

2021, QUELLES PERSPECTIVES POUR LES FINANCES LOCALES ?

Attendues sur la territorialisation de la relance, les collectivités vont devoir se mobiliser sans pour autant y voir clair. Les fondamentaux budgétaires solides et le calendrier électoral sont malmenés par la crise. Les perspectives pour 2021, entre mise en place de la réforme de la fiscalité locale, attente d'un retour à la normale sur le front de la crise sanitaire et la gestion de la crise sociale, sont pour le moins incertaines.

L'impact de la crise sur les finances locales revu à la baisse ?

Le rapport Cazeneuve actualisé avec les mesures du PLFR 3

La mission Cazeneuve chargée de mesurer l'impact de la crise sur les finances locales a rendu son rapport fin juillet. Celui-ci a été [mis à jour fin septembre](#) afin de réviser les estimations et d'intégrer les mesures prévues dans le [PLFR 3](#) pour soutenir les finances des collectivités.

Les mesures prévues par le PLFR 3

Avances remboursables sur les droits de mutation à hauteur de 2,7 Md€ dont 2 Md€ en 2020

Mécanisme de sauvegarde des recettes du bloc communal à hauteur de 750 M€ dont 500 M€ en 2020

Création d'un compte dédié aux charges supplémentaires COVID et qui permet d'étaler le paiement de ces charges sur 5 ans

Les prévisions du rapport Cazeneuve à fin septembre intègrent de nouvelles estimations de certaines recettes. Elles sont parfois plus optimistes (DMTO, Versement mobilité, CVAE), parfois plus pessimistes (recettes tarifaires, taxe sur les carburants). Les dépenses sociales, des départements notamment, sont revues à la hausse.

Il ressort des mesures du PLFR3 et des nouvelles hypothèses, un impact amoindri de la crise sur la capacité d'autofinancement des collectivités (CAF). Si le recul de la CAF était précédemment évalué à -21,6% en 2020, il n'est plus anticipé qu'à -6,6%.

Toutefois, les montants prévus par les mesures de compensation se révèlent bien supérieurs aux montants effectifs en raison d'une sollicitation partielle de ces dispositifs par les collectivités et de critères restrictifs prévus dans les décrets d'application. En effet, seuls 40 départements ont fait appel au dispositif d'avances remboursables sur les DMTO pour 400 M€ au lieu des 2,7 Md€ prévus. Et seulement 2500 communes et une centaine d'intercommunalités seraient concernées par le filet de sécurité sur les pertes de recettes et pourraient percevoir environ 230 M€ alors que 750 M€ étaient inscrits.

Des incertitudes, renforcées par le 2nd confinement, persistent sur l'évolution de certaines recettes

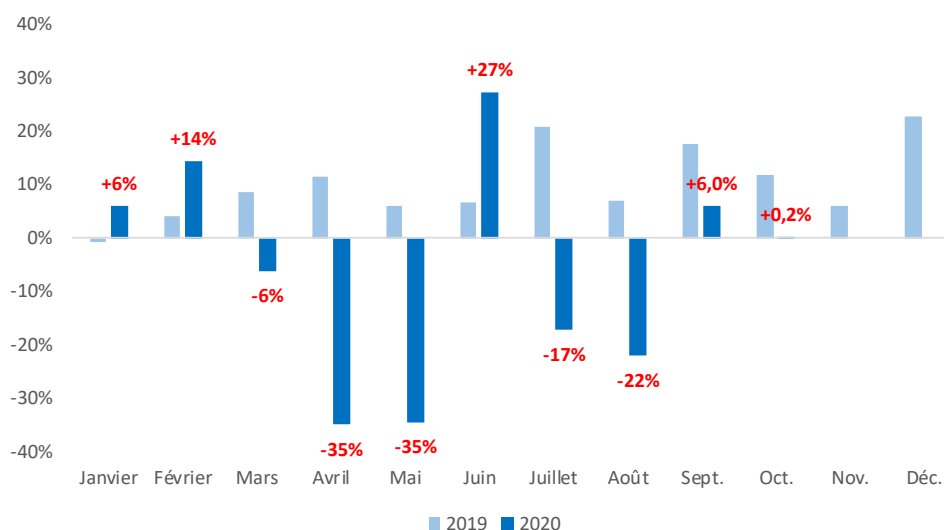
Les prévisions de la mission Cazeneuve ne prennent pas en compte les mesures de compensation des pertes de recettes tarifaires et de versement mobilité des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) hors Ile-de-France. 750 M€ sont ainsi inscrits dans le [PLFR 4](#) sous forme d'avances remboursables. Le remboursement s'étalera sur une période de 6 à 10 ans à partir de l'année suivant le retour d'un niveau de recettes équivalent à la moyenne des années 2017 à 2019. Cette mesure devrait permettre d'améliorer la CAF d'un certain nombre d'EPCI. Certaines associations d'élus dénoncent toutefois des conditions moins avantageuses que celle d'Ile-de-France Mobilités.

Au-delà des mesures non traitées dans les rapports Cazeneuve, des incertitudes persistent sur l'évolution de certaines recettes et dépenses.

Bonne résistance de droits de mutation (DMTO)

L'évolution des droits de mutation semblent mieux résister que ce qui a été anticipé. Les prévisions sont en effet passées de -30% en début de crise à -20% dans le 1^{er} rapport Cazeneuve puis à -10% dans sa mise à jour. A fin octobre, le recul des DMTO n'était que de -6,6%. Il faudra attendre l'effet du 2nd confinement pour connaître la trajectoire définitive.

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



Source : CGEDD

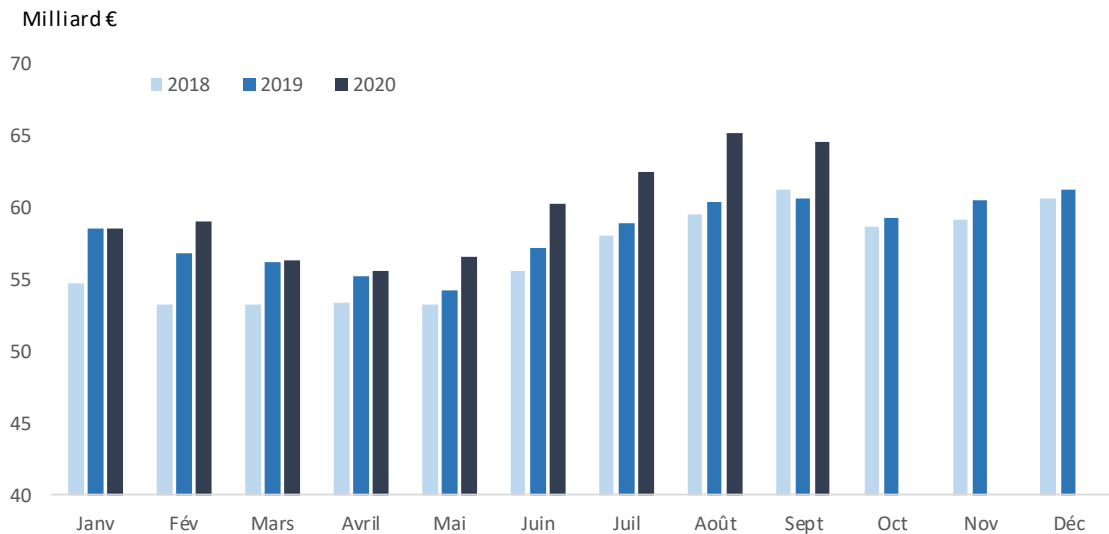
Hausse rapide des dépenses sociales

Au-delà des dépenses engagées pour gérer l'urgence sanitaire, la hausse des dépenses sociales, et notamment celles des départements sur le RSA, commence à se faire sentir. D'après l'association des départements de France (ADF) qui se base sur un échantillon représentatif de 15 départements, les dépenses consacrées au RSA ont flambé de 9,2 % en août par rapport à août 2019. Selon l'association d'élus, 1 Md€ supplémentaires seront nécessaires cette année pour financer cette allocation.

Maintien du niveau de trésorerie

La crise n'aura pas conduit les collectivités à mobiliser leur trésorerie, les dépôts au Trésor ont continué à battre des records tout au long de l'année 2020. A fin septembre 2020, la trésorerie des collectivités et établissements publics locaux s'élevait à 64,7 Md€, en hausse de 7% par rapport à septembre 2019.

Graphique 2 : Evolution des dépôts au Trésor des collectivités et établissements publics locaux



Source : [Situation mensuelle de l'Etat](#) - Ministère de l'économie et des finances

Baisse globale de l'investissement local en 2020, plombé par le bloc communal

D'après la [dernière étude de conjoncture de La Banque Postale](#), la crise impacte négativement la section de fonctionnement. Les recettes de fonctionnement reculent de -2%, les dépenses de fonctionnement augmentent de +1,4% et, par conséquent, l'épargne brute chute de -18%.

Les dépenses d'investissement sont affichées en baisse de -5,8% sous l'effet du recul de l'autofinancement et malgré une progression des recettes d'investissement (FCTVA, dotations) et du recours à l'emprunt.

Les régions et les départements conservent une dynamique d'investissement positive, respectivement +13,8% et +6,3% en activant le levier de l'emprunt. L'investissement du bloc communal plonge de -13,1% avec un flux net de dette (nouveaux emprunts - remboursement) nul. Le cycle électoral et le report des élections ont probablement accentué l'effet de la crise.

2021, des mesures aux effets variables ou incertains

Le Projet de loi de finances (PLF) 2021 reprend en partie les mesures de soutien aux collectivités évoquées. D'autres mesures sont toutefois susceptibles d'apporter de l'indécision et remettent parfois en cause l'autonomie des collectivités.

Projet de loi de finances pour 2021

Stabilité de la DGF

Le PLF 2021 ne remet pas en cause la stabilité du montant de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) même si, comme chaque année, certaines communes verront cette recette baisser et d'autres la verront progresser.

Centralisation de la TCFE

La taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE) qui s'élevait à 2,3 Md€ en 2019 va être centralisée. Elle devient une quote-part de la taxe nationale sur l'électricité. Les collectivités restent destinataires du produit de la taxe mais ne pourront plus modifier le taux. Les collectivités dénoncent une perte du levier fiscal local.

Dotations d'investissement en légère progression

Les dotations de soutien à l'investissement, DETR et DSIL, devraient peu évoluer en dehors de la part supplémentaire de DSIL prévue dans le cadre du plan de relance. Elle s'élève à 1 Md€ en crédits d'engagement mais seulement 100 M€ de crédits de paiement sont inscrits pour 2021.

	CP 2020	CP 2021
DETR	901 M€	888 M€
DSIL	527 M€	526 M€ (+100 M€)

Mission relance : des opportunités pour lancer les projets

Le plan de relance et sa territorialisation offre des opportunités aux collectivités. Qu'ils s'agissent des appels à projets, des subventions venant des opérateurs de l'Etat ou des crédits du plan France relance, les sources de financement sont nombreuses pour inciter les collectivités à lancer leurs projets.

⇒ Pour en savoir plus sur la territorialisation du plan de relance, vous pouvez consulter le décryptage : [Territoires : vite des projets !](#)

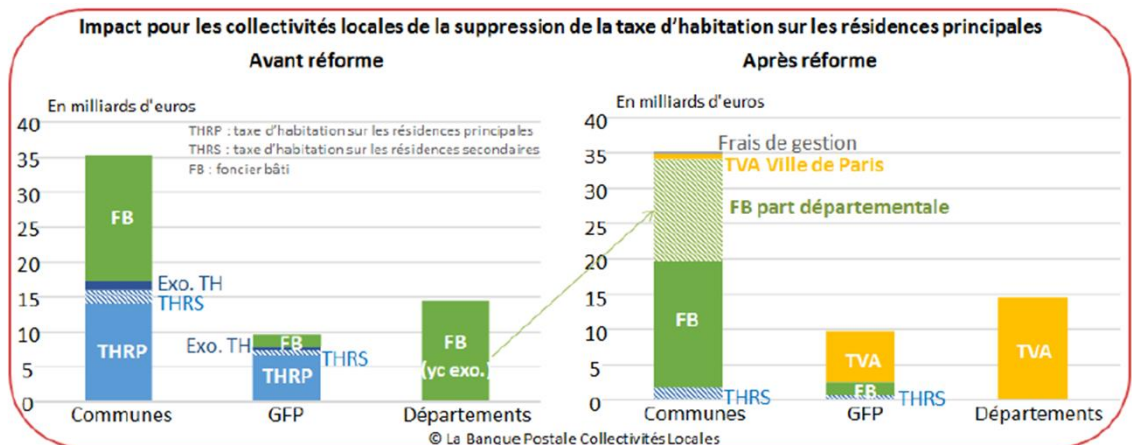
Vers un bouleversement des recettes avec la réforme de la fiscalité locale et la baisse des impôts de production

Le panier de recettes du bloc local va être bouleversé à partir de 2021 en dehors de l'impact de la crise.

Réforme de la fiscalité locale et suppression de la taxe d'habitation (TH)

La réforme de la fiscalité locale prévoit la suppression de la taxe d'habitation (TH), une recette qui disparaît donc pour les communes et les intercommunalités. Afin de compenser cette perte de TH, la taxe sur le foncier bâti sera basculée des départements aux communes et une part de TVA sera versée aux groupements de communes et aux départements.

Graphique 3 : impact de la suppression de la TH sur les finances locales



Bien qu'une compensation à l'euro près soit prévue, cette réforme crée toutefois de l'incertitude pour les collectivités inquiètes d'une décision future de l'Etat sur le niveau de compensation. Certains élus dénoncent également la disparition du lien entre le contribuable et son territoire. Enfin, sur la compensation par la TVA, si cette recette est plutôt dynamique, elle reste une taxe soumise à l'activité économique et donc une baisse est toujours possible.

Baisse des impôts de production

Dans son plan de relance, le gouvernement a prévu une baisse des impôts de production de 10 Md€ afin de baisser l'imposition sur les entreprises. Avec un impact sur les recettes des collectivités à ne pas négliger, 7,25 Md€ de CVAE régionale, 1,54 Md€ de CFE et 1,75 Md€ de foncier bâti du bloc communal sont supprimés.

La CVAE régionale sera compensée par une part de TVA sur une base 2020. En 2021 le niveau de recettes sera donc garanti alors que la CVAE aurait dû fortement baisser en raison de la crise. A partir de 2022, l'évolution suivra celle de la TVA. Le dispositif semble positif à court terme et même si la TVA peut baisser en cas de retournement économique c'est une recette plus restée plus prévisible que la CVAE.

Sur la suppression d'une partie de la CFE et du foncier bâti, la dynamique des bases sera intégrée mais pas celle des taux. Cette perte d'autonomie sur une partie de leurs recettes, certes restreinte, est dénoncée par les collectivités.

Autres facteurs déterminants pour 2021

D'autres facteurs entreront en ligne de compte mais leurs impacts sont encore difficiles à anticiper pour 2021 :

- **le recours à l'emprunt** : alors que les conditions d'endettement demeurent favorables, les collectivités sont globalement peu endettées. A fin 2019, leur taux d'endettement était retombé à 71,7% (75,4% en 2016) et leur capacité de désendettement s'élevait à 4,3 ans (5,2 ans en 2016). En 2020, les régions et les départements ont nettement augmenté leur recours à l'emprunt contrairement au bloc communal.
- **l'impact des élections** départementales et régionales et leur report de mars à juin. Ces deux échelons territoriaux ont un rôle essentiel à jouer dans la relance. Ils interviennent directement dans le financement de certaines infrastructures et réseaux et ont un impact fort sur les autres niveaux de collectivités (communes et EPCI) via leurs subventions et cofinancements.
- **l'évolution des dépenses sociales** : amorcée lors du 2^{ème} trimestre 2020, la hausse des bénéficiaires et des dépenses de RSA s'est accentuée lors du 3^{ème} trimestre. La crise sociale pourrait s'intensifier en 2021 et faire ainsi croître le taux de chômage. Le nombre de bénéficiaires du RSA étant fortement corrélé au taux de chômage, les dépenses sociales pourraient s'envoler, notamment pour les départements. L'idée de la recentralisation de cette charge pourrait revenir dans le débat.

Conclusion

Les collectivités ont déjà prouvé à de multiples reprises leur résilience face aux bouleversements financiers (crise de 2008, baisse des dotations) ou institutionnels (loi NOTRe, loi MAPTAM...). La crise sanitaire, ses conséquences économiques et sociales ainsi que les modifications dans leur panier de recettes vont les amener une nouvelle fois à s'adapter.

Elus des communes et intercommunalités ont l'opportunité de lancer leur mandature en 2021 dans un contexte de relance de l'économie, dont un volet essentiel repose sur l'investissement public local. Les collectivités peuvent y jouer un rôle central en engageant au plus vite leurs projets. C'est aussi un moyen pour que les transitions écologique et numérique se concrétisent rapidement.

En dépit de toutes les inconnues et incertitudes qui se dressent, les collectivités devront être au rendez-vous de cette relance au service de leur territoire et de ses citoyens !

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