

FINANCES LOCALES 2021 : Entre espoirs et incertitudes

A lors que la crise sanitaire se prolonge avec un retour à la normale qui ne s'esquisse que très progressivement, les collectivités, impactées par la crise mais résilientes, disposent de multiples atouts pour participer à la relance. C'est dès maintenant qu'elles doivent lancer leurs investissements en infrastructures !

Des effets de la crise atténués en 2020

La crise sanitaire et les confinements successifs ont bouleversé les finances locales en 2020. Les collectivités ont subi un effet de ciseau (recettes en baisse, dépenses en hausse) grevant leur épargne brute. Toutefois, les premières estimations qui évaluaient le coût pour les collectivités à environ 7 Md€ de pertes ont été progressivement revues à la baisse.

Dans son [3^{ème} baromètre](#), le député JR. Cazeneuve, chargé d'une mission d'évaluation des effets de la crise sur les finances locales, estime le coût pour les collectivités à 3,8 Md€, avec une diminution de l'épargne brute de -10%. Ce moindre recul est à mettre sur le compte de baisses de recettes moins importantes que prévu et sur la dynamique des impôts locaux. Par ailleurs, certaines hausses de dépenses (sanitaires, sociales), ont parfois été compensées par des économies de charges.

Les collectivités ont enfin bénéficié de l'ensemble des mesures de soutien mises en place par le gouvernement dans le cadre des lois de finances rectificatives : filet de sécurité sur les recettes, avances sur les droits de mutation, abondement de la Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)...

Néanmoins, des nuances existent entre niveaux de collectivités et entre collectivités d'un même niveau. Le bloc communal est globalement épargné grâce à la fiscalité locale directe mais les villes et les groupements les plus peuplés sont plus touchés que les autres. Certains profils, comme les communes touristiques et communes de montagne, sont également plus impactés. Les départements subissent également un effet ciseau plus important en raison de leurs dépenses tirées par les prestations sociales.

Vers un regain d'optimisme pour 2021 ?

Redressement des finances locales

Les effets de la crise se feront moins sentir en 2021 qu'en 2020. Plusieurs facteurs conduisent à envisager plus de stabilité dans les finances locales :

- Un rebond de consommation et d'activité est attendu dans les mois à venir même si la situation sanitaire et le moment du retour à la normale sont toujours incertains ;
- Les recettes fiscales devraient moins baisser puisque seules 3 recettes sont attendues en baisse : la CVAE, la CFE et la taxe d'aménagement. Le recul de la CVAE devrait être limité en 2021 : -2,2% au lieu de -8% prévu initialement ;
- Certaines mesures de loi de finances 2021 auront un impact positif comme le remplacement de la

part régionale de CVAE par une part de TVA et la reconduction du filet de sécurité sur les pertes de recettes.

D'après la dernière mise à jour du rapport Cazeneuve, ces éléments permettent d'envisager une reconstruction progressive de la capacité d'autofinancement des collectivités.



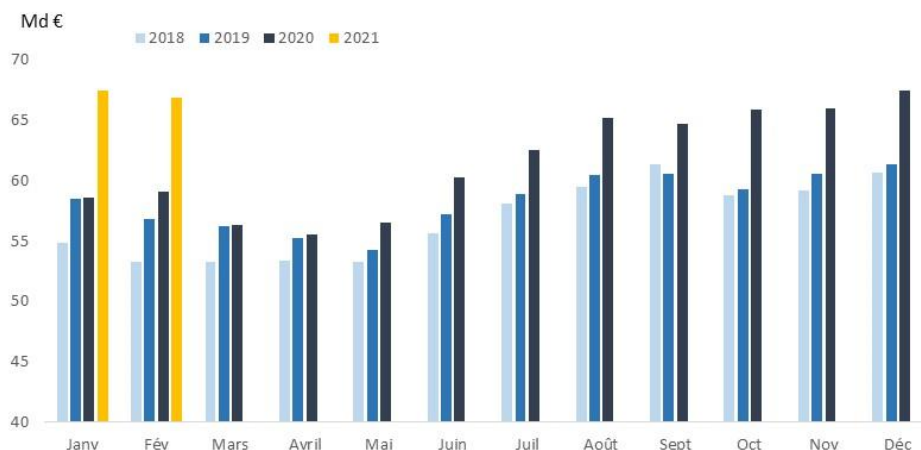
Des indicateurs positifs

Certains indicateurs montrent aussi que les collectivités disposent de plusieurs atouts pour poursuivre ou relancer leurs investissements. C'est le cas par exemple de la trésorerie, dont le niveau est très élevé, et des taux d'intérêt qui demeurent très avantageux.

Une trésorerie au plus haut

Face aux incertitudes sur leurs finances tout au long de l'année 2020, les collectivités ont préféré thésauriser. Leurs dépôts au Trésor se sont donc fortement accrus et se maintiennent, début 2021, à un niveau très élevé. La trésorerie des collectivités atteint, à fin février 2021, 66,8 Md€, soit une hausse de +13,1% sur un an.

Graphique 1 : Evolution de la trésorerie des collectivités

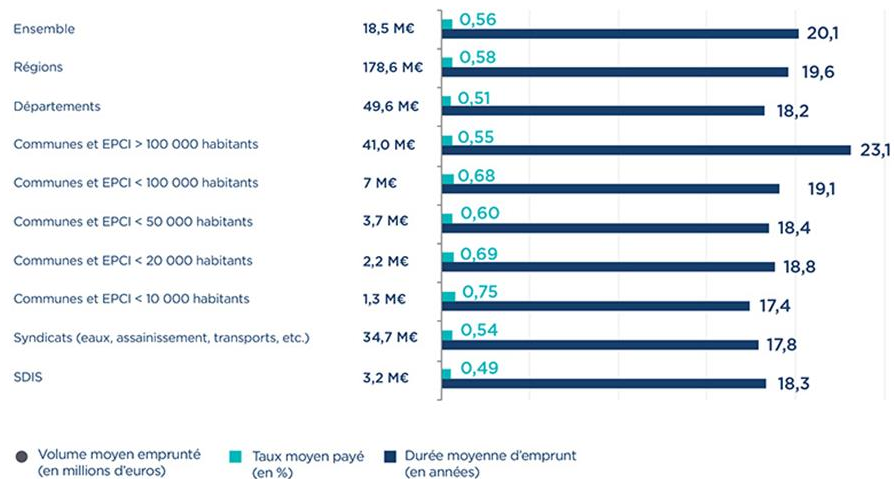


Source : DGFIP - [Situation Mensuelle de l'Etat](#)

Des taux d'intérêt au plus bas

Depuis plusieurs années et a fortiori en 2020 les collectivités peuvent s'endetter à moindre coût, l'évolution des taux de crédits leur étant de plus en plus favorable. Selon [l'Observatoire de la dette des collectivités locales 2021](#) publié par Finance Active, le taux d'emprunt à 20 ans a atteint en 2020 un plus bas historique à 0,56% (0,71 % en 2019 et 1,1% en 2018).

Graphique 2 : Taux de crédit moyen des collectivités en 2020



Source : Finance Active

Source : Finance Active

Des collectivités qui se veulent confiantes

Les associations d'élus semblent moins pessimistes qu'en début de crise sanitaire. Selon une [enquête de l'AdCF](#) de février 2021, les ¾ des intercommunalités jugent leur situation financière bonne sur l'année 2020 avec un maintien, voire même pour certaines une progression, de l'épargne brute. Certaines ont eu moins de dépenses, n'ayant pas réalisé les projets prévus, d'autres ont bénéficié de meilleures recettes qu'attendu. Dans l'ensemble, ces collectivités sont entrées dans la crise avec de bons ratios financiers, ce qui leur a permis de mieux encaisser le choc.

Ces collectivités en « bonne santé financière » ne semblent pas exprimer de difficultés pour 2021 en raison du maintien de leurs recettes, des compensations par l'Etat et des hausses de fiscalité qui sont parfois envisagées. La quasi-totalité des groupements intercommunaux interrogés prévoient également de maintenir les investissements prévus.

Une autre [enquête de l'AMF](#) et de La Banque des territoires, dont les premiers résultats ont été présentés début février, montre que les communes et intercommunalités prévoient majoritairement le maintien de leurs projets en 2021 voire une progression, dans l'objectif de soutenir leur territoire : c'est le cas d'environ 9 communes sur 10 et de 8 EPCI sur 10.

Graphiques 3,4&5 : Résultats de l'enquête de l'AMF sur les projets d'investissement en 2021



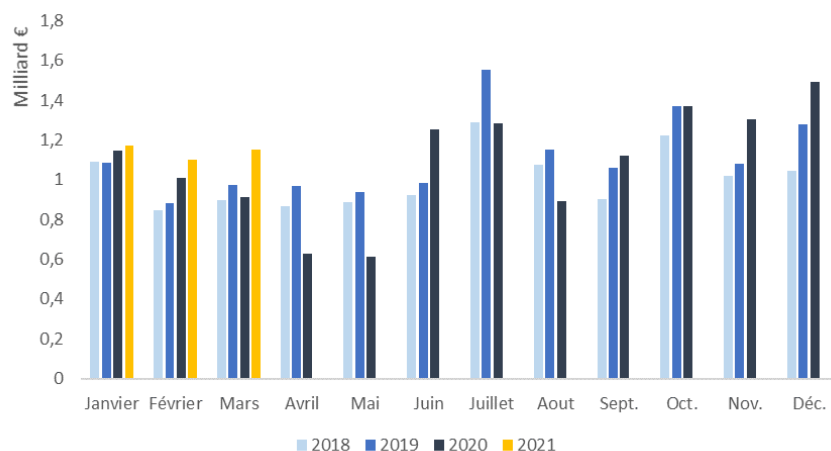
Source : enquête AMF-La banque des territoires

Une situation plus contrastée pour les départements

Dynamique solide des droits de mutation

Les finances départementales sont moins résilientes que celles des autres niveaux de collectivités. Leurs dépenses sont en effet composées majoritairement de dépenses sociales et sont soumises à de fortes tensions en temps de crise. Elles bénéficient toutefois d'une recette particulièrement dynamique depuis plusieurs années : les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sur les transactions immobilières. Ils ont démontré une solide capacité de résistance en 2020 mais cette recette reste très volatile en cas de retournement de marché. Malgré la crise sanitaire et les confinements, le produit des DMTO ne recule cependant que de -2,2% pour s'établir à 13 Md€ en 2020. Le début 2021 témoigne d'un retour du dynamisme du marché immobilier avec une croissance de +11% sur le 1^{er} trimestre.

Graphique 6 : Evolution des droits de mutation des départements



Source : [données du CGEDD](#) traitées par la FNTF

Progression des dépenses sociales

Les dépenses sociales représentent environ 60% du budget des départements. Elles augmentent logiquement en temps de crise économique. Après plusieurs trimestres de relative stabilité, leur hausse s'est accélérée dès la fin du 1^{er} trimestre 2020 et le début de la crise sanitaire. A fin septembre 2020, le nombre de bénéficiaires du RSA croît de +9% avec des dépenses en hausse de +13% sur un an. Compte tenu du soutien de l'Etat à l'économie et aux entreprises, ces progressions restent assez contenues mais il est à craindre qu'une fois ces aides levées, les dépenses de RSA croissent plus fortement, grevant une partie de l'épargne brute des départements.

Graphique 7 : Evolution des bénéficiaires et dépenses du RSA



Source : CAF - [RSA Conjoncture](#)

L'approche des élections départementales (juin 2021) peut également créer une période d'attentisme sur les investissements. Les exécutifs devront donc être opérationnels au plus vite pour relancer les appels d'offres et engager de nouveaux projets.

Quelle contribution future des collectivités au redressement des comptes publics ?

Les collectivités, impactées par la crise, ont fait preuve de résilience et conservent des capacités pour investir et participer à la relance de l'économie. Toutefois à moyen terme, elles pourraient de nouveau être mises à contribution pour participer à l'effort de redressement des comptes publics.

Dans son [Programme de stabilité 2021-2027](#) le gouvernement envisage en effet pour les Administrations publiques locales (APUL) un retour à un solde de financement positif entre 2023 et 2027 après un solde négatif en 2020 et 2021 et un solde à l'équilibre en 2022. Ces objectifs impliquent des efforts sur les dépenses de fonctionnement notamment. Il est envisagé une croissance de l'investissement des APUL de +7,3% en 2021 et +5,3% en 2022 et sur le champ plus restrictif des collectivités locales, une progression des dépenses de fonctionnement limitée à +1,6% en 2021 et +1,5% en 2022.

Cette ambition d'encadrement des dépenses de fonctionnement est confirmée par le ministre du budget Olivier Dussopt qui souhaite reprendre la dynamique des contrats de Cahors (qui prévoyaient le plafonnement de l'augmentation des dépenses de fonctionnement à +1,2% par an) en y apportant des aménagements.

Le rapport rendu par Jean Arthuis « [Nos finances publiques post-Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu](#) » en mars 2021 va dans le même sens. Il est proposé de s'appuyer sur cette forme de contractualisation pour fixer des objectifs de progression pluriannuels en y associant un maximum de collectivités et en élargissant le champ aux budgets annexes.

Dans cette perspective, il sera essentiel de maintenir des marges de manœuvre aux collectivités pour leurs investissements et le maintien en état du large patrimoine qu'elles doivent entretenir. La période d'austérité du milieu de la décennie précédente avait généré un sacrifice de l'investissement local avec des conséquences néfastes sur l'état du patrimoine

Les collectivités ont la capacité à s'adapter aux crises. Leurs fondamentaux solides, leur bonne gestion et les aides de l'Etat leur permettront de sortir rapidement de la crise actuelle. Leur rôle contracyclique dans la relance de l'économie sera plus que jamais indispensable au cours des prochains mois et années et cela passe par le lancement rapide de projets notamment dans la transition écologique. Elles doivent également maintenir leurs efforts de gestion car l'Etat ne manquera pas de les associer aux efforts de redressement des comptes publics. Les années récentes (2018-2019) ont d'ailleurs prouvé que des dépenses de fonctionnement maîtrisées et un investissement dynamique étaient compatibles et essentiels à la dynamique des territoires.

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