

CRISE COVID-19 : les finances locales fortement impactées, une relance nécessaire

A lors que cette année électorale s'annonçait moins catastrophique pour l'investissement local que celle des deux mandats précédents, la crise du Covid19 rebat les cartes. Les recettes des collectivités vont subir un revers important en 2020 et 2021 avec des conséquences potentiellement dramatiques sur l'investissement si aucune mesure de compensation n'est prise. Un soutien des finances locales pour une reprise puis une relance ainsi qu'une mobilisation de l'ensemble des acteurs publics sont indispensables.

Retour de l'effet ciseau : baisse des recettes, hausse des dépenses

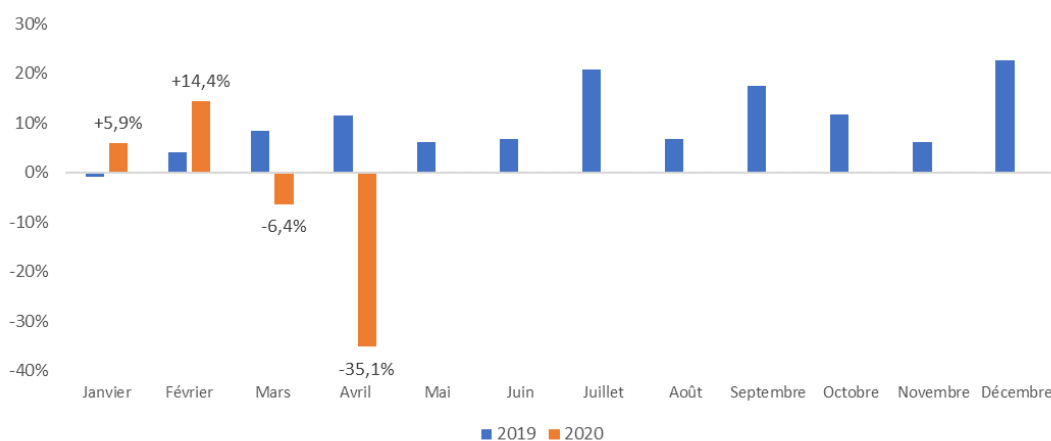
Vers une forte baisse des recettes fiscales et tarifaires des collectivités...

Avec la crise sanitaire, certaines ressources vont subir une baisse dès 2020 tandis que d'autres recettes sont perçues avec un décalage et auront des répercussions dans les budgets 2021 et 2022. La crise économique pourrait ensuite affecter plus structurellement certaines ressources.

Droits de mutation (DMTO)

Dès cette année, les droits de mutation des départements sont la recette qui devrait subir la plus forte baisse. L'activité notariale s'est considérablement réduite pendant deux mois et ne devrait pas reprendre à un rythme soutenu avant un certain temps. Les droits de mutation des départements ont chuté de -35% en avril et sur les 4 premiers mois de l'année le recul atteint -5,4%.

Graphique 1 : Evolution des droits de mutation des départements (M/M-12)



Source : calcul FNTF à partir des données du CGEDD

Versement mobilité (VM)

La baisse du VM va impacter l'ensemble des autorités organisatrices de mobilité (AOM) et donc une partie des EPCI. Pour l'année 2020, le montant prévisionnel de cette recette était de 9,4 Md€. Il s'agit d'une ressource essentielle, (pour 1 AOM sur 5 elle représente plus de 80% des recettes et pour 3 AOM sur 4 plus de 40% des recettes), qui sert à financer les projets de transports collectifs.

Le VM va fortement baisser pour 3 raisons :

- Le report ou l'annulation des charges décidés par le gouvernement pour aider les entreprises et dont fait partie le VM,
- La très large mise en place de l'activité partielle qui ne rentre pas dans le calcul de l'assiette du VM,
- La probable hausse des dépôts de bilan qui entrainera une réduction des effectifs

[Le GART évalue les pertes de VM à 2 Md€ et en y ajoutant les pertes de recettes commerciales le manque à gagner atteint 4 Md€ pour l'ensemble des AOM en 2020.](#)

Ce manque de ressource, s'il n'est pas compensé va entrainer des remises en cause, des redimensionnements ou des reports de projets, des conséquences déjà à l'ordre du jour pour une ligne de tramway à Nancy et le schéma de mobilité à Nantes.

Les recettes commerciales baissent également fortement ce qui devrait mettre les grands opérateurs en difficultés et pose la question du maintien des investissements prévus. La SNCF aurait perdu 2 Md€ à fin avril¹.

TVA, TICPE et autres taxes

Le ralentissement de l'activité économique aura des conséquences sur les recettes de TVA dont une part revient aux régions.

Le confinement a fait chuter les déplacements individuels faisant ainsi baisser la consommation de carburants et donc les recettes de TICPE qui reviennent également aux régions.

Les collectivités qui bénéficient de fortes recettes issues des jeux, pour celles qui possèdent un casino, ou de la taxe de séjour, pour celles qui ont une forte activité touristique, seront très exposées à une nette baisse de leurs recettes en raison de l'arrêt total de ces activités durant la période de confinement et du redémarrage très progressif.

Recettes tarifaires

Les collectivités ont dû stopper un certain nombre de services publics, crèches, bibliothèques, piscines et autres équipements sportifs etc. entrainant une baisse de leurs recettes tarifaires. Celles liées au stationnement ainsi que les loyers perçus par les collectivités devraient également se réduire.

...et une accélération des dépenses de fonctionnement

Parallèlement à ces recettes en moins, les collectivités doivent faire face à des dépenses supplémentaires pour gérer la crise sanitaire (achat de masques, de matériel de protection...) ou aider les entreprises et associations.

Afin de donner plus de marges de manœuvre aux collectivités pour gérer la crise sanitaire, l'Etat a suspendu les « contrats de Cahors » qui prévoit un plafond de 1,2% à ne pas dépasser pour les dépenses de fonctionnement.

Même si des dépenses liées à certains services publics ont pu également baisser pendant cette période de confinement, dans l'ensemble, les dépenses de fonctionnement des collectivités connaîtront probablement une progression assez soutenue en 2020.

Un impact sur l'investissement potentiellement dramatique

Le confinement et l'arrêt des activités non essentielles ont déjà eu pour conséquence un très fort ralentissement des appels d'offres. Sur les semaines 12 à 19, correspondant à la période de confinement,

¹ <https://www.lefigaro.fr/societes/sncf-le-pdg-jean-pierre-farandou-appelle-a-un-plan-de-relance-20200520>

le nombre d'appels d'offres lancés par les collectivités a baissé de -57% par rapport à celui enregistré en 2019 : -68% pour les communes, -55% pour les EPCI et -41% pour les départements.

Afin d'appréhender plus largement les conséquences de la crise sur l'investissement local pour l'année 2020, un travail d'hypothèse a été réalisé pour quantifier l'impact de la baisse des recettes sur les dépenses d'investissement.

Hypothèses

Fonctionnement

Des hypothèses ont été faites sur les principales recettes des collectivités impactées en 2020 (DMTO, VM, TICPE, TVA) avec une prise en compte de l'arrêt pendant 2 mois, une reprise progressive tout au long de l'année et un quasi-retour à la normale pour fin 2020.

Des hypothèses concernant d'autres recettes (tarification de services publics, taxe de séjour, cartes grises, stationnement...) ont également été prises en compte.

Sur les dépenses de fonctionnement, nous avons retenu une évolution relativement limitée de +2%.

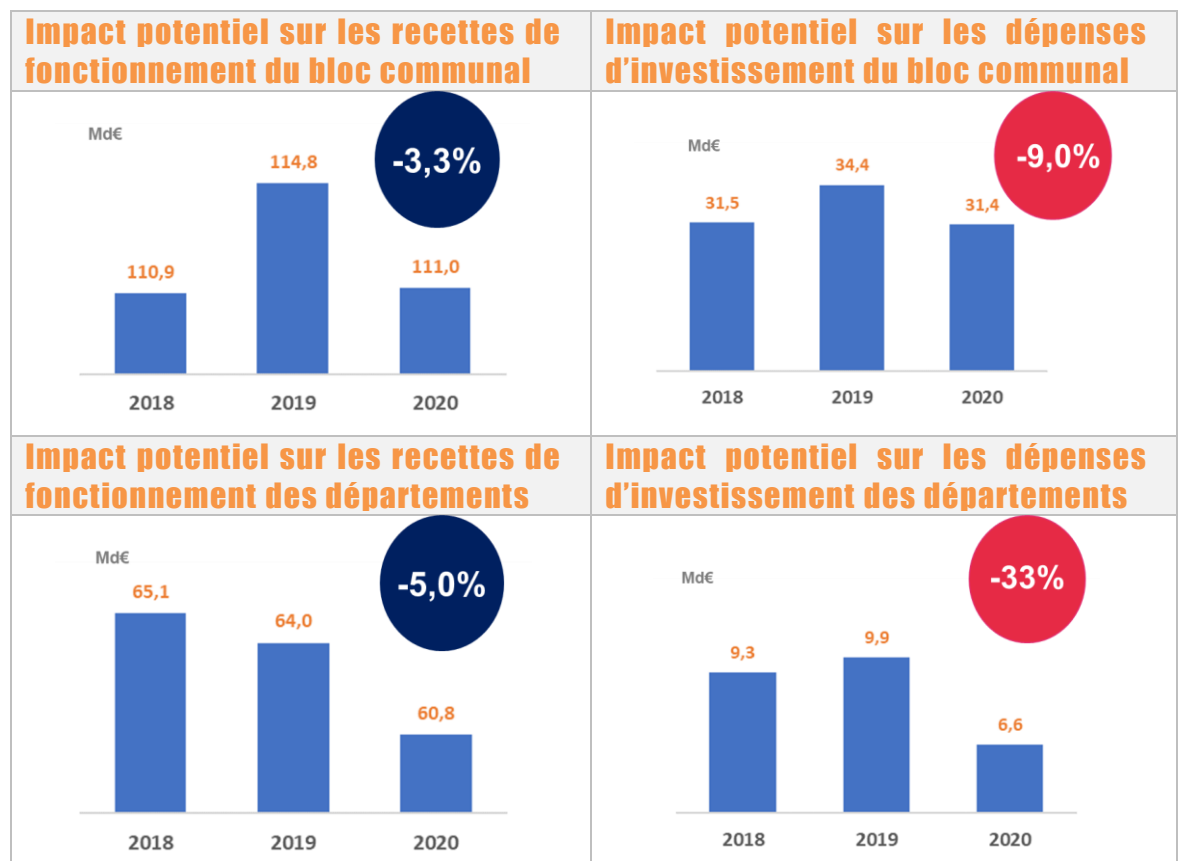
Investissement

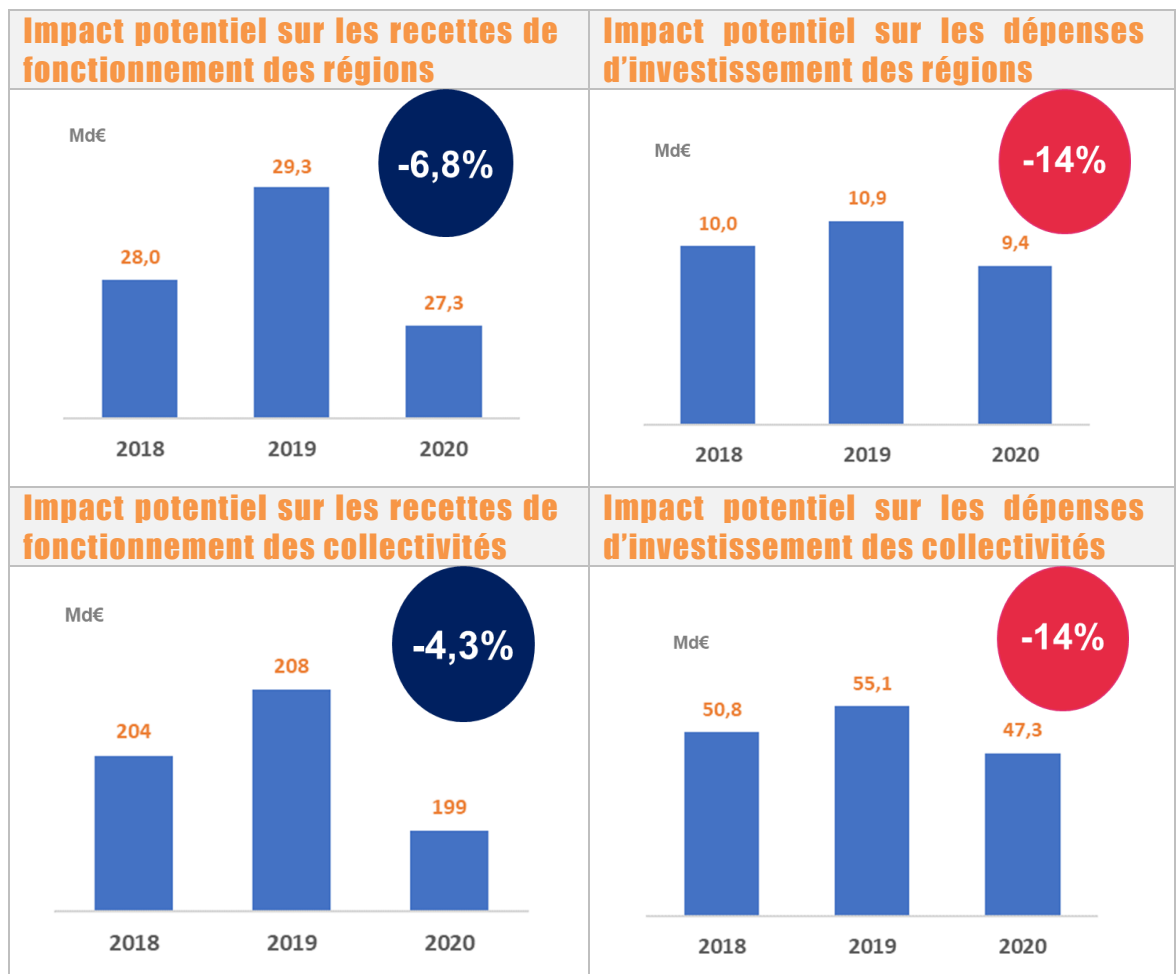
Sur les recettes d'investissement, nous avons pris en compte :

- un FCTVA en hausse en conséquence de dépenses d'investissement dynamiques en 2019,
- des dotations d'investissement soutenues,
- un flux net de dette nul (emprunts nouveaux - remboursements d'emprunts).

Un raisonnement mécanique de répercussion intégrale de la baisse de l'épargne brute sur l'investissement a été privilégié pour mesurer l'impact potentiel de la crise si aucune mesure n'est prise. Cette méthode simple, voire simpliste, s'était toutefois révélée pertinente lors de la baisse des dotations, période pendant laquelle l'investissement avait joué le rôle de variable d'ajustement.

Evolution des recettes de fonctionnement et des dépenses d'investissement par maître d'ouvrage





Les collectivités pourraient dans leur ensemble perdre environ 9 Md€ de recettes de fonctionnement en 2020. Ce manque à gagner pourrait se traduire par un recul de l'investissement public local de 7,8 Md€, soit -14%.

Certaines estimations, et notamment celle de P. Laurent l'Association des Maires de France (AMF)², anticipent pour l'ensemble des collectivités un recul de l'autofinancement de 20 Md€ sur 3 ans, de 2020 à 2022, en raison de la hausse des dépenses (+6 Md€) et de la baisse des recettes fiscales et tarifaires (-14 Md€).

Une mobilisation indispensable de l'Etat et des collectivités au secours de l'investissement local

Ces répercussions sur l'investissement local ne sont pas gravées dans le marbre. Elles peuvent encore être évitées ou limitées si des mesures sont rapidement prises pour soutenir les finances des collectivités locales et maintenir leur capacité à maintenir des investissements indispensables.

Les mesures existantes et à venir : trésorerie, dotations, FCTVA

Soutien à la trésorerie et à l'investissement des collectivités pendant l'état d'urgence sanitaire - [Circulaire du 5/05](#)

Pendant l'état d'urgence sanitaire, une circulaire rappelle les leviers mobilisables par les collectivités pour soutenir leurs finances aussi bien la section de fonctionnement que la section d'investissement :

² <https://www.lejournaldugrandparis.fr/ph-laurent-20-milliards-deuros-de-manque-a-gagner-pour-les-collectivites/>

Trésorerie Avances de trésorerie possibles à travers des versements anticipés de 12^{èmes} de fiscalité (sur accord du préfet pour les communes et EPCI et du ministre du budget pour les départements et régions) ou à travers la majoration de l'acompte de DGF du mois de mai.

Dotations Préfets encouragés à verser rapidement les crédits de paiement liés aux dotations d'investissement (DETR, DSIL, DPV)

Utilisation plus large de la possibilité existante d'accorder des avances de 30% du montant prévisionnel de la subvention.

Souplesse Possibilité de réaffecter des subventions consacrées à des opérations susceptibles d'être reportées ou annulées vers d'autres opérations.

Les délais de dépôt de dossiers pourront être prolongés.

FCTVA Acompte exceptionnel de 70% du montant prévisionnel de FCTVA si une collectivité présente des difficultés de trésorerie ou qu'elle doit faire face à un niveau exceptionnel de dépenses de fonctionnement ou d'investissement.

Propositions de mesures de soutien aux finances locales - [Courrier ministériel du 5/05](#)

Dans un courrier, adressé à l'AMF, G. Darmanin et O. Dussopt formulent plusieurs propositions de mesures susceptibles de soutenir les collectivités :

Compte dédié Création d'un compte dédié ou d'un budget annexe pour regrouper les dépenses de gestion de la crise dont les charges pourraient être étalées sur plusieurs années et de recourir à l'emprunt pour les financer.

Versement anticipé FCTVA Versement anticipé du FCTVA pour les collectivités soumises au régime de droit de commun, c'est-à-dire qui reçoivent le remboursement du FTVCA en année N+2. Cela signifie qu'en 2021 les collectivités soumises au régime de droit commun recevront le versement du FCTVA sur leurs investissements 2019 et sur leurs investissements 2020, soit 1,5 Md€ supplémentaires. Cette mesure ne concernerait donc que 18% des collectivités.

Un soutien de l'Etat nécessaire mais encore insuffisant

E. Philippe a annoncé le 29 mai les premières réelles mesures de soutien financier aux collectivités qui doivent être reprises dans le PLFR 3 prévu le 10 juin. Elles prévoient, outre la création du compte dédié pour l'ensemble des collectivités :

Recettes (bloc communal) Une clause de sauvegarde des recettes fiscales et domaniales du bloc communal pour assurer aux communes et EPCI des recettes au moins égales à la moyenne 2017-2019. Une dotation compensatrice comblera l'écart négatif éventuel. Environ 1/3 des communes et EPCI seraient concernés pour un montant évalué à 750 M€.

DSIL (bloc communal) Un abondement de la DSIL d'un milliard d'euros supplémentaires cette année. Elle passe donc de 600 M€ à 1,6 Md€ avec un fléchage vers des investissements « verts » : transition écologique (pérennisation des pistes cyclables temporaires par exemple) et santé.

Droits de mutation (départements) Un dispositif d'avances sur les droits de mutation futurs à hauteur de 2,7 Md€ sur demande du département et dans la limite de l'écart entre le montant 2020 et la moyenne 2017-2019. Les départements concernés rembourseront les sommes perçues lors du « rebond ».

Ces mesures sont nécessaires mais encore insuffisantes pour être à la hauteur des enjeux. Elles ne répondent que partiellement à la nécessité de créer de fortes incitations à court terme pour que les collectivités initient une relance rapide de leurs investissements. Il faut aller plus loin pour éviter le scénario de la période 2014-2017 lors de laquelle la baisse des dotations de 11,5 Md€ s'était traduit

par un recul sans précédent de l'investissement public local et avait conduit à un recul de l'activité TP et à la disparition de 30 000 emplois.

Sur le **FCTVA**, le Premier ministre n'a pas repris la proposition du versement anticipé, or l'Etat doit aller plus loin que de simples avances, il faudrait :

Versement	ramener le versement en année N pour l'ensemble des collectivités	Taux	remonter le taux de remboursement actuellement de 16,4% pour véritablement inciter les collectivités à investir davantage : 1 point supplémentaire de remboursement rapporterait environ 370 M€ aux collectivités, un taux porté à 20% permettrait de dégager 1,3 Md€ supplémentaires pour l'investissement	Champ	élargir le champ des dépenses donnant droit à un versement de FCTVA à l'ensemble des dépenses d'infrastructure et notamment aux dépenses d'entretien (inscrites en fonctionnement) des ouvrages d'art
------------------	---	-------------	---	--------------	---

Sur les **dotations d'investissement** (DTER, DSIL, etc.), des mesures complémentaires peuvent être prises, d'autant que le milliard annoncé de DSIL correspond à des engagements sur l'année 2020 alors que les crédits de paiement ne seront versés que plus tard et s'étaleront sur plusieurs années. La dotation concerne par ailleurs des territoires plus urbains tandis que les territoires plus ruraux sont davantage concernés par la DETR. Il faudra également vite préciser les projets concernés et les modalités (calendrier, taux de subvention etc.).

Consommation des crédits	Assurer la consommation intégrale des crédits de paiement prévus en loi de finances	Champ	Elargir le champ d'intervention à l'ensemble des infrastructures	Cofinancement	Accroître les taux de cofinancement, supprimer le plafond de 80% de subventions publiques
---------------------------------	---	--------------	--	----------------------	---

D'autres mesures pourraient encourager l'investissement local :

- des conditions d'emprunt plus avantageuses, des **prêts à taux 0** par exemple,
- une accélération de la participation de l'Etat au **financement des CPER**,
- des mesures pour **soutenir les recettes des AOM** à l'origine du financement des projets de transports collectifs.

Le rôle de l'Etat sera déterminant pour apporter des solutions de soutien à moyen et long terme. En effet les collectivités pourraient subir de fortes baisses de recettes en 2021 avec le recul annoncé des impôts de production : cotisation foncière des entreprises (CFE) mais surtout CVAE. Des mesures devraient être prises en deux temps : lors d'un prochain projet de loi rectificatif courant juin et dans le projet de loi de finances pour 2021 en septembre.

Une mobilisation forte des collectivités

Si l'Etat doit soutenir les collectivités en difficulté, celles-ci vont devoir également se mobiliser pour participer pleinement à la relance du pays par l'investissement. Avant l'entrée dans la crise, elles disposaient globalement de finances saines avec une trésorerie abondante proche d'une année d'investissement, des marges d'autofinancement conséquentes grâce à une épargne brute élevée, et une capacité de désendettement faible.

Certaines collectivités ont déjà commencé à mobiliser leur trésorerie pour faire face à la crise. Il faudra également qu'elles utilisent le levier de l'endettement pour maintenir leurs investissements. L'agence de notation S&P prévoit notamment dans une [analyse du 28 mai](#) un tassement de l'investissement en 2020 suivi d'un rebond en 2021 qui serait largement financé par l'emprunt. L'endettement atteindrait alors un niveau record, au-delà des 150 Md€.

Ces années de bonne gestion doivent permettre d'engager pleinement la reprise, en lançant immédiatement les appels d'offres des projets laissés en suspens pendant le confinement. Ensuite, une relance à court et moyen terme devra s'intégrer dans une politique ambitieuse de modernisation des infrastructures et des réseaux de la transition écologique et numérique (mobilité, eau, énergies...)

Sylvain SIMÉON-
simeons@fntp.fr -
Tel : 01-44-13-32-26