collectivités locales de 2015 à 2019

<i>(Montants en millions d'euros)</i>						
Toutes collectivités et groupements à fiscalité propre - Budgets principaux seuls	Exécution définitive 2015	Exécution définitive 2016	Exécution définitive 2017	Exécution définitive 2018	Exécution 2019 au 31 mars 2020	Evolution 2017/2019
Dépenses totales de fonctionnement	187 646	190 082	193 408	194 879	197 904	 2,3%
Dépenses réelles de fonctionnement	169 758	171 198	173 138	173 614	175 590	 1,4%
dont achat et charges externes	30 375	29 911	30 678	31 000	31 691	 3,3%
dont frais de personnel	60 119	60 677	62 410	62 952	63 928	 2,4%
Charges financières	5 554	6 003	3 998	3 741	3 519	 -12,0%
Recettes totales de fonctionnement	205 387	209 741	213 983	216 804	222 622	 4,0%
Recettes réelles de fonctionnement	197 526	200 665	202 871	205 005	210 300	 3,7%
dont impôts et taxes	125 120	128 882	133 839	140 899	145 348	 8,6%
Fiscalité directe	80 301	82 396	84 966	87 502	90 334	 6,3%
Fiscalité indirecte	45 093	47 078	16 877	17 329	17 244	 2,2%
Fiscalité reversée	13 823	16 287	-17 565	-18 530	-18 427	 4,9%
dont concours de l'État	47 112	43 984	41 905	37 788	37 947	 -9,4%
Epargne brute (CAF brute)	27 768	29 467	29 732	31 390	34 711	 16,7%
Dépenses réelles d'investissement	59 747	59 161	62 417	65 209	71 969	 15,3%
Dépenses d'investissement hors remboursement	47 113	45 999	49 205	51 390	58 067	 18,0%
dont dépenses d'équipement	31 835	31 540	33 742	35 923	40 516	 20,1%
dont subventions d'équipement versées	12 469	11 733	11 939	12 625	14 438	 20,9%
dont autres dépenses réelles d'investissement (hors remboursement)	2 809	2 725	3 524	2 843	3 113	 -11,7%
Remboursement d'emprunts ou dettes	12 634	13 162	13 212	13 819	13 902	 5,2%
Recettes réelles d'investissement	36 767	33 140	33 930	35 113	36 812	 8,5%
Recettes d'investissement hors emprunt	20 548	18 892	20 087	21 770	23 205	 15,5%
dont FCTVA	5 061	4 650	4 469	4 797	5 097	 14,1%
dont autres dotations et subventions	9 990	9 554	10 179	11 573	12 969	 27,4%
dont autres recettes réelles d'investissement (hors emprunt)	5 497	4 688	5 440	5 400	5 140	 -5,5%
Emprunts souscrits	16 218	14 248	13 843	13 343	13 607	 -1,7%
Epargne nette (CAF nette)	15 133	16 305	16 520	17 571	20 808	 26,0%
Encours de dette au 31 décembre	145 842	148 566	150 124	150 345	150 049	 0,0%
Capacité de désendettement (en années)	5,3	5,0	5,0	4,8	4,3	 -
Disponibilités						
Compte au Trésor	35 068	37 947	41 519	44 046	43 984	 5,9%
Crédits de trésorerie	2 759	2 145	2 207	2 683	3 284	 48,8%

Evolution des finances du bloc communal de 2015 à 2019

<i>(Montants en millions d'euros)</i>						
Bloc communal	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019 au 31 mai 2020	Evolution 2017-2019
Dépenses totales de fonctionnement	97 672	99 158	102 602	103 213	104 397	1,75%
Dépenses réelles de fonctionnement	90 157	91 241	93 828	94 116	95 207	1,47%
dont achats et charges externes	22 665	22 427	23 018	23 509	24 068	4,56%
dont frais de personnel	44 317	44 831	46 469	46 885	47 631	2,50%
Charges financières	3 792	3 954	2 537	2 371	2 231	-12,06%
Recettes totales de fonctionnement	109 498	111 072	114 972	116 328	118 412	2,99%
Recettes réelles de fonctionnement	106 423	107 750	110 265	111 493	113 830	3,23%
dont impôts et taxes	63 419	64 699	68 495	69 967	71 660	4,62%
Impôts locaux	52 989	53 954	56 401	57 626	59 250	5,05%
Fiscalité reversée	13 823	16 287	17 363	17 329	17 247	-0,67%
Reversement de fiscalité *	-14 097	-16 880	-18 658	-18 530	-18 433	-1,21%
Autres impôts et taxes	24 608	22 535	13 390	13 542	13 597	1,55%
dont concours de l'Etat	9 098	9 846	22 070	21 938	22 111	0,19%
Epargne brute (CAF)	16 266	16 509	16 437	17 377	18 623	13,30%
Dépenses réelles d'investissement	35 223	35 395	38 161	40 101	44 500	16,61%
Dépenses d'investissement hors remboursement	27 267	27 302	30 058	31 747	36 012	19,81%
dont dépenses d'équipement	22 660	22 598	24 715	26 597	30 212	22,24%
dont subventions d'équipement versées	2 664	2 768	2 831	3 044	3 515	24,16%
dont autres dépenses réelles d'investissement (hors remboursement)	1 943	1 936	2 512	2 105	2 285	-9,04%
Remboursement d'emprunts ou dettes	7 956	8 093	8 103	8 355	8 488	4,75%
Epargne nette (CAF nette)	8 309	8 416	8 334	9 022	10 135	21,61%
Recettes réelles d'investissement	22 821	21 079	22 572	23 291	24 832	10,01%
Recettes d'investissement hors emprunts	14 455	13 295	13 953	15 244	15 963	14,41%
dont FCTVA	3 589	3 209	3 054	3 357	3 660	19,84%
dont autres dotations et subventions	6 687	6 236	6 356	7 257	8 038	26,46%
dont autres recettes réelles d'investissement (hors emprunts)	4 179	3 849	4 544	4 630	4 265	-6,14%
Emprunts souscrits	8 366	7 784	8 619	8 047	8 870	2,91%
Encours de dette au 31 décembre	87 734	88 788	90 283	90 320	91 659	1,5%
Capacité de désendettement (en années)	5,39	5,38	5,49	5,20	4,9	-
Disponibilités						
Compte au Trésor	28 566	30 750	32 764	34 308	33 642	2,68%
Crédits de trésorerie	1 008	642	723	847	1 141	57,81%

Evolution des finances des communes de 2015 à 2019

<i>(Montants en millions d'euros)</i>						
Communes	Exécution définitive 2015	Exécution définitive 2016	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019 au 31 mars 2020	Evolution 2017-2019
Dépenses totales de fonctionnement	74 603	75 316	77 092	76 949	77 299	 0,3%
Dépenses réelles de fonctionnement	69 357	69 746	70 913	70 518	71 075	 0,2%
Charges financières	2 960	3 174	1 918	1 790	1 673	 -12,8%
Recettes totales de fonctionnement	83 370	84 347	86 236	86 699	87 579	 1,6%
Recettes réelles de fonctionnement	80 899	81 617	82 403	82 787	84 003	 1,9%
dont impôts et taxes	50 192	52 096	54 426	55 075	56 014	 2,9%
Fiscalité directe	34 406	34 226	35 123	35 859	36 821	 4,8%
Fiscalité reversée	11 469	13 698	14 682	14 630	14 511	 -1,2%
<i>Reversement de fiscalité *</i>	-2 127	-2 471	-3 697	-3 722	-3 810	 3,1%
dont concours de l'État	16 860	14 643	14 171	14 131	14 210	 0,3%
Epargne brute (CAF brute)	11 542	11 871	11 490	12 269	12 928	 12,5%
Dépenses réelles d'investissement	25 481	25 696	27 419	28 644	31 748	 15,8%
Dépenses d'investissement hors remboursement	19 403	19 505	21 336	22 467	25 435	 19,2%
dont dépenses d'équipement	17 140	17 215	18 774	20 078	22 874	 21,8%
dont subventions d'équipement versées	1 135	1 171	1 260	1 392	1 626	 29,0%
dont autres dépenses réelles d'investissement (hors rb)	1 128	1 119	1 301	997	935	 -28,1%
Remboursement d'emprunts ou dettes	6 078	6 191	6 083	6 177	6 313	 3,8%
Recettes réelles d'investissement	17 222	15 801	16 784	17 105	17 866	 6,5%
Recettes d'investissement hors emprunt	11 081	10 203	10 415	11 450	11 831	 13,6%
dont FCTVA	2 844	2 500	2 346	2 564	2 768	 18,0%
dont autres dotations et subventions	5 028	4 716	4 825	5 422	5 895	 22,2%
dont autres recettes réelles d'investissement (hors em)	3 209	2 987	3 244	3 464	3 168	 -2,3%
Emprunts souscrits	6 140	5 599	6 369	5 655	6 035	 -5,2%
Epargne nette (CAF nette)	5 464	5 680	5 407	6 092	6 615	 0
Encours de dette au 31 décembre	64 286	64 735	65 211	64 945	64 706	 -0,8%
Capacité de désendettement (en années)	5,6	5,5	5,7	5,3	5,0	 -
Disponibilités						
Compte au Trésor	21 082	22 889	24 096	25 332	24 778	 2,8%
Crédits de trésorerie	677	425	490	533	802	 63,7%

Source : DGFiP, 2020

Evolution des finances des groupements à fiscalité propre de 2015 à 2019

<i>(Montants en millions d'euros)</i>						
Groupements à fiscalité propre	Exécution définitive 2015	Exécution définitive 2016	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019 au 31 mars 2020	Evolution 2017-2019
Dépenses totales de fonctionnement	23 069	23 842	25 510	26 264	26 928	5,6%
Dépenses réelles de fonctionnement	20 801	21 495	22 915	23 598	24 015	4,8%
dont achat et charges externes	5 963	6 072	6 528	6 677	6 799	4,1%
dont frais de personnel	7 382	7 905	8 652	9 061	9 414	8,8%
Charges financières	832	780	620	582	541	-12,7%
Recettes totales de fonctionnement	26 128	26 725	28 736	29 629	30 766	7,1%
Recettes réelles de fonctionnement	25 525	26 133	27 862	28 706	29 783	6,9%
dont impôts et taxes	13 227	12 603	14 069	14 892	15 622	11,0%
Fiscalité directe	18 584	19 728	21 278	21 768	22 420	5,4%
Fiscalité reversée	2 355	2 590	2 682	2 699	2 733	1,9%
<i>Reversement de fiscalité *</i>	-11 970	-14 409	-14 962	-14 808	-14 617	-2,3%
dont concours de l'État	7 748	7 892	7 899	7 807	7 894	-0,1%
Epargne brute (CAF brute)	4 724	4 638	4 947	5 108	5 768	16,6%
Dépenses réelles d'investissement	9 742	9 699	10 742	11 457	12 738	18,6%
Dépenses d'investissement hors remboursement	7 864	7 797	8 722	9 279	10 575	21,2%
dont dépenses d'équipement	5 519	5 383	5 941	6 519	7 340	23,6%
dont subventions d'équipement versées	1 529	1 598	1 571	1 652	1 890	20,3%
dont autres dépenses réelles d'investissement (hors rbst)	815	817	1 211	1 108	1 346	11,1%
Remboursement d'emprunts ou dettes	1 878	1 902	2 019	2 178	2 163	7,1%
Recettes réelles d'investissement	5 599	5 278	5 789	6 186	6 943	19,9%
Recettes d'investissement hors emprunt	3 374	3 092	3 539	3 794	4 110	16,2%
dont FCTVA	745	710	709	792	892	25,9%
dont autres dotations et subventions	1 659	1 520	1 530	1 836	2 135	39,5%
dont autres recettes réelles d'investissement (hors emprunt)	971	862	1 300	1 166	1 083	-16,7%
Emprunts souscrits	2 225	2 185	2 250	2 392	2 833	25,9%
Epargne nette (CAF nette)	2 845	2 736	2 928	2 930	3 605	23,1%
Encours de dette au 31 décembre	23 448	24 053	25 072	25 374	25 953	3,5%
Capacité de désendettement (en années)	5,0	5,2	5,1	5,0	4,5	-
Disponibilités						
Compte au Trésor	7 484	7 861	8 668	8 977	8 864	2,3%
Crédits de trésorerie	331	217	234	314	341	45,7%

Evolution des finances des départements de 2015 à 2019

<i>(Montants en millions d'euros)</i>							
Départements	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019 au 31 mars 2020		Evolution 2017-2019
Dépenses totales de fonctionnement	67 355	68 146	63 959	63 190	64 100		0,2%
Dépenses réelles de fonctionnement	61 534	62 084	57 768	57 238	57 969		0,3%
dont achat et charges externes	5 687	5 441	4 617	3 909	3 971		-14,0%
dont frais de personnel	12 618	12 620	12 122	12 114	12 249		1,1%
dont aide à la personne	19 008	19 571	18 675	19 086	19 510		4,5%
dont Frais de séjour	12 536	12 672	12 292	12 539	12 886		4,8%
Charges financières	1 059	1 399	853	769	718		-15,8%
Recettes totales de fonctionnement	70 167	72 802	68 446	68 143	70 078		2,4%
Recettes réelles de fonctionnement	68 412	70 322	65 702	65 513	67 534		2,8%
dont impôts et taxes	46 960	49 048	46 784	47 129	49 278		5,3%
Fiscalité directe	22 525	23 605	21 810	21 909	22 576		3,5%
Fiscalité indirecte	24 435	25 443	24 974	25 220	26 702		6,9%
dont DMTO	9 098	9 846	10 270	10 698	11 866		15,5%
dont TSCA	6 810	6 958	6 904	7 117	7 335		6,2%
dont concours de l'État et CNSA	15 991	15 393	13 733	13 861	13 918		1,3%
Epargne brute (CAF)	6 879	8 238	7 935	8 275	9 566		20,6%
Dépenses réelles d'investissement	13 548	13 186	12 586	13 002	14 481		15,1%
Dépenses d'investissement hors remboursement	10 502	9 863	9 262	9 574	10 944		18,2%
dont dépenses d'équipement	6 223	5 918	5 598	6 096	6 895		23,2%
dont subventions d'équipement versées	3 966	3 608	3 335	3 233	3 785		13,5%
dont autres dépenses réelles d'investissement (hors rbst)	313	337	330	246	264		-20,0%
Remboursement d'emprunts ou dettes	3 045	3 323	3 325	3 428	3 537		6,4%
Recettes réelles d'investissement	7 165	6 099	5 242	5 042	5 424		3,5%
Recettes d'investissement hors emprunt	3 350	2 949	2 579	2 443	2 717		5,3%
dont FCTVA	1 014	968	851	869	925		8,7%
dont autres dotations et subventions	1 573	1 431	1 169	1 154	1 322		13,1%
dont autres recettes réelles d'investissement (hors emprunt)	764	550	559	420	470		-15,9%
Emprunts souscrits	3 815	3 151	2 663	2 599	2 708		1,7%
Epargne nette (CAF nette)	3 833	4 915	4 610	4 847	6 028		30,8%
Encours de dette au 31 décembre	34 064	33 678	33 008	32 219	31 399		-4,9%
Capacité de désendettement (en années)	4,95	4,09	4,16	3,89	3,28		-
Disponibilités							
Compte au Trésor	4 860	5 440	6 445	7 255	7 237		12,3%
Crédits de trésorerie	228	163	128	261	197		54,1%

Evolution des finances des régions de 2015 à 2019

(Montants en millions d'euros)

Régions et collectivités territoriales uniques (CTU)	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019 au 31 mars 2020	Evolution 2017-2019
Dépenses totales de fonctionnement	22 620	22 779	26 848	28 476	29 577	10,2%
Dépenses réelles de fonctionnement	18 067	17 873	21 543	22 261	22 532	4,6%
dont achat et charges externes	2 023	2 043	3 044	3 583	3 722	22,3%
dont frais de personnel	3 183	3 226	3 819	3 954	4 047	6,0%
dont aide à la personne	1 137	1 130	1 706	1 682	1 564	-8,3%
Charges financières	703	651	608	601	587	-3,5%
Recettes totales de fonctionnement	25 722	25 867	30 565	32 334	34 200	11,9%
Recettes réelles de fonctionnement	22 690	22 593	26 904	27 999	28 981	7,7%
dont impôts et taxes	14 741	15 135	18 559	23 804	24 434	31,7%
Fiscalité directe	4 787	4 837	7 226	7 967	8 517	17,9%
Fiscalité indirecte	9 954	10 298	11 334	15 837	15 917	40,4%
dont TICPE	5 223	5 273	5 514	5 534	5 456	-1,0%
dont carte grise	2 076	2 175	2 229	2 326	2 299	3,1%
dont concours de l'État	6 514	6 056	6 070	1 989	1 925	-68,3%
Epargne brute (CAF brute)	4 623	4 720	5 361	5 738	6 449	20,3%
Dépenses réelles d'investissement	10 976	10 580	11 670	12 106	13 002	11,4%
Dépenses d'investissement hors remboursement	9 343	8 834	9 885	10 070	11 112	12,4%
dont dépenses d'équipement	2 952	3 024	3 430	3 230	3 407	-0,7%
dont subventions d'équipement versées	5 839	5 357	5 774	6 347	7 137	23,6%
dont autres dépenses réelles d'investissement (hors rbst)	552	453	682	492	568	-16,7%
Remboursement d'emprunts ou dettes	1 633	1 746	1 785	2 036	1 889	5,8%
Recettes réelles d'investissement	6 780	5 961	6 116	6 780	6 579	7,6%
Recettes d'investissement hors emprunt	2 742	2 648	3 555	4 083	4 547	27,9%
dont FCTVA	458	473	564	572	513	-9,1%
dont autres dotations et subventions	1 730	1 886	2 654	3 162	3 617	36,3%
dont autres recettes réelles d'investissement (hors emprunt)	554	289	337	350	418	24,1%
Emprunts souscrits	4 038	3 313	2 561	2 697	2 032	-20,7%
Epargne nette (CAF nette)	2 991	2 974	3 576	3 702	4 560	27,5%
Encours de dette au 31 décembre	24 045	26 100	26 833	27 806	27 990	4,3%
Capacité de désendettement (en années)	5,20	5,53	5,01	4,85	4,34	-
Disponibilités						
Compte au Trésor	1 642	1 757	2 311	2 483	3 106	34,4%
Crédits de trésorerie	1 524	1 340	1 356	1 575	1 945	43,4%

Liste des hypothèses retenues par la mission sur les recettes (2020-2022)

	Hypothèse d'évolution 2020	Hypothèse d'évolution 2021	Hypothèse d'évolution 2022
Fiscal			
Taxe d'habitation (TH)	2%	0%	2,6%
Taxe sur le foncier bâti (FB)	2,6%	2,6%	2,6%
Taxe sur le foncier non bâti (FnB)	1,4%	1,4%	1,4%
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	1,7%	0%	-1%
Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	4,8%	-12%	9%
Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER)	1,4%	1,4%	1,4%
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	2,5%	2,5%	2,5%
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	1,5%	1,5%	1,5%
Taxe d'aménagement	0%	-17%	10%
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	-20,0%	15,0%	10,1%
Versement mobilité	-10,0%	7,0%	4,1%
Taxe locale sur la consommation finale d'électricité (TLCFE)	-5,0%	5,0%	1,1%
Taxe de séjour	-40%	30%	10%
Droits de place	-21%	21%	4,1%
Taxe sur les passagers	-20%	15%	2,0%
Prélèvement sur les produits des jeux	-30%	25%	2,0%
Taxe sur les remontées mécaniques	-20%	20%	2,0%
Taxe locale sur la publicité extérieure	-20%	18%	2%
Octroi de mer	-12%	9%	1%
Taxe sur les carburants	-11%	7%	1%
Taxe sur les conventions d'assurance	2%	2,6%	2,6%
TICPE	-15%	12,0%	-0,4%
Fraction de TVA affectée aux régions	-17,7%	13,0%	3,3%
Fraction de TVA affectée aux départements et aux EPCI	-	-	13,0%
Taxe sur le transport aérien et maritime - Corse	-35%	30%	1,2%
Droit de consommation sur les tabacs - Corse	0%	1,2%	1,2%
Taxe sur le droit de francisation des navires - Corse	-11%	7%	1,2%
Taxe sur les certificats d'immatriculation	-11%	8%	1,7%
Non fiscal			
Ventes de récoltes et de produits forestiers	-11%	7%	4,1%
Stationnement et occupation du domaine public	-21%	20%	4,1%
<i>Dont redevance de stationnement (compte 70383)</i>	-	7%	4,1%
Redevances des droits et services à caractère culturel	-25%	30%	4,1%
Redevances et droits des services à caractère sportif et de loisir	-25%	30%	4,1%
Redevances et droits des services à caractère social	-20%	25%	4,1%
Redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement	-25%	30%	4,1%
Transport de voyageurs	-35%	25%	4,1%
Redevances versées par les fermiers ou concessionnaires	-11%	7%	4,1%
<i>* Produit perçu par les collectivités</i>			

Enquête menée auprès d'un échantillon de 80 collectivités
(dépenses supplémentaires, économies et pertes de recettes
non fiscales)

	Nom	Collectivités concernées	Type de dépense supplémentaire obligatoire constatée ou envisagée	Destination	Coûts	Dépenses supplémentaires sur décision de la collectivité constatées ou envisagées	Destination	Coûts	Moindres dépenses	Coûts
ACHATS	Matières consommables									
	Fournitures									
	Combustibles et carburants									
	Produits d'entretien									
	Vêtements de travail									
	Fournitures scolaires									
	Alimentation									
	Fournitures d'entretien et de petit équipement									
	Transports									
	Énergie - Électricité									
Chauffage urbain										
Achats d'études, prestations de services										
SERVICES EXTÉRIEURS	Locations									
	Entretien et réparations									
	Bâtiments									
	Voies et réseaux									
	Maintenance									
	Primes d'assurance, charges financières (intérêts, remboursements de dette)									
	Événements (festivals, fêtes et cérémonies, colloques...)									
	Publications, communication									
	Transports									
	Frais de gardiennage									
Frais de nettoyage des locaux										
CHARGES DE PERSONNEL	Rémunérations du personnel titulaire									
	Rémunérations du personnel non titulaire									
	Autres charges de personnel									
	Indemnités et primes aux agents									
AUTRES CHARGES DE GESTION COURANTE	Subventions de fonctionnement versées aux organismes publics (CCAS, écoles, services publics administratifs...)									
	Subventions de fonctionnement exceptionnelles (aux SPIC, aux personnes de droit privé)									
	Autres subventions exceptionnelles									
	Aides à la personne									
	Famille et enfance									
	Handicapés									
	Personnes âgées									
	Personnes dépendantes									
	Allocation RSA									
Frais de séjour, frais d'hébergement et frais d'inhumation										

Résultat de l'enquête menée sur les dépenses pour les communes

en €	Population	Recettes de fonctionnement (RRF)	Dépenses supplémentaires					Economies		
			Achats	Services	Charges de personnel	Subventions et dépenses d'intervention	Participation à un fonds	Fonctionnement et frais généraux	Périscolaire, enfance	Evénements
Commune 1	60 506	84 394 000								-60 000
Commune 2	25 228	44 600 000								
Commune 3	47 524	75 067 428								
Commune 4	54 372	84 128 511								
Commune 5	36 011	45 545 000		208 048	45 770					-35 000
Commune 6	118 102	16 464 000	1 566 300		300 000	453 000				
Commune 7	56 548	85 501 217								-35 000
Commune 8	56 294	78 000 050								
Commune 9	85 000	135 340 000	597 000		580 000	1 917 000		-986 000	-1 200 000	
Commune 10	90 000	142 300 000			260 000					
Commune 11	170 000	264 660 000	110 000		270 000	240 000		-950 000	-460 000	
Commune 12	230 000	373 857 000	2 089 000		890 000	300 000		-290 000	-950 000	
Commune 13	113 000	159 800 000	60 000		200 000			-320 000	-270 000	
Commune 14	113 000	190 000 000	1 000 000		21 000	1 100 000		-1 492 000		
Commune 15	170 000	266 360 000	600 000		940 000	30 000		-110 000	-800 000	
Commune 16	6 970	nc	80 000							
Commune 17	3 750	nc	32 000							
Commune 18	3 818	nc	35 000		35 000					
Commune 19	9 744	nc	69 500							
Commune 20	7 212	nc	100 000			70 000				
Commune 21	147 931	220 775 120	1 400 000			200 000				
Commune 22	491 514	611 842 843		3 975 000						
Commune 23	112 000	166 206 550	410 000	320 000	470 000	250 000		-250 000		-900 000
Commune 24	6 554		12 000						-30 000	
Commune 25	5 500		50 151	2 500	60 000			-16 500	-83 938	-22 855

Résultat de l'enquête menée sur les dépenses pour les EPCI

en €	Population	Recettes de fonctionnement	Dépenses supplémentaires					Economies		
			Achats	Services	Charges de personnel	Subventions et dépenses d'intervention	Participation à un fonds	Fonctionnement et frais généraux	Périscolaire, enfance	Evénements
EPCI 1	100 000	66 420 836	818 489	9 720		170 000	700 000		-37 000	-25 000
EPCI 2	96 286	76 129 251								
EPCI 3	100 486	105 900 000		250 000			5 000 000			
EPCI 4	207 562	158 893 603	286 320	4 300		171 000				
EPCI 5	289 942	244 800 000	2 759 629		300 000	9 903 000	200 000			
EPCI 6	44 717	-	247 000	5 000	50 000	385 440		-42 000		
EPCI 7	62 280	31 846 008	173 907		37 442	380 000	624 560	-60 600	-413 592	-161 216
EPCI 8	39 392	-	90 000	12 800	40 000				-20 000	
EPCI 9	270 000	-	1 000 000			600 000				
EPCI 10	450 000	383 220 000	500 000			600 000				
EPCI 11	1 150 000	1 243 485 000	2 000 000							
EPCI 12	410 000	305 700 000	280 000	490 000				-100 000		
EPCI 13	104 563	73 661 818								
EPCI 14	107 362		150 000		205 000					
EPCI 15	277 180	249 311 305	2 100 000		410 000	9 650 000				-1 500 000
EPCI 16	295 000	189 496 894	1 646 000	350 000	240 000	330 000	1 420 000			

Résultat de l'enquête menée sur les dépenses pour les départements

en €	Population	Recettes de fonctionnement	Dépenses supplémentaires								Economies						
			Achats	Services extérieurs	Charges de personnel (not. Primes)	Subventions	RSA	Autonomie (not. Prime aux aidants)	Aide sociale à l'enfance (prime aux agents et accueil)	Aide aux ménages et aux personnes vulnérables	% RRF	Aides	Evénements	Collèges	Fonctionnement et frais généraux (fluides, frais de déplacement, etc)	Investissement, travaux et entretien	
Département 1	1 610 000	2 034 507 021	1 800 000	370 000				25 000 000	4 500 000	3 350 000	4 100 000	2%	-1 000 000	-800 000	-2 500 000	-800 000	
Département 2	990 000	1 213 759 914	13 000 000					25 000 000				3%					
Département 3	1 310 599	1 280 250 922	14 512 210	851 314	3 278 000	8 719 305	3 600 000			5 320 000	15 434 000	4%					
Département 4	307 445	297 553 977	2 095 000		239 000			2 196 000	800 000		3 191 000	3%					
Département 5	1 132 481	1 301 621 606					3 000 000	16 000 000		3 000 000		2%					
Département 6	190 625	246 040 853						500 000				0%					
Département 7	336 532	381 206 518	971 279	32 436				5 500 000				2%	-370 000	-600 000	-130 000	-600 000	-1 200 000
Département 8	189 326	173 195 835	879 011				1 500 000					1%					
Département 9	368 011	493 997 000	853 000	249 600			3 165 269	2 000 000	850 000	430 000	3 900 000	2%					
Département 10	1 299 512	1 491 245 293	1 535 424		2 576 090			12 300 000				1%	-500 000				
Département 11	813 493	680 639 467	1 154 000	510 000	240 000	4 237 000	2 500 000					1%					
Département 12	907 796	840 474 912	1 160 000	175 000	450 000			3 000 000		65 000	2 550 000	1%				-850 000	
Département 13	436 459	403 459 000	1 332 088	10 000	158 000			3 500 000	350 000	716 000	701 000	2%			-215 000	-294 000	
Département 14	419 709	444 537 000	2 119 996	129 177		2 620 700	5 000 000		2 500 000		85 328	3%			-36 200	-45 000	
Département 15	474 369	606 523 958	1 852 590	45 551	17 001	1 256 363					500 000	1%				-434 040	
Département 16	1 600 000	1 820 715 565	15 680 044	283 193	1 381 000		28 000 000	1 140 000		581 000	1 517 000	3%					
Département 17	692 540	572 753 698	3 278 438	588 508	45 300	4 368 065	7 000 000	88 000				3%		-163 935		-222 000	
Département 18	273 579	328 164 262	1 207 301	36 000	430 000	2 096 693	470 000		2 657 000		17 000	3%	-392 377				
Département 19	343 026	359 998 851	1 203 000	1 800 000			910 000	6 000 000	280 000		614 400	2%					
Département 20	372 016	414 702 000	120 000				2 500 000			2 025 000		1%					
Département 21	777 328	747 784 923	1 861 550	108 900	136 200		3 130 000				2 000 000	1%	-70 000			-150 500	
Département 22	234 591	342 428 047	1 915 943	108 024			500 000			150 000		1%					
Département 23	1 397 665	1 245 407 483	14 527 492	4 281 095	1 841 100		2 000 000	6 000 000	1 550 000		455 000	2%					
Département 24	742 006	891 400 000	1 825 796	55 828	1 111 800	2 300 000	7 000 000				1 102 189	2%					
Département 25	650 700	656 928 391	20 000		2 557 600	3 943 266	936 000		2 000 000	250 000	3 000 000	2%	-6 864 106	-323 500	-152 000	-1 579 500	-1 344 858

Résultat de l'enquête menée sur les dépenses pour les régions

en M€	Population	Economie / Attractivité	Santé / Solidarité	Transports	Formation / Enseignement	Subventions associations sportives et culturelles
Région 1	3 340 379,000	1,300	1,918		0,100	
Région 2	2 559 073,000	4,050	2,200		0,600	1,970
Région 3	5 511 747,000	2,500	8,000	0,200	23,700	
Région 4	5 962 662,000	5,750	64,200			4,230
Région 5	5 999 982,000	9,800	10,000	11,440	0,422	5,000
Région 6	5 924 858,000	11,860	39,320	32,500	14,000	38,150
Région 7	5 055 651,000	2,000	14,000	27,000	17,650	60,000
Région 8	3 801 797,000		6,236	30,000	6,433	4,300
Région 9	859 959,000	19,000	8,300			4,900

Impact du covid19 sur les finances des communes

COMMUNES	
-----------------	--

Recettes de fonctionnement 2019	87 579
Recettes réelles de fonctionnement	84 003
CAF brute 2019	12 928

Type de recettes	Produit 2019 (A)	Evolution 2020 projetée	Perte projetée en VA par rapport à 2019 (B)	Evolution 2021 par rapport à 2020 (C)	Evolution 2021 en VA par rapport à 2020 (A+B)*(C)	Evolution 2022 par rapport à 2021 (D)	Evolution 2022 en VA par rapport à 2021
------------------	------------------	-------------------------	---	---------------------------------------	---	---------------------------------------	---

Recettes fiscales							
Taxe d'habitation (TH)	15 977	2,0%	320	0,0%	0	2,6%	424
Taxe sur le foncier bâti (FB)	18 358	2,6%	477	2,6%	490	2,6%	502
Taxe sur le foncier non bâti (FnB)	858	1,4%	12	1,4%	12	1,4%	12
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	618	1,7%	11	0,0%	0	-1,0%	-6
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	624	4,8%	30	-12,0%	-78	9,0%	52
Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER)	71	1,4%	1	1,4%	1	1,4%	1
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	21	2,5%	1	2,5%	1	2,5%	1
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	626	1,5%	9	1,5%	10	1,5%	10
Taxe d'aménagement	823	0,0%	0	-17,0%	-140	10,0%	68

Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	4 174	-20,0%	-835	15,0%	501	10,1%	388
Versement mobilité	15	-10,0%	-2	7,0%	1	4,1%	1
Taxe locale sur la consommation finale d'électricité (TLCFE)	865	-5,0%	-43	5,0%	41	1,1%	9
Taxe de séjour	268	-40,0%	-107	30,0%	48	10,0%	21
Droits de place	153	-21,0%	-32	21,0%	25	4,1%	6
Taxe sur les passagers	4	-20,0%	-1	15,0%	1	2,0%	0
Prélèvement sur les produits des jeux	282	-30,0%	-85	25,0%	49	2,0%	5
Taxe sur les remontées mécaniques	39	-20,0%	-8	20,0%	6	2,0%	1
Taxe locale sur la publicité extérieure	198	-20,0%	-40	18,0%	29	2,0%	4
Octroi de mer	888	-12,0%	-107	9,0%	70	1,2%	10
Taxe sur les carburants	104	-11,0%	-11	7,0%	6	1,2%	1
Total fiscal	44 966		- 409		1 073		1 509

Recettes non fiscales							
Ventes de récoltes et de produits forestiers	247	-11,0%	-27	7,0%	15	4,1%	10
Stationnement et occupation du domaine public	1 208	-21,0%	-254	20,0%	191	4,1%	47
Redevances des droits et services à caractère culturel	319	-25,0%	-80	30,0%	72	4,1%	13
Redevances et droits des services à caractère sportif et de loisir	376	-25,0%	-94	30,0%	85	4,1%	15
Redevances et droits des services à caractère social	802	-20,0%	-160	25,0%	160	4,1%	33
Redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement	1 823	-25,0%	-456	30,0%	410	4,1%	73

Transport de voyageurs	13	-35,0%	-5	25,0%	2	4,1%	0
Redevances versées par les fermiers ou concessionnaires	433	-11,0%	-48	7,0%	27	4,1%	17
Total non fiscal	5 221		- 1 123		962		208

Source : comptes administratifs 2019, mission
Y compris Ville de Paris

Impact détaillé du covid19 sur les finances des EPCI

EPCI	
------	--

Recettes de fonctionnement 2019	30 766
Recettes réelles de fonctionnement	29 783
CAF brute 2019	6 333

Type de recettes	Produit 2019 (A)	Evolution 2020 projetée	Perte projetée en VA par rapport à 2019 (B)	Evolution 2021 par rapport à 2020 (C)	Evolution 2021 en VA par rapport à 2020 (A+B)*(C)	Evolution 2022 par rapport à 2021 (D)	Evolution 2022 en VA par rapport à 2021
------------------	------------------	-------------------------	---	---------------------------------------	---	---------------------------------------	---

Recettes fiscales							
Taxe d'habitation (TH)	7 375	2,0%	148	0,0%	0	13,0%	978
Taxe sur le foncier bâti (FB)	1 839	2,6%	48	2,6%	49	2,6%	50
Taxe sur le foncier non bâti (FnB)	230	1,4%	3	1,4%	3	1,4%	3
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	7 385	1,7%	126	0,0%	0	-1,0%	-75
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	5 033	3,4%	170	-12%	-624	9,0%	412
Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER)	561	1,4%	8	1,4%	8	1,4%	8
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	771	2,5%	19	2,5%	20	2,5%	20
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	6 337	1,5%	95	1,5%	96	1,5%	98
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	371	-20,0%	-74	15,0%	44	10,1%	34
Versement mobilité	3 333	-10,0%	-333	7,0%	210	4,1%	132

Taxe sur les conventions d'assurance	62	2,0%	1	2,6%	2	2,6%	2
TICPE	114	-15,0%	-17	12,0%	12	-0,4%	0
Taxe locale sur la consommation finale d'électricité (TLCFE)	39	-5,0%	-2	5,0%	2	1,1%	0
Taxe de séjour	250	-40,0%	-100	30,0%	45	10,0%	20
Prélèvement sur les produits des jeux	9	-30,0%	-3	25,0%	2	2,0%	0
Reversement de fiscalité - fiscalité reversée	- 11 884	-	-	-	-	-	-
Total	21 825		88		-132		1682

* Remplacée par fraction de TVA à compter de 2021

Recettes non fiscales							
Ventes de récoltes et de produits forestiers	1	-11,0%	0	7,0%	0	4,1%	0
Stationnement et occupation du domaine public	156	-21,0%	-33	20,0%	25	4,1%	6
Redevances des droits et services à caractère culturel	104	-25,0%	-26	30,0%	23	4,1%	4
Redevances et droits des services à caractère sportif et de loisir	254	-25,0%	-64	30,0%	57	4,1%	10
Redevances et droits des services à caractère social	161	-20,0%	-32	25,0%	32	4,1%	7
Redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement	156	-25,0%	-39	30,0%	35	4,1%	6
Transport de voyageurs	738	-35,0%	-258	25,0%	120	4,1%	25
Redevances versées par les fermiers ou concessionnaires	363	-11,0%	-40	7,0%	23	4,1%	14
Total	1 933		-492		315		72

Source : comptes administratifs 2019, mission Y compris Métropole de Lyon

Impact détaillé du covid19 sur les finances des syndicats

SYNDICATS

Recettes de fonctionnement 2019	14 263
CAF brute 2019	3 664

Type de recettes	Produit 2019 (A)	Evolution 2020 projetée	Perte projetée en VA par rapport à 2019 (B)	Evolution 2021 par rapport à 2020 (C)	Evolution 2021 en VA par rapport à 2020 (A+B)*(C)	Evolution 2022 par rapport à 2021 (D)	Evolution 2022 en VA par rapport à 2021
------------------	------------------	-------------------------	---	---------------------------------------	---	---------------------------------------	---

Recettes fiscales							
TH, TF et CFE	138	2,0%	3	0,0%	0	2,0%	3
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	525	2,0%	11	1,5%	8	1,5%	8
Versement mobilité	1 228	-10,0%	-123	7,0%	77	4,1%	48
Taxe locale sur la consommation finale d'électricité (TLCFE)	710	-5,0%	-36	5,0%	34	1,1%	8
Taxe de séjour	6	-40,0%	-2	30,0%	1	10,0%	0
Prélèvement sur les produits des jeux	2	-30,0%	0	25,0%	0	2,0%	0
Taxe sur les remontées mécaniques	3	-20,0%	-1	20,0%	0	2,0%	0
Total	2 611		-148		121		68

Recettes non fiscales

Stationnement et occupation du domaine public	83	-21,0%	-17	20,0%	13	4,1%	3
Ventes de récoltes et de produits forestiers	17	-11,0%	-2	7,0%	1	4,1%	1
Redevances des droits et services à caractère culturel	26	-25,0%	-7	30,0%	6	4,1%	1
Redevances et droits des services à caractère sportif et de loisir	38	-25,0%	-10	30,0%	9	4,1%	2
Redevances et droits des services à caractère social	35	-20,0%	-7	25,0%	7	4,1%	1
Redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement	126	-25,0%	-31	30,0%	28	4,1%	5
Transport de voyageurs	472	-35,0%	-165	25,0%	77	4,1%	16
Redevances versées par les fermiers ou concessionnaires	324	-11,0%	-36	7,0%	20	4,1%	13
Total	1 038		-257		148		38

Source : comptes administratifs 2019, mission

Impact détaillé du covid19 sur les finances des départements

DEPARTEMENTS	
--------------	--

Recettes de fonctionnement 2019	70 077
Recettes réelles de fonctionnement 2019	67 534
CAF brute 2019	9 566

Type de recettes	Produit 2019 (A)	Evolution 2020 projetée	Perte projetée en VA par rapport à 2019 (B)	Evolution 2021 par rapport à 2020 (C)	Evolution 2021 en VA par rapport à 2020 (A+B)*(C)	Evolution 2022 par rapport à 2021 (D)	Evolution 2022 en VA par rapport à 2021
------------------	------------------	-------------------------	---	---------------------------------------	---	---------------------------------------	---

Recettes fiscales							
Taxe sur le foncier bâti (FB)	14 059	2,6%	366	0,0%	0	13,0%	1875
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	3 776	2,6%	100	-12%	-465	9%	307
Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER)	294	1,4%	4	1,4%	4	1,4%	4
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	11 495	-20,0%	-2299	15,0%	1379	10,1%	1068
Taxe sur les conventions d'assurance	7 511	2,0%	150	2,6%	199	2,6%	204
TICPE	6 652	-15,0%	-998	12,0%	679	-0,4%	-25
		<i>Dont perte absorbée par l'Etat</i>	-898	<i>Moindre garantie de l'Etat</i>	611	<i>Dont perte absorbée par l'Etat</i>	-23

<i>Dont perte absorbée par les départements</i>	-100	<i>Part de la hausse au-dessus du niveau garanti</i>	68	<i>Dont perte absorbée par les départements</i>	-3
---	------	--	----	---	----

Taxe locale sur la consommation finale d'électricité (TLCFE)	698	-5,0%	-35	5,0%	33	1,1%	8
Taxe d'aménagement	543	0,0%	0	-17,0%	-92	10,0%	45
Taxe de séjour	20	-40,0%	-8	30,0%	4	10,0%	2
Taxe sur les remontées mécaniques	19	-20,0%	-4	20,0%	3	2,0%	0
Octroi de mer	20	-12,0%	-2	9,0%	2	1,2%	0
Taxe sur les carburants	95	-11,0%	-10	7,0%	6	1,2%	1

** Remplacée par fraction de TVA à compter de 2021*

Recettes non fiscales							
Ventes de récoltes et de produits forestiers	3	-11,0%	0	7,0%	0	4,1%	0
Stationnement et occupation du domaine public	73	-21,0%	-15	20,0%	12	4,1%	3

Redevances des droits et services à caractère culturel	21	-25,0%	-5	30,0%	5	4,1%	1
Redevances et droits des services à caractère sportif et de loisir	7	-25,0%	-2	30,0%	2	4,1%	0
Redevances et droits des services à caractère social	32	-20,0%	-6	25,0%	6	4,1%	1
Redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement	7	-25,0%	-2	30,0%	2	4,1%	0
		Total	-31		26		

Source : comptes administratifs 2019, mission
Hors Ville de Paris

Impact détaillé du covid19 sur les finances des régions

REGIONS							
Recettes de fonctionnement 2019	34 200						
Recettes réelles de fonctionnement 2019	28 981						
CAF brute 2019	6 449						
Type de recettes	Produit 2019 (A)	Evolution 2020 projetée	Perte projetée en VA par rapport à 2019 (B)	Evolution 2021 par rapport à 2020 (C)	Evolution 2021 en VA par rapport à 2020 (A+B)*(C)	Evolution 2022 par rapport à 2021 (D)	Evolution 2022 en VA par rapport à 2021
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	9 492	3,2%	304	-12%	-1175	9,0%	776
Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER)	633	1,4%	9	1,4%	9	1,4%	9
Fraction de TVA affectée aux régions	4 291	-17,7%	-760	13,0%	459	3,3%	132
Niveau garanti	4 025	<i>Part de la perte prise en charge par les régions</i>	-266	<i>Part de la hausse au-dessus du niveau garanti</i>	0	<i>Part de la hausse au-dessus du niveau garanti</i>	97
		<i>Part de la perte prise en charge par l'Etat</i>	-494	<i>Moindre garantie de l'Etat</i>	459	<i>Moindre garantie de l'Etat</i>	34
Taxe sur les conventions d'assurance	132	2,0%	3	2,6%	4	2,6%	4

TICPE	5 411	-15,0%	-812	12,0%	552	-0,4%	-21
Niveau garanti	3 854	<i>Part de la perte prise en charge par les régions</i>	-247	<i>Part de la hausse revenant aux régions</i>	157	<i>Part de la hausse au-dessus du niveau garanti</i>	-6
		<i>Part de la perte prise en charge par l'Etat</i>	-565	<i>Moindre garantie de l'Etat</i>	395	<i>Moindre garantie de l'Etat</i>	-15

Taxe sur les certificats d'immatriculation	2 299	-11,0%	-253	8,0%	164	1,7%	38
Taxe locale sur la consommation finale d'électricité (TLCFE)	7	-5,0%	0	5,0%	0	1,1%	0
Taxe d'aménagement	51	0,0%	0	-17,0%	-9	10,0%	4
Octroi de mer	305	-12,0%	-37	9,0%	24	1,2%	4
Taxe sur les carburants	328	-11,0%	-36	7,0%	20	1,2%	4
Taxe sur le transport aérien et maritime - Corse	36	-35,0%	-12	30,0%	7	1,2%	0
Droit de consommation sur les tabacs - Corse	118	0,0%	0	1,2%	1	1,2%	1
Taxe sur le droit de francisation des navires - Corse	5	-11,0%	-1	7,0%	0	1,2%	0

Source : comptes administratifs 2019, mission

* La part Apprentissage de la TICPE, qui disparaît en 2020, a été neutralisée

** Région Île de France

Simulation de l'impact des pertes de versement mobilité et recettes tarifaires sur les 20 principales AOM

<i>en M€</i>									
NOM	RRF 2019	Versement mobilité 2019	Perte 10% VM	% RRF	Recettes tarifaires 2019	Perte 35% Recettes tarifaires	% RRF	Somme des pertes VM et tarifaires	Perte/RRF
MET AIX MARSEILLE PROVENCE	982,4	347,2	-34,7	-4%	120,3	-42,1	-4%	-128,9	-13%
ASYMIX SYTRAL	855,5	372,0	-37,2	-4%	257,4	-90,1	-11%	-183,1	-21%
MET MEL	763,1	252,0	-25,2	-3%	101,7	-35,6	-5%	-98,6	-13%
MET BORDEAUX METROPOLE	738,8	194,7	-19,5	-3%	83,1	-29,1	-4%	-77,8	-11%
SM TRANSPORTS COMMUN AGGLO TLSE	515,8	279,1	-27,9	-5%	102,1	-35,7	-7%	-105,5	-20%
MET NANTES METROPOLE	468,0	169,2	-16,9	-4%	71,2	-24,9	-5%	-67,2	-14%
MET MONTPELLIER MED	443,9	95,5	-9,6	-2%	0,0	0,0	0%	-23,9	-5%
MET EUROMETROPOLE-STRASBOURG	439,9	108,1	-10,8	-2%	0,0	0,0	0%	-27,0	-6%
METROPOLE NCA	372,2	83,1	-8,3	-2%	45,4	-15,9	-4%	-36,7	-10%
MET TOULON PROVENCE MEDITERRANEE	332,1	57,0	-5,7	-2%	0,0	0,0	0%	-14,3	-4%
MET RENNES METROPOLE	253,6	124,5	-12,5	-5%	42,8	-15,0	-6%	-46,1	-18%
MET METROPOLE ROUEN NORMANDIE	234,2	99,3	-9,9	-4%	0,2	-0,1	0%	-24,9	-11%
MET DU GRAND NANCY	226,8	59,7	-6,0	-3%	15,7	-5,5	-2%	-20,4	-9%
CU CAEN LA MER	209,9	60,3	-6,0	-3%	13,5	-4,7	-2%	-19,8	-9%
MET BREST METROPOLE	204,9	42,7	-4,3	-2%	5,4	-1,9	-1%	-12,6	-6%
MET SAINT-ETIENNE METROPOLE	184,2	59,1	-5,9	-3%	20,2	-7,1	-4%	-21,8	-12%
CU DUNKERQUE	181,3	28,1	-2,8	-2%	0,0	0,0	0%	-7,0	-4%
MET ORLEANS	179,9	59,0	-5,9	-3%	19,7	-6,9	-4%	-21,6	-12%
CU DU GRAND REIMS	168,4	42,9	-4,3	-3%	0,2	-0,1	0%	-10,8	-6%
CA MULHOUSE ALSACE AGGLO M2A	165,5	42,0	-4,2	-3%	10,5	-3,7	-2%	-14,2	-9%
Total	7 920,5	2 575,6	-257,6	-61%	909,6	-318,4	-61%	-962,2	-9%
Nombre d'AOM	314								