

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2021

Fascicule 1

Rapport sur la situation financière
et la gestion des collectivités territoriales
et de leurs établissements publics en 2020

Juin 2021

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	9
Synthèse	11
Introduction.....	17
Chapitre I L'incidence globale de la crise sur les finances publiques locales.....	19
I - Une dégradation des finances publiques locales moindre qu'anticipé	21
A - Une dégradation inédite des finances publiques, moins prononcée pour les collectivités locales	21
B - Des dispositifs exceptionnels de soutien de l'État aux collectivités moins mobilisés qu'anticipé.....	22
II - Des pertes de recettes atténuées par la stabilité des produits fiscaux et par les mesures de soutien de l'État	26
A - Une stabilisation des recettes fiscales à périmètre constant.....	27
B - Une baisse sensible des recettes tarifaires et domaniales	32
C - Des transferts financiers de l'État de nouveau en progression en 2020	34
III - Des charges de fonctionnement en légère hausse à périmètre constant	41
A - Une hausse modérée permise par les économies de fonctionnement liées au contexte sanitaire	41
B - La suspension du dispositif de contractualisation	43
IV - Une dégradation financière dans l'ensemble limitée, mais des situations hétérogènes	44
A - Une dégradation de la situation financière globalement mesurée	44
B - Une diversité de situations et de risques qui implique des mesures de soutien spécifiques	47
Chapitre II Une diversité croissante de situations entre catégories de collectivités	55
I - Le bloc communal : une incidence de la crise sanitaire modérée mais très hétérogène.....	57
A - Des recettes affectées par la crise, à des niveaux très variables	58
B - Une stabilisation des charges de fonctionnement	64

C - Une épargne en repli, mais une forte disparité constatée selon les strates démographiques	69
D - Des dépenses d'investissement qui reculent	71
E - Une dette des EPCI en augmentation	72
F - Le bloc communal face à la crise sanitaire	73
II - Les départements : des dépenses sociales dynamiques sous l'effet de la crise	74
A - Des produits de fonctionnement en légère hausse à périmètre constant	76
B - La croissance soutenue des charges de fonctionnement	83
C - Un recul sensible du niveau d'épargne	90
D - Des investissements maintenus à un haut niveau	91
E - Le recours à l'endettement pour soutenir l'investissement	94
F - Les départements face à la crise sanitaire	95
III - Les régions : un effort important en matière d'investissement dans le cadre de la réponse à la crise sanitaire	97
A - Une baisse des produits de fonctionnement liée à la recentralisation de la compétence apprentissage et à la crise sanitaire	97
B - Une baisse des charges de fonctionnement, en dépit d'une hausse des dépenses de personnel	104
C - Une dégradation significative de l'épargne	106
D - Une forte croissance des investissements	107
E - Un endettement en forte progression	110
F - Les régions face à la crise sanitaire	111
Conclusion générale	117
Glossaire	119
Liste des abréviations	123
Annexes	125
Réponses des administrations et des organismes concernés	161

Procédures et méthodes

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

En 2021, ce rapport sur les finances publiques locales se présente sous la forme de deux fascicules. Le présent fascicule porte sur la situation financière des collectivités locales en 2020. Il prolonge l'analyse des conséquences de l'épidémie de covid 19 développée dans le fascicule 2 du précédent rapport de la Cour sur les finances locales, publié en décembre 2020. Il sera complété d'un second fascicule, publié à l'automne.

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

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

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

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

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

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

Le contenu des projets de publication est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

**

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 11 mai 2021 par la formation interjuridictions présidée par M. Vught, président, et composée de M. Martin, président de chambre régionale des comptes, conseiller maître, MM. Guibert, Vallernaud, Mme Toraille, M. Duguépéroux, conseillers maîtres, MM. Roguez, Pezziardi, présidents de chambre régionale des comptes, conseillers maîtres et de Mme Bergogne, présidente de chambre régionale des comptes, conseillère référendaire, ainsi que, MM. Doumeix, Auzilleau, Rolin, Lion, rapporteurs extérieurs et Mme Le Teuff-Lefrère, vérificatrice, en tant que rapporteurs et M. Advielle, président de chambre régionale des comptes, conseiller maître, en tant que contre-rapporteur.

Il a été examiné et approuvé, le 25 mai 2021, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, président de séance, Mme Camby, rapporteure générale, MM. Morin, Andréani, Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, présidents de chambre, Mme Hirsch, Procureure générale, entendue en ses avis.

*
**

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

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire a adopté le rapport sur *Les finances publiques locales 2021 : Fascicule 1 – Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2020*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable aux ministres et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Ont participé au délibéré : MM. Morin, doyen des présidents de chambre, en remplacement du Premier président empêché, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, Mme Camby, présidents de chambre, Mme Moati, présidente de chambre maintenue, MM. Lefebvre, Mousson, Perrin, Vallernaud, Mmes de Coigny, Faugère, MM. Appia, Chailland, Mmes Hamayon, Riou-Canals, MM. Mairal, Duguépéroux, Champomier, conseillers maîtres, M. Collin, Mme Prost, M. Richier, Mme Reynier, conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Roguez, Diringer, Serre, Mme Daussin-Charpentier, présidents de chambre régionale des comptes.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Vught, président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du rapport ;

- en son rapport, Mme Camby, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Doumeix, premier conseiller de chambre régionale et territoriale des comptes, MM. Auzilleau, Lion, rapporteurs extérieurs, Mme Le Teuff-Lefrère, vérificatrice, rapporteurs de la formation interjuridictions chargée de le préparer et de M. Advielle, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes, contre-rapporteur devant cette même formation ;

- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch, Procureure générale, accompagnée de M. Rzepski, Procureur financier, dirigeant le ministère public à la Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d’Azur.

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

Fait à la Cour, le 21 juin 2021.

Synthèse

Dans le second fascicule de son précédent rapport sur les finances publiques locales, publié en décembre 2020, la Cour portait une première appréciation sur l'incidence de la crise sanitaire sur les collectivités locales. Son analyse s'appuyait sur une enquête auprès des 321 collectivités et groupements concernés par le dispositif de contractualisation mis en place en 2018. Parallèlement, les chambres régionales des comptes avaient analysé les budgets votés par ces collectivités et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en 2020. Enfin, ces éléments avaient été mis en regard des données comptables d'exécution provisoire des collectivités disponibles successivement au 30 juin 2020, au 31 août et au 30 septembre.

Le présent fascicule prolonge et complète cette analyse en s'appuyant en particulier sur les données de comptabilité publique locale relatives à l'exercice 2020, dont celles relatives aux budgets annexes, ainsi que sur les données de comptabilité nationale.

Si la situation financière du secteur public local s'est dégradée en 2020, sous l'effet de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales, plusieurs facteurs ont contribué à limiter l'ampleur de cette dégradation. Fin 2020, la situation globale des finances publiques locales se rapprochait de celle de 2018, avec toutefois des différences sensibles d'une collectivité à l'autre, liées aux structures respectives de leurs charges et de leurs produits.

Une dégradation des finances publiques locales moindre qu'anticipé

La crise sanitaire a fortement affecté les finances publiques en 2020, en particulier les comptes de l'État et des organismes de sécurité sociale, conduisant à une hausse inédite de la dette publique (+ 270,6 Md€) et du besoin de financement (+ 136,8 Md€). Si le choc est moins prononcé pour les collectivités locales (respectivement + 5,3 Md€ et + 1,2 Md€), il n'en demeure pas moins atypique, interrompant plusieurs années de contexte favorable qui avaient vu leur épargne progresser de près de 10 Md€ en cinq ans¹.

¹ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, fascicule 1*, juin 2020.

*Des pertes de recettes atténuées par la stabilité des produits fiscaux
et par les mesures de soutien de l'État*

Les produits de fonctionnement des collectivités territoriales ont diminué à périmètre constant de 0,8 % en 2020, alors que le PIB national se repliait de 8,3 %. Plusieurs facteurs ont contribué à atténuer l'incidence de la crise sanitaire sur les recettes des collectivités.

Peu sensibles à la conjoncture économique, les produits des taxes foncières et d'habitation ont progressé de 1,9 % grâce au dynamisme des bases, les taux moyens ayant très légèrement diminué en 2020. Les produits de la fiscalité économique, en hausse de 3,0 %, ont également été préservés, tandis que la diminution des produits des autres impôts et taxes (- 2,2 %) a été atténuée par les garanties propres aux impôts transférés en compensation de transferts de compétences.

La crise sanitaire et économique a, par ailleurs, conduit l'État à mettre en place plusieurs dispositifs de soutien spécifiques, mobilisés à hauteur de 711 M€ en 2020, dont 405 M€ de crédits budgétaires et 307 M€ d'avances remboursables. Certaines de ces mesures ont vocation à être mises en œuvre ou prolongées en 2021.

L'ensemble des transferts de l'État aux collectivités territoriales augmente ainsi de 2,0 Md€ en 2020. Leur progression repose, en premier lieu, sur l'accroissement des contreparties de dégrèvements (+ 4,0 Md€) en raison de la poursuite du déploiement de la réforme de la taxe d'habitation.

À l'inverse, les collectivités ont subi une perte de recettes domaniales et de recettes tarifaires, alors que ces dernières n'ont pas été intégrées aux dispositifs exceptionnels de compensation.

Le caractère modéré de la perte de recettes observée en 2020 résulte également du report, sur 2021, d'une partie des effets de la crise. Tel est le cas des produits de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), dont les modalités de versement occasionnent un décalage des versements d'une à deux années. Si les régions ne sont plus concernées, les EPCI et les départements pourraient ainsi connaître une baisse de cette recette dès 2021.

Des charges de fonctionnement en légère progression

Les charges de fonctionnement des collectivités locales ont augmenté de 1,3 % en 2020 à périmètre constant.

Les économies liées aux achats de biens et services, lesquels diminuent de 3,2 %, ont été supérieures aux surcoûts engendrés par les acquisitions d'équipements et matériels de protection. Les collectivités ont, comme ces deux dernières années, bénéficié de conditions d'emprunt très favorables, permettant de poursuivre la baisse de leurs charges financières.

Parmi les charges en hausse, les charges liées aux aides à la personne et aux frais d'hébergement, qui concernent avant tout les départements, ont augmenté de 4,0 %, alors que les dépenses de personnel ont progressé de 1,1 %. Les collectivités ont également augmenté fortement leurs subventions de fonctionnement (+ 9,2 %).

*Une dégradation financière dans l'ensemble limitée,
mais le constat de situations hétérogènes*

L'épargne brute globale des collectivités locales a diminué de 10,3 % en 2020, pour atteindre 35,0 Md€, soit un niveau proche de celui de 2018 (35,9 Md€).

Les dépenses d'investissement se sont contractées de 7,1 %, soit une baisse quasi identique à celle observée en 2014, précédente année électorale pour les communes et leurs groupements. La diminution des dépenses d'équipement est toutefois plus prononcée (- 12,9 %) et partiellement compensée par la hausse des subventions d'équipement (+ 12,0 %). De plus, le niveau des dépenses d'investissement des collectivités était supérieur, en 2020, à celui de 2014.

L'encours de la dette des collectivités locales augmente de 5,3 Md€ (+ 3,0 %), pour atteindre 181,2 Md€. Cette progression est comparable à celle observée en quatre ans entre 2015 et 2019 (+ 5,4 Md€), mais elle reste très modérée au regard de la hausse de 270,6 Md€ de la dette publique en 2020. Ce surplus d'emprunt a principalement contribué à alimenter leur fonds de roulement. Il pourrait s'expliquer par un recours anticipé à l'emprunt, mais aussi par des retards dans la réalisation des projets d'investissement.

Ainsi que la Cour le relevait dans ses précédents rapports, la situation financière globale des collectivités recouvre une diversité de situations entre catégories de collectivités et au sein de chacune d'elles. Alors que la crise sanitaire se poursuit et que certains secteurs – transport, tourisme – ou services – équipements culturels ou sportifs – sont encore fortement affectés, l'analyse de la situation des collectivités en 2020 doit être l'occasion d'identifier les plus fragilisées et de mettre en place des dispositifs de soutien adaptés.

Un bloc communal affecté par la crise, qui touche plus fortement les plus grandes collectivités

Les collectivités du **bloc communal** offrent une situation contrastée.

Une lecture globale montre un impact réel de la crise. Leurs dépenses de fonctionnement ont certes légèrement baissé (- 0,3 %), à la faveur du ralentissement, voire de la fermeture de nombreux services,

tandis que les recettes fiscales ont conservé une dynamique favorable, l'État ayant apporté une compensation en cas de pertes fiscales et domaniales. Cependant, les produits de fonctionnement (- 1,3 %) se sont contractés plus fortement que les charges, nombre de recettes n'ayant pas bénéficié totalement des compensations de l'État.

Dans ce contexte, l'épargne brute connaît un repli (- 5,5 %), plus marqué pour les communes que pour les EPCI.

Une disparité importante apparaît en fonction de la strate démographique. Les communes ou groupements intercommunaux les plus peuplés, assumant des charges de centralité et plus concernés par la baisse sensible de recettes essentielles (recettes d'exploitation et versement mobilité notamment), ont été plus fortement affectés par le contexte économique et sanitaire.

Cette relative dégradation des équilibres, associée à une mise en place retardée des nouveaux exécutifs, a freiné la mise en place des nouveaux programmes et l'engagement de nouvelles opérations. Ainsi, les dépenses d'investissement du bloc communal, qui ont contribué au soutien à l'économie locale, *via* notamment la participation aux fonds d'urgence régionaux, reculent de 14,8 %.

Les départements : des dépenses sociales dynamiques et des recettes relativement préservées

La situation des **départements** s'est dégradée en 2020. Les effets de la crise se traduisent dans la progression de leurs dépenses sociales (+ 3,9 %), particulièrement celle du revenu de solidarité active (+ 6,7 %). Elles représentent une part croissante de leurs dépenses de fonctionnement (56,2 %), renforçant leur rigidité.

Leurs recettes, bien que dépendantes de la conjoncture économique, ont légèrement augmenté à périmètre constant (+ 0,5 %). La baisse du produit des droits de mutation à titre onéreux a été limitée (- 1,7 %). En conséquence, le mécanisme d'avances de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), principale mesure de soutien de l'État en faveur des départements, a été peu mobilisé.

L'épargne globale recule fortement, mais elle demeure à un niveau significatif, permettant une nouvelle hausse des investissements (+ 1,5 %).

Ces derniers ont été financés par une augmentation du recours à l'emprunt (+ 57,2 %, soit + 1,4 Md€). Si l'encours de dette progresse de 3,4 %, conduisant leur ratio de désendettement à se dégrader légèrement

pour atteindre 4,1 années, ce dernier reste néanmoins très inférieur au seuil d'alerte de 10 ans.

La dégradation de la situation a été plus prononcée pour les départements de plus d'un million d'habitants, dont les recettes ont diminué, alors que leurs dépenses progressaient nettement (+ 4,0 %). Cette strate a subi les effets de la crise avec à la fois une baisse de leurs produits de DMTO (- 4,6 %) et des dépenses sociales dynamiques (+ 4,9 %).

Les régions : un recours à l'emprunt plus que doublé pour financer des dépenses d'investissement accrues en raison de la crise sanitaire

Dans l'ensemble, les **régions** ont vu leur situation financière se dégrader en 2020, rompant avec la tendance des années précédentes.

Cette dégradation est principalement la conséquence de la crise sanitaire, qui a provoqué une baisse de leurs produits réels de fonctionnement, sans mise en place de mesures de soutien de l'État autres que sur les recettes spécifiques des collectivités de Corse et d'Outre-mer. Cette baisse de recettes de fonctionnement de 2,1 Md€ comprend toutefois 1,7 Md€ de compensation à l'État de la recentralisation de la compétence apprentissage, soit une évolution de - 0,4 Md€ à périmètre constant.

Cette diminution de leurs produits réels de fonctionnement est trois fois plus importante que celle de leurs charges réelles de fonctionnement (- 0,7 Md€, prenant en compte la diminution des dépenses d'apprentissage, soit + 1 Md€ à isopérimètre), entraînant ainsi une chute de leur épargne brute de près de 22 %.

Dans le même temps, prolongeant la tendance observée depuis deux ans et renforcée par leurs actions de soutien aux entreprises et acteurs du développement économique dans le cadre de la réponse à la crise sanitaire, leurs dépenses réelles d'investissement ont crû de 1,7 Md€ (+14,9%). Ces dépenses incluent leur participation aux fonds de solidarité : contribution de 500 M€ au fonds national de solidarité, très majoritairement imputées en section d'investissement², et 94 M€ effectivement consommés par les fonds

² Dans son rapport public annuel 2021, la Cour recommandait d'imputer la contribution des collectivités au fonds de solidarité en dépenses de fonctionnement. En 2020, seules les contributions de deux régions, pour un total de 57,8 M€, ont été comptabilisées en section de fonctionnement suite au refus des payeurs régionaux concernés de les imputer en investissement. À cet égard, les versements des régions à l'État au titre du fonds de solidarité ont été enregistrés par le comptable national en « transferts courants entre administrations publiques » et non en « transferts en capital ». Un ajustement des comptes locaux pour imputer l'ensemble de ces versements en section de fonctionnement se traduirait par une dégradation de l'épargne brute des régions de 28 % en 2020 (- 22 % sans retraitement) et une hausse des dépenses d'investissement de 11 % (+ 15 % sans retraitement).

régionaux mis en place en partenariat avec la Banque des territoires (pour 215 M€ de prêts accordés aux entreprises).

Elles ont alors été conduites à augmenter leur recours à l'emprunt de 2,7 Md€ par rapport à 2019 (de 2,0 à 4,7 Md€), soit + 131 %, en recourant, notamment, à des émissions obligataires pour un montant total de 2 Md€.

Après plusieurs années d'amélioration, la capacité de désendettement globale des régions s'est ainsi dégradée, passant de 4,3 ans à 6 ans. Cette tendance générale traduit cependant des différences sensibles de situations, le ratio de désendettement des régions allant de 2,6 ans à 25,8 ans.

Introduction

L'article L. 132-8 du code des juridictions financières, introduit par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport, organisé cette année en deux fascicules publiés séparément, est remis au Gouvernement et au Parlement.

Le présent fascicule est consacré à l'analyse des comptes de gestion des collectivités locales en 2020 et à l'évolution de leur situation financière. S'appuyant sur les données définitives de comptabilité publique locale pour l'exercice 2020, il prolonge et complète l'analyse développée dans le fascicule 2 du rapport de 2020 à partir des données alors à disposition, et publié en décembre dernier.

Il est organisé en deux chapitres comprenant chacun trois parties.

Le premier chapitre porte sur la situation d'ensemble des collectivités locales à l'issue d'un exercice 2020 marqué par la crise sanitaire et ses conséquences économiques et sociales. Alors que les comptes de l'État et des organismes de sécurité sociale ont été fortement affectés, les pertes de recettes des collectivités ont été atténuées par les mesures de soutien de l'État (I), ainsi que par la stabilité des produits fiscaux, malgré des pertes de recettes tarifaires et domaniales (II). Dans le même temps, les charges de fonctionnement ont légèrement augmenté, alors que le dispositif de contractualisation prévu par la loi de programmation 2018-2022 a été suspendu (III). Fin 2020, la situation globale des finances publiques locales se rapprochait de celle de 2018, mais avec des différences sensibles d'une collectivité à l'autre (IV).

Cette hétérogénéité des situations est développée par catégorie de collectivité dans le second chapitre. Les finances des communes et de leurs groupements n'ont pas été fortement fragilisées par la crise sanitaire, mais cet équilibre général ne peut masquer la disparité nette entre collectivités (I). La situation financière des départements s'est dégradée en 2020 en raison d'une croissance soutenue de leurs dépenses sociales et malgré une baisse limitée des produits de DMTO (II). En recourant massivement à l'emprunt, les régions ont accru leur effort d'investissement dans le cadre de la réponse à la crise sanitaire (III).

Chapitre I

L'incidence globale de la crise sur les finances publiques locales

La crise sanitaire a fortement affecté les finances publiques en 2020, en particulier les comptes de l'État et des organismes de sécurité sociale, conduisant à une hausse inédite de la dette publique. Si le choc est moindre qu'anticipé pour les collectivités locales, il est cependant réel, interrompant plusieurs années de contexte favorable qui avaient vu leur épargne progresser de près de 10 Md€ en cinq ans³. Les collectivités sont intervenues aux côtés de l'État pour faire face aux conséquences économiques et sociales de l'épidémie. Cette progression des dépenses d'intervention s'est accompagnée de pertes de recettes assises sur l'activité économique, de la baisse des recettes tarifaires et de surcoûts liés au maintien de l'activité des services.

Les estimations initiales, telles que celles formulées en juillet 2020 dans le rapport dit Cazeneuve⁴, qui avaient accompagné la mise en place de mesures de soutien spécifiques en troisième loi de finances rectificative, anticipaient une perte d'épargne de 7,2 Md€, soit de l'ordre de - 20 %, dont 5,1 Md€ de pertes de recettes et 2,2 Md€ de dépenses nettes supplémentaires.

³ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, fascicule 1*. La Documentation française, juin 2020, 190 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁴ Rapport élaboré dans le cadre de la mission confiée par le Premier ministre au président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, Jean René Cazeneuve, sur l'*impact de la crise du covid-19 sur les finances locales*, juillet 2020.

Dans le fascicule 2 de son rapport 2020 sur les finances publiques locales⁵, la Cour a procédé à une première évaluation de l'incidence de la crise sanitaire sur les collectivités locales, en s'appuyant sur une enquête conduite auprès des 321 collectivités et groupements concernés par le dispositif de contractualisation mis en place en 2018, sur une analyse des budgets locaux par les chambres régionales des comptes et sur les données comptables d'exécution provisoire des collectivités disponibles successivement au 30 juin 2020, au 31 août et au 30 septembre.

Les collectivités interrogées pendant l'été 2020 anticipaient ainsi des pertes significatives d'épargne, de 30 % pour les communes et leurs groupements, de 45 % pour les départements et de 50 % pour les régions. Ainsi que l'indiquait la Cour, ces hypothèses apparaissaient pessimistes au regard des données comptables provisoires ainsi que des projections formulées par le rapport Cazeneuve, alors que, depuis sa publication, les hypothèses macroéconomiques avaient été révisées dans un sens plus favorable⁶.

Alors que la crise a fortement affecté les finances publiques, conduisant à une augmentation de la dette publique de 270,6 Md€, les collectivités locales ont été relativement épargnées en comparaison de l'État et des organismes de sécurité sociales (I). Les données comptables définitives font état d'une diminution de l'épargne globale des collectivités locales de 10,3 % en 2020 (- 4,0 Md€), soit une dégradation sensiblement moindre que les estimations initiales. La diminution des recettes a été atténuée par la stabilité des produits fiscaux et les mesures de soutien mises en place par l'État, conduisant à une nouvelle hausse des transferts aux collectivités (II). Hors effets de périmètre, les dépenses de fonctionnement ont légèrement progressé en 2020, dernière année de mise en œuvre – interrompue – du dispositif de contractualisation dit de Cahors (III). Si l'épargne globale des collectivités locales est proche, fin 2020, de son niveau de 2018, une forte hétérogénéité subsiste d'une collectivité à l'autre, dans un contexte encore incertain, et appelle à une attention soutenue aux secteurs les plus fragilisés (IV).

⁵ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, fascicule 2*. La Documentation française, décembre 2020, 118 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁶ Dans son point de conjoncture du 2 décembre 2020, l'Insee anticipe une baisse du PIB d'environ 9 % en 2020, alors que le rapport Cazeneuve s'appuie sur un scénario central d'une chute du PIB de 11 %.

I - Une dégradation des finances publiques locales moindre qu'anticipé

A - Une dégradation inédite des finances publiques, moins prononcée pour les collectivités locales

1 - Une dégradation inédite des finances publiques

La crise de la covid 19, à travers les mesures mises en place pour endiguer la pandémie, a fortement affecté l'économie nationale et conduit à une contraction du produit intérieur brut de 8,3 % en 2020⁷. À titre de comparaison, la crise économique de 2008-2009 avait entraîné un recul du PIB de 2,9% en 2009, après une quasi-stagnation en 2018 (+ 0,3 %).

Les administrations publiques, affectées en particulier par la diminution de leurs recettes fiscales et la hausse de leurs charges sociales, sont intervenues massivement pour limiter les effets de la situation sanitaire et économique sur les ménages et les entreprises.

Selon les dernières estimations de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), le déficit public a ainsi atteint 9,2 % du produit intérieur brut (PIB) en 2020, après 3,1 % en 2019, tandis que la dette augmentait de 270,6 Md€, pour atteindre 115,7 % du PIB.

Alors qu'un rebond de l'activité économique est attendu en 2021, la poursuite de la crise sanitaire et l'ampleur de son incidence sur les comptes publics ne laissent pas entrevoir de retour à une situation pré-crise avant plusieurs années.

2 - Des administrations publiques inégalement affectées

Cette dégradation historique n'a pas atteint de manière identique les administrations publiques.

Ainsi, selon les données de comptabilité nationale, l'augmentation du besoin de financement de 136,8 Md€ résulte principalement de l'État (pour 71,3 Md€ hors reprise de dette de la SNCF Réseaux) et des administrations de sécurité sociale (- 62,8 Md€), tandis que le solde des collectivités locales se dégradait de 1,2 Md€.

⁷ Insee, note de conjoncture du 29 janvier 2021.

La hausse de la dette publique de 270,6 Md€ est principalement provenue de l'État (+ 177,3 Md€) et des administrations de sécurité sociale (+ 75,2 Md€). Les administrations publiques locales ont contribué à hauteur de 19,5 Md€ à la hausse de la dette, cependant, mais l'essentiel de cette hausse provient de la Société du Grand Paris (+ 11,0 Md€) et d'Île-de-France Mobilités (+ 1,5 Md€), qui ne relèvent pas du périmètre des collectivités territoriales.

Si, comparativement aux comptes de l'État et des organismes de sécurité sociale, les collectivités locales ont été relativement épargnées, cette mise en perspective ne doit pas occulter l'impact réel pour les finances publiques locales, interrompant plusieurs années de contexte favorable qui avaient vu leur épargne progresser de près de 10 Md€ en cinq ans.

Au-delà des tendances globales analysées ci-après dans le chapitre I, la grande diversité de situations d'une collectivité à l'autre se traduit par une forte hétérogénéité des effets de la crise selon la structure des recettes et dépenses de la collectivité considérée (cf. chapitre II).

L'incidence de la crise sur les finances publiques locales a, par ailleurs, été atténuée par la mise en place, par l'État, de dispositifs de soutien spécifiques, se traduisant, dans les comptes nationaux, par un transfert de charges important entre administrations publiques.

B - Des dispositifs exceptionnels de soutien de l'État aux collectivités moins mobilisés qu'anticipé

1 - Des mesures de soutien rapidement mises en œuvre

La crise sanitaire et économique a conduit l'État à mettre en place plusieurs dispositifs de soutien aux collectivités territoriales, détaillées à l'annexe n° 11.

Au-delà des mesures d'urgence, les principales ouvertures de crédits relèvent de dispositions de la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020⁸ (LFR 3).

La LFR 3 a ainsi créé quatre prélèvements sur recettes exceptionnels à destination des collectivités du bloc communal, des régions d'outre-mer, de la collectivité de Corse et des collectivités d'outre-mer. Initialement dotés de 1,1 Md€ (dont 425 M€ destinés à Île-de-France Mobilités), ces dispositifs visaient à compenser, pour chaque collectivité concernée, les pertes observées sur un panier de recettes en 2020 au regard de la moyenne de ces mêmes recettes sur la période 2017- 2019.

⁸ Loi n° 2020- 935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

La LFR 3 a également créé un dispositif d'avances remboursables à destination des départements à hauteur de 2 Md€, selon un principe de « filet de sécurité » comparable à celui précédemment décrit, mais optionnel et portant sur les seules recettes de DMTO.

La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), initialement dotée de 570 M€, a été complétée d'une DSIL exceptionnelle dotée d'un milliard d'euros en autorisations d'engagement afin d'accompagner les projets d'investissement des communes et de leurs groupements.

Plusieurs mesures de soutien complémentaires ont été prises dans le cadre de la quatrième loi de finances rectificative du 30 novembre 2020⁹.

Les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ont été augmentés de 200 M€ pour la réactivation du fonds de stabilisation des départements¹⁰. Les discussions avec l'Assemblée des départements de France ont toutefois conduit à ne verser que 115 M€ en 2020, les 85 M€ restants étant reportés pour abonder le fonds en 2021.

La loi a également créé un concours exceptionnel à l'achat des masques à destination du grand public par les collectivités, doté de 60 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 40 M€ en crédits de paiements (CP), destiné à financer cette mesure de soutien annoncée par le Premier ministre en début de crise et dont les conditions de mise en œuvre avaient été précisées par une instruction du 6 mai 2020.

Enfin, des mesures spécifiques ont été adoptées en soutien aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM), dont Île-de-France Mobilités (cf. partie III).

À l'exception de la contribution aux achats de masques¹¹, ces mesures ont été mises en œuvre peu après leur adoption, conduisant au versement d'acomptes dès 2020, établis sur la base de données comptables provisoires et de projections financières.

⁹ Loi n° 2020- 1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

¹⁰ Créé par la loi de finances initiale pour 2019, le fonds de stabilisation des départements est un dispositif vertical de soutien aux départements de métropole et d'outre-mer connaissant une situation financière dégradée au regard des charges induites par le financement des allocations individuelles de solidarité. L'article 261 de la loi de finances initiale pour 2019 précisait les modalités de répartition de ce fonds, créé pour les années 2019 à 2021 et doté, selon ce même article, de 115 M€ par an.

¹¹ Cf. la note d'exécution budgétaire 2020 relative à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, annexé au rapport de la Cour sur l'exécution du budget de l'État en 2020.

2 - Des pertes de recettes modérées, conduisant à une mobilisation partielle des crédits

L'évolution de la conjoncture économique au cours de l'année 2020 a conduit à revoir à la baisse les crédits de certains de ces dispositifs de soutien en quatrième loi de finances rectificative. Les montants exécutés s'avèrent sensiblement inférieurs aux ouvertures de crédits.

**Tableau n° 1 : mesures de soutien de l'État aux collectivités en 2020
(hors Île-de-France Mobilités)**

(En M€)	AE ouvert s	CP ouvert s	AE consomm és	CP consomm és	Com ptes locau x
Compensations de pertes de recettes (acomptes)	246	246	153	153	121
Bloc communal (art. 21 LFR3)*	200	200	124	124	88
Régions d'outre-mer (art. 22 LFR3)	37	37	27	27	30
Corse (art. 23 LFR3)	8	8	0	0	2
Collectivités d'outre-mer (art. 24 LFR3)	1	1	1	1	1
Compensations de pertes de recettes (montant estimé)	-	-	-	-	266
Dont montant estimé pour le bloc communal	-	-	-	-	200
DSIL exceptionnelle	950	0	571	9	9
Achat de masques	135	135	134	129	129
Total transferts financiers	1 331	381	858	291	405
Avances de DMTO	500	500	395	395	307
Avances aux AOM	750	750	0	0	0
Total avances aux collectivités	1 250	1 250	395	395	307
Mesures de soutien de l'État (transferts et avances)	2 581	1 631	1 253	686	711

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP et direction du budget

Note : * Hors Île-de-France Mobilités. Les données en AE/CP incluent les compensations aux syndicats mixtes de transport et de tourisme (VI et VIII de l'art. 21 LFR3), estimées à 34,8 M€ par la DGCL.

Le dispositif de compensation de pertes de recettes¹² a donné lieu au versement de 121 M€ d'acomptes en 2020¹³, établis à partir des comptes provisoires au 31 août. Le montant de ces acomptes correspondait à la moitié de celui des pertes de recettes prévisionnelles. Le montant définitif des compensations n'était pas disponible à la date de dépôt du présent rapport. Cependant, les collectivités étaient tenues de rattacher à leurs comptes 2020 l'estimation de ces compensations¹⁴. Selon la DGFIP, ces dernières pourraient atteindre 200 M€ pour les collectivités du bloc communal. Plus de 4 300 communes et près de 70 EPCI à fiscalité propre devraient ainsi bénéficier de ce mécanisme. À défaut de données disponibles, les compensations octroyées aux autres catégories de collectivités peuvent être estimées à deux fois l'acompte perçu, soit un montant total de compensations estimé à 266 M€.

La DSIL exceptionnelle a donné lieu à la consommation de 571 M€ en AE et 9 M€ en CP. Ainsi que le souligne la direction du budget, les crédits ouverts avaient, dès leur origine, vocation à être consommés en 2020 et en 2021, conformément au souhait du législateur, justifié par l'incertitude portant sur le rythme de consommation des AE en 2020 et la volonté de sécuriser l'engagement de l'État à l'égard des collectivités territoriales. La faible consommation de CP tient à la nature même des dotations de soutien à l'investissement, qui implique un décalage entre AE et CP lié à la durée de réalisation des projets.

Les achats de masques des collectivités ont été compensés à hauteur de 129 M€, remboursements amenés à se poursuivre en 2021 au regard d'un volume des demandes formulées supérieur à 210 M€.

Enfin, les départements ont perçu 307 M€ d'avances de produits de DMTO en 2020 (cf. partie relative aux départements dans le chapitre II).

¹² Articles 21 à 24 de la troisième loi de finances rectificative.

¹³ 88 M€ au titre de l'article 21 (collectivités du bloc communal), 29,6 M€ au titre de l'article 22 (Mayotte), 2,2 M€ au titre de l'article 23 (Corse) et 1,4 M€ au titre de l'article 24 (collectivités d'outre-mer) de la LFR 3. À ces montants s'ajoutent 34,8 M€ d'acomptes versés aux syndicats mixtes de tourisme et de transport (VI et VIII de l'art. 21 LFR3).

¹⁴ En tenant compte des acomptes perçus. Les compensations définitives seront établies à partir des comptes définitifs 2020 des collectivités et donneront lieu à un versement en 2021. Ce dernier, complémentaire de l'acompte versé en 2020, est indépendant des rattachements effectués par les collectivités à la clôture de leurs comptes 2020.

Les avances aux autorités organisatrices de la mobilité n'ont pas donné lieu à des mouvements de crédits du fait de leur création en fin d'exercice, en quatrième loi de finances rectificative¹⁵.

En définitive, les soutiens exceptionnels de l'État aux collectivités se sont donc élevés à 711 M€ en 2020, dont 405 M€ de compensations et 307 M€ d'avances remboursables.

Certaines de ces mesures ont, toutefois, vocation à être mises en œuvre ou prolongées en 2021, telles que la contribution aux achats de masques, la DSIL exceptionnelle ou les avances aux AOM. Plusieurs mesures ponctuelles ont, par ailleurs, été adoptées en loi de finances initiale pour 2021, ainsi que la prorogation du filet de sécurité pour les recettes fiscales du bloc communal.

II - Des pertes de recettes atténuées par la stabilité des produits fiscaux et par les mesures de soutien de l'État

Les produits réels de fonctionnement des collectivités locales ont diminué de 4,1 Md€ en 2020 (- 1,8 %). Une partie de cette baisse résulte de deux effets de périmètre, liés respectivement à la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) à La Réunion, à compter du 1^{er} janvier 2020 (- 0,6 Md€), et à la réforme de l'apprentissage (- 1,7 Md€). Après neutralisation, les produits de fonctionnement ont diminué de seulement 0,8 % en 2020 à périmètre constant (- 1,8 Md€).

La progression des produits de la fiscalité locale (+ 2,1 %), l'activation de dispositifs de garantie de certaines ressources, la hausse des concours de l'État et une sensibilité moindre qu'anticipé de recettes à la conjoncture économique ont contribué à atténuer l'incidence de la crise sur les ressources des collectivités, alors que le PIB national se repliait de 8,3 % en 2020¹⁶.

¹⁵ Ces avances ont été versées fin janvier 2021 à 84 AOM en ayant fait la demande, pour un montant total de 575 M€.

¹⁶ Insee, note de conjoncture du 29 janvier 2021.

Tableau n° 2 : produits réels de fonctionnement des collectivités locales entre 2014 et 2020 (en Md€)

(En Md€)	2014	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020-2019
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT	206,4	219,3	225,2	223,4	1,8%	-0,8%	- 1,8
<i>Produit de la fiscalité</i>	122,1	144,4	149,2	149,5	4,1%	0,2%	+ 0,3
<i>Impôts locaux</i>	76,0	84,0	86,8	88,6	2,7%	2,1%	+ 1,8
<i>Autres impôts et taxes</i>	46,2	59,0	60,8	59,5	5,7%	-2,2%	- 1,3
<i>Fiscalité reversée</i>	0,0	1,5	1,6	1,4	nd	-11,7%	- 0,2
<i>Dotations et participations</i>	60,0	47,9	48,4	49,1	-4,2%	1,5%	+ 0,7
<i>Autres recettes</i>	24,2	26,9	27,5	24,8	2,6%	-10,1%	- 2,8

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Note : chiffrages après neutralisation de la réforme de l'apprentissage et de la recentralisation du RSA à La Réunion. Les données financières brutes et retraitées sont présentées respectivement en annexes n° 1 et 2.

A - Une stabilisation des recettes fiscales à périmètre constant

En 2020, le produit de la fiscalité perçu par les collectivités s'est contracté de 2,0 Md€, pour atteindre 147,2 Md€. Cette diminution apparente résulte de la recentralisation du RSA à La Réunion (- 0,5 Md€) et de la réforme de l'apprentissage (- 1,7 Md€). En effet, hors effets de périmètre, les produits fiscaux ont augmenté de 0,3 Md€.

Cette quasi stabilisation (+ 0,2 %), qui rompt avec les hausses successives des exercices antérieurs¹⁷, a été permise par la bonne tenue de la fiscalité locale malgré la conjoncture économique.

Les produits des autres impôts et taxes ont diminué de 2,2 % après neutralisation, les dispositifs de garantie, les décalages de versement et le dynamisme de certaines recettes ayant conduit à un recul moins prononcé que celui du PIB.

¹⁷ + 3,7 Md€ en 2016, + 4,9 Md€ en 2017, + 3,3 Md€ en 2018 (hors attribution de TVA aux régions) et + 4,8 % en 2019.

1 - Une augmentation des produits des impôts locaux communs aux ménages et aux entreprises malgré une légère diminution moyenne des taux

Perçues par le bloc communal et les départements, la taxe d'habitation et les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties sont acquittées à la fois par les professionnels et les particuliers. Cette fiscalité est basée sur la valeur locative cadastrale, révisée en 2017 s'agissant des locaux professionnels. Pour ce qui est des locaux d'habitation, la révision des valeurs locatives doit être poursuivie dans les meilleurs délais, conformément à la recommandation formulée par la Cour en 2018¹⁸.

Tableau n° 3 : produit des taxes communes aux ménages et aux entreprises perçues par le bloc communal et les départements entre 2014 et 2020

<i>en Md€</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2019-2020	
BLOC COMMUNAL									
Taxe d'habitation	20,6	21,7	21,8	22,2	22,6	23,3	23,7	+ 0,4	1,5%
Taxe sur le foncier bâti	16,8	17,8	18,4	18,8	19,4	20,3	20,8	+ 0,5	2,4%
Taxe sur le foncier non bâti	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	+ 0,0	1,3%
Ensemble des trois taxes	38,3	40,5	41,1	42,0	43,0	44,6	45,5	+ 0,8	1,9%
DÉPARTEMENTS									
Taxe sur le foncier bâti	12,5	12,7	13,6	13,9	14,2	14,2	14,5	+ 0,3	1,8%

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

S'agissant des collectivités du bloc communal, les produits de ces impôts, qui représentent près des deux tiers de leurs recettes fiscales, ont augmenté de 1,9 % en 2020. Cette hausse de 0,84 Md€ résulte tout autant de l'augmentation des produits de la taxe sur le foncier bâti (+ 0,48 Md€ soit + 2,4 %) que de ceux de la taxe d'habitation (+ 0,35 Md€ soit + 1,5 %).

¹⁸ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, septembre 2018.

Cette progression résulte, tout d'abord, de la revalorisation forfaitaire des bases d'impositions. En 2020, celle-ci s'est établie à + 0,9 % pour les bases de taxe d'habitation relative aux résidences principales, à + 1,2 % pour les bases de taxe d'habitation relatives aux résidences secondaires et aux locaux vacants et à + 1,2 % pour les bases de taxe foncière¹⁹. Elle explique plus de la moitié de l'évolution des produits de fiscalité locale en 2020.

Tableau n° 4 : part de la revalorisation forfaitaire et de l'évolution des bases dans l'évolution du produit de la fiscalité commune aux ménages et aux entreprises en 2020

Part dans l'évolution du produit	Revalorisation forfaitaire des bases	Évolution totale des bases
BLOC COMMUNAL		
<i>Taxe d'habitation</i>	58%	100%
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	51%	95%
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	90%	90%
Total	55%	99%
DÉPARTEMENTS		
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	66%	125%
Total général	57%	105%

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Lecture : l'augmentation du produit de la taxe d'habitation communale s'explique à 58 % par la revalorisation forfaitaire des bases. Ce taux est de 51 % pour la taxe sur le foncier bâti et de 90 % pour la taxe sur le foncier non bâti.

Au-delà des revalorisations forfaitaires, les bases fiscales évoluent chaque année selon la démographie et les caractéristiques des locaux taxables sur le territoire. Ainsi, à taux constant, si la revalorisation forfaitaire des bases a occasionné une hausse de produit de 0,6 Md€, leur augmentation totale s'est traduite par une hausse de 1,2 Md€.

¹⁹ À compter de 2018, le taux de revalorisation forfaitaire des bases des locaux d'habitation correspond au glissement annuel de l'indice des prix à la consommation, constaté au mois de novembre de l'année précédente. La revalorisation de 1,2 % partiellement appliquée en 2020 correspond ainsi à l'inflation constatée en novembre 2019 sur une année glissante. Alors que le PLF 2020 envisageait un gel des bases de taxe d'habitation, la loi de finances initiale a finalement établi une revalorisation à 0,9 % pour les bases de TH relatives aux résidences principales.

Cette progression s'est accompagnée d'une diminution moyenne des taux (- 0,02 point), conduisant à un accroissement du produit de fiscalité en 2020 (+ 1,1 Md€) inférieur à l'effet « bases » (+ 1,2 Md€).

La baisse a principalement porté sur le taux de la taxe départementale sur le foncier bâti, avec un taux moyen en recul de 0,08 point. La plupart des départements ont en effet maintenu leur taux de 2019, six l'ayant diminué et seuls deux l'ayant augmenté.

En année électorale et dans un contexte rendu incertain par la crise sanitaire, le taux moyen de la taxe d'habitation perçue par le bloc communal n'a presque pas évolué (diminution de 0,002 points). Les taux moyens de taxe foncière ont augmenté de manière marginale.

Tableau n° 5 : taux moyens d'imposition des taxes communes aux ménages et aux entreprises en 2019 et 2020

	Taux moyen 2019	Taux moyen 2020	Évolution 2020/2019 en point
BLOC COMMUNAL			
Taxe d'habitation	24,53%	24,53%	- 0,00
Taxe sur le foncier bâti	21,89%	21,91%	+ 0,03
Taxe sur le foncier non bâti	49,69%	49,76%	+ 0,06
Total	23,51%	23,52%	+ 0,01
DÉPARTEMENTS			
Taxe sur le foncier bâti	17,45%	17,38%	- 0,08
Total général	21,69%	21,67%	- 0,02

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Au total, bloc communal et départements confondus, le produit des impôts communs aux ménages et aux entreprises a augmenté de + 1,9 % en 2020 (+ 1,1 Md€) grâce au dynamisme des bases.

Peu sensibles à la conjoncture économique, ces impôts ont contribué à atténuer l'incidence de la crise sanitaire sur les recettes des collectivités.

2 - Une fiscalité économique préservée en 2020

En 2020, le produit des impôts économiques, qui représente plus de 20 % du total des recettes fiscales des collectivités locales, a progressé de 0,9 Md€ (+ 3,0 %), soit un montant moindre qu'en 2019 (+ 1,3 Md€) mais sensiblement plus important qu'en 2018 (+ 0,3 Md€).

Cette nouvelle progression tient principalement à l'augmentation du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) (+ 3,0 %, après + 6,8 % en 2019), alors que celle-ci représente près des deux tiers du produit des impôts économiques.

En effet, si cette ressource est, par définition, corrélée à la conjoncture économique, les modalités de détermination de la base imposable entraînent un décalage de son produit dans les comptes locaux sur les deux années suivantes²⁰. Les finances des EPCI et les départements seront donc affectées à partir de 2021²¹.

Les produits de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et des impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER) ont également été dynamiques (respectivement + 3,2 % et + 3,9 %). Selon l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), près de 40 % des intercommunalités ont recouru au dégrèvement exceptionnel de CFE, ouvert par la troisième loi de finances rectificative, au profit des PME relevant de secteurs d'activité affectés par la crise.

Dans le contexte de crise sanitaire et économique, le produit de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) a reculé de 1,2 % en 2020.

Tableau n° 6 : produits de la fiscalité économique entre 2014 et 2020

<i>en M€</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2019-2020	
CVAE	15,9	16,7	16,9	17,6	17,8	19,0	19,5	+ 0,6	3,0%
CFE	7,0	7,2	7,4	7,7	8,0	8,0	8,3	+ 0,3	3,2%
IFER	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	+ 0,1	3,9%
TASCOM	0,7	0,7	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	- 0,0	-1,2%
Total	25,1	26,1	26,6	27,7	28,0	29,3	30,2	+ 0,9	3,0%

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

²⁰ Ainsi, les déclarations des entreprises au titre de leur activité économique 2020 n'auront d'effet qu'en 2021 (au moment du versement des deux acomptes, sur une base déclarative, en juin et septembre) et 2022 – au moment de la liquidation définitive, en mai (article 1679 septies du code général des impôts).

²¹ Dans le cadre de l'accord de méthode conclu avec l'État en juillet 2020, matérialisé par l'article 8 de la loi de finances pour 2021, les régions ont obtenu le remplacement de leurs produits de CVAE par une part de TVA à compter de 2021.

3 - Une diminution modérée des produits des autres impôts et taxes

Après neutralisation des effets de périmètre, les produits des autres impôts et taxes ont diminué de 2,2 % en 2020 (- 1,3 Md€). À l'exception de la taxe sur les conventions d'assurance (+ 3,3 % soit + 0,25 Md€) et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (+ 1,9 % soit + 0,1 Md€), la quasi-totalité de ces ressources se sont contractées en 2020.

Les produits des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) n'ont diminué que de 2,3 % (- 0,4 Md€) par rapport à un exercice 2019 particulièrement favorable, l'interruption des transactions immobilières pendant les confinements, loin de constituer une perte nette, s'étant accompagnée d'une reprise dynamique et d'un effet de rattrapage favorable aux finances locales, en particulier départementales.

Les produits de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ont été affectés par la recentralisation du RSA à La Réunion et la réforme de l'apprentissage. Après neutralisation, ils diminuent de 2,6 % (- 0,3 Md€), la baisse ayant été atténuée par les dispositifs de garantie dont bénéficie une part de cette ressource affectée au titre de transferts de compétences. Selon la direction du budget, alors que les recettes nationales de la TICPE ont chuté de 15 % entre 2019 et 2020, la part revenant à l'État a ainsi diminué de près de 40 %, alors que celle affectée aux collectivités est restée relativement stable. Tel n'est pas le cas de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, dont les produits chutent de 9,0 % (- 0,2 Md€).

En dépit d'un volume global modéré²², certaines catégories de collectivités sont concernées par des baisses prononcées de leurs ressources : les baisses relatives sont particulièrement prononcées pour la taxe de séjour (- 28,0 % soit - 0,15 Md€) dont dépendent en particulier les communes touristiques, les produits des jeux (- 34,2 % soit - 0,1 Md€), la taxe sur les remontées mécaniques (- 18,0 %), ainsi que les droits de place (- 42,4 %) ou la taxe sur la publicité extérieure (- 18,6 %).

B - Une baisse sensible des recettes tarifaires et domaniales

Les recettes domaniales et tarifaires, qui concernent principalement les collectivités du bloc communal, ont été particulièrement affectées par

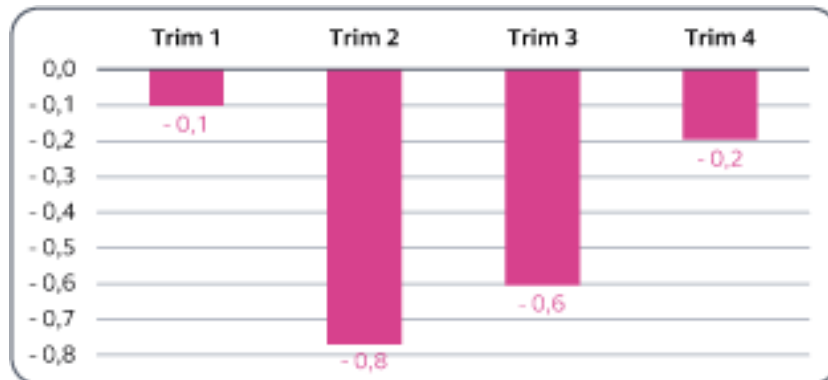
²² Ainsi que développé dans le chapitre II.

le contexte sanitaire et économique. Elles diminuent de 11,0 % en 2020 (- 2,2 Md€).

Les trois quarts de cette baisse résultent des pertes de recettes tarifaires (- 16,3 %), en diminution de 1,7 Md€ par rapport à 2019. Pour rappel, ces recettes n'ont pas été intégrées aux dispositifs exceptionnels de compensation, qui portaient sur les recettes fiscales et domaniales. Selon la direction du budget, il n'avait pas été jugé prioritaire d'étendre ce filet de sécurité aux recettes tarifaires, compte tenu de leur hétérogénéité et du fait qu'elles ne sont pas toujours directement perçues par les collectivités en raison du mode de gestion délégué. Ce montant correspond à 90 % de la perte nette de recettes de fonctionnement des collectivités locales en 2020 (- 1,8 Md€).

Selon les données comptables d'exécution en cours d'exercice, les pertes tarifaires ont principalement porté sur le deuxième trimestre, concerné par le premier confinement, et sur la période estivale.

Graphique n° 1 : répartition trimestrielle des pertes tarifaires entre 2019 et 2020 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Lecture : les recettes tarifaires perçues le premier trimestre 2020 étaient inférieures de 0,1 Md€ aux recettes tarifaires perçues le 1^{er} trimestre 2019.

Les redevances et recettes d'utilisation du domaine, qui incluent les droits de stationnement et les redevances d'occupation du domaine public, ont chuté de près de 20 % en 2020 (- 0,3 Md€), notamment en raison des mesures prises par les collectivités pour soutenir l'activité économique.

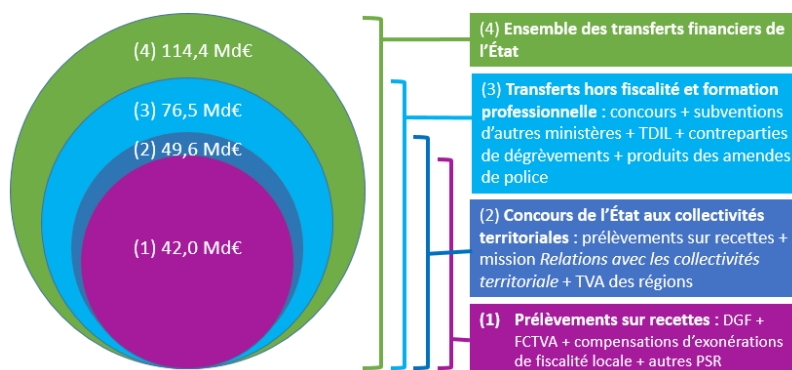
C - Des transferts financiers de l'État de nouveau en progression en 2020

En 2020, les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, d'un montant de 114,4 Md€, se sont accrus de 2,0 Md€ par rapport à 2019 et de 4,9 Md€ hors fiscalité transférée, dont 4,0 Md€ de contreparties des dégrèvements liés à la réforme de la taxe d'habitation.

Les transferts de l'État aux collectivités territoriales

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales se composent de plusieurs ensembles décrits dans l'annexe aux projets de loi de finances qui leur est consacrée. Définis selon une logique budgétaire, ils ne permettent pas de distinguer immédiatement les transferts relevant de contreparties de transferts de compétences, de concours de l'État ou encore de mesures de compensations de pertes de recettes.

Schéma n°1 : transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2020



Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

Les concours financiers de l'État aux collectivités (49,6 Md€) rassemblent d'abord tous les prélèvements sur recettes (PSR) de l'État effectués au profit des collectivités territoriales (42,0 Md€), les crédits du budget général qui leur sont alloués au titre de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, et la part de TVA accordée aux régions depuis 2018 en remplacement de la dotation globale de fonctionnement. Les prélèvements sur recettes regroupent en particulier la dotation globale de fonctionnement, le fond de compensation de la TVA (FCTVA) et les compensations d'exonérations de fiscalité locale.

Les transferts comprennent également les subventions destinées au financement de politiques publiques sectorielles, les contreparties de dégrèvements législatifs, le produit des amendes de police de la circulation et des radars et les subventions pour travaux divers d'intérêt général.

Enfin, s'y ajoutent le produit de la fiscalité transférée (36,7 Md€) et les crédits des fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle (1,2 Md€). Contrairement aux autres transferts, la fiscalité transférée est versée aux collectivités en compensation de transferts de compétences et ne pèse donc pas sur le budget de l'État.

Comme en 2018 et 2019, la progression des transferts financiers repose en premier lieu sur l'accroissement des contreparties de dégrèvements (+ 4,0 Md€) en raison de la poursuite du déploiement de la réforme de la taxe d'habitation.

Les concours financiers de l'État, qui regroupent les prélèvements sur recettes, les crédits de la mission *Relation avec les collectivités territoriales* et la fraction de TVA destinée aux régions, ont augmenté de 1,0 Md€, notamment en raison des mesures exceptionnelles de soutien aux collectivités précédemment mentionnées.

En revanche, la fiscalité transférée, qui est versée aux collectivités en compensation de transferts de compétences et diffère donc par son objet des autres transferts, a diminué sous l'effet de la conjoncture économique (- 0,8 Md€), tandis que la réforme de l'apprentissage a occasionné une évolution de périmètre de - 2,0 Md€.

**Tableau n° 7 : transferts de l'État aux collectivités territoriales
entre 2015 et 2020**

<i>en Md€</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020- 2019
PSR (A)	50,5	46,5	43,8	40,3	40,9	42,0	+ 1,1
dont DGF	36,6	33,3	30,9	27,0	26,9	26,8	- 0,1
dont FCTVA	5,6	5,2	5,0	5,5	5,9	6,4	+ 0,5
dont allocations compensatrices	1,9	1,6	2,0	2,1	2,4	2,5	+ 0,1
dont mesures de soutien	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	+ 0,6
dont autres PSR	6,4	6,3	5,9	5,8	5,6	5,7	+ 0,0
Mission RCT (hors crédits TDIL) (B)	2,6	2,7	3,3	3,5	3,4	3,6	+ 0,2
TVA des régions (C)	0,0	0,0	0,0	4,2	4,3	4,0	- 0,3
Concours financiers (D=A+B+C)	53,2	49,2	47,1	48,0	48,6	49,6	+ 1,0
Subventions d'autres ministères (E)	2,5	3,2	2,9	3,1	3,6	3,3	- 0,3
Subventions TDIL (F)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	- 0,0
Contrepartie de dégrèvements (G)	10,9	12,0	11,9	15,7	18,9	22,9	+ 4,0
Produits amendes (H)	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7	+ 0,1

<i>en Md€</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020-2019
Transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée et formation professionnelle (I=D+E+F+G+H)	67,4	65,1	62,6	67,6	71,7	76,5	+ 4,9
<i>Fiscalité transférée (hors formation professionnelle et apprentissage) (J)</i>	32,1	33,3	35,4	36,1	37,6	36,7	- 0,8
<i>Financement formation professionnelle et de l'apprentissage (K)</i>	2,8	2,9	3,1	3,1	3,2	1,2	- 2,0
Total des transferts financiers (I+J+K)	102,3	101,3	101,0	106,8	112,4	114,4	+ 2,0

Source : Cour des comptes

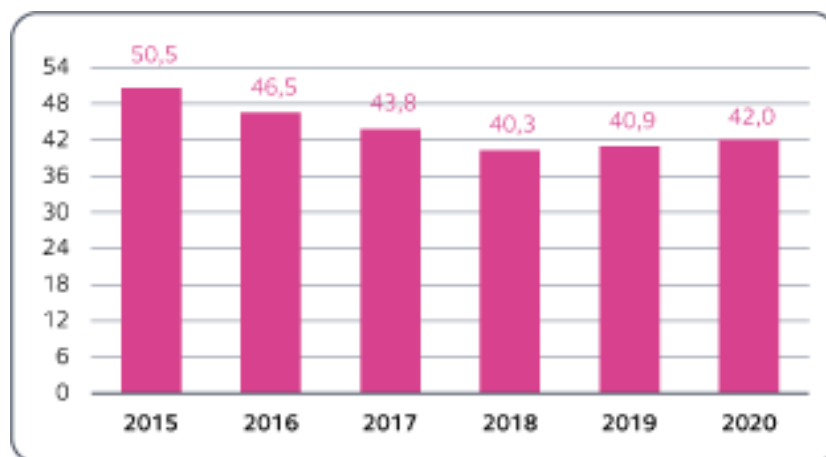
1 - Des concours financiers en augmentation sous l'effet des mesures exceptionnelles et du dynamisme, en 2019, de l'investissement local

Les concours financiers de l'État s'élèvent à 49,6 Md€ en 2020 et augmentent de 1,0 Md€ par rapport à 2019. Cette évolution repose essentiellement sur l'accroissement du FCTVA (+ 457 M€), ainsi que sur la création des prélèvements sur recettes exceptionnels de compensation des pertes de recettes des collectivités (+ 578 M€).

a) Une nouvelle hausse des prélèvements sur recettes

Les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales ont de nouveau progressé en 2020, pour atteindre 42,0 Md€, soit 1,1 Md€ de plus que l'exercice précédent.

Graphique n° 2 : prélèvements sur recettes 2015- 2020 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

Jusqu'en 2018, les PSR destinés aux collectivités territoriales avaient connu une baisse substantielle en raison de la diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) entre 2014 et 2017, dans le cadre de leur contribution au redressement des finances publiques, puis, en 2018, du fait du remplacement de la DGF des régions par le transfert d'une part de TVA, dépense ne relevant pas du périmètre des PSR²³.

En 2019, les PSR avaient augmenté de 564 M€, principalement en raison du dynamisme de l'investissement local²⁴.

Cette tendance s'est poursuivie en 2020 avec des dépenses de FCTVA à hauteur de 6,4 Md€ (+ 457 M€). L'exécution du FCTVA a été principalement déterminée par l'assiette des dépenses éligibles de l'année 2019 (environ 67 % du FCTVA) qui ont été tout particulièrement dynamiques (+ 11,8 % selon la direction du trésor). Les dépenses liées aux investissements de l'année 2020 sont restées dynamiques jusqu'en avril, limitant l'effet de baisse lié d'une part au cycle électoral, d'autre part à la crise sanitaire et économique.

Dans le même temps, les PSR exceptionnels de compensation des pertes de recettes des collectivités ont conduit à un surplus de dépenses budgétaires de 578 M€, dont 425 M€ à destination d'Île-de-France Mobilités.

Le PSR de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale progresse de 137 M€ entre 2019 et 2020, sous l'effet, d'une part, de la hausse de la compensation de l'exonération de la taxe d'habitation pour les personnes de condition modeste (106 M€) et, d'autre part, de la croissance de la compensation de la CFE pour les entreprises réalisant moins de 5 000 € de chiffres d'affaires (17 M€).

Les principales autres variations résultent des effets de périmètre précédemment mentionnés. La diminution de 104 M€ de la DGF, principalement due à la recentralisation du RSA à La Réunion et à Mayotte, est en partie compensée par la création de deux PSR au profit de la Polynésie française (91 M€) et des régions (123 M€), dans le cadre de la réforme de l'apprentissage.

²³ Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire 2018 relatives aux PSR au profit des collectivités territoriales*.

²⁴ Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire 2019 relatives aux PSR au profit des collectivités territoriales*.

b) La mission Relations avec les collectivités territoriales

La hausse des concours concerne également la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, dont les dépenses se sont élevées à 4,5 Md€ en AE et 3,6 Md€ en CP, soit respectivement 561 M€ et 178 M€ de plus qu'en 2019. Ces hausses sont principalement la conséquence de la création de la DSIL exceptionnelle dans le cadre du plan de relance (+ 574 M€ AE sur 2020) et du concours exceptionnel pour l'achat de masques, dont l'exécution s'élève à 134 M€ AE et 129 M€ en CP en 2020.

En termes de gestion, une partie de ces crédits, constitutionnellement dus au titre de la compensation de transferts de compétences, est intégrée en début d'exercice à la réserve de précaution, avant d'être systématiquement dégelée en fin d'année. Il serait utile, comme la Cour l'a régulièrement recommandé, d'exclure ces crédits du périmètre du gel opéré en LFI et de la réserve de précaution²⁵.

c) La fraction de TVA servie aux régions

Depuis le 1^{er} janvier 2018, les régions se voient verser une fraction de TVA en substitution de la part de DGF qu'elles percevaient jusqu'en 2017. Il s'agit du deuxième poste de dépenses au sein des concours financiers.

La crise de covid 19 et les confinements associés ont fait chuter la consommation, et donc le produit de TVA revenant aux régions, sous le niveau garanti de 4 025 M€²⁶. Pour la première fois, un versement complémentaire de 17,9 M€ a donc été réalisé en janvier 2021 pour compenser les pertes de recettes de 2020.

2 - Des contreparties de dégrèvements de nouveau en augmentation

L'évolution la plus importante au sein des transferts financiers concerne les contreparties des dégrèvements, en hausse de 4,0 Md€, qui atteignent 22,9 Md€ en 2020.

²⁵ Voir à ce titre les notes d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » publiées par la Cour de 2016 à 2020.

²⁶ Article 149 de la loi n° 2016- 1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

La réforme de la taxe d'habitation en 2020

La loi de finances pour 2018 a prévu de dispenser 80 % des foyers du paiement de la taxe d'habitation au titre de leur résidence principale. Après une diminution de la taxe de 30 % en 2018 et de 65 % en 2019, le dispositif, d'application progressive, prévoyait, pour les foyers éligibles, une baisse de 100 % en 2020.

La diminution du produit de taxe d'habitation perçu directement par les collectivités leur est compensée par l'État, sans remettre en cause leur pouvoir de taux. Les éventuelles hausses de taux ou diminutions d'abattement sont supportées par les contribuables locaux, même s'ils bénéficient du dégrèvement.

La compensation du dégrèvement n'a aucune incidence sur les comptes des collectivités territoriales. Les produits versés en compensation sont considérés dans leurs comptes au même titre que les produits qu'elles percevaient directement.

Cette première phase de la réforme doit être prolongée jusqu'à la suppression totale de la taxe, selon des modalités similaires, en trois ans de 2021 à 2023. En parallèle, l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 prévoit la mise en place d'un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales à compter de 2021.

Comme en 2018 (+ 3,8 Md€) et 2019 (+ 3,2 Md€), cette augmentation résulte principalement de la réforme de la taxe d'habitation. La hausse du montant de ce dégrèvement en 2020, troisième année de mise en œuvre de la réforme, s'élève à + 3,9 Md€.

Dans le même temps, les dégrèvements relatifs à la contribution économique territoriale (CET) n'ont pas évolué (6,2 Md€ en 2019 et en 2020).

3 - Des subventions de l'État en baisse

Les subventions des différents ministères au titre de leurs politiques publiques diminuent légèrement en 2020 (- 0,2 Md€) malgré une augmentation de 0,7 Md€ prévue en loi de finances initiale, et alors que le montant global de ces subventions avait progressé les années précédentes (+ 0,3 Md€ en 2018, + 0,5 Md€ en 2019).

Selon les données disponibles à la date de rédaction du présent rapport, la principale sous-consommation a porté sur les subventions relatives à la mission « travail et emploi » (- 0,7 Md€ en AE et en CP par rapport aux crédits ouverts), alors qu'était initialement prévue une montée en charge du plan d'investissement dans les compétences.

4 - Une fiscalité transférée en diminution en raison de mesures de périmètre

Les crédits de la fiscalité transférée, hors formation professionnelle et apprentissage, diminuent de 0,8 Md€ en 2020.

Cette catégorie regroupe les produits de DMTO, de TICPE, de taxe sur les conventions d'assurance et de taxe sur les certificats d'immatriculation, transférés aux collectivités locales dans le but de financer des transferts de compétences.

Ainsi que développé ci-avant au sujet des impôts et taxes autres que la fiscalité locale²⁷, cette baisse résulte tout à la fois de la conjoncture économique et d'effets de périmètre résultant de la réforme de l'apprentissage et de la recentralisation du RSA à La Réunion.

**

Les recettes de fonctionnement des collectivités locales ont diminué de 1,8 Md€ (- 0,8 %) à périmètre constant en 2020.

Plusieurs facteurs ont contribué à amortir l'effet de la crise sanitaire. Les produits des taxes foncières et d'habitation progressent de 1,9 % soit, compte tenu de leur importance dans les recettes des collectivités, une hausse de 1,1 Md€. La fiscalité économique progresse d'un montant comparable (+ 0,9 Md€), tandis que les pertes des autres impôts et taxes (- 1,3 Md€ soit - 2,2 %) ont été atténuées par les dispositifs de garantie (TICPE) ou en raison d'une évolution moins défavorable que le prévoient les projections initiales (DMTO).

Dans le même temps, les dispositifs de soutien de l'État, bien que partiellement mobilisés, ont également atténué la dégradation des finances locales à hauteur de 0,7 Md€, dont 0,3 Md€ d'avances.

La perte est plus prononcée pour les recettes domaniales (- 0,3 Md€, soit - 18,1 %) et surtout les recettes tarifaires (- 1,7 Md€, soit - 16,3 %), alors que ces dernières n'ont pas été intégrées aux dispositifs de compensation de pertes de recettes.

Le caractère modéré de la perte de recettes observée en 2020 résulte également de ce qu'une partie des effets de la crise sanitaire ont été reportés sur 2021. Tel est le cas des produits de la CVAE, dont les modalités de

²⁷ Les « autres impôts et taxes » ont un périmètre plus large que la « fiscalité transférée », incluant par exemple les produits de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, de la taxe de séjour, de l'octroi de mer, et les produits de la fraction de TVA à destination des régions.

versement occasionnent un décalage d'une à deux années des versements aux collectivités. Si les régions ne sont plus concernées (cf. chapitre II), les EPCI et les départements pourraient ainsi connaître une baisse de cette recette en 2021.

III - Des charges de fonctionnement en légère hausse à périmètre constant

A - Une hausse modérée permise par les économies de fonctionnement liées au contexte sanitaire

Hors retraitement, les charges réelles de fonctionnement des collectivités locales ont diminué de 0,1 % (- 0,1 Md€) pour atteindre 186,0 Md€ en 2020.

De même que pour les produits de fonctionnement, cette baisse inclut les moindres dépenses des régions consécutives au transfert de la compétence « apprentissage », et celles du département de la Réunion consécutives à la recentralisation du RSA. S'il est possible d'évaluer ces dernières à 0,7 Md€, les dépenses d'apprentissage ne sont pas isolées dans la comptabilité par nature des régions, ce qui rend moins aisée leur neutralisation. En retrayant d'un montant identique à celui des moindres produits, les charges de fonctionnement des collectivités locales augmentent de 1,1 % en 2020 à périmètre constant (+ 2,3 Md€).

Tableau n° 8 : charges réelles de fonctionnement des collectivités locales entre 2014 et 2020 (en Md€)²⁸

(En Md€)	2014	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020-2019
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT	176,2	183,4	186,2	188,5	1,1%	1,3%	+ 2,3
Achats de biens et services	37,5	38,7	40,1	38,8	1,3%	-3,2%	- 1,3
Dépenses de personnel	60,5	64,6	65,6	66,4	1,6%	1,1%	+ 0,7
Aides à la personne et frais d'hébergement	30,5	33,5	34,2	35,6	2,3%	4,0%	+ 1,4
Subventions de fonctionnement	16,0	15,6	15,9	17,4	-0,2%	9,2%	+ 1,5

²⁸ Après neutralisation de la réforme de l'apprentissage et de la recentralisation du RSA à La Réunion. Les données financières non retraitées sont présentées en annexe n° 1.

(En Md€)	2014	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020-2019
Autres charges de gestion courante	23,7	24,0	23,9	23,6	0,2%	-1,0%	- 0,2
Charges financières	5,3	4,4	4,1	3,9	-4,8%	-6,3%	- 0,3
Autres dépenses	2,6	2,6	2,3	2,8	-2,6%	24,5%	+ 0,6

Source : Cour des comptes

Cette hausse modérée, peu éloigné de celle observée au cours des exercices antérieurs (+ 1,1 % en moyenne entre 2014 et 2019), en diffère par la nature des postes de dépenses concernés.

Les achats de biens et services diminuent de 3,2 % (- 1,3 Md€). En excluant les fournitures d'entretien et de petit équipement, en hausse de près de 40 % (+ 0,6 Md€) en raison des acquisitions d'équipements et matériels de protection, la baisse atteint 4,8 % (- 1,9 Md€), les économies ayant été nettement supérieures aux surcoûts liés au contexte sanitaire. Les associations d'élus, dont Villes de France et l'Association des petites villes de France, mentionnent à ce titre les annulations d'événements culturels, sportifs, touristiques ou commémoratifs et les subventions et prestations de service qui y sont liées, ainsi que les économies résultant de la réduction des besoins en fourniture, économies en eau, gaz, électricité et carburant.

Elles ont par ailleurs bénéficié de nouveau de conditions d'emprunts très favorables, leur permettant de poursuivre la diminution de leurs charges financières (- 6,3 %) malgré un endettement en hausse de 3 %.

Parmi les charges en hausse, les dépenses de personnel ont progressé de 1,1 %, soit un rythme légèrement moindre que la moyenne des exercices antérieurs (+ 1,5 %). Cette évolution, proche des estimations de glissement vieillesse-technicité, pourrait traduire une diminution des effectifs de la fonction publique territoriale en 2020 après la hausse de 0,5 % observée en 2019²⁹.

Surtout, les charges liées aux aides à la personne et aux frais d'hébergement, qui concernent avant tout les départements, ont augmenté de 4,0 % (+ 1,4 Md€), plus de la moitié de cette hausse résultant des dépenses de RSA (+ 7,0 % soit + 0,8 Md€).

Les collectivités ont également augmenté leurs subventions de fonctionnement à périmètre constant³⁰ (+ 9,2 % soit + 1,5 Md€).

²⁹ DGCL, Bulletin d'information statistique n° 148, décembre 2020.

³⁰ Après neutralisation de la réforme de l'apprentissage, sous l'hypothèse que les dépenses concernées ont majoritairement fait l'objet de subventions de fonctionnement.

B - La suspension du dispositif de contractualisation

La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a mis en place un objectif triennal d'évolution des dépenses publiques locales, décliné de manière contrainte, sous la forme de contrats dit « de Cahors », pour les 321 collectivités et groupements les plus importants budgétairement. Il s'accompagnait d'un objectif non contraignant d'évolution du besoin de financement (cf. analyse de l'endettement *infra*).

En 2020, en raison du contexte sanitaire, la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid 19 a suspendu l'application des objectifs de contractualisation afin que les collectivités locales puissent assumer, sans contrainte issue de la norme encadrant leurs dépenses réelles de fonctionnement, des dépenses urgentes.

La crise sanitaire a, par ailleurs, conduit à limiter la hausse des dépenses de fonctionnement des collectivités locales en 2020. Celle-ci s'établit à + 1,1 % après neutralisation de la réforme de l'apprentissage et de la recentralisation du RSA à La Réunion.

Tableau n° 9 : évolution cumulée depuis 2017 des dépenses réelles de fonctionnement³¹ (2018- 2020)

	2018	2019	2020
Plafond d'évolution de la LPFP 2018-2022	1,2 %	2,41 %	3,64 %
Réalisé	0,5 %	2,0 %	3,3 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Si la cible de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement définie par la loi de programmation a été globalement atteinte, des collectivités ont pu dépasser le taux d'évolution qui leur était attribué.

En 2020, les comptes des collectivités ont été concernés par la reprise financière au titre des dépassements de l'objectif de dépenses de 2019. Celle-ci a porté sur 14 collectivités et groupements³² pour un montant total de 75,8 M€. L'établissement des montants de reprise a nécessité la mise en œuvre de retraitements comptables (neutralisations de périmètre, plafonnement des dépenses d'aides sociale des départements, etc.), dont le montant total s'est élevé à 1,1 Md€.

³¹ Budgets principaux et budgets annexes.

³² Cinq communes, cinq départements, deux communautés d'agglomération et deux métropoles. Certaines de ces collectivités ont engagé des procédures contentieuses (voir ci-après).

Certaines associations d'élus, telle l'Assemblée des départements de France, ont regretté l'application de ces dispositions en 2020 et sollicité le report de l'application de la reprise financière à « un retour à meilleure fortune ». D'autre part, le dispositif fait toujours l'objet de plusieurs recours contentieux portant sur la fixation des objectifs de taux ou les arrêtés de reprise. Ainsi, par une décision du 21 décembre 2020, le tribunal administratif de Bordeaux a annulé le taux de limite des dépenses de fonctionnement de 1,2 % imposé à l'une des collectivités concernées, annulant la reprise financière associée. Un nouvel arrêté fixant le taux de progression des dépenses de la collectivité pour la période 2018-2020 a été pris par le préfet, à l'appui duquel de nouvelles reprises financières ont été notifiées à la collectivité en situation de dépassement au titre des exécutions 2018 et 2019, et prélevées en 2021 sur les douzièmes de fiscalité de la collectivité.

La crise sanitaire a eu pour effet de suspendre le débat sur le contenu d'une nouvelle génération de contrats financiers à compter de 2021. Les objectifs et les modalités d'encadrement de la dépense publique devront être adaptés au nouveau contexte économique et financier. Le dispositif pourrait être complété et ajusté pour porter sur un périmètre plus représentatif et tenir compte, de manière homogène et transparente, de la diversité des situations locales.

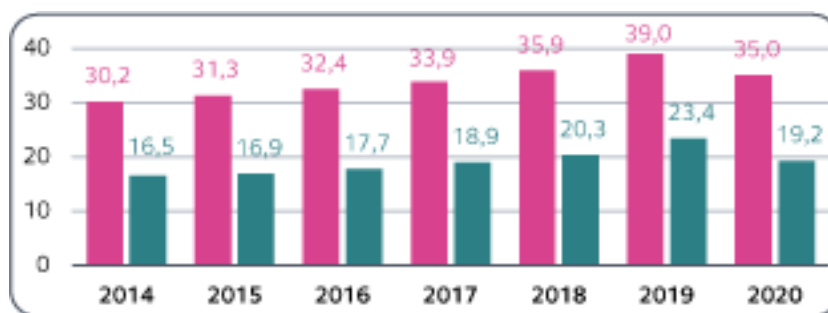
IV - Une dégradation financière dans l'ensemble limitée, mais des situations hétérogènes

A - Une dégradation de la situation financière globalement mesurée

1 - Un niveau d'épargne proche de celui de 2018

L'épargne brute globale des collectivités locales a diminué de 10,3 % en 2020 (- 4,0 Md€), soit une dégradation sensiblement moindre que les estimations initiales. Elle résulte avant tout des pertes de recettes, celles-ci ayant diminué de 0,8 % à périmètre constant, contre une hausse annuelle moyenne de 1,8 % entre 2014 et 2019. Les charges de fonctionnement ont progressé à un rythme comparable à celui des exercices précédents (+ 1,3 %, contre + 1,1 % en moyenne entre 2014 et 2019).

**Graphique n° 3 : épargnes brute et nette des collectivités locales
entre 2014 et 2020 (en Md€)**



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Les épargnes brute et nette des collectivités, qui s'élevaient respectivement à 35,0 Md€ et 19,2 Md€ fin 2020, se situaient entre les niveaux de 2017 et de 2018. Le contexte est toutefois fort différent et de nouvelles dégradations ne sont pas exclues en 2021, en particulier pour les départements (cf. chapitre II).

2 - Une contraction de l'investissement attendue en année électorale, une hausse de l'endettement

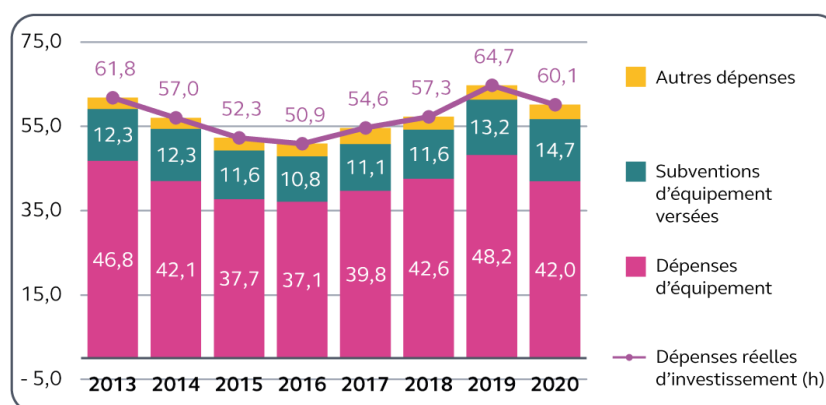
Les dépenses d'investissement des collectivités locales se sont contractées de 7,1 % en 2020, soit une baisse quasi identique à celle observée en 2014, précédente année électorale pour les communes et leurs groupements³³. Le montant des investissements publics locaux est ainsi supérieur, en 2020, à celui de 2014 (60,1 Md€ contre 57,0 Md€). La diminution des dépenses d'équipement est toutefois plus prononcée (- 12,9 % contre - 10,0 % en 2014).

D'autre part, les évolutions sont très diverses entre catégories de collectivités (cf. *infra*). En particulier, la hausse des subventions d'investissement observée en 2020 (+ 1,6 Md€), qui atténue la diminution des dépenses d'équipement, résulte presque intégralement des régions (+ 1,5 Md€).

³³ L'exercice 2014 était également celui de la première de baisse de la DGF dans le cadre de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques, ce qui a pu contribuer à diminuer les dépenses d'investissement.

L'Assemblée des communautés de France (AdCF) relève également que le baromètre de la commande publique fait état d'une chute de plus forte ampleur (- 18 %). Cependant, cet indicateur évalue le niveau des attributions, et donc des engagements, avec une incidence sur les paiements des exercices ultérieurs au moment des acomptes ou des paiements des travaux finis.

Graphique n° 4 : dépenses d'investissement des collectivités entre 2013 et 2020 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Le montant de cette baisse des investissements correspond à celles de l'épargne et des produits d'investissement, conduisant à un besoin de financement quasiment identique à celui de 2019. Les collectivités ont pourtant emprunté davantage (+ 3,4 Md€), profitant de conditions de financement très favorables avec un taux moyen des nouveaux financements de 0,56 %³⁴. Ce surplus d'emprunt a principalement contribué à alimenter leur fonds de roulement. Il pourrait s'expliquer par la volonté des collectivités de sécuriser leurs financements à travers un recours anticipé à l'emprunt, mais aussi correspondre à des retards dans la réalisation des projets d'investissement³⁵.

³⁴ Finance Active, *Observatoire de la dette – collectivités locales*, mars 2021. Le taux moyen des nouveaux financements s'élevait 1,10 % en 2018 et 0,71 % en 2019. Dans le même temps, la durée moyenne des nouveaux financements augmente, passant de 18,0 années en 2019 à 20,1 années en 2020.

³⁵ L'arrêt des comptes administratifs 2020 permettra de valider cette hypothèse, qui se traduirait par un montant global des restes à réaliser supérieur aux exercices précédents.

L'encours de la dette des collectivités locales augmente de 5,3 Md€ (+ 3,0 %), pour atteindre 181,2 Md€. La hausse de la dette publique locale en 2020 est ainsi comparable à celle observée en quatre ans entre 2015 et 2019 (+ 5,4 Md€).

Si cette progression est indéniable, elle est à mettre en perspective de la hausse de l'endettement public. Selon L'Insee³⁶, la dette publique a augmenté de 270,6 Md€ en 2020 pour s'établir à 115,7 % du PIB. Cette hausse provient principalement de l'État (+ 117,3 Md€) et des administrations de sécurité sociale (+ 75,2 Md€). La dette des administrations publiques locales progresse de 19,5 Md€ en comptabilité nationale, mais elle résulte notamment de l'endettement de la Société du Grand Paris (+ 11,0 Md€) et d'Île-de-France Mobilités (+ 1,5 Md€).

L'accroissement de la dette publique locale est également à mettre en regard de l'objectif national d'évolution du besoin annuel de financement défini par la loi de programmation 2018-2022, dont la Cour avait déjà souligné le caractère improbable au regard du cycle de l'investissement public local.

La hausse de plus de 12 % du compte des collectivités au Trésor, qui dépasse 50 Md€ au 31 décembre 2020 (51,5 Md€ soit + 5,8 Md€), pourrait traduire un décalage de l'activité et des investissements – ce montant est supérieur à une année de dépenses d'équipement des collectivités – plutôt qu'une perte nette. Ainsi que le relève l'association des petites villes de France, en raison des confinements, du décalage des élections municipales et des incertitudes sur la situation sanitaire économique, la suspension de certains chantiers a pu représenter un gain à court terme, pour 2020, les projets d'investissement étant simplement retardés ou reportés.

B - Une diversité de situations et de risques qui implique des mesures de soutien spécifiques

1 - Une diversité de situations accentuée par la crise sanitaire

Ainsi que la Cour le relevait dans ses précédents rapports, la situation financière globale des collectivités recouvre une diversité de situations entre catégories de collectivités et au sein de chacune d'entre elles. Si elle présente un intérêt certain pour identifier les tendances et les

³⁶ Insee, Note d'informations rapides n° 82 du 26 mars 2021.

masses financières en jeu, elle ne saurait donc, à elle seule, traduire chacune des situations locales.

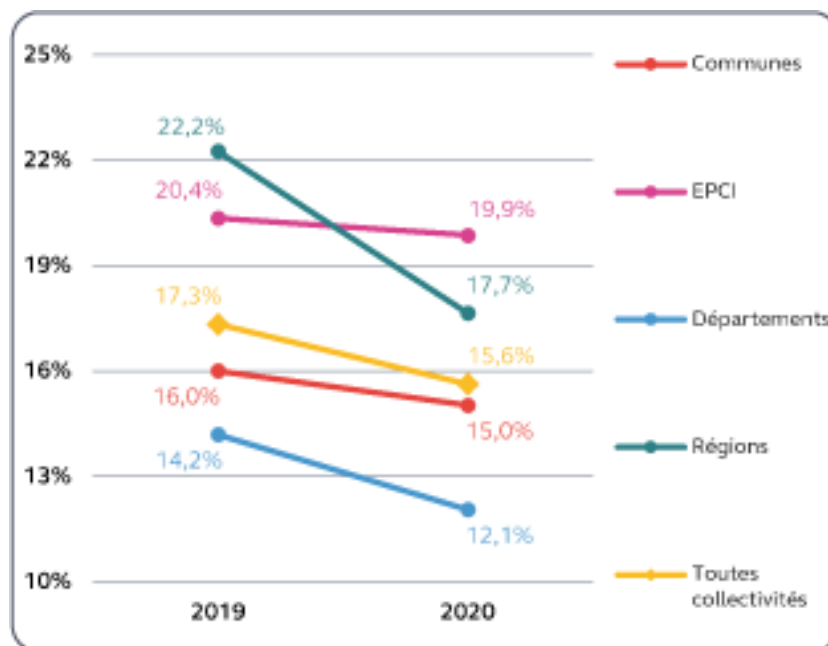
La diminution globale des produits de fonctionnement (- 0,8 %) a surtout concerné les communes (- 2,6 %) et les régions (- 1,3 %), les recettes des départements et EPCI étant dans l'ensemble préservées (respectivement + 0,5 % et + 1,4 %).

Les charges de fonctionnement, en hausse globale de 1,1 %, ont augmenté pour les EPCI (+ 2,1 %), les départements (+ 3,0 %), confrontés à une hausse de leurs dépenses sociales, et plus encore pour les régions (+ 4,5 % après neutralisation de la réforme de l'apprentissage). Cependant, les charges de fonctionnement des communes ont diminué (- 1,5 %).

En conséquence, la baisse globale d'épargne brute, de l'ordre de 10 %, est bien celle observée pour l'ensemble des communes ou des départements, tandis que l'épargne brute des EPCI ne diminue que de 1,0 %, et celle des régions enregistre la plus forte dégradation (- 21,7 %).

Dans l'ensemble, la section de fonctionnement des régions apparaît ainsi la plus affectée par la crise sanitaire, alors que cette catégorie de collectivités n'a pas fait l'objet de mesures de soutien spécifiques en 2020, contrairement aux communes, aux groupements et aux départements.

Cependant, les régions portaient d'une situation d'ensemble plus favorable, avec une épargne brute représentant 22,2 % de leurs recettes réelles de fonctionnement en 2019, ratio bien supérieur à celui des communes et des départements (respectivement 16,0 % et 14,2 %).

**Graphique n° 5 : épargne brute rapportée aux produits réels
de fonctionnement en 2019 et 2020**

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFîP

Malgré une nette diminution, le ratio d'épargne des régions était toujours supérieur à celui des communes et des départements fin 2020, les EPCI apparaissant comme la catégorie de collectivités la moins affectée.

En matière de dépenses d'investissements, la diminution globale de 7,1 % observée en 2020 n'est pas représentative des situations individuelles. En s'en tenant aux seules différences entre catégories de collectivités, les dépenses des communes, principales collectivités maîtres d'ouvrage, et dans une moindre mesure celles des EPCI, ont nettement chuté (respectivement - 17,8 % et - 9,7 %). Celles des départements se sont stabilisées (+ 1,5 %) et les dépenses d'investissement des régions, principalement constituées de subventions, ont crû de 14,9 %.

En conséquence, ces dernières ont vu leur dette enregistrer la plus forte progression (+ 9,0 %), devant les EPCI (+ 6,1 %) et les départements (+ 3,4 %), tandis que la forte baisse des investissements des communes s'est traduite par un léger désendettement (- 1,5 %).

2 - Une attention à porter aux collectivités les plus fragiles

De même que la situation financière de l'ensemble des collectivités n'est pas représentative des trajectoires globales des collectivités du bloc communal, des départements et des régions, ces dernières recouvrent des situations d'autant plus diverses que la crise sanitaire n'a pas affecté les collectivités et les territoires de manière homogène.

Cette diversité, relevée par la Cour dans son précédent rapport, est soulignée par les associations d'élus, qui mettent en avant les pertes tarifaires, particulièrement importantes pour les communes touristiques³⁷ au regard de leur budget, ou les communes disposant d'équipements de centralité, avec, s'agissant des délégations, une répercussion sur celles-ci en tant qu'autorités concédantes puisqu'elles ont dû procéder à une compensation financière des contrats déséquilibrés par cette crise.

France urbaine mentionne à ce titre la situation des autorités organisatrices de la mobilité, confrontées à des pertes de billetterie et à la baisse du versement mobilité consécutive à l'activité partielle, ainsi que celle des villes de cœur d'agglomération concentrant les équipements de centralité. L'Association des maires ruraux de France relève que la crise sanitaire a davantage affecté les communes rurales disposant d'une école et de structures d'accueil et de loisirs, mettaient en location des équipements tels que des salles de réunion ou des locaux.

Cette diversité nécessitait de mettre en œuvre des mesures exceptionnelles de soutien adaptées aux situations les plus à risque. Dans cette perspective, le principe de « filet de sécurité », consistant à garantir, sous forme de compensations ou d'avances³⁸, le niveau de recettes moyen des exercices antérieurs, répondait à cet objectif de ciblage.

Il n'avait pas vocation à neutraliser l'incidence de la crise sur les finances locales, alors que le besoin de financement de l'État s'est sensiblement plus dégradé que celui des collectivités locales (- 93,6 Md€ contre - 1,2 Md€³⁹).

De fait, les dispositifs exceptionnels de soutien de l'État aux collectivités ont représenté, en 2020, un volume financier global limité (0,6 Md€), qui a contribué à absorber 20 % de leur perte globale de recettes, ou encore 10 % de leur perte globale d'épargne.

³⁷ À ce sujet, voir Cour des comptes, *Rapport public annuel tome II. La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire*, mars 2021.

³⁸ Ainsi que le relève l'Assemblée des communautés de France, les avances remboursables ont pu être jugées peu attractives en période de conditions de financement très favorables.

³⁹ Insee, *Note d'informations rapides n° 82* du 26 mars 2021.

Alors que la crise sanitaire se poursuit et que certains secteurs – transport, tourisme – ou services – équipements culturels ou sportifs – sont encore fortement affectés, l'analyse de la situation des collectivités en 2020 doit être l'occasion d'identifier les plus fragilisées et de mettre en place des dispositifs de soutien adaptés.

L'entrée en vigueur de la réforme de la fiscalité locale au 1^{er} janvier 2021 offre également une opportunité de réflexion sur la structure des recettes et des dépenses des collectivités et leur sensibilité à la conjoncture économique, ainsi que sur les dispositifs de péréquation horizontale, dont l'ampleur financière est encore limitée et qui pourraient contribuer au développement de solidarités interterritoriales.

CONCLUSION

La crise sanitaire a affecté les finances des collectivités locales en 2020, interrompant ainsi plusieurs années de contexte favorable qui avaient vu leur épargne progresser de près de 10 Md€ en cinq ans.

Plusieurs facteurs ont toutefois contribué à atténuer l'incidence de la crise sanitaire sur les recettes des collectivités.

Peu sensibles à la conjoncture économique, les produits des taxes foncières et d'habitation ont progressé grâce au dynamisme des bases, les taux moyens ayant diminué en 2020. Les produits de la fiscalité économique ont également été préservés, tandis que la diminution des produits des autres impôts et taxes a été atténuée par les garanties propres aux impôts transférés en compensation de transferts de compétences.

La crise sanitaire et économique a, par ailleurs, conduit l'État à mettre en place plusieurs dispositifs de soutien spécifiques, mobilisés à hauteur de 711 M€ en 2020, dont 405 M€ de crédits budgétaires et 307 M€ d'avances remboursables. Certaines de ces mesures ont vocation à être mises en œuvre ou prolongées en 2021.

Les charges de fonctionnement des collectivités locales ont légèrement augmenté en 2020 à périmètre constant. Les économies liées aux achats de biens et services ont été supérieures aux surcoûts engendrés par les acquisitions d'équipements et matériels de protection. Cependant, les dépenses de personnel ont progressé de 1,1 %, les charges liées aux aides à la personne et aux frais d'hébergement, qui concernent avant tout les départements, ont fortement augmenté, de même que les subventions de fonctionnement.

En conséquence, l'épargne brute globale des collectivités locales a diminué de 10,3 % en 2020, pour atteindre un niveau proche de celui constaté en 2018.

Les dépenses d'investissement se sont contractées de 7,1 %, soit une baisse quasi identique à celle observée en 2014, précédente année électorale pour les communes et leurs groupements. La diminution des dépenses d'équipement est toutefois plus prononcée.

L'encours de la dette des collectivités locales augmente de 5,3 Md€, pour atteindre 181,2 Md€. Cette progression est comparable à celle observée en quatre ans entre 2015 et 2019, mais elle reste modérée au regard de la hausse de 270,6 Md€ de la dette des administrations publiques en 2020.

Ainsi que la Cour le relevait dans ses précédents rapports, la situation financière globale des collectivités recouvre une diversité de situations entre catégories de collectivités et au sein de chacune d'entre elles. Alors que la crise sanitaire se poursuit et que certains secteurs – transport, tourisme – ou services – équipements culturels ou sportifs – sont encore fortement affectés, l'analyse de la situation des collectivités en 2020 doit être l'occasion d'identifier les plus fragilisées et de mettre en place des dispositifs de soutien adaptés.

Chapitre II

Une diversité croissante de situations entre catégories de collectivités

La crise sanitaire a très inégalement affecté les collectivités territoriales en 2020. Les différentes catégories de collectivités ont connu des trajectoires spécifiques liées à la structure de leurs recettes et de leurs dépenses. Au sein même de ces catégories, les petites collectivités – communes et EPCI, départements ruraux – ont, dans leur ensemble, été plus préservées. À l'inverse, les régions ont enregistré la plus forte baisse d'épargne, mais elles partaient d'une situation plus favorable.

Au surplus, ces constats relatifs à l'exercice 2020, ne tiennent pas compte des pertes de recettes (CVAE) et des dépenses différées (délégations) qui trouveront leur traduction comptable en 2021.

Précisions méthodologiques

Comme les années précédentes, la Cour a analysé l'évolution de la situation financière des collectivités de chaque catégorie et a cherché à dégager, pour le bloc communal et les départements, des évolutions par strates de population.

Ces travaux se sont fondés sur les comptes de gestion des collectivités locales, mis à disposition de la Cour par la DGFIP et arrêtés au 30 mai 2021.

Pour la quatrième année consécutive, l'analyse des comptes des collectivités par la Cour intègre les budgets principaux et les budgets annexes.

Les données financières ont été agrégées en neutralisant les flux croisés susceptibles de faire apparaître une augmentation artificielle des produits et des charges.

En outre, les comptes des EPCI et de leurs communes-membres ont été agrégés pour étudier l'évolution de la situation financière du bloc communal, neutralisation faite des transferts de produits et de charges au sein de ces ensembles intercommunaux.

I - Le bloc communal : une incidence de la crise sanitaire modérée mais très hétérogène

Tableau n° 10 : section de fonctionnement du bloc communal consolidé (France entière⁴⁰) en Md€

(En Md€)	2014	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	119,4	127,6	130,4	128,8	1,8%	-1,3%	- 1,7
Produit de la fiscalité	66,6	76,1	78,2	78,7	3,3%	0,6%	+ 0,5
Impôts locaux	51,1	57,2	58,8	60,0	2,9%	2,0%	+ 1,2
Autres impôts et taxes	15,6	18,4	18,7	18,1	3,8%	-3,4%	- 0,6
Fiscalité reversée	0,0	0,6	0,7	0,6	-268,4%	-7,5%	- 0,1
Dotations et participations	33,1	28,7	29,0	29,4	-2,6%	1,7%	+ 0,5
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	19,7	22,8	23,3	20,6	3,4%	-11,4%	- 2,7
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	100,7	105,4	107,2	106,9	1,3%	-0,3%	- 0,4
Achats de biens et services	29,3	31,1	32,3	30,9	1,9%	-4,2%	- 1,4
Dépenses de personnel	45,1	48,6	49,5	49,9	1,8%	0,9%	+ 0,5
Aides à la personne et frais d'hébergement	1,1	1,8	1,8	1,9	10,5%	5,4%	+ 0,1
Subventions de fonctionnement	9,4	9,0	9,0	8,9	-1,0%	-0,7%	- 0,1
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	9,8	9,6	9,7	10,0	-0,1%	3,1%	+ 0,3
Charges financières	3,7	3,0	2,9	2,7	-5,2%	-6,3%	- 0,2
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	2,2	2,2	2,1	2,5	-1,1%	17,3%	+ 0,4
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	18,7	22,2	23,2	21,9	4,5%	-5,5%	- 1,3
Remboursement d'emprunts (d)	9,4	10,5	10,5	10,4	2,3%	-1,4%	- 0,2
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	9,3	11,7	12,7	11,6	6,5%	-8,9%	- 1,1

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFîP

En 2020, les produits de fonctionnement du bloc communal ont connu une baisse de 1,3 %, contrastant avec la hausse constatée en 2019 (+ 2,2 %). Les dépenses de fonctionnement sont exceptionnellement en baisse

⁴⁰ Communes, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles y compris la métropole de Lyon et les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris. Ont été retenus les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes en nomenclature M14, M57 et M4 et ses déclinaisons. Ont été ajoutées les données financières du département de Paris entre 2014 et 2018, de manière à conserver un périmètre cohérent avec la fusion entre la ville et le département à compter de 2019.

(- 0,3 %), alors qu'elles avaient augmenté de 1,5 % en 2019. L'épargne brute s'est ainsi dégradée (- 5,5 %). L'investissement, dans un contexte de début de mandat retardé et marqué par l'incertitude, est en recul.

A - Des recettes affectées par la crise, à des niveaux très variables

Les produits de fonctionnement du bloc communal ont diminué de 1,3 % en 2020 (- 1,7 Md€), après une hausse de 2,2 % en 2019 et une augmentation moyenne de 1,8 % entre 2014 et 2019.

Les communes ont connu une baisse de leurs recettes de fonctionnement de 2,6 % (- 2,28 Md€), alors que les EPCI ont bénéficié d'une hausse modérée de 1,4 % (+ 0,65 Md€), qui contraste avec l'évolution constatée en 2019 (+ 4,1 %).

L'analyse par strate démographique laisse apparaître des disparités importantes entre collectivités. Ainsi, les blocs intercommunaux⁴¹ regroupant plus de 300 000 habitants connaissent une plus forte érosion de leurs recettes globales (- 2,9 %), les ensembles de moins de 10 000 habitants connaissant une hausse de 0,4 %

Pour les seules communes, ce sont les plus petites qui voient leurs recettes de fonctionnement le moins s'éroder (- 1,8 %), la plus forte baisse (- 4,4 %) touchant les villes de plus de 100 000 habitants.

**Tableau n° 11 : produits réels de fonctionnement des communes
par strate en Md€**

<i>Strate</i>	PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT			
	2019	2020	2020/2019	2020-2019
<i>0 - 3 500 habitants</i>	19,053	18,709	-1,8%	-0,344
<i>3 500 - 20 000 habitants</i>	24,471	23,952	-2,1%	-0,519
<i>20 000 - 50 000 habitants</i>	15,600	15,228	-2,4%	-0,372
<i>50 000 - 100 000 habitants</i>	9,872	9,653	-2,2%	-0,218
<i>100 000 habitants et plus</i>	18,200	17,393	-4,4%	-0,772

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

⁴¹ Les blocs intercommunaux désignent les ensembles constitués d'un EPCI et de ses communes membres.

Une distinction apparaît parmi les EPCI : les groupements de plus de 300 000 habitants connaissent une baisse de 2,1 %, qui contraste avec l'augmentation constatée pour les autres strates.

**Tableau n° 12 : produits réels de fonctionnement des EPCI
par strate en Md€**

<i>Strate</i>	PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT			
	2019	2020	2020/2019	2020-2019
<i>0 - 10 000 habitants</i>	0,823	0,832	1,1%	0,009
<i>10 000 - 20 000 habitants</i>	2,220	2,255	1,6%	0,035
<i>20 000 - 50 000 habitants</i>	6,605	6,834	3,4%	0,223
<i>50 000 - 100 000 habitants</i>	6,192	6,557	5,9%	0,364
<i>100 000 - 300 000 habitants</i>	12,775	13,175	3,1%	0,400
<i>300 000 habitants et plus</i>	13,537	14,474	-2,1%	-0,314

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Les dotations et participations ont progressé en 2020 de 1,7 % (soit + 500 M€) pour s'élever à 29,45 Md€. Cette deuxième année consécutive de hausse (+ 0,8 % en 2019) fait suite à une érosion continue depuis le début du précédent mandat, qui aura connu une baisse totale de 11 % (de 33,07 Md€ en 2014 à 29,45 Md€ en 2020).

Le montant global de DGF, quasiment inchangé entre 2018 et 2019, s'établit à un montant de 18,2 Md€. L'échelon communal connaît une hausse de 0,4 %, les EPCI subissant une baisse de 1,2 %.

Les produits fiscaux du bloc communal sont restés quasiment stables, avec une hausse limitée à 0,6 % (soit + 494 M€), marquant néanmoins une inflexion par rapport à la moyenne du mandat (+ 2,8 %). Une distinction nette apparaît au sein de l'ensemble communal : la hausse est de 1,9 % (soit + 422 M€) pour les groupements, les communes connaissant des recettes stables (+ 0,1 %, soit + 72 M€), après une hausse de 1,8 % en 2019. Une part conséquente de la fiscalité ne subit pas encore les conséquences de la crise sanitaire (cf. chapitre I). Il en va ainsi de la fiscalité économique, en raison de ses règles de versement. Ainsi, les recettes de CVAE⁴² augmentent de 3,4 % (+ 191 M€).

⁴² La CVAE a comme assiette la valeur ajoutée et le chiffre d'affaires. Le chiffre d'affaires pris en compte est généralement celui de l'exercice clos pendant l'année d'imposition, en l'espèce 2019.

De même, les taxes foncières et d'habitation croissent de 2,1 % du fait de la progression des bases et, notamment, de leur revalorisation forfaitaire, les taux ayant en moyenne diminué (cf. chapitre I). Dans cet ensemble, les recettes de CFE ont augmenté de 3,2 %. Si de nombreux EPCI ou communes ont accordé des dégrèvements exceptionnels de CFE aux entreprises les plus touchées par la crise⁴³, cela n'a affecté que partiellement leurs recettes, l'État se substituant alors pour moitié au contribuable.

En revanche, le contexte sanitaire a plus particulièrement touché le poste des autres impôts et taxes.

Ainsi, les DMTO connaissent une érosion de 3,3 % (- 149 M€), certes inférieure aux premières estimations, mais à comparer avec la forte hausse constatée en 2019 (+ 7,2 %, soit + 305 M€) et sur l'ensemble du précédent mandat (+ 7,7 % en moyenne). La baisse touche principalement les blocs intercommunaux les moins peuplés (- 3,1 % pour la strate 10 000 - 20 000 habitants) et les plus peuplés (- 5,2 % au-delà de 300 000 habitants).

Des recettes de mobilité sensiblement affectées par la crise

Le versement mobilité connaît une baisse de 5,2 % (- 173 M€), alors qu'il a crû en moyenne de 1,9 % sur l'ensemble du mandat et de 3,5 % en 2019.

L'analyse de la section de fonctionnement des budgets annexes transports des EPCI – dont les charges sont restées stables (- 0,5 %) – laisse apparaître une baisse de 6,9 % de leurs recettes (soit - 340 M€), qui passent de 4,9 Md€ à 4,6 Md€, après une hausse de 8,2 % en 2019. Une analyse détaillée montre l'importance du versement mobilité, recette facultative assise sur les rémunérations des salariés d'employeurs publics ou privés de plus de 11 salariés. Sa réduction de 5,2 % a ainsi occasionné une perte de recettes de 155 M€, la baisse de fréquentation ayant entraîné des pertes de recettes tarifaires (- 26,8 %) s'élevant à 210 M€.

L'incidence de la crise sur les finances locales ne peut toutefois pas être mesurée dans sa totalité dès 2020, dans la mesure où la compétence mobilité, notamment en milieu urbain, est souvent confiée à des délégataires de service public.

Ce constat a été en partie pris en compte dans le cadre des lois de finances rectificatives, qui ont instauré successivement des compensations puis des avances remboursables pour faire face aux pertes de recettes des autorités organisatrices de la mobilité (cf. annexe n° 11).

⁴³ La LFR3 a permis aux EPCI ou communes d'accorder un dégrèvement égal au 2/3 de la CFE due au titre de 2020 pour les établissements relevant de secteurs particulièrement touchés par la crise sanitaire. L'État a pris en charge 50 % du dégrèvement.

Les recettes provenant de la taxe de séjour connaissent une forte baisse (- 30 %), alors qu'elles ont augmenté en moyenne de 6 % pendant le mandat et de 20 % en 2019.

Les plus fortes baisses touchent les blocs communaux les plus peuplés : - 27,9 % pour la strate de 50 000 à 100 000 habitants, - 24,2 % entre 100 000 et 300 000 habitants, - 42,9 % au-delà de 300 000 habitants.

Si on rapproche cette évolution d'autres baisses (baisse de 34,2 % du produit des jeux, de 19,3 % de taxe sur les remontées mécaniques), on constate une forte incidence de la crise sur les collectivités disposant d'une offre touristique importante.

Ces recettes, généralement modestes dans l'ensemble du bloc communal, ont une place importante dans le panier de recettes de certaines collectivités, ce qui constitue une première disparité forte au sein du bloc communal.

Ces baisses ne découlent pas d'une interruption ou réduction d'activité des secteurs concernés, mais plutôt d'une décision volontariste des collectivités. Ainsi, la taxe locale sur la publicité extérieure⁴⁴ connaît une baisse de 18,6 %, une chute à comparer à la hausse de 1,5 % constatée en 2019.

De même, les droits de place connaissent une baisse très significative de 42,4 %, après une augmentation de 1,5 % en 2019.

La tendance est également nette s'agissant de recettes non fiscales que sont les produits des services, des domaines et des ventes diverses (- 11,2 % contre + 2,6 % en 2019). Dans cette catégorie, les redevances et recettes d'utilisation du domaine ont chuté de 19,3 %, pour s'établir à 1,4 Md€. La fermeture des salles municipales, les décisions d'accorder des reports ou exonérations de loyers, l'abandon de droits de terrasse et la chute des recettes de stationnement expliquent cette baisse.

L'évolution est encore plus marquée pour les redevances perçues en contrepartie de services (- 16,8 %), particulièrement pour les secteurs culturel (- 46,1 %), sportif et de loisirs (- 43,1 %), social (- 24 %) ou encore des services périscolaires et d'enseignement (- 30,7 %).

La réduction des recettes tarifaires tient évidemment à l'absence de service mais aussi à la prise en compte d'un service dégradé. Ainsi, bon nombre d'activités (conservatoire notamment) ont fait l'objet d'une réduction

⁴⁴ La TLPE peut être instaurée par une commune ou un EPCI pour taxer les supports publicitaires fixes et visibles de toute voie à la circulation, telles que les enseignes des commerces. L'article 16 de l'ordonnance du 22 avril 2020 a permis aux collectivités d'accorder par délibération un abattement entre 10 et 100 %. Cette faculté a été utilisée par des collectivités, dans le cadre de leurs plans de soutien au commerce.

de facturation ou d'une exonération d'un trimestre afin de prendre en compte la qualité amoindrie du service rendu (cours en visioconférence).

Ces baisses de recettes sont d'autant plus problématiques que, pour ces services, les charges fixes, de personnel notamment, sont souvent largement prépondérantes.

Dans l'ensemble, les recettes de fonctionnement ont toutefois bien résisté à la crise. Le maintien d'une bonne part des recettes fiscales et des dotations a permis d'atténuer ou d'annuler les effets sur les autres recettes fiscales ou les recettes du domaine ou des services.

Dans ce contexte, la garantie des recettes fiscales et domaniales prévue par la LFR 3 faisant l'objet de pertes en raison de la crise sanitaire, en référence au niveau moyen atteint sur la période 2017- 2019, a connu une application relativement modeste⁴⁵ (cf. chapitre I). Ainsi, 88 M€ d'acomptes ont été versés à 3 070 communes, le montant total qui sera versé, après évaluation définitive des pertes, avoisinant 200 M€, du fait à la fois des conséquences plus modérées que prévu de la crise sur les ressources du bloc communal met sur le périmètre des recettes prises en compte, qui excluait les recettes tarifaires, fortement touchées.

Ce maintien global ne peut dissimuler l'incidence plus nette subie par certaines catégories de collectivités. Les plus peuplées ou les ensembles ayant des charges de centralité, les territoires dépendant de recettes spécifiques (zones touristiques essentiellement) fortement dégradées en 2020 ont été particulièrement fragilisés.

⁴⁵ Lorsque les communes sont éligibles au dispositif de garantie, un premier acompte a été versé au second semestre 2020, avant versement éventuel du solde (ou prélèvement du trop-perçu) en 2021, après évaluation définitive des pertes.

Un mécanisme de garantie de recettes protecteur pour certaines collectivités, mais dont le périmètre d'application est partiel

La troisième loi de finances rectificative pour 2020 a institué un dispositif de compensation de pertes de recettes pour les collectivités du bloc communal (cf. chapitre I et annexe n° 11).

En 2020, 3 070 communes et 70 EPCI à fiscalité propre ont perçu des acomptes à hauteur de 50 % des pertes estimées, établies à partir des comptes provisoires disponibles et d'estimations de leurs recettes fiscales en 2020. Les compensations définitives, déterminées à partir des comptes définitifs 2020, n'étaient pas connues à la date de dépôt du présent rapport. Cependant, les collectivités étaient tenues de rattacher à leurs comptes 2020 les compensations estimées, en anticipation du versement des compensations définitives, établies à partir des comptes définitifs 2020.

Les acomptes versés en 2020 se sont élevés à 88 M€, dont 60 M€ à destination des communes et 28 M€ des EPCI, montants modérés au regard de la perte globale de recettes de fonctionnement du bloc communal par rapport à 2019 (- 1,69 Md€). Cet écart s'explique par la référence retenue pour la compensation – la moyenne des exercices 2017 à 2019 et non le seul exercice 2019 – et leur périmètre limité aux pertes de recettes fiscales et domaniales, excluant ainsi les recettes tarifaires (- 1,6 Md€ en 2020).

Les communes bénéficiaires d'acomptes ont reçu entre 1 000 € et 2,7 M€, la valeur médiane se situant à 19 445 €.

À titre d'illustration, une petite ville, dont près de la moitié des produits de fonctionnement est constitué de produits des jeux, a vu ces derniers baisser de moitié (de 18 M€ à 9 M€). Elle a reçu un acompte de 2,1 M€, ce qui a contribué à amortir le choc de recettes. Une autre petite ville métropolitaine très touristique a perdu 4 M€ de recettes (- 12,5 %), dont 2,3 M€ de taxe de séjour (-78,5%), malgré un acompte versé par l'État limité à 0,24 M€. Ses pertes de recettes dépassaient le périmètre retenu par l'État, ses recettes tarifaires ayant notamment chuté de 2,2 M€.

Les acomptes versés ne sont, pour autant, pas nécessairement représentatifs des compensations définitives, estimées à 200 M€, le dispositif devant bénéficier au final à 4 300 communes et 70 EPCI.

Enfin, la typologie des collectivités bénéficiaires constatée par la DGCL montre une forte représentation de communes dépendantes de recettes touristiques. Ainsi, les communes classées stations de tourisme, qui ne représentent que 4 % des communes, percevront près de 50 % de la dotation. Cette dernière a ensuite bénéficié à 40 % aux communes dotées d'un casino (57 % d'entre elles ont reçu une dotation), les communes classées en zone de massif représentant le troisième type de collectivité aidée (40 M€).

B - Une stabilisation des charges de fonctionnement

Après une augmentation de 1,7 % en 2019, le bloc communal voit ses charges réelles de fonctionnement (106,9 Md€) décroître légèrement en 2020 de 0,3 % (soit - 375 M€). Elles avaient connu une augmentation de 0,9 % en moyenne sur le mandat 2014-2020 et de 1,7 % en 2019.

Les dépenses des communes, après une hausse de 472 M€ en 2019, ont baissé plus nettement (- 1,5 %, soit - 1,1 Md€), la baisse étant d'autant plus importante que la collectivité est peu peuplée.

Tableau n° 13 : charges réelles de fonctionnement des communes par strate en Md€

Strate	CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT			
	2019	2020	2020/2019	2020-2019
0 - 3 500 habitants	14,8	14,5	- 2,5%	- 0,372
3 500 - 20 000 habitants	20,3	19,8	- 2,6%	- 0,513
20 000 - 50 000 habitants	13,5	13,3	- 1,6%	- 0,215
50 000 - 100 000 habitants	8,5	8,5	- 0,5%	- 0,041
100 000 habitants et plus	16,1	16,2	0,5%	0,083

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

En revanche, celles des EPCI ont progressé de 2,1 % (soit + 737 M€), pour s'établir à 36,50 Md€.

Tableau n° 14 : charges réelles de fonctionnement des EPCI par strate en Md€

Strate	CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT			
	2019	2020	2020/2019	2020-2019
0 - 10 000 habitants	0,7	0,7	- 0,4%	- 0,003
10 000 - 20 000 habitants	1,9	1,9	0,7%	0,014
20 000 - 50 000 habitants	5,4	5,5	1,9%	0,104
50 000 - 100 000 habitants	5,0	5,3	4,7%	0,236
100 000 - 300 000 habitants	10,2	10,5	3,2%	0,327
300 000 habitants et plus	11,4	11,4	0,7%	0,081

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Une première distinction est donc observée au sein du bloc communal entre les communes et leurs groupements, qu'il est possible d'approfondir au regard de la nature des dépenses et des types de collectivités.

Au sein de cet ensemble, les budgets annexes des communes ont connu la baisse la plus forte (- 17,1 %), alors que leurs budgets principaux baissent de 0,8 %.

La tendance reste, à l'inverse, identique au sein des groupements dont les budgets principaux (+ 2,5 %) et les budgets annexes (+ 3 %) ont connu des hausses des charges de fonctionnement comparables. Les années précédentes, les dépenses des budgets annexes des groupements avaient crû de manière nettement plus forte que celles des budgets principaux. Ils portent, en 2020, 33 % des dépenses de fonctionnement des EPCI, une proportion bien supérieure à celle constatée dans les communes (3,5 %).

Parmi les budgets annexes, le budget déchets a connu une hausse notable⁴⁶. Le confinement a notamment occasionné une nette augmentation des apports, en raison de la hausse des activités domestiques et la prise de repas à domicile des salariés, scolaires et étudiants. Un pic a également été constaté après le premier confinement en matière d'encombrants.

Les blocs intercommunaux les moins peuplés connaissent une baisse plus significative de leurs dépenses globales de fonctionnement.

1 - Les dépenses de personnel

Après une hausse de 1,8 % en 2019, les dépenses de personnel du bloc communal (49,9 Md€) ont peu augmenté. La hausse se limite à 0,9 %, soit + 465 M€, taux probablement inférieur au glissement-vieillesse-technicité qui sera constaté en 2020. Cette tendance est observée dans toutes les strates, la hausse la plus élevée concernant la strate des blocs intercommunaux rassemblant entre 50 000 et 100 000 habitants (+ 2 %).

L'évolution est très modérée (+ 0,4 %) dans les communes, dont les budgets annexes connaissent une nette inversion de tendance avec une réduction de 11,2 %, alors que leurs budgets principaux évoluent peu (+ 0,5 %). Les communes les moins peuplées ont enregistré une diminution de leurs dépenses de personnel (- 0,1 % en-dessous de 3 500 habitants).

⁴⁶ Une vision consolidée de l'évolution des budgets dédiés aux déchets est difficile, les services financés par la TEOM pouvant être traités par le budget principal, l'individualisation par un budget annexe étant dans ce cas facultative, contrairement à un service financé par la redevance. L'évolution dont il est fait état s'appuie donc sur les rapports produits par les CRTC.

Les EPCI poursuivent la hausse en cours depuis plusieurs années. La progression atteint 3 % en 2020, à comparer avec celle observée en 2019 (+ 4,1 %) et à la hausse moyenne entre 2014 et 2020 (+ 5,9 %).

Les budgets principaux des groupements connaissent une évolution limitée à 2,3 %. Ce sont à nouveau les budgets annexes qui croissent le plus nettement (+ 9,4 %). Cette évolution ne peut s'expliquer par des changements de périmètre, notamment le transfert de la compétence *eau et assainissement* (service public industriel et commercial, sauf pour la compétence eaux pluviales urbaines) au plus tard le 1^{er} janvier 2020 pour les communautés d'agglomération⁴⁷, car ce sont les services publics administratifs (SPA) qui croissent nettement (+ 11,1 %), les SPIC baissant de 0,4 %.

L'analyse de la structure des dépenses de personnel laisse apparaître une incidence directe de la crise sanitaire. Les dépenses de rémunération des personnels titulaires ont augmenté de 1,3 %, hausse inférieure aux dernières années, en dépit de la poursuite de l'application du protocole PPCR (au coût estimé à 170 M€ en 2020) et de la possibilité d'instaurer une prime exceptionnelle versée aux agents – titulaires et non titulaires – mobilisés dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

En revanche, l'inflexion est nette s'agissant des personnels non titulaires (+ 2,2 %, contre + 3,1 % entre 2014 et 2020) et plus encore des assistants maternels (+ 2,2 %, contre + 5 % sur la période).

Les communes connaissent l'évolution la plus marquée sur ces derniers emplois. Ainsi, la rémunération des assistants maternels, intervenant dans un secteur dit « essentiel », a progressé de 4,5 %.

Si la baisse la plus notable concerne les emplois aidés (- 21,2 %), cette tendance était déjà à l'œuvre depuis 2014, avec une évolution moyenne de - 16,8 % entre 2014 et 2020, une partie des emplois aidés étant transformée en emplois de contractuels.

2 - Les achats de biens et de services

Le bloc communal a connu une décrue des achats de biens et services en 2020 (- 4,2 %), qui s'établissent à 30,9 Md€. Cette réduction de 1,4 Md€ contraste avec la hausse constatée en 2019 (+ 3,8 %). Elle est singulièrement élevée au sein des budgets annexes des communes (- 18 %).

⁴⁷ La loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 a prévu la possibilité d'un report à 2026 pour les communautés de communes.

Les services extérieurs, qui représentent traditionnellement la moitié de ces dépenses du bloc communal, baissent de 264 M€, pour s'établir à 16,1 Md€ (soit -1,6%). Dans cette catégorie, ce sont les dépenses d'entretien réparation relatives aux bâtiments publics (- 3,4 %), au matériel roulant (- 3,7 %) et aux autres mobiliers (- 4 %) qui reculent le plus.

Cette évolution des services extérieurs concerne d'abord les communes (- 4,8 % soit - 352 M€), la baisse la plus sensible portant sur les contrats de prestations de services (- 7,8 %). Les groupements maintiennent un niveau équivalent à celui de 2019 (+ 1 %).

La crise sanitaire a également conduit à une baisse des achats et variations de stocks de 2,6 % du bloc communal, les baisses les plus conséquentes portant sur les achats d'alimentation (- 23,2 %) et les achats de combustibles et carburants (- 18,5 %). En revanche, les fournitures d'entretien et de petit équipement ont augmenté de 24 % (soit + 299 M€), l'évolution étant plus marquée dans les EPCI (+ 40 %) que dans les communes (+ 20 %).

L'achat de masques⁴⁸ et de produits d'hygiène a donc pesé sur les dépenses de l'ensemble du bloc communal (de manière assez homogène selon les strates démographiques), qui, globalement, a connu des baisses de charges plus conséquentes.

3 - Les autres postes de dépense

Dans la continuité des années précédentes (- 5,6 % entre 2014 et 2020), les charges financières continuent à décroître (- 6,3 %) malgré une hausse de l'encours de dette (+ 1,5 %), grâce à un contexte de financement très favorable (cf. chapitre I).

Les subventions versées baissent globalement de 0,7 % et de 0,5 % lorsqu'elles sont destinées à des organismes privés. Pour ces derniers, la contraction provient des communes (- 3,6 %), les EPCI ayant augmenté leur dépense de 1,1 %.

Ce relatif maintien des subventions, notamment aux associations, est notable : alors que bon nombre d'entre elles ont connu une activité largement ralentie, voire interrompue, et ont vu leurs dépenses baisser, le bloc communal a, dans son ensemble, maintenu ses subventions. Les EPCI ont même augmenté leur soutien aux acteurs privés.

⁴⁸ Un remboursement de 50 % des dépenses d'achats de masques à destination du grand public a été instauré par l'État.

Certaines baisses ont été constatées, notamment pour des associations n'étant pas employeurs, mais elles ont été souvent compensées par un soutien plus fort à certains acteurs agissant auprès des populations les plus fragiles. Ainsi, les subventions aux budgets des CCAS (et CDE) ou CIAS ont augmenté de 3,4 %.

Les autres charges de gestion courante croissent de 3,1 % (+ 296 M€).

Le bloc communal a ainsi contenu ses dépenses de fonctionnement en 2020. Si des baisses conséquentes sont dues à l'interruption de certaines activités (recours aux agents contractuels, achat de denrées pour la restauration, annulation de festivités...), des dépenses nouvelles ont été engagées afin, d'une part, de protéger la population et les agents et, d'autre part, d'apporter un soutien aux acteurs locaux (associations, commerçants notamment).

Des dépenses de fonctionnement (hors personnel) conjuguant protection sanitaire, renforcement des aides existantes au profit d'acteurs locaux et mise en place d'actions innovantes

Si, pour nombre de collectivités, le montant des non-dépenses en 2020 dépasse les surcoûts générés par la crise sanitaire, ces derniers montrent une diversité de réactions du bloc communal allant de la hausse de dépenses existantes à la mise en place d'actions nouvelles.

Les dépenses supplémentaires relèvent en premier lieu de la protection sanitaire : achats de masques, visières, gel hydroalcoolique, de petits matériels spécifiques (plexiglass). De nombreux groupements de commandes ont permis une mutualisation des achats. Des frais de nettoyage supplémentaires ont également été constatés. Enfin, le télétravail a généré une hausse des dépenses d'abonnement informatique.

D'autres dépenses ont consisté à apporter un soutien accru à des acteurs locaux, notamment associatifs. L'annulation de manifestations a conduit au non versement de subventions, mais beaucoup de collectivités ont maintenu le niveau de subvention malgré la baisse d'activité, en portant une attention particulière aux associations employant du personnel. Le secteur social a bénéficié d'un accompagnement accru, *via* l'abondement de la subvention au CCAS ou CIAS, la hausse des subventions aux associations ou l'aide aux familles en l'absence de restauration scolaire.

Enfin, des opérations exceptionnelles ont été mises en place par certaines collectivités pour soutenir certains acteurs, notamment les commerces locaux : jeu-concours, campagnes de communication, tombola au bénéfice des commerces de proximité, achat de chèques-cadeaux, etc..

Dans ce contexte, ce sont les plus petites collectivités qui ont globalement le plus réduit leurs dépenses. Les collectivités de taille intermédiaire ou supérieure ont certes connu des baisses mais supporté également des charges de centralité et de soutien que la crise a amplifiées.

En définitive, les dépenses ont pu être globalement maîtrisées et le bloc communal a souvent jugé inutile de recourir au compte d'étalement de charges proposé par l'État⁴⁹.

C - Une épargne en repli, mais une forte disparité constatée selon les strates démographiques

Dans l'ensemble du bloc communal, l'effet de la légère décrue des charges de fonctionnement (- 0,3 %), qui avaient progressé de 1,7 % en 2019, est atténué, voire annulé, par la réduction des recettes (- 1,3 %). En effet, l'épargne brute du bloc communal connaît une baisse sensible de 5,5 % (soit - 1,3 Md€) pour s'établir à 21,9 Md€, ce qui contraste avec la hausse de 4,7 % en 2019⁵⁰.

Ce recul touche particulièrement les communes, dont l'épargne brute baisse de 8,5 % (soit - 1,2 Md€), tandis que leurs groupements connaissent une baisse limitée à 1 % (soit - 89 M€).

Le volume des remboursements d'emprunt recule également (- 1,4 %), la tendance étant à nouveau plus marquée pour les communes (- 2,2 %) que pour les EPCI (- 0,1 %).

En conséquence, l'épargne nette décroît de manière significative (- 8,9 %), après une progression moyenne de 3,5 % entre 2014 et 2020 et de 8,7 % en 2019.

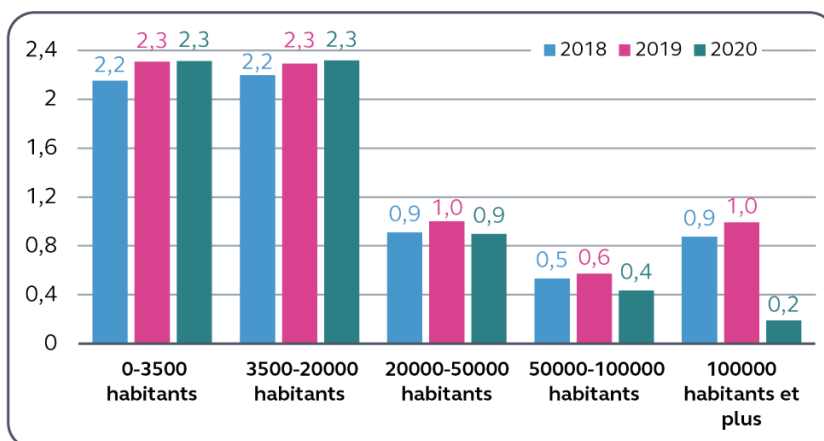
À nouveau, les EPCI (- 1,6 %, soit - 84 M€) résistent globalement mieux que les communes (- 14,5 %, soit - 1,05 Md€).

Pour l'ensemble du bloc communal, ce sont les budgets annexes des communes qui sont les plus nettement touchés par cette dégradation de l'épargne nette (- 2,1 %), leur budget principal connaissant une baisse plus modérée (- 13,5 %). En revanche, les budgets principaux des EPCI connaissant une baisse notable (- 6,9 %), contrairement à leurs budgets annexes (+ 10,5 %).

La strate démographique constitue, par ailleurs, une ligne de fracture très nette. Ainsi, les communes les moins peuplées conservent une épargne nette quasiment identique à 2019, bon nombre de grandes villes terminant l'année 2020 avec une épargne nette fortement dégradée.

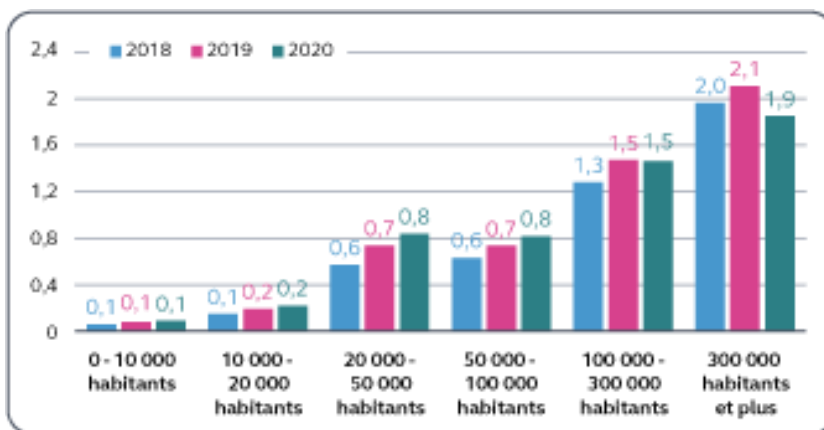
⁴⁹ La DGFIP fait état de 222 budgets du bloc communal (communes, CCAS, EPCI) qui ont bénéficié du dispositif, pour un montant de 94,5 M€.

⁵⁰ Dans sa réponse au rapport provisoire, l'AMF souligne le caractère atypique de cet effet de ciseau, marqué par une baisse plus rapide des recettes de fonctionnement que des dépenses.

Graphique n° 6 : épargne nette des communes entre 2018 et 2020 en Md€

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

L'évolution est comparable pour les EPCI, dont les plus peuplés dégagent une épargne nette en-deçà de 2019, mais avec des écarts par strate démographique moins marqués que pour les communes.

Graphique n° 7 : épargne nette des EPCI entre 2018 et 2020 en Md€

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

La strate démographique constitue donc un marqueur fort dans l'analyse des grands équilibres du bloc communal. De manière générale, les communes les plus peuplées et celles qui exercent des fonctions de soutien et de centralité, ainsi que les EPCI les plus peuplés voient leurs grands équilibres se dégrader plus nettement à la fin de l'année 2020.

L'année 2019 avait déjà vu apparaître des disparités au sein du bloc communal. La crise sanitaire a manifestement joué un rôle d'amplification d'écarts déjà présents.

Cette tendance générale doit être croisée avec la caractéristique propre des collectivités et leur dépendance à certaines recettes. De même, ce sont souvent les budgets annexes (transports notamment) qui sont les plus touchés par la crise, sans que l'effet sur le budget principal ne soit immédiat.

D - Des dépenses d'investissement qui reculent

Les dépenses d'investissement du bloc communal (36,8 Md€) ont baissé de manière significative (- 14,8 %, soit - 6,4 Md€) en 2020. Cette diminution est supérieure à celle observée en 2014 lors du précédent cycle électoral (- 11,5 % soit - 4,8 Md€).

**Tableau n° 15 : section d'investissement du bloc communal consolidé
(France entière) en Md€**

(En Md€)	2014	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
ÉPARGNE BRUTE (c)	18,7	22,2	23,2	21,9	4,5%	-5,5%	- 1,3
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	9,4	10,5	10,5	10,4	2,3%	-1,4%	- 0,2
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	9,3	11,7	12,7	11,6	6,5%	-8,9%	- 1,1
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	15,9	16,2	17,2	16,0	1,5%	-6,6%	- 1,1
<i>FCTVA</i>	4,1	3,6	3,9	4,2	-1,1%	8,4%	+ 0,3
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	7,2	6,5	7,1	6,8	-0,5%	-3,5%	- 0,2
<i>Autres recettes</i>	4,6	6,1	6,2	5,0	6,2%	-19,4%	- 1,2
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	25,2	27,9	29,8	27,6	3,4%	-7,6%	- 2,3
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	37,0	38,0	43,2	36,8	3,1%	-14,8%	- 6,4
<i>Dépenses d'équipement</i>	32,5	33,4	38,1	31,9	3,2%	-16,3%	- 6,2
<i>Subventions d'équipement versées</i>	2,6	2,3	2,5	2,7	-0,1%	4,6%	+ 0,1
<i>Autres dépenses</i>	1,9	2,4	2,5	2,2	5,6%	-12,7%	- 0,3
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	11,8	10,1	13,3	9,2	2,5%	-31,1%	- 4,1
<i>Emprunts souscrits (j)</i>	10,5	10,5	11,9	11,2	2,5%	-5,7%	- 0,7
<i>Variation du fonds de roulement (k=j-i)</i>	-1,3	0,3	-1,4	2,0	2,0%	-243,6%	+ 3,5
ENCOURS DE LA DETTE (l)	109,5	115,1	116,1	117,8	1,2%	1,5%	+ 1,7
<i>Ratio de désendettement (en années) (l/c)</i>	5,9	5,2	5,0	5,4	-3,3%	7,4%	+ 0,4
<i>Compte au Trésor</i>	25,7	35,8	35,2	38,9	6,5%	10,3%	+ 3,6
<i>Crédits de Trésorerie</i>	1,2	1,1	1,4	2,6	3,0%	87,5%	+ 1,2

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFîP

La baisse est plus marquée pour les communes (- 17,8 %, soit - 4,9 Md€) que pour les EPCI (- 9,7 %, soit - 1,6 Md€). Elle touche également de manière plus nette les budgets annexes des communes (- 36,2 %, soit - 696 M€) et des EPCI (- 14,6 %, soit - 820 M€) que leurs budgets principaux, dont les dépenses d'investissement reculent respectivement de 16,3 % (soit - 4,2 Md€) et de 7,2 % (soit - 802 M€).

L'effet du cycle électoral n'explique qu'une partie de cette chute. Le décalage de l'installation des exécutifs et l'interruption de secteurs d'activités durant les différents confinements ont accentué cette tendance régulièrement observée lors d'un renouvellement électoral.

Une enquête menée par l'AMF et la Banque des territoires auprès de 1 861 communes laisse apparaître un effet de report à 2021 d'investissements programmés en 2020. Ce scénario signifierait que la crise sanitaire a d'abord retardé le début effectif du mandat plus qu'elle ne le dégradera durablement.

La baisse est d'abord concentrée sur les dépenses d'équipement des communes et des EPCI, tandis que les subventions accordées aux personnes de droit privé augmentent.

En revanche, les subventions d'investissement aux personnes de droit privé ont connu une forte progression au sein des EPCI, notamment les plus peuplés. Ces derniers ont en effet participé aux fonds de soutien d'urgence mis en place par les régions au bénéfice des entreprises du territoire. Ainsi, sur les 315 M€ versés, 133 M€ proviennent des EPCI⁵¹, cette somme ne couvrant pas l'ensemble du soutien aux entreprises apporté par les groupements, en section de fonctionnement ou d'investissement.

E - Une dette des EPCI en augmentation

L'année 2019 avait été marquée par un niveau élevé d'investissement, dont la hausse excédait le surplus d'épargne. L'emprunt avait alors été fortement mobilisé, pour un montant de 1,4 Md€ (+ 13,7 %), ainsi que le fonds de roulement (1,4 Md€). Cette évolution est conforme au cycle électoral, qui se traduit par une hausse de l'investissement.

L'année 2020 présente un profil très différent. La contraction de l'épargne nette du bloc communal (- 8,9 %) s'est accompagnée d'une baisse des investissements (- 14,8 %).

⁵¹ D'après les données de la Banque des territoires.

Alors que celle-ci concerne tout autant les communes que les EPCI, ces derniers ont vu leur endettement augmenter (+ 6,1 %), tandis que celui des communs diminuait (- 1,5 %).

En conséquence, la capacité de désendettement du bloc communal augmente légèrement pour atteindre 5,4 années. L'évolution est comparable entre les communes et les EPCI. En effet, si les premières ont vu leur endettement diminuer, leur épargne s'est plus fortement contractée. Ce niveau reste très inférieur au seuil d'alerte de 12 années défini par la loi de programmation 2018-2022.

F - Le bloc communal face à la crise sanitaire

La dégradation des finances du bloc communal en 2020 est manifeste, comme le montre la baisse de l'épargne brute (- 5,5 %). L'impact de la crise sanitaire a néanmoins pu être contenu à la faveur de plusieurs facteurs.

Tout d'abord, nombre de recettes fiscales n'ont pas été touchées par la crise sanitaire, leur montant augmentant globalement de 0,6 % (+ 500 M€). De plus, l'État a joué un rôle manifeste d'amortisseur du choc de recettes (- 2,2 Md€), en accordant des avances dans le domaine de la mobilité et en compensant une partie des recettes fiscales et domaniales. Ainsi, 88 M€ d'acomptes ont été versés au bloc communal en 2020, le solde devant être attribué au cours du premier semestre 2021.

En outre, l'interruption ou le ralentissement de nombreux services a conduit à des économies substantielles (- 375 M€), renforcées par les efforts de réorganisation interne et de redéploiement mis en place par les collectivités.

L'analyse par strate démographique démontre le maintien des équilibres budgétaires dans une majorité de collectivités. La dégradation est, en effet, concentrée sur les plus grands ensembles. Au sein des communes, l'épargne nette est confortée ou stable, sauf pour celles relevant des strates 50 000 – 100 000 habitants (- 24,1 %) et supérieure à 100 000 habitants (- 81 %). De même, si les EPCI les plus petits voient leur épargne nette progresser, une baisse est constatée pour les groupements au-delà de 300 000 habitants (- 12,3 %).

Cette corrélation forte avec la taille de la collectivité s'explique tout d'abord par la dépendance des grandes structures à des recettes fortement touchées par la crise sanitaire (versement mobilité, recettes tarifaires, recettes liées à l'occupation du domaine public notamment).

Ainsi, la baisse du versement mobilité de 4,6 % pour les EPCI de 100 000 à 300 000 habitants a contribué à dégrader leur épargne, ce produit représentant plus de 10 % de leurs recettes en 2019. À l'inverse et bien que

plus prononcée, la baisse de 8,2 % enregistrée pour les EPCI de 20 000 à 50 000 habitants les a peu pénalisés, puisque le versement mobilité apportait en 2019 moins de 1 % de leurs recettes de fonctionnement⁵².

De plus, les ensembles les plus importants ont dû assumer des charges supplémentaires liées aux services et équipements de centralité qu'ils assument et ont maintenu un niveau de subvention équivalent aux années précédentes.

À l'inverse de la section de fonctionnement, l'évolution de l'investissement ne présente pas de disparité selon la taille des blocs communaux. Ce dernier est globalement en baisse de 14,8 %.

La première raison de cette baisse relève du cycle électoral, traditionnellement marqué par une inflexion en début de mandat.

Toutefois, la comparaison avec la période 2013-2014 (- 11,5 %) montre un effet d'accentuation, avec un recul de 17,8 % en 2020 contre une baisse de 14 % entre 2013 et 2014 pour les communes, l'écart étant identique pour les EPCI (- 9,7 % en 2020 contre - 6 % en 2014), y compris pour leurs dépenses d'équipement (- 11,5 % en 2020 contre - 7,3 % en 2014).

À l'inverse, la crise sanitaire a occasionné un surcroît de subventions d'investissement versées (+ 4,6 %), qui avaient baissé entre 2013 et 2014 de 3,8 %, notamment de la part des EPCI au bénéfice des personnes de droit privé (+ 30,5 %), les groupements ayant participé au soutien aux entreprises, notamment dans le cadre des fonds d'urgence créés par les régions.

En définitive, la crise sanitaire a eu un impact globalement modéré et ciblé sur le bloc communal, essentiellement en fonctionnement. En reportant la mise en place des nouveaux exécutifs municipaux puis communautaires, elle a également freiné la programmation ou la réalisation d'investissements déjà prévus, dans un contexte de ralentissement du secteur du BTP.

II - Les départements : des dépenses sociales dynamiques sous l'effet de la crise

La situation financière des départements se dégrade en 2020 principalement du fait du dynamisme des dépenses sociales. L'incidence

⁵² Ces baisses de recettes des budgets mobilité du bloc communal n'ont pas été compensées par des réductions de dépenses équivalentes, les budgets annexes mobilité combinant en 2020 stabilité des charges (- 0,5 %) et baisse des recettes (- 6,9 %).

de la crise est ainsi plus marquée sur les dépenses que sur les recettes. Ces dernières ont plutôt bien résisté, malgré leur exposition à la conjoncture économique.

Grâce à un autofinancement préservé à un niveau proche de 2018 et au recours à l'emprunt, les départements ont poursuivi leur effort d'investissement.

**Tableau n° 16 : évolution de la section de fonctionnement
des départements consolidée (France entière⁵³) en Md€**

(En Md€)	2014	2018	2019	2020	Évolution 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	61,4	63,2	65,2	64,9	1,2%	-0,5%	-0,3
Produit de la fiscalité	39,9	44,4	46,4	46,4	3,0%	-0,1%	0,0
Impôts locaux	19,4	18,3	18,9	19,2	-0,5%	1,7%	0,3
Autres impôts et taxes	20,5	24,7	26,1	25,8	5,0%	-1,3%	-0,3
Fiscalité reversée	0,0	1,4	1,4	1,4	nd	-0,4%	0,0
Dotations et participations	17,4	15,3	15,3	15,1	-2,6%	-1,1%	-0,2
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	4,0	3,5	3,5	3,4	-2,6%	-2,7%	-0,1
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	55,0	55,3	56,0	57,0	0,4%	1,7%	1,0
Achats de biens et services	6,0	4,0	4,0	4,0	-7,6%	-1,0%	0,0
Dépenses de personnel	11,6	11,9	12,0	12,2	0,7%	1,6%	0,2
Aides à la personne et frais d'hébergement	28,0	30,7	31,5	32,0	2,4%	1,7%	0,5
Subventions de fonctionnement	2,1	1,9	1,9	2,0	-2,4%	7,3%	0,1
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	6,2	5,7	5,8	5,9	-1,5%	2,8%	0,2
Charges financières	0,9	0,7	0,7	0,6	-5,5%	-8,6%	-0,1
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,2	0,3	0,1	0,2	-8,7%	46,5%	0,1
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	6,4	7,9	9,3	8,0	7,5%	-13,8%	-1,3
Remboursement d'emprunts (d)	2,7	3,1	3,3	3,1	4,2%	-4,7%	-0,2
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,8	4,8	6,0	4,9	9,6%	-18,7%	-1,1

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

⁵³ Hors départements de Paris, Corse-du-Sud, de Haute-Corse, de Martinique, de Guyane et du Rhône pour un périmètre constant de 2014 à 2020.

Les données font l'objet d'une analyse à périmètre constant, neutralisant les effets de la recentralisation du revenu de solidarité active et du revenu de solidarité à La Réunion, intervenue au 1^{er} janvier 2020⁵⁴ (cf. annexe n° 7).

A - Des produits de fonctionnement en légère hausse à périmètre constant

Après une forte progression constatée en 2019, les produits réels de fonctionnement des départements affichent une légère hausse en 2020, à périmètre constant⁵⁵ (+ 0,5 %). La situation est contrastée, puisque les recettes de fonctionnement augmentent pour toutes les strates⁵⁶, sauf pour les départements de plus d'un million d'habitants (- 0,4 %).

1 - Des recettes fiscales diversement affectées par la crise

Les produits fiscaux progressent de 0,9 %, à périmètre constant, après une hausse de 4,6 % en 2019. Seuls les départements de plus d'un million d'habitants sont confrontés à une baisse de leurs recettes fiscales (- 0,5 %), du fait de leur dépendance à la conjoncture économique.

Les recettes d'impôts locaux progressent de 1,7 %, soit moitié moins qu'en 2019.

Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) augmente de 1,7 % en 2020, soit 233 M€, contre + 2,7 % en 2019. Les départements de plus d'un million d'habitants bénéficient de l'évolution la moins favorable, soit + 1,3 %. Ce produit représente 21,8 % des recettes réelles de fonctionnement des départements et 30,5 % de leurs recettes fiscales. En 2020, la revalorisation des valeurs locatives était fixée à 1,2 %. Cinq départements ont baissé leur taux pour cette dernière année de perception de la TFPB, remplacée par une fraction de TVA à compter de 2021 dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale.

⁵⁴ Décret n° 2019- 1485 du 28 décembre 2019 relatif à la recentralisation du revenu de solidarité active à La Réunion et du revenu de solidarité à La Réunion et en Guyane.

⁵⁵ Le département de La Réunion ne bénéficie plus des ressources de compensation issues du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques attribuées au titre des transferts de compétences résultant de la loi n° 2003- 1200 du 18 décembre 2003, du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), du dispositif de compensation péréquée (DCP). Plusieurs ressources font également l'objet d'une reprise : la dotation globale de fonctionnement (dotation forfaitaire et dotation de compensation) et le produit de la taxe tabac.

⁵⁶ Les strates de population sont présentées en annexe n° 10.

Le produit de la CVAE évolue de + 2,5 % en 2020, après une hausse de 6,6 % en 2019. L'incidence de la crise devrait surtout se faire ressentir en 2021, compte tenu des modalités de son versement par l'État.

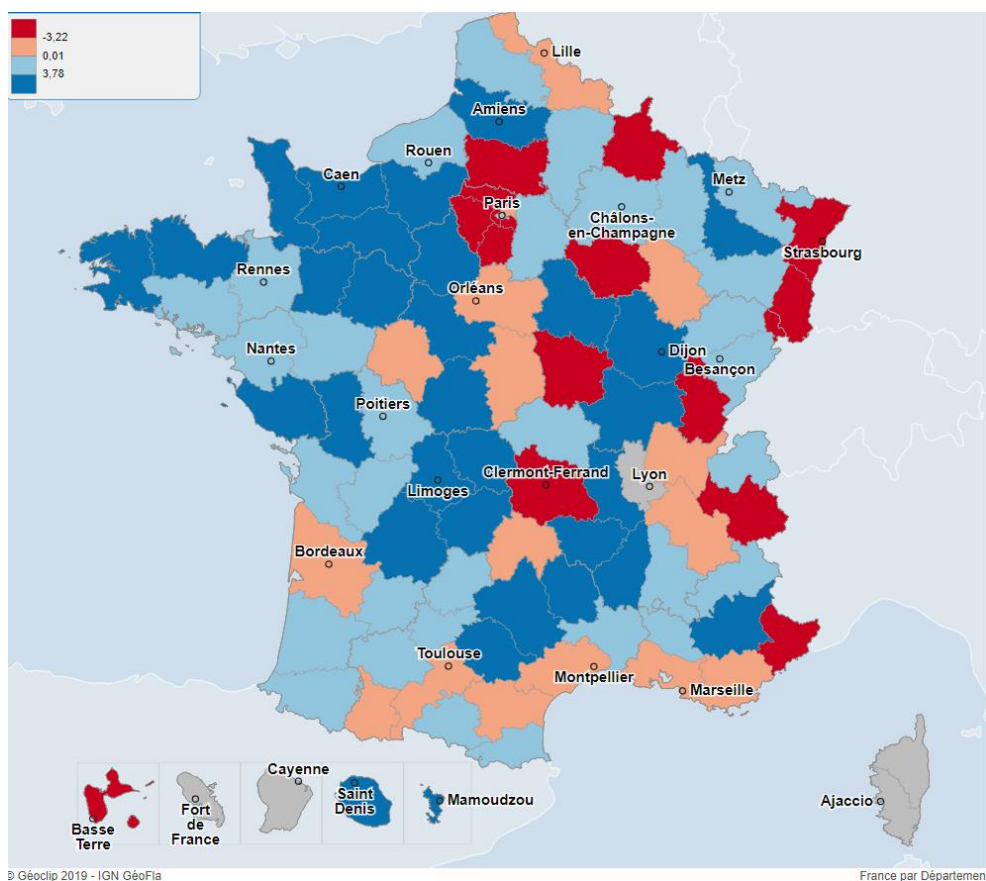
Les autres impôts et taxes augmentent de 0,4 %, après une hausse de 5,9 % en 2019. Ce ralentissement est lié à la baisse des produits des droits de mutation à titre onéreux (DMTO, - 1,7 %) et de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE, - 1,1 %), deux recettes sensibles à la conjoncture économique.

Les départements bénéficient d'un mécanisme de garantie pour la TICPE, assise sur la consommation de carburant. En conséquence, la perte de recettes s'avère modérée, l'État prenant en charge la majeure partie de la baisse observée en 2020. Pour leur part, les produits de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) n'ont pas été affectés (+ 3,3 %).

L'évolution des DMTO est très contrastée selon les strates de population. Seuls les départements de plus d'un million d'habitants enregistrent une baisse (- 4,6 %). Le produit des DMTO est capté à hauteur de 56,5 % par les départements de plus d'un million d'habitants, contre 58,3 % en 2019.

Un tiers des départements affiche une évolution négative entre 2019 et 2020. Quatorze des vingt-et-un départements de plus d'un million d'habitants sont concernés par une baisse. Les évolutions s'échelonnent de - 17,0 % à + 21,8 %.

**Carte n° 1 : évolution des DMTO bruts 2020
par départements (en %)⁵⁷**



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Le premier confinement a entraîné l'arrêt des transactions immobilières entre mars et mai 2020. Malgré un effet de rattrapage post-confinement, le volume des transactions sur un an diminue de 4 %, à fin décembre 2020⁵⁸, avec des dynamiques différenciées entre l'Île-de-France et la province.

⁵⁷ Hors Corse du Sud, Haute Corse, Paris, Guyane, Martinique et Rhône.

⁵⁸ Notaires de France, Note de conjoncture n° 51, avril 2021.

Le mécanisme d'avances de DMTO

Au titre des mesures de soutien de l'État en faveur des collectivités, les départements ont pu bénéficier, en application de la troisième loi de finances rectificative 2020, d'avances sur les recettes de DMTO si le produit estimé en 2020 était inférieur à la moyenne constatée entre 2017 et 2019. Le montant de l'avance est égal à la différence entre ces deux montants. Les avances sont remboursables sur une période de trois ans, à compter de l'année qui suit un retour du produit des DMTO au moins égal à celui de 2019, en application d'une clause de retour à meilleure fortune. Les départements concernés pouvaient également procéder à des remboursements anticipés dès 2020.

Alors que l'État prévoyait d'affecter un maximum de 2 Md€ à ce dispositif, quarante départements ont sollicité des avances en 2020 pour un montant de 394 M€⁵⁹. Celles-ci ont fait l'objet d'un versement au cours du troisième trimestre de l'année. Un ajustement doit intervenir en 2021, une fois le montant définitif de la perte des DMTO connu.

Fin 2020, le montant effectivement perçu par les départements s'élevait à 312 M€, puisque six d'entre eux n'avaient pas encaissé ou avaient remboursé les avances et deux départements en avaient perçu pour un montant moindre que le montant maximum possible.

En effet, la baisse des DMTO a été moindre que celle anticipée au moment de l'élaboration du dispositif⁶⁰, du fait de la résilience du marché immobilier. Seuls sept départements ont ainsi constaté une baisse du produit des DMTO en 2020 par rapport à la moyenne 2017- 2019. Sur ces sept départements, quatre ont bénéficié d'avances⁶¹. Le fait d'avoir retenu 2017, 2018 et 2019 comme années de référence et non le seul exercice 2019, année où la progression des DMTO avait été très marquée, a contribué à limiter le nombre de départements éligibles au dispositif.

D'autre part, certains départements n'ont pas souhaité bénéficier de ce mécanisme d'avances qui impliquait des remboursements ultérieurs, contrairement aux compensations du dispositif de garantie de maintien des recettes fiscales et domaniales à destination du bloc communal.

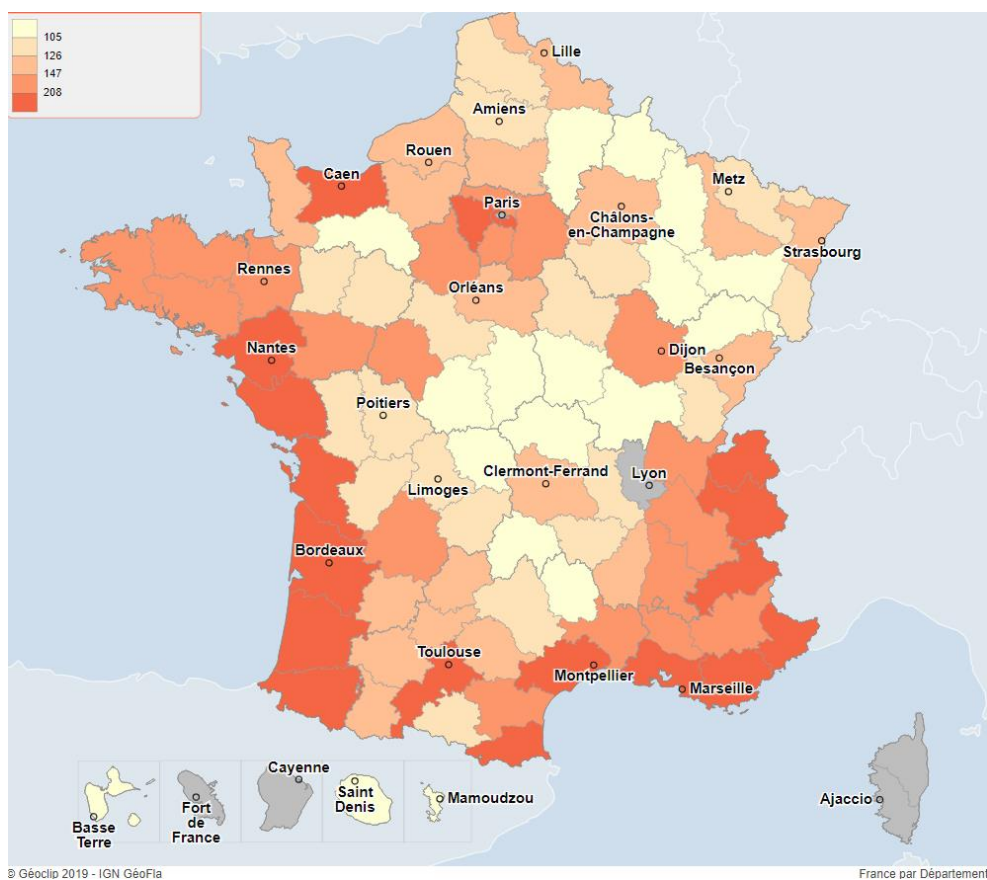
⁵⁹ Arrêté du 30 septembre 2020 pris en application de l'article 25 de la loi n° 2020- 935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

⁶⁰ Une baisse de 20 % prévue dans le rapport de Jean-René Cazeneuve, *Impact de la crise du Covid 19 sur les finances locales et recommandations*, 29 juillet 2020.

⁶¹ Le montant des avances définitives pour les quatre départements concernés s'élève à 32 M€.

La répartition du produit des DMTO est également hétérogène, avec un rapport de 1 à 93 (1 à 6 en rapportant le montant par habitant), contre 1 à 120 en 2019⁶². En tenant compte de la péréquation, le rapport passe de 1 à 29 (1 à 3 en rapportant le montant par habitant).

Carte n° 2 : montant des DMTO bruts par habitant (en €⁶³)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

⁶² France métropolitaine.

⁶³ Hors Corse du Sud, Haute Corse, Paris, Guyane, Martinique et Rhône.

La réforme de la péréquation des DMTO

Un nouveau dispositif de péréquation des DMTO est mis en place en 2020⁶⁴.

Les prélèvements opérés au titre des trois anciens fonds de péréquation DMTO font l'objet d'une fusion à partir de 2020 : le fonds DMTO « historique », le fonds de solidarité des départements (FSD) et le fonds de soutien interdépartemental (FSID).

Le fonds est alimenté à hauteur de 1,6 Md€ par deux prélèvements :

- le premier concerne tous les départements, égal à 0,34 % du montant de l'assiette des DMTO perçus l'année précédant la répartition ;
- un second de 750 M€ pour les seuls départements dont les DMTO par habitant sont supérieurs à 75 % de la moyenne (plafonné à 12 % des DMTO n- 1).

Le reversement s'effectue au travers de trois enveloppes :

- la première enveloppe (ancien FSID), d'un montant fixe de 250 M€, est destinée aux départements ruraux fragiles ainsi qu'aux départements dont la situation sociale est particulièrement dégradée et dont les recettes de DMTO sont inférieures à la moyenne nationale ;
- la deuxième enveloppe (ancien fonds DMTO), égale à 52 % du solde des montants à reverser, est versée aux départements dont le potentiel financier ou les revenus sont faibles ;
- la troisième enveloppe (ancien FSD), égale à 48 % des montants à reverser, concerne les départements dont le potentiel fiscal ou les revenus sont faibles, et ceux dont le reste à charge par habitant est le plus élevé.

Pour 2020, le montant du fonds reversé a été majoré à la suite de la décision du Comité des finances locales du 7 juillet 2020 de libérer la réserve de 120 M€.

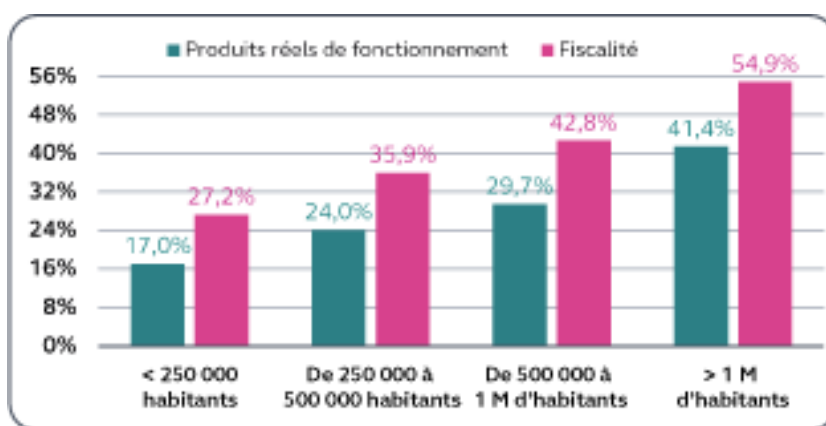
26 départements sont contributeurs nets au fonds national de péréquation des DMTO, dont 2 ont une population inférieure à 500 000 habitants. 2 départements contributeurs nets affichent un montant de DMTO par habitant inférieur à la moyenne (159 € par habitant).

16 des départements contributeurs nets enregistrent une baisse de leur produit en 2020. En 2021, une dotation de 60 M€ est prévue afin de maintenir le niveau du fonds national de péréquation des DMTO, compte tenu de la baisse de ceux-ci en 2020.

⁶⁴ Article 255 de la loi n°2019- 1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

La fiscalité liée à la conjoncture économique (DMTO, TICPE et, CVAE⁶⁵) baisse de 0,8 %, à périmètre constant. Elle représente 34 % des produits de fonctionnement et 47 % des recettes fiscales. Cette part est plus importante pour les départements les plus peuplés.

Graphique n° 8 : part des produits fiscaux liés à la conjoncture économique, dans les produits réels de fonctionnement et la fiscalité



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

À compter de 2021, la fiscalité liée à la conjoncture économique deviendra prépondérante du fait du remplacement de la TFPB par une fraction de TVA. Elle représenterait ainsi 55 % des produits de fonctionnement et 78 % des recettes fiscales, en prenant le montant 2020 de la TFPB.

Par ailleurs, les collectivités en difficulté de trésorerie, compte tenu de la crise sanitaire, pouvaient solliciter des avances de fiscalité⁶⁶. Un seul département a sollicité ces avances.

2 - Une stabilité des dotations et participations

Les dotations et participations sont stables (+ 0,1 % sur un an), à périmètre constant.

⁶⁵ Y compris les attributions de compensation et reversements sur attribution de compensation.

⁶⁶ Instruction du ministère de l'action et des comptes publics, du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, du 5 mai 2020.

Les acomptes de DGF du mois de mai pouvaient être majorés pour les collectivités rencontrant des difficultés de trésorerie. Seul un département en a bénéficié.

Les participations reçues sont en hausse de 5,1 % pour l'ensemble des départements.

Les participations de l'État augmentent de 42 %. L'État a contribué aux achats de masques par les collectivités locales⁶⁷ par le remboursement correspondant à 50 % du prix de référence TTC. La participation s'élèverait à 34 M€.

Les participations de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) sont également en hausse (+ 3,5 %) du fait notamment du cofinancement d'une prime exceptionnelle covid aux professionnels des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD), à hauteur de 80 M€. Tous les départements, hormis deux, ont versé ces primes⁶⁸.

3 - Les autres recettes en diminution

Les autres recettes perçues par les départements ont diminué de près de 2,7 %. Cette baisse s'explique par l'incidence de la crise sur les produits des services du domaine (- 5,1 %). Certaines pertes de recettes peuvent être volontaires, comme la réduction des loyers, d'autres sont subies, comme les pertes de recettes tarifaires.

B - La croissance soutenue des charges de fonctionnement

Les charges réelles de fonctionnement des départements progressent de 3,0 % entre 2020, à périmètre constant, contre + 1,3 % en 2019. Cette évolution résulte de la dynamique des dépenses sociales.

⁶⁷ Instruction du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales du 6 mai 2020.

⁶⁸ Communiqué de presse du 17 décembre 2020 de la ministre déléguée auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargée de l'autonomie.

1 - Des achats de biens et services globalement en baisse

Après une hausse de 1,2 % en 2019, les dépenses d'achats de biens et de services diminuent de 1,0 % en 2020. La crise sanitaire a un effet différencié selon le type de dépenses.

Les fournitures d'entretien et de petit équipement augmentent de 34,4 %. Les départements ont fait l'acquisition d'équipements de protection individuels pour leurs agents, mais aussi pour les collégiens, ou les personnels et résidents de structures médico-sociales. Les frais de nettoyage des locaux progressent de 12,7 % compte tenu de prestations de ménage supplémentaires. Les laboratoires départementaux ont également été sollicités dans le cadre des tests.

Dans le même temps, les départements ont réalisé des économies sur d'autres dépenses, dont le montant, supérieur à celui des achats supplémentaires, explique la diminution de ce poste de dépenses en 2020. Les achats d'eau, énergie et chauffage diminuent ainsi de 5,2 % et les achats de combustibles et carburants de 23,1 %.

2 - Une augmentation modérée de la masse salariale

Après une hausse de 1,1 % en 2019, les dépenses de personnel poursuivent leur croissance en 2020 (+ 1,6 % soit + 189 M€).

Les dépenses relatives à la rémunération du personnel non titulaire progressent plus rapidement que celles relatives à la rémunération du personnel titulaire (+ 10,8 % soit 82 M€, contre + 0,6 % soit 41 M€), ce qui était le cas les années précédentes. Les crédits relatifs aux emplois aidés sont stables, après une baisse de 25,2 % en 2019. Les rémunérations des assistants familiaux progressent de 2,7 %.

Les collectivités pouvaient verser une prime exceptionnelle aux agents particulièrement mobilisés pendant l'état d'urgence sanitaire afin de tenir compte d'un surcroît de travail significatif durant cette période⁶⁹. Ce dispositif a été complété afin d'étendre le versement de la prime aux agents des établissements et services publics sociaux et médico-sociaux⁷⁰.

⁶⁹ Décret n°2020- 570 du 14 mai 2020.

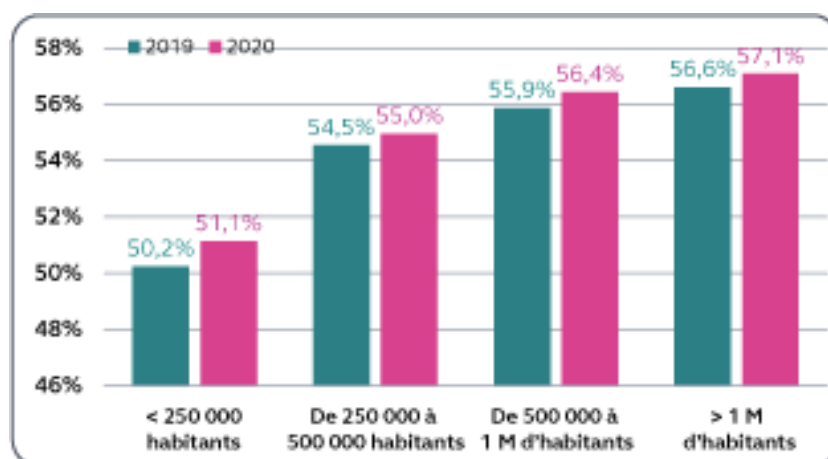
⁷⁰ Décret n°2020- 711 du 12 juin 2020, modifié par le décret n° 2020- 1425 du 21 novembre 2020 adaptant les modalités de versement de la prime exceptionnelle allouée à certains agents mobilisés à la suite de la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans le cadre de l'épidémie de Covid 19.

3 - L'incidence de la crise sur les dépenses sociales

Les dépenses d'aide à la personne et de frais d'hébergement ont progressé de 3,9 % en 2020, à périmètre constant⁷¹, contre + 2,5 % en 2019. Les départements de plus d'un million d'habitants affichent la hausse la plus importante avec + 4,9 %.

La part des aides sociales dans les dépenses de fonctionnement des départements s'établit à 56,2 % (55,7 % en 2019), à périmètre constant.

Graphique n° 9 : poids des dépenses d'aide à la personne et des frais d'hébergement dans les dépenses réelles de fonctionnement



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

L'augmentation des dépenses sociales concerne principalement les aides à la personne⁷² (+ 5,0 %, soit 956 M€). De nouveau, celle-ci est plus marquée pour les départements de plus d'un million d'habitants (+ 5,8 %).

Dans le contexte de crise sanitaire, les dépenses liées au revenu de solidarité active (RSA) progressent de 6,7 %, soit + 685 M€ (à périmètre constant). L'évolution la plus importante concerne les départements de moins de 250 000 habitants (+ 8,5 %). Toutefois, le volume des dépenses

⁷¹ L'incidence de la recentralisation du RSA au 1^{er} janvier 2020 a été neutralisée.

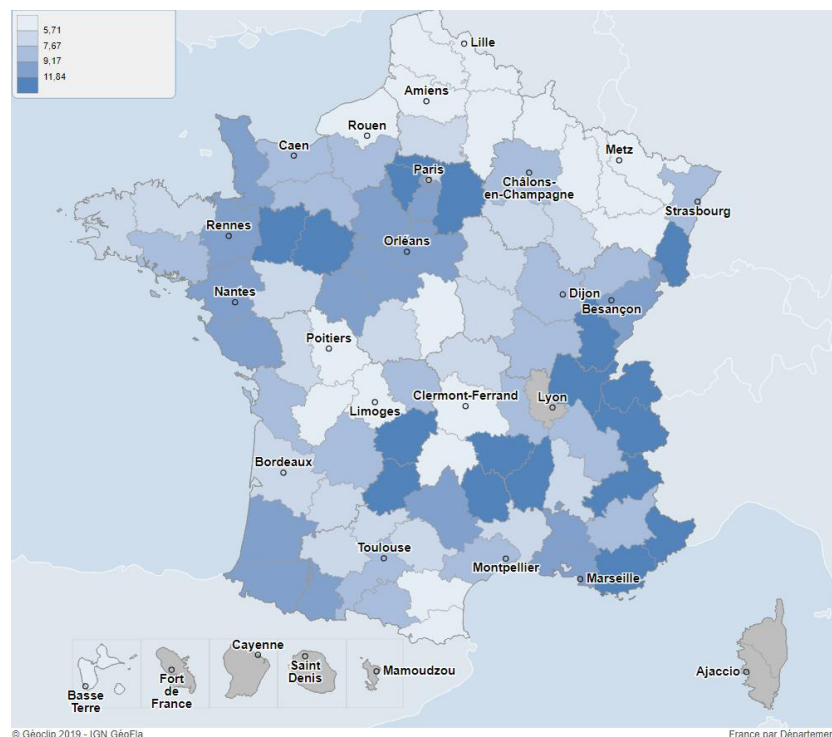
⁷² Les dispositifs inclus dans les aides à la personne sont les allocations (prestations de compensation du handicap, allocations personnalisées d'autonomie, revenus de solidarité active), secours et bourses versées aux bénéficiaires.

est porté majoritairement par les départements de plus d'un million d'habitants (53,1 % des dépenses de RSA). Cette progression s'explique par la revalorisation du montant forfaitaire au 1^{er} avril 2020 (+ 0,8 %) et surtout par la situation économique. Le nombre de bénéficiaires a fortement augmenté depuis mars 2020 et se serait stabilisé au dernier trimestre 2020⁷³. Entre décembre 2019 et décembre 2020⁷⁴, le nombre de foyers bénéficiaires aurait ainsi progressé de 7,8 % (soit 128 260 foyers supplémentaires), dont + 8,7 % pour les départements de moins de 250 000 habitants. 53,1 % des foyers bénéficiaires résident dans un département de plus d'un million d'habitants. Enfin, outre la croissance du nombre de bénéficiaires, le montant moyen versé est plus élevé compte tenu des ressources plus faibles des ménages concernés.

⁷³ [RSA conjoncture n° 32](#) – janvier 2021.

⁷⁴ Données mensuelles sur les prestations de solidarité - [Data.drees.solidarites-sante.gouv.fr](https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr) - version février 2021.

**Carte n° 3 : évolution du nombre de foyers bénéficiaires
du RSA entre décembre 2019 et décembre 2020
par département (en %)⁷⁵**



Source : Cour des comptes, d'après des données DREES

Le nombre de bénéficiaires du RSA augmente dans tous les départements⁷⁶, de 1,0 % à 21,1 %. Les dépenses relatives au RSA progressent également pour tous les départements, hormis un.

⁷⁵ Hors Corse du Sud, Haute Corse, Paris, Guyane, Martinique et Rhône.

⁷⁶ Départements pour lesquels le RSA n'a pas été recentralisé.

La compensation des dépenses relatives au RSA

L'augmentation des dépenses de RSA pose la question de son financement et de sa compensation. Elles obéissent à une dynamique inverse à celle des principales ressources associées. Les allocations sont compensées à hauteur de 56,4 % (données 2019)⁷⁷. Lors du transfert de cette compétence aux départements en 2004, une quote-part de TICPE leur avait été attribuée.

Compte tenu de la dynamique de ces dépenses, d'autres ressources ont été allouées, avec, en 2005, une enveloppe complémentaire de TICPE (457 M€) et, en 2006, la création du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI). En 2014, dans le cadre de la revalorisation exceptionnelle du montant forfaitaire du RSA de 10 % sur cinq ans, les départements ont bénéficié du transfert de la totalité des frais de gestion perçus par l'État au titre de la TFPB, dans le cadre d'un dispositif de compensation péréqué. Ils ont eu la possibilité de relever le taux plafond de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement (DMTO), de 3,8 % à 4,5 %. Un fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) a également été créé. Il est alimenté par un prélèvement forfaitaire de 0,35 % sur les bases des DMTO perçus par les départements en année n-1. Il a été récemment précisé que ces trois dernières ressources concernent uniquement le financement des revalorisations exceptionnelles du RSA⁷⁸, et non l'ensemble des allocations de solidarité⁷⁹. À la suite d'une décision du 30 juin 2020 du Tribunal administratif de Paris⁸⁰, un arrêté a été publié pour constater le montant de compensation de l'accroissement de charge résultant des revalorisations exceptionnelles du RSA⁸¹.

Faute de solution de financement pérenne, la recentralisation du RSA, d'ores et déjà effective dans les départements de Mayotte et de la Réunion ainsi que dans la collectivité de Guyane, pourrait être expérimentée à partir de 2022, pour les départements volontaires⁸². Ses modalités pratiques restent à définir, en particulier l'année de référence, point d'achoppement lors des négociations en 2016, ou encore le périmètre des recettes faisant l'objet d'une reprise.

⁷⁷ ODAS, *Enquête annuelle*, Dépenses sociales et médico-sociales des départements 2019 - 2020.

⁷⁸ Article 196 - loi n° 2019- 1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

⁷⁹ Pacte de confiance et de responsabilité établi entre l'État et les collectivités territoriales le 16 juillet 2013.

⁸⁰ Tribunal administratif de Paris, 2^{ème} section, 1^{ère} chambre, décisions n°1815544/2- 1, 1815545/2- 1 et 1816740/2- 1 du 30 juin 2020, départements de l'Ome, du Calvados et de la Manche.

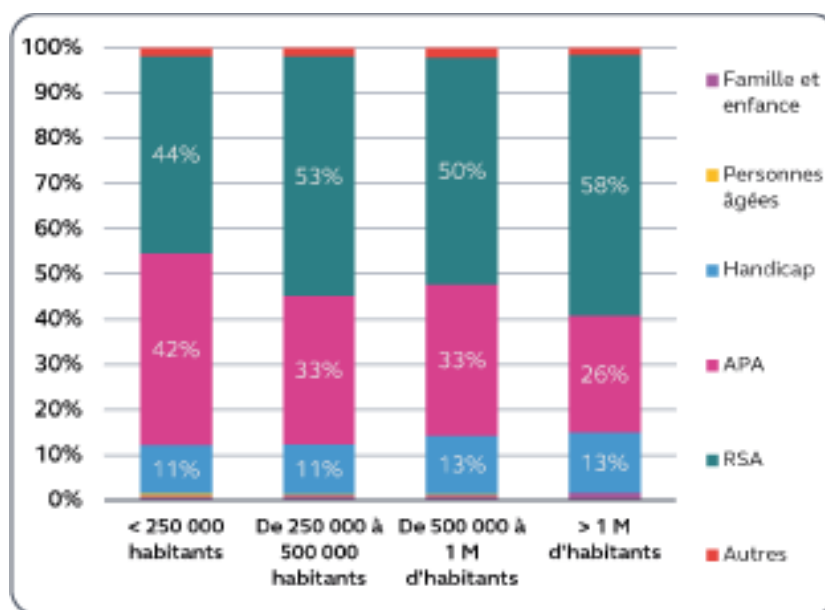
⁸¹ Arrêté du 2 décembre 2020 fixant le montant des accroissements de charge résultant pour les départements des revalorisations exceptionnelles du RSA.

⁸² Accord de méthode État – départements du 12 décembre 2020.

Les dépenses relatives au handicap progressent de 3,5 % (+ 82 M€), de + 4,7 % pour la prestation de compensation du handicap (PCH). Enfin, les dépenses au titre de l'aide personnalisée d'autonomie (APA) ont progressé (+ 2,2 %, soit 124 M€). L'augmentation des allocations individuelles de solidarité (AIS) est plus importante pour les départements dont la population est supérieure à 500 000 habitants : + 5,3 % contre 3,9 % pour les départements moins peuplés.

Les dépenses de RSA représentent la majorité des dépenses d'aides sociales pour l'ensemble des catégories de départements. En 2019, les dépenses relatives à l'APA étaient majoritaires pour les départements de moins de 250 000 habitants.

**Graphique n° 10 : répartition des aides à la personne
par catégorie d'allocation en 2020**



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

À l'inverse de la tendance observée pour les allocations de solidarité, les dépenses de frais d'hébergement augmentent à un rythme moins soutenu qu'en 2019⁸³ (+ 2,2 % contre 2,9 %). Les départements de plus d'un million d'habitants enregistrent une hausse de 3,4 %. Cette dynamique concerne essentiellement les dépenses liées aux frais de séjour

⁸³ En particulier, les dépenses d'hébergement des personnes âgées diminuent, ce qui était déjà le cas en 2019.

en établissements et services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) : + 5,4 % en 2020 (contre + 6,5 % en 2019), soit une dépense supplémentaire de 250 M€. Le nombre de personnes déclarées mineurs non accompagnés (MNA) s'élève à 9 524 en 2020, contre 16 760 en 2019⁸⁴, ce ralentissement pouvant résulter de la crise sanitaire.

4 - Des subventions en nette hausse pour atténuer les effets de la crise

Les subventions de fonctionnement versées par les départements augmentent de 7,3 % en 2020. Dépassant 2 Md€ pour la première fois depuis 2015, elles progressent pour toutes les strates, et plus particulièrement pour les départements entre 500 000 et un million d'habitants (+ 11,2 %).

Les subventions versées au bloc communal augmentent de 8,5 %. Des contributions de solidarité ont pu être versées aux établissements publics de coopération intercommunale, notamment sur la base d'un forfait par habitant.

Les subventions versées aux organismes privés augmentent de 9,4 %. Malgré l'annulation d'événements, les départements ont pu décider du maintien de subventions pour les secteurs de la culture et du sport. Des plans de soutien au secteur associatif ont été adoptés par de nombreux départements. Des aides ont également été versées aux secteurs touchés directement par la crise comme le tourisme.

5 - Des charges financières en baisse

Les charges financières affichent une baisse continue (- 8,6 % en 2020) pour toutes les strates de population. Elle résulte principalement de la baisse des taux d'intérêt observée ces dernières années, le taux moyen de la dette des départements passant pour la première fois sous les 2 % (1,86 %⁸⁵).

C - Un recul sensible du niveau d'épargne

L'épargne brute globale des départements diminue de 14,6 % en 2020, à périmètre constant (soit - 1,3 Md€), après une hausse de 16,9 %

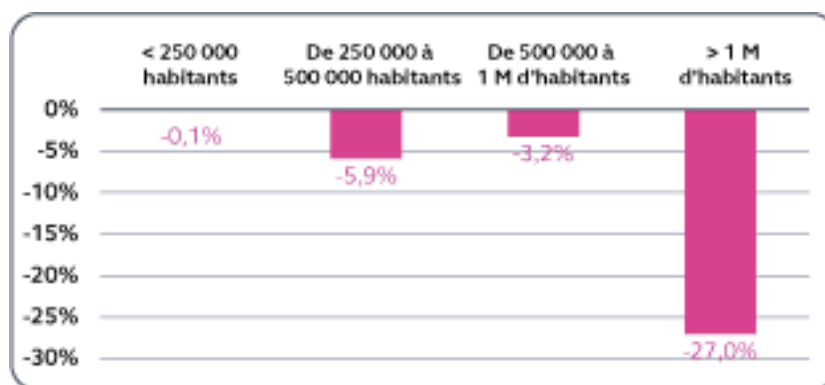
⁸⁴ Statistiques MNA 2020 – Ministère de la justice.

⁸⁵ Finance Active, Observatoire de la dette, mars 2021.

en 2019. Néanmoins, les niveaux d'épargne de 2020 sont proches de ceux de 2018.

La baisse de l'épargne brute a été particulièrement marquée dans les départements les plus peuplés. Les départements de plus d'un million d'habitants ont en effet connu une baisse significative du produit des DMTO, associée une hausse de leurs dépenses sociales.

Graphique n° 11 : évolution 2019/2020 de l'épargne brute des départements par strate de population



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Dix-sept départements sont confrontés à une baisse de leurs ressources conjuguées à une hausse de leurs dépenses (effet ciseaux), dont dix appartenant à la strate de population de plus d'un million d'habitants.

Les remboursements d'emprunt diminuent par rapport à 2019 (- 4,7 %), mais leur volume reste élevé (3,1 Md€). En conséquence, l'épargne nette diminue de 19,9 %, à périmètre constant.

D - Des investissements maintenus à un haut niveau

Malgré une baisse de l'épargne et des recettes, les départements ont poursuivi leur effort d'investissement en 2020.

**Tableau n° 17 : section d'investissement des départements consolidée
(France entière⁸⁶) en Md€**

<i>(En Md€)</i>	2014	2018	2019	2020	Évolution 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020-2019
ÉPARGNE BRUTE (c)	6,4	7,9	9,3	8,0	7,5%	-13,8%	-1,3
Remboursement d'emprunts (d)	2,7	3,1	3,3	3,1	4,2%	-4,7%	-0,2
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,8	4,8	6,0	4,9	9,6%	-18,7%	-1,1
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	2,6	2,2	2,3	2,3	-2,5%	-2,4%	-0,1
FCTVA	0,9	0,8	0,9	1,0	-1,2%	10,5%	0,1
Subventions d'équipement reçues	1,3	1,0	1,1	1,0	-4,2%	-7,3%	-0,1
Autres recettes	0,4	0,4	0,4	0,3	-0,3%	-19,2%	-0,1
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	6,4	7,0	8,3	7,1	5,3%	-14,1%	-1,2
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	10,3	9,1	10,3	10,5	0,1%	1,5%	0,1
Dépenses d'équipement	6,3	6,0	6,7	6,8	1,3%	1,8%	0,1
Subventions d'équipement versées	3,8	2,9	3,4	3,4	-2,0%	-0,9%	0,0
Autres dépenses	0,3	0,2	0,2	0,3	-1,5%	24,3%	0,1
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	3,9	2,1	2,0	3,4	-12,1%	65,1%	1,3
Emprunts souscrits (j)	3,8	2,5	2,5	3,9	-8,0%	57,2%	1,4
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-0,1	0,5	0,5	0,6	nd	22,3%	0,1
ENCOURS DE LA DETTE (l)	32,6	32,1	31,3	32,4	-0,8%	3,4%	1,1
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,1	4,1	3,4	4,1	-7,7%	19,9%	0,7
Compte au Trésor	4,4	7,0	7,2	8,1	10,5%	12,0%	0,9
Crédits de Trésorerie	0,1	0,3	0,2	0,3	6,2%	63,2%	0,1

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFîP

⁸⁶ Hors départements de Paris, Corse-du-Sud, de Haute-Corse, de Martinique, de Guyane et du Rhône.

1 - Des recettes réelles d'investissement en recul

Les recettes réelles d'investissement ont reculé de 2,4 % en 2020.

Cette baisse est imputable à celle des subventions d'équipement reçues de l'État (- 14,3 %) ainsi que des autres collectivités (- 19,2 %).

Compte tenu de la dynamique des dépenses d'investissement constatée sur les derniers exercices, les recettes issues du FCTVA progressent de 10,5 %.

2 - La décélération des dépenses d'investissement

Malgré une contraction de l'autofinancement⁸⁷ (- 15,0 %), les dépenses d'investissement des départements poursuivent leur progression en 2020, mais à un rythme bien inférieur à celui de 2019 (+ 1,5 % contre + 13,7 % en 2019). Cette hausse est portée par les départements de moins de 250 000 habitants (+ 5,0 %) et ceux de plus d'un million d'habitants (+ 2,2 %).

Les dépenses d'équipement progressent (+ 1,8 %) tandis que les subventions versées reculent (- 0,9 %). Parmi celles-ci, la baisse concerne principalement les subventions versées aux communes et à leurs groupements (- 6,0 %, soit - 120 M€), collectivités ayant fortement réduit leurs dépenses d'équipement en 2020 (cf. analyse du bloc communal *supra*). Les subventions versées à l'État augmentent quant à elles de 33,5 % et celles aux personnes de droit privé de 13,9 %.

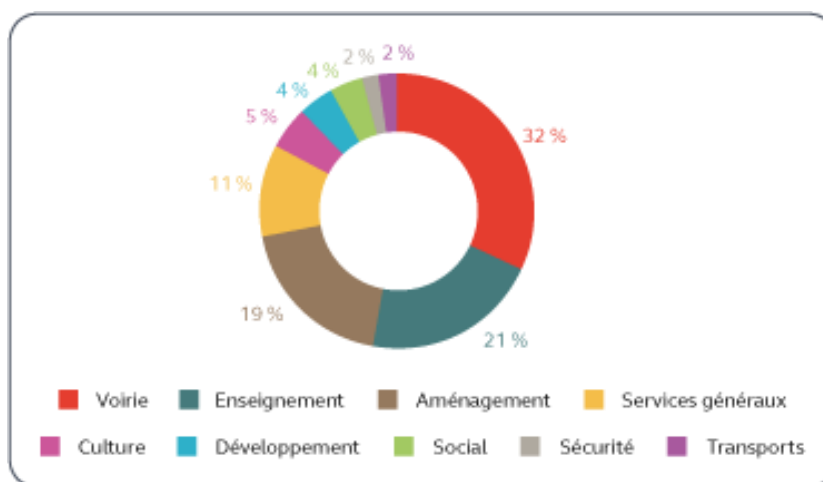
La hausse des subventions versées à l'État peut s'expliquer par la possibilité de contribuer au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la crise sanitaire⁸⁸. Outre le fonds de solidarité, les départements ont contribué à plusieurs autres fonds, régionaux notamment, destinés aux entreprises, allouant des avances remboursables. La circulaire du 5 mai 2020 du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministère de l'action et des comptes publics a rappelé les modalités d'intervention des départements dans le soutien à l'activité économique.

⁸⁷ L'autofinancement regroupe l'épargne nette et les recettes d'investissement, deux postes en diminution en 2020.

⁸⁸ Instruction du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministère de l'action et des comptes publics - 10 avril 2020.

Les départements ont consacré un tiers de leur volume d'investissement aux dépenses de voirie. Les dépenses répertoriées dans la fonction « développement » augmentent de 41,6 %, soit + 128 M€.

Graphique n° 12 : répartition des dépenses d'investissement 2020 par fonction (budgets principaux)⁸⁹



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

E - Le recours à l'endettement pour soutenir l'investissement

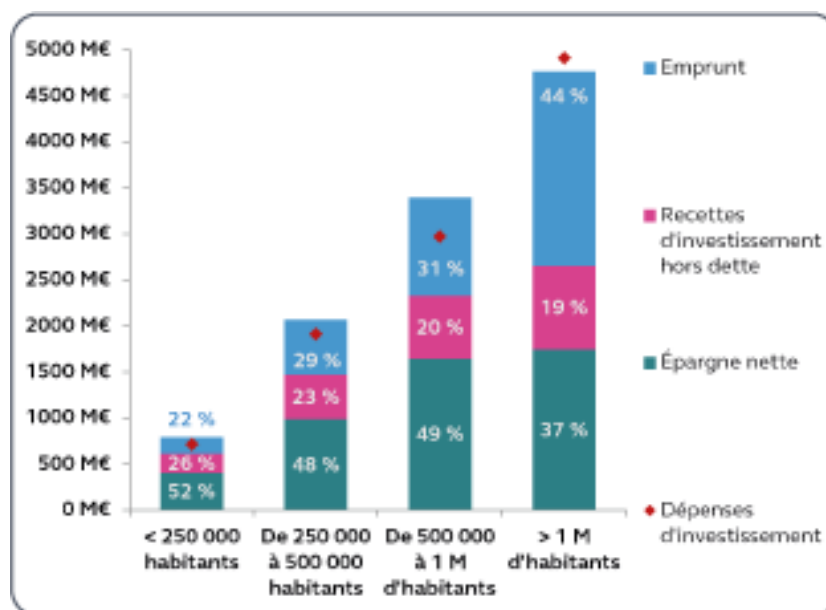
Compte tenu de la contraction de l'épargne, les départements ont davantage emprunté pour financer leurs dépenses d'investissement (+ 57,2 % d'emprunts souscrits en 2020). Toutes les strates sont concernées, même si l'augmentation est supérieure dans les départements les plus peuplés (+ 77,4 % pour les départements de plus d'un million d'habitants).

Néanmoins, les départements ont globalement emprunté au-delà de leur besoin de financement, augmentant ainsi leur fonds de roulement de 490 M€.

Les départements de plus d'un million d'habitants ont financé leurs investissements par l'emprunt à hauteur de 44 % (contre 24 % en 2019). La part de l'épargne nette recule (37 % contre 57 % en 2019). Ils ont dû mobiliser leur fonds de roulement.

⁸⁹ Les opérations non ventilables entre les fonctions représentent moins de 1 % du total des dépenses.

**Graphique n° 13 : financement de l'investissement des départements
selon la strate démographique**



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Si 40 d'entre eux se sont désendettés, les départements affichent pour la première fois depuis 2016 une hausse globale de leur encours de dette (+ 3,4 %), profitant de conditions de financement favorables avec un taux moyen d'emprunt de 0,51 %⁹⁰ en 2020.

Leur ratio de désendettement se dégrade en passant de 3,4 à 4,1 années. Il dépasse 5 années pour les départements de plus d'un million d'habitants. Trois départements dépassent le seuil d'alerte de 10 ans.

F - Les départements face à la crise sanitaire

Les recettes de fonctionnement des départements ont bien résisté face à la crise. Elles augmentent en 2020 (+ 0,5 % à périmètre constant, soit 338 M€), à un rythme toutefois bien inférieur à celui des exercices précédents (+ 3,3 % en 2019, + 1,2 % en moyenne entre 2014 et 2019). Cette décélération résulte du recul du produit des DMT0, pour la première fois depuis 2014 (- 190 M€, contre + 1,1 Md€ en 2019, année record), qui

⁹⁰ Observatoire de la dette – Finance active – mars 2021.

concerne les départements les plus peuplés. Avant la crise, fin janvier 2020, le volume des transactions de logements était en hausse de 11 % sur un an⁹¹. Le produit de TICPE reste stable compte tenu du mécanisme de garantie de l'État. L'impact sur la CVAE sera constaté en 2021 du fait de son mode de reversement. La TFPB, principale ressource des départements, n'est pas quant à elle exposée à la conjoncture.

L'incidence de la crise est plus notable sur les dépenses de fonctionnement (+ 1,7 Md€ par rapport à 2019), en particulier sur celles relatives au RSA (+ 6,7 %, soit + 685 M€ ; contre + 2,1 % et + 211 M€ en 2019, + 3,1 % en moyenne entre 2014 et 2019). À fin janvier 2020, le nombre d'allocataires était en augmentation de 0,9 % sur un an⁹². D'autres dépenses progressent sous l'effet de la crise comme les subventions (+ 138 M€) et les dépenses de personnel du fait des primes covid (+ 5,0 % sur les indemnités versées au personnel titulaire et non-titulaire ainsi qu'aux assistantes familiales). Ces surcroûts de dépenses n'ont pas été compensés par la baisse constatée sur les achats de biens et services.

Les départements ont peu mobilisé les dispositifs de soutien de l'État. Les avances de DMTO se sont avérées peu opérantes du fait de la baisse limitée de leur produit.

Le recours limité au compte Covid d'étalement des charges

En 2020, les collectivités pouvaient recourir à la procédure d'étalement des charges exceptionnelles liées à la crise de covid 19⁹³, afin de préserver les équilibres budgétaires des collectivités. En effet, ce mécanisme permet d'étaler l'incidence d'une charge sur la section de fonctionnement, en permettant son financement par la section d'investissement. Les dépenses peuvent être étalées sur une période de cinq ans au maximum.

Les dépenses éligibles sont les dépenses exceptionnelles directement liées à la crise sanitaire, qui ne pouvaient pas être anticipées et qui ont une incidence forte sur l'équilibre budgétaire, hors dépenses de personnel. Le champ des dépenses est large pour les départements puisque l'abondement des aides sociales, dont celles allouées aux bénéficiaires des AIS est concerné.

⁹¹ Notaires de France, Note de conjoncture n° 47, avril 2020.

⁹² Données mensuelles sur les prestations de solidarité - Data.drees.solidarites-sante.gouv.fr - version février 2021.

⁹³ Circulaire du 24 août 2020 relative au traitement budgétaire et comptable des dépenses des collectivités territoriales, des groupements et de leurs établissements publics liées à la gestion de la crise sanitaire de la Covid 19.

Pourtant, seuls 14 départements ont eu recours au mécanisme d'étalement des charges en 2020, pour un montant de 186 M€, soit 0,3 % des charges réelles de fonctionnement. La majorité des départements n'a pas souhaité y recourir pour ne pas faire porter les effets de la crise sur les exercices ultérieurs. Par ailleurs, le dispositif permet seulement de répartir la charge sur plusieurs exercices et de la diminuer sur un exercice, non sur le long terme.

III - Les régions : un effort important en matière d'investissement dans le cadre de la réponse à la crise sanitaire

L'année 2020 a été marquée, pour les régions, par une chute substantielle de leurs recettes, conjuguée à une hausse de leur effort en investissement, en particulier dans le cadre du soutien aux acteurs économiques pour faire face à la crise sanitaire.

A - Une baisse des produits de fonctionnement liée à la recentralisation de la compétence apprentissage et à la crise sanitaire

Les produits réels de fonctionnement des régions ont diminué de 2,1 Md€ (soit - 7,3 %) en 2020, après une hausse continue depuis 2016, et notamment une croissance de + 3,5 % entre 2018 et 2019. Toutefois, une partie de cette baisse résulte de la recentralisation de la compétence apprentissage (voir ci-après). Après neutralisation, les produits réels de fonctionnement diminuent de 0,4 Md€, soit - 1,4 %.

**Tableau n° 18 : section de fonctionnement des régions consolidées
(France entière⁹⁴) en Md€**

<i>(En Md€)</i>	2014	2018	2019	2020	<i>Évolution moyenne 2019/2014</i>	<i>Évolution 2020/2019</i>	<i>Évolution 2020- 2019</i>
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	24,0	28,0	29,0	26,9	3,9%	-7,3%	- 2,1
Produit de la fiscalité	14,5	23,7	24,4	22,0	10,9%	-9,9%	- 2,4
Impôts locaux	4,9	8,4	8,9	9,3	12,9%	3,5%	+ 0,3
Autres impôts et taxes	9,7	15,8	15,9	13,2	10,4%	-16,6%	- 2,6
Fiscalité reversée	0,0	-0,4	-0,4	-0,5	216,6%	18,0%	- 0,1
Dotations et participations	9,1	3,7	4,0	4,3	-15,1%	7,2%	+ 0,3
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	0,4	0,6	0,7	0,6	11,9%	-3,2%	- 0,0
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	19,1	22,3	22,6	21,9	3,4%	-3,2%	- 0,7
Achats de biens et services	2,2	3,6	3,8	3,9	11,6%	2,9%	+ 0,1
Dépenses de personnel	3,5	4,0	4,1	4,1	2,8%	1,8%	+ 0,1
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,7	0,8	0,7	0,8	1,2%	4,2%	+ 0,0
Subventions de fonctionnement	4,4	4,7	5,0	4,7	2,6%	-6,9%	- 0,3
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	7,5	8,6	8,4	7,7	2,3%	-8,3%	- 0,7
Charges financières	0,6	0,6	0,6	0,6	-1,6%	-4,0%	- 0,0
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,2	0,1	0,1	0,2	-21,4%	259,8%	+ 0,1
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	4,9	5,7	6,5	5,1	5,7%	-21,7%	- 1,4
Remboursement d'emprunts (d)	1,6	2,0	1,8	2,3	3,1%	25,6%	+ 0,5
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,3	3,7	4,6	2,7	6,9%	-40,6%	- 1,9

Source : Cour des comptes, d'après les données de la DGFîP

⁹⁴ Sur le périmètre suivant des 14 régions et 3 CTU: 12 régions métropolitaines, La Réunion, Guadeloupe, et les CTU de Corse, Martinique et Guyane

1 - Une diminution des produits de fonctionnement consécutive à la recentralisation de la compétence apprentissage

Si le produit de la fiscalité a subi une chute de 2,4 Md€, soit - 9,9 %, cette dernière est avant tout la conséquence de la réforme de la recentralisation de l'apprentissage⁹⁵, mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2020.

Cette réforme se traduit par la reprise par l'État de ressources compensatrices de l'apprentissage, constituées de la fraction régionale de la taxe d'apprentissage (1,7 Md€ en 2019) et de plusieurs fractions de TICPE (pour un total de 0,5 Md€ en 2019). Afin d'éviter un montant de reprises supérieur aux dépenses actualisées des régions⁹⁶, un mécanisme de neutralisation budgétaire a été instauré par la LFI pour 2020, au moyen d'un prélèvement sur recettes de l'État (72,6 M€) et d'une part fixe du produit de la TICPE (156,7 M€). 50 M€ sont ensuite venus abonder le prélèvement sur recette précité pour couvrir les reliquats de dépenses incombant aux régions au titre de la prime d'apprentissage⁹⁷.

Enfin, au titre de leur compétence résiduelle en matière d'apprentissage (c'est-à-dire le financement des CFA), les régions perçoivent également deux dotations annuelles en provenance du ministère du travail et versées par France compétences : 180 M€ en investissement et 130 M€ en fonctionnement⁹⁸ pour l'ensemble des régions.

En définitive, le bilan global de cette recentralisation de compétence se traduit par une baisse de 1,7 Md€ des produits réels de fonctionnement et une hausse de 0,2 Md€ des produits réels d'investissement.

⁹⁵ La loi n°2018- 771 du 5 septembre 2020 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a réformé la gouvernance et le financement de l'apprentissage, en reprenant aux régions le financement de cette compétence au profit des branches professionnelles et des centres de formation des apprentis (CFA). Cf. fiche en annexe.

⁹⁶ Les reprises prévues représentaient un montant de ressources supérieur à la moyenne actualisée des dépenses des régions, constitutive du droit à compensation de l'État évalué à 1,85 Md€. Cette moyenne porte sur la période 2015- 2017 pour les dépenses de fonctionnement et sur la période 2013- 2017 pour les dépenses d'investissement, auxquelles s'ajoutent une quote-part des dépenses communes à l'apprentissage, la formation professionnelle et les formations sanitaires et sociales (sous-catégorie « services communs »).

⁹⁷ Art 140-I de la loi n°2013- 1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

⁹⁸ Notamment pour venir équilibrer les coûts des contrats dans les CFA qui, du fait de leurs caractéristiques (petite taille, milieu rural, petites branches), le nécessitent.

2 - Une partie des autres baisses de recettes contenues par des mécanismes de garantie législatifs antérieurs à la crise sanitaire

Hormis cette baisse de 1,7 Md€ correspondant à une recentralisation de compétence, à laquelle viennent s'ajouter 4,6 M€ correspondant à la recentralisation au 1^{er} janvier 2020 du revenu de solidarité (RSO) pour la CTU de Guyane⁹⁹, les diminutions de recettes les plus importantes concernent la TICPE (- 100 M€ au total¹⁰⁰, soit - 2,1 %), la TVA (- 266 M€, soit - 6,2 %) et la taxe sur les certificats d'immatriculation (- 208 M€, soit - 9 %). Par ailleurs, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et la dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (DTCE) ont baissé de 68 M€ (soit - 11%).

Le produit de TICPE¹⁰¹ a bénéficié de la mise en œuvre, pour la première fois, du dispositif de garantie par l'État instauré par la loi de finances initiale pour 2006, à l'occasion des transferts de l'Acte II de la décentralisation¹⁰². Cette garantie législative a ainsi été activée, en 2020, pour un montant global de 146,7 M€ (137,4 M€ de garantie au titre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales et 9,3 M€ de garantie au titre des lois MAPTAM et NOTRE)¹⁰³.

⁹⁹ Cette prestation spécifique à l'outre-mer est une alternative au RSA pour ceux qui sont bénéficiaires du RSA depuis plus de deux ans dans les Dom, sont âgés d'au moins 55 ans et de moins de 65 ans, et sans activité professionnelle durant la perception de cette allocation. Elle a concerné 719 bénéficiaires en 2019. Une dotation provisionnelle a été reprise par l'État et le solde sera déterminé en LFI 2022.

¹⁰⁰ Cette baisse porte sur la part de TICPE liée au financement des transferts de compétences dans le cadre de la loi n°2004- 809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et sur la part de TICPE dite « Grenelle ».

¹⁰¹ La part dite « Grenelle » et une partie de la première part n'en bénéficient pas.

¹⁰² Article 119-II de la loi n°2004- 809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et article 40-VI de la loi n°2005- 1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

¹⁰³ Direction du Budget, *Réponse au questionnaire de la Cour des comptes*, 18 février 2021.

La TICPE : un manque de visibilité soulevé par les régions

Les produits de TICPE représentent, en 2020, 18,7 % des produits réels de fonctionnement des régions. Cette recette, assise sur la consommation des carburants, a fait l'objet d'une modification de ses modalités de calcul dans le cadre de la LFI 2020¹⁰⁴, qui en a supprimé partiellement la territorialisation. Depuis le 1^{er} janvier 2020, les régions indiquent ne plus avoir accès à l'état des douanes sur la consommation de carburant.

Alors que cette recette est versée par douzièmes aux régions, ces dernières ont alerté au printemps 2020 les services du ministère de l'économie et des finances sur des versements déconnectés du contexte national, conduisant à des montants de TICPE attribuée au titre des mois de mars et avril en augmentation alors que la consommation de carburant chutait. Ce n'est qu'en décembre 2020 que la DGFIP a informé les régions d'un trop perçu. Selon Régions de France « *Il a ainsi été communiqué qu'un « trop-perçu » de TICPE d'un montant de près de 1,2 Md€ serait versé aux régions en 2020 et qu'elles devaient se positionner très rapidement sur les versements au titre des mois de novembre et décembre afin de définir les conditions de régularisation. Or, après des échanges avec le ministère, constatant par la même occasion les difficultés pour les services de la DGFIP et la DGDDI de fournir des décompositions par région, en tenant compte des montants dus au titre des garanties des transferts de compétences, le « trop-perçu » de TICPE versé approche finalement les 9 M€* ». Toutefois, selon la DGFIP, qui reconnaît les perturbations constatées dans les versements infra-annuels des fractions régionales de TICPE en 2020, le montant de trop-perçu par les régions en 2020 s'élève à 127 M€, et non 9 M€¹⁰⁵. Des accords locaux ont été conclus en décembre 2020 avec les payeurs régionaux afin de régulariser les montants octroyés.

La DGDDI et la DGFIP échangent avec les régions et Régions de France afin de mettre à disposition de l'ensemble des acteurs concernés, dans le courant de l'année 2021, les éléments de *reporting* mensuels utiles au suivi et à l'analyse des différentes assiettes de la TICPE. Le dispositif de garantie législative sur le produit de TVA a également été activé en 2020. En effet, ce produit ne pouvait pas descendre en-dessous du montant garanti au moment du remplacement, en 2018, de la DGF par cette fraction d'impôt national, à savoir le niveau de la DGF de 2017 (4,0 Md€). L'activation du mécanisme de garantie a conduit à un abondement de 17,9 M€¹⁰⁶ pour atteindre ce montant plancher, limitant la baisse de cette recette à 266 M€ par rapport à 2019.

¹⁰⁴ Article 60 IX-A de la loi n°2019- 1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

¹⁰⁵ DGFIP, *réponse au rapport d'observation provisoires*, 6 mai 2021.

¹⁰⁶ Direction du budget, *réponse au questionnaire de la Cour des comptes*, 18 février 2021.

Les recettes de CVAE (perçues depuis le 1^{er} janvier 2017, découlant de l'exercice des compétences transférées par la loi NOTRe du 7 août 2015 : transports, développement économique, déchets, CREPS), s'établissent en 2020 à 8,4 Md€, en augmentation de 3,5 % par rapport à l'année précédente. Elles représentent près de 93 % des produits d'impôts locaux des régions (8,9 Md€), intégrant en plus l'IFER (655 M€ en 2020, soit + 4,8 %) et un solde légèrement négatif de FNGIR.

Dans le cadre de la baisse des impôts de production et conformément aux dispositions de l'accord de partenariat État-Régions du 28 septembre 2020, la part de CVAE perçue par les régions sera supprimée à compter de 2021 et compensée par une fraction de TVA, égale en 2021 au montant de CVAE perçu par les régions en 2020. Cette fraction de TVA évoluera ensuite sur le rythme d'évolution nationale de cet impôt à compter de 2022, sans montant plancher garanti.

L'attribution de compensation de CVAE mise en place entre départements et régions est, quant à elle, destinée à neutraliser financièrement le transfert de la compétence du transport scolaire¹⁰⁷, en corrigeant la différence entre le surplus de recettes de CVAE perçues par une région et le coût effectif des charges qui lui ont été transférées. En 2020 le montant de cette attribution de compensation reversée aux départements est de 2,1 Md€, soit 78 M€ de plus qu'en 2019.

L'analyse individuelle des situations financières montre que toutes les régions voient le produit de leurs recettes réelles de fonctionnement diminuer en 2020, alors que ce produit avait augmenté pour l'ensemble d'entre elles en 2019.

Ces baisses varient de - 2,0 % à - 19,6 %. Quatre régions font face à des diminutions de produits réels de fonctionnement supérieures à 10 % (entre - 10,5 % et - 19,6 %).

Si l'évolution du produit de TVA est par construction uniforme (- 6,2 % pour chacune des régions), des disparités sont observées concernant le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation, dont la valeur médiane diminue de - 10,4 %. Une seule région voit ce produit augmenter légèrement (+ 0,7 %), alors qu'il baisse de 4,4 % à 21,1 % dans les autres.

En définitive, les mécanismes de garantie législatifs ont permis aux régions d'amortir 165 M€ de pertes de recettes fiscales (soit un peu plus de 20 %). Après neutralisation de la recentralisation de la compétence apprentissage, ces pertes s'élèvent *in fine* à 602 M€ (cf. partie F6).

¹⁰⁷ Cette attribution de compensation de CVAE est destinée à corriger la différence entre le surplus de recettes de CVAE perçues par une région et le coût effectif des charges qui lui ont été transférées, dans un objectif de neutralité financière du transfert.

3 - Le soutien de l'État aux régions dans la cadre de la crise sanitaire n'a concerné que les recettes spécifiques des collectivités territoriales uniques et des régions ultra-marines

Les recettes spécifiques des régions et collectivités territoriales uniques d'outre-mer (taxe sur les alcools et tabacs, taxes sur les carburants et octroi de mer) enregistrent une baisse globale de 61 M€, soit - 6,6%. Toutefois, l'application de l'article 22 de la LFR 3 a conduit à l'instauration, par un prélèvement sur recettes de l'État, d'une dotation de compensation (de pertes de recettes de l'octroi de mer et de taxe spéciale de consommation de carburant) à hauteur de 27,2 M€. La perte nette par rapport à 2019 est donc de 33,8 M€, soit - 3,8 %. Le mécanisme de compensation de recettes spécifique à la Corse¹⁰⁸ a été également activé en 2020, conduisant au versement à ce titre d'un acompte de 2,2 M€ en janvier 2021.

In fine, l'État n'aura mis en œuvre, dans le cadre de la crise, que ces mesures spécifiques de soutien aux recettes réelles de fonctionnement des régions et collectivités territoriales uniques d'outre-mer, puisque les autres dispositifs ayant conduit à modérer la chute des produits de TICPE et de TVA relèvent de garanties législatives liées à des transferts de compétences et à une réforme structurelle du panier de recettes des régions (cf. *supra*).

Régions de France regrette ainsi que les régions soient « *la seule catégorie de collectivités n'ayant pas fait l'objet de mécanisme global de compensation de pertes de recettes 2020 à l'exception de la collectivité de Corse et des régions et collectivités uniques d'outre-mer* »¹⁰⁹.

Des mesures spécifiques pour Île-de-France Mobilités

Les mesures de soutien mises en place par la LFR3 pour compenser les pertes de recettes tarifaires et fiscales (le versement mobilité) des autorités organisatrices des mobilités (AOM) n'ont pas inclus les AOM régionales dans leur périmètre. En l'espèce, les régions, AOM régionales pour le TER, ne perçoivent pas de versement mobilité et les recettes tarifaires sont perçues directement par l'exploitant (SNCF).

Seul Île-de-France Mobilités, établissement public administratif *sui generis* gestionnaire des transports en région Île-de-France, a bénéficié de ce dispositif. La LFR 3 a ainsi instauré une dotation visant à compenser les pertes de versement mobilité sur la base de la différence entre le produit moyen perçu entre 2017 et 2019 et le produit 2020. Un acompte de 425 M€ a été versé à Île-de-France Mobilités dans ce cadre (cf. chapitre I).

¹⁰⁸ Taxe sur les alcools et tabacs.

¹⁰⁹ Régions de France, *Réponse au questionnaire n°1 de la Cour des comptes*, 15 janvier 2021.

La LFR 4 a mis en place un dispositif d'avance remboursable concernant les pertes de recettes tarifaires (hors baisses de tarifs ou gratuité temporaire) et de versement mobilité, conduisant à une avance de 1 175 M€ versée à Île de-France Mobilités au début de l'année 2021, en recette de son compte administratif 2020.

B - Une baisse des charges de fonctionnement, en dépit d'une hausse des dépenses de personnel

Les régions voient leurs charges réelles de fonctionnement diminuer de 716 M€ en 2020 (- 3,2 %), pour s'établir à 21,9 Md€, après une année de hausse (+ 1,2 % entre 2018 et 2019) à périmètre de compétences identiques¹¹⁰.

Cette baisse concerne principalement les subventions de fonctionnement (- 348 M€, soit - 6,9 %) et les autres charges de gestion courante (- 691 M€, soit - 8,3 %).

Elle s'explique, notamment, par la recentralisation de la compétence apprentissage, dont l'exercice se traduisait majoritairement (à 90 %)¹¹¹ par des dépenses de fonctionnement¹¹². Sa recentralisation entraîne donc une forte réduction des subventions de fonctionnement destinées à compléter les coûts des contrats, principale modalité d'intervention financière des régions jusqu'en 2019.

Les dépenses de personnel ont toutefois augmenté de 74 M€, soit + 1,8 %. Ce rythme de croissance est moins soutenu que l'année précédente (+ 2,3 %), notamment du fait de la réduction de compétence sur l'apprentissage et même si une compétence résiduelle continue à être exercée. Les régions ont pour partie redéployé les personnels dédiés à l'apprentissage vers la gestion des pactes régionaux d'investissement dans les compétences 2019- 2022.

Cinq régions voient leurs charges réelles de fonctionnement augmenter (jusqu'à + 6,9 %). L'évolution à la baisse la plus importante est de - 7,9 %.

¹¹⁰ La compétence en matière de transport scolaire étant effective au 1^{er} septembre 2017. Avec la recentralisation de la compétence apprentissage au 1^{er} janvier 2020, seules les années 2018 et 2019 sont comparables, à périmètre d'intervention constant.

¹¹¹ Le droit à compensation correspondant de l'État de 1,85 Md€ se décompose en 1,67 Md€ au titre des dépenses de fonctionnement et 0,18 Md€ au titre des dépenses d'investissement.

¹¹² Les comptes administratifs n'ayant pas été encore adoptés au moment de la rédaction de ce rapport, une estimation précise des baisses de dépenses de fonctionnement correspondantes n'a pas pu être réalisée.

1 - La masse salariale continue à progresser

Si elles ont crû en moyenne de 1,8 %, les dépenses de personnel (4,1 Md€ en 2020) ont toutefois plus fortement augmenté dans les régions fusionnées (+ 2,1 %) que dans les régions non fusionnées (+ 1,5 %).

Leur évolution est variable dans une fourchette allant de - 1,7 % à + 4,2 %.

2 - Les achats de biens et services, les subventions versées et les autres charges de gestion courante

Les achats de biens et de services des régions (3,9 Md€ en 2020), qui représentent un montant légèrement inférieur aux dépenses de personnel, ont progressé en 2020 (+ 109 M€, soit + 2,9 %).

Cette augmentation est, notamment, la conséquence de l'achat de masques et de matériels de protection pour les populations et les organismes de formation professionnelle, mais également des coûts induits par les protocoles sanitaires dans les lycées et les moyens de transport.

Ces dépenses supplémentaires n'ont pas été compensées par les économies réalisées, malgré la diminution de la circulation des transports routiers (scolaire et interurbain) et ferroviaires (TER). Le chiffrage précis des économies n'est pas encore connu au moment de la rédaction de ce rapport. En effet, les bilans consolidés et discussions avec les délégataires de service public (en particulier avec la SNCF) ne sont pas finalisés, tandis que le bilan coûts-économies de fonctionnement des lycées ne pourra être réalisé qu'à la fin du premier semestre 2021, sur la base des comptes financiers de ces établissements.

Ce poste est en progression dans la plupart des régions, même si des différences notables apparaissent entre elles, sans lien avec le caractère fusionné ou non de la région, entre - 18,0 % et + 71,7 %.

À l'inverse, les subventions de fonctionnement sont en diminution de 348 M€ (soit - 6,8 %). Là encore, les disparités d'évolution sont importantes entre régions, variant de - 24,0 % à + 106,2 %.

Malgré le maintien d'un certain nombre d'entre elles comme instrument de soutien aux acteurs économiques et associatifs, les subventions versées aux organismes publics et privés ont reculé de 10 % en moyenne par rapport à 2019.

Pour ce qui concerne les autres charges de gestion courante, la baisse est de 0,7 Md€ (soit - 8,4 %), seules cinq régions connaissant une augmentation de ce poste.

C - Une dégradation significative de l'épargne

La baisse des recettes réelles de fonctionnement étant plus importante que celle des dépenses réelles de fonctionnement, l'épargne brute des régions a diminué en 2020, pour la première fois depuis 2015. Cette baisse de 1,4 Md€ représente une baisse de 21,7 %.

L'augmentation par ailleurs substantielle des remboursements d'emprunts (+ 472 M€, soit + 25,6 %), accentue l'incidence de cette dégradation sur l'épargne nette globale, en très forte baisse (- 1,9 Md€, soit - 40,6 %), dans un contexte où les dépenses d'investissement ont été en croissance en 2020 et devraient vraisemblablement rester orientées à la hausse dans le cadre des actions de relance et des contrats de projets État-régions 2021- 2027.

L'analyse individualisée montre que seule une région voit son épargne brute rester stable, tandis que les baisses s'échelonnent entre - 3,9 % et - 84,5 %, autour d'une valeur médiane de - 26,6 %.

Le ratio rapportant l'épargne brute au produit des recettes réelles de fonctionnement se dégrade également dans l'ensemble des régions à une exception près (passage de 25,1 % à 26,6 %). Il évolue entre 1,8 % et 28,4 %, avec une valeur médiane de 17,6 %, contre 20,5 % en 2019.

D - Une forte croissance des investissements**Tableau n° 19 : section d'investissement des régions consolidées
(France entière¹¹³) en Md€**

(En Md€)	2014	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020-2019
ÉPARGNE BRUTE (c)	4,9	5,7	6,5	5,1	5,7%	-21,7%	- 1,4
Remboursement d'emprunts (d)	1,6	2,0	1,8	2,3	3,1%	25,6%	+ 0,5
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,3	3,7	4,6	2,7	6,9%	-40,6%	- 1,9
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	2,4	4,1	4,6	5,4	13,7%	16,9%	+ 0,8
FCTVA	0,5	0,6	0,5	0,5	0,7%	0,9%	+ 0,0
Subventions d'équipement reçues	1,4	2,8	3,4	4,0	19,0%	18,3%	+ 0,6
Autres recettes	0,5	0,7	0,7	0,9	6,9%	19,7%	+ 0,1
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	5,8	7,8	9,3	8,1	10,0%	-12,0%	- 1,1
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	9,5	10,1	11,2	12,9	3,4%	14,9%	+ 1,7
Dépenses d'équipement	3,1	3,2	3,4	3,3	1,8%	-4,1%	- 0,1
Subventions d'équipement versées	5,9	6,4	7,2	8,7	4,1%	20,9%	+ 1,5
Autres dépenses	0,4	0,5	0,6	0,9	5,6%	52,2%	+ 0,3
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	3,7	2,3	1,9	4,7	-12,1%	142,1%	+ 2,8
Emprunts souscrits (j)	3,6	2,7	2,0	4,7	-10,7%	131,4%	+ 2,7
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-0,1	0,4	0,1	0,0	-193,8%	nd	- 0,1
ENCOURS DE LA DETTE (l)	22,5	27,9	28,0	30,5	4,5%	9,0%	+ 2,5
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	8,6	4,8	4,3	6,0	-12,7%	39,3%	+ 1,7

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFiP

Après une forte reprise en 2019 (+ 1,1 Md€, soit + 11,3 %), les dépenses d'investissement des régions se sont encore sensiblement accrues en 2020 (+ 1,7 Md€, soit + 14,9 %). Les régions se sont en particulier mobilisées dans le cadre du soutien aux entreprises pendant la crise.

¹¹³ Sur le périmètre de 17 régions: 12 régions métropolitaines, La Réunion, Guadeloupe, et les CTU de Corse, Martinique et Guyane

Cette hausse de l'investissement concerne ainsi en premier lieu les subventions d'équipement versées, toujours très dynamiques : celles-ci progressent de + 20,9 %, soit + 1,5 Md€, après des hausses significatives en 2018 (+ 9,5 %) et 2019 (+ 12,5 %). Cette tendance concerne les subventions à destination de l'État (+ 0,5 Md€) et des personnes de droit privé (+ 0,4 Md€). Celles à destination du bloc communal et des départements sont restées stables.

L'augmentation de ces subventions traduit notamment leur contribution au fonds national de solidarité (500 M€ pour l'ensemble des régions¹¹⁴, très majoritairement imputés en section d'investissement¹¹⁵) et aux fonds régionaux créés en partenariat avec la Banque des territoires, pour un montant de 94,6 M€ effectivement versés par les régions en 2020 (cf. tableau ci-après).

**Les fonds régionaux « Covid » en 2020
(cf. fiche détaillée en annexe n° 14)**

Les régions et la Banque des territoires se sont mobilisées dans le développement d'un dispositif d'apport de trésorerie aux TPE et entreprises de l'économie sociale et solidaire, par des avances remboursables non rémunérées. Ces dispositifs ont été dotés par les régions et la Banque des territoires, chacune à hauteur de 2 € par habitant en métropole et 5 € par habitant dans les territoires ultramarins. L'apport des EPCI, voire de certains départements, venant éventuellement concrétiser un effet de levier.

¹¹⁴ Cf. détail en annexe.

¹¹⁵ Dans son rapport public annuel 2021, la Cour recommandait d'imputer la contribution des collectivités au fonds de solidarité en dépenses de fonctionnement. En 2020, seules les contributions de deux régions, pour un total de 57,8 M€, ont été comptabilisées en section de fonctionnement suite au refus des payeurs régionaux concernés de les imputer en investissement. À cet égard, les versements des régions à l'État au titre du fonds de solidarité ont été enregistrés par le comptable national en « transferts courants entre administrations publiques » et non en « transferts en capital ». Un ajustement des comptes locaux pour imputer l'ensemble de ces versements en section de fonctionnement se traduirait par une dégradation de l'épargne brute des régions de 28 % en 2020 (-22 % sans retraitement) et une hausse des dépenses d'investissement de 11 % (+ 15 % sans retraitement).

**Tableau n° 20 : consommation des fonds régionaux Covid
au 31 décembre 2020**

<i>(en M€)</i>	Montants engagés (y.c. par les régions)	Montants versés à l'opérateur (y.c. par les régions)	Montants des prêts accordés aux entreprises	Nombre d'entreprises aidées
Fonds actifs au 31 décembre 2020	251,4 (72,6)	142,5 (39,5)	69,9	6 389
Fonds clos au 31 décembre 2020	211,3 (67,4)	172,4 (55,1)	145,0	10 905

Fonds actifs : opérés par les régions et prolongés jusqu'au 30 juin 2021 – Fonds clos : opérés par des acteurs associatifs et généralement clos au 31 décembre 2020 (cf. annexe n° 14)

Source : Banque de territoires, réponse au questionnaire n°1 de la Cour des comptes, 3 février 2021.

Les régions ont également diversifié leurs interventions à travers d'autres fonds spécifiques, sur des thématiques parfois très ciblées : fonds de soutien régional pour l'achat de petit matériel pour l'accueil collectif de mineurs avec hébergement, plan régional d'urgence et de solidarité en faveur des exploitations agricoles, etc. Les montants alloués peuvent être importants : ainsi sur les 134 M€ spécifiquement fléchés pour la crise, une région a doté de 75 M€ son fonds d'aide aux filières touristiques et du commerce de proximité, qui regroupe autour d'elle 166 partenaires financeurs et associe les réseaux consulaires à l'accompagnement et l'analyse des projets.

Chaque région a également élaboré et voté son propre plan pluriannuel de relance économique, principalement composé de mesures d'investissement (cf. annexe n° 15) et commençant à prendre effet au deuxième semestre 2020.

Seules deux régions ont vu leurs dépenses réelles d'investissement reculer en 2020 (respectivement - 52 M€, soit - 11,3 %, et - 18 M€, soit - 6,6 %).

Cette croissance des dépenses réelles d'investissement est toujours supérieure dans les régions fusionnées (+ 1,0 Md€, soit + 16,2 %), qui portent les deux tiers de la progression de l'investissement et continuent donc à plus investir que les régions non fusionnées (+, 0,5 Md€, soit + 11,9 %), tendance constatée depuis 2017, même si l'écart de dynamique se réduit.

Graphique n° 14 : évolution des dépenses d'investissement des régions fusionnées et non fusionnées* entre 2015 et 2020



* hors Corse, Martinique et Guyane

Source : Cour des comptes, d'après des données de DGFIP

Les dépenses d'équipement sont en revanche en recul (- 141 M€, soit - 4,1 %), avec des disparités importantes entre régions, aussi bien en outre-mer (de - 41,3 % à + 61,4 %) qu'en métropole (de - 27,4 % en à + 36,1 %).

E - Un endettement en forte progression

Conséquence de la combinaison de la chute de l'épargne brute et de l'augmentation des dépenses réelles d'investissement, le besoin de financement des régions a bien plus que doublé (+ 2,8 Md€, soit + 142,1 %) entre 2019 et 2020. Les régions ont recouru à l'emprunt dans des proportions semblables (+ 2,7 Md€, soit + 131,4 %), entraînant une augmentation de leur encours de dette (+ 2,5 Md€, soit + 9,0 %).

L'analyse des situations individuelles laisse toutefois apparaître des disparités. Trois régions ont vu leur besoin de financement diminuer ou stagner, tandis que ceux de deux régions ont crû de plus de 900 %.

Le taux des nouveaux financements est descendu à 0,58 % en moyenne pour les régions, pour une durée moyenne d'emprunt de 19,6 ans¹¹⁶.

Le recours au financement obligataire a été largement mobilisé, par les collectivités en général et par les régions en particulier, en 2020 : les régions sont responsables de 45,6 % (soit 63 sur 138) du nombre d'émissions de l'ensemble des collectivités et de la moitié des montants

¹¹⁶ Finance Active, *Observatoire de la dette des collectivités locales*, mars 2021.

(2 Md€ sur 4 Md€). Avec 800 M€, 330 M€ et 220 M€, trois régions se classent ainsi respectivement aux deuxième, troisième et quatrième places en montants émis.

Le ratio dette sur recettes réelles de fonctionnement a été dégradé dans toutes les régions. Il se situe, à la fin de l'année 2020, entre 29,6 % et 215,2 %, pour une valeur médiane de 109,2 %.

Le ratio de désendettement moyen pour l'ensemble des régions a crû de 1,7 an, passant de 4,3 ans à 6,1 ans. La valeur médiane des ratios des régions est désormais de 6,3 ans, en augmentation de 2,6 ans (+ 51,7 %). Le plus faible est de 2,3 ans, tandis que quatre régions dépassent le seuil de 9 ans, pris comme plafond d'alerte pour les régions dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018- 2022, avec des ratios compris entre 9,6 ans et 25,8 ans (en augmentation de 19,6 ans pour la région concernée). Pour les deux régions aux ratios les plus élevés, cette dégradation très importante est liée à la diminution de leur épargne brute dans de fortes proportions.

Dans le cadre de l'accord de méthode signé le 30 juillet 2020, l'État s'était engagé à attribuer une enveloppe de 600 M€ de crédits d'investissement, rattachés à l'exercice 2020. En application de l'accord de partenariat en date du 28 septembre 2020, cette attribution a été réalisée dans la loi de finances initiale pour 2021, le rattachement à l'exercice 2020 n'étant plus évoqué.

F - Les régions face à la crise sanitaire

La crise sanitaire a affecté les recettes de fonctionnement des régions, expliquant une partie de la baisse de 2,1 Md€ (- 7,3 %) observée en 2020.

Après neutralisation des baisses de fractions de TICPE liées à la recentralisation de la compétence apprentissage, cette incidence peut être estimée à 602 M€ (28 % de la baisse totale des recettes de fonctionnement), soit l'addition des pertes, par rapport à 2019, sur les produits de la taxe sur les certificats d'immatriculation (- 207 M€), des taxes spécifiques des CTU et régions ultramarines (- 23 M€ après compensation par un prélèvement sur recettes), de la TVA et de la TICPE (- 266 M€ et - 100 M€ après compensations législatives) ainsi que de la taxe d'aménagement spécifique à la région Île-de-France (- 6 M€). Cette estimation ne prend néanmoins pas en compte la dynamique d'évolution de ces produits espérée en 2020, par exemple en matière de TVA (les budgets primitifs 2020 des régions prévoient une augmentation globale de 140 M€ de cette recette).

Les incidences précises de la crise sur les dépenses des régions sont plus complexes à appréhender à ce stade.

Dans le domaine des dépenses d'investissement, elles concernent les suppléments de dépenses volontaires, dans le cadre de leurs interventions liées à leurs compétences et à leur rôle de chef de file en matière de développement économique. Les dépenses exécutées traduisent un effort important : + 1,7 Md€ en 2020, contre + 1,1 Md€ en 2019 et + 0,2 Md€ en 2018. Toutefois, réduire l'incidence de la crise sur les dépenses d'investissement à la différence entre leur progression en 2020 et en 2019 ne permet pas d'intégrer les dépenses initialement prévues et qui n'ont pas pu être réalisées, pour des montants qui viendraient alors augmenter l'intervention des régions en réponse à la crise.

En matière de fonctionnement, les interventions des régions ont été de différentes natures (achat de masques et matériels de protection pour un montant d'environ 200 M€¹¹⁷, soutien aux organismes de formation professionnelle, etc.) et de différentes origines, selon qu'elles étaient volontaires ou subies, en particulier dans le cadre de leur contribution à l'équilibre des services publics délégués.

Au-delà des comptes 2020, certaines conséquences de la crise sanitaire sont décalées dans le temps, y compris pour ce qui concerne ces dépenses de fonctionnement. Dans le cadre de l'exercice de leur compétence de transport (TER, transports scolaire et interurbain), les régions ont recours à des opérateurs, à travers des conventions de délégation de service public. Or, à défaut de mécanismes destinés à assurer le maintien de l'équilibre financier contenus dans les contrats, l'article L. 6 3° du code de la commande publique dispose que « *lorsque survient un événement extérieur aux parties, imprévisible et bouleversant temporairement l'équilibre du contrat, le cocontractant qui en poursuit l'exécution a droit à une indemnité* ». À la date de rédaction du présent rapport, certaines régions étaient encore en discussion avec la SNCF, pour ce qui concerne les TER, sur le niveau d'abondement des subventions de fonctionnement correspondantes pour l'année 2020¹¹⁸, ce solde étant, sauf exception, imputé sur le budget 2021.

¹¹⁷ Réponses des régions au questionnaire de la Cour des comptes, août 2020.

¹¹⁸ Régions de France relève à ce sujet que « l'année 2020 marque un coup d'arrêt au trafic du TER provoquant une forte contraction des recettes d'exploitation des TER de l'ordre de 635 M€. Les baisses de charges sur l'année 2020 sont estimées à 335 M€. Le niveau de perte nette des recettes est donc estimé à 300 M€ hors effet du second confinement et se traduit par des situations très hétérogènes d'une région à l'autre ».

CONCLUSION

À la fin de l'année 2020, le bloc communal apparaît, à ce stade, relativement peu fragilisé par la crise sanitaire.

Celle-ci a occasionné des surcoûts et conduit à des pertes de recettes, qu'ils s'imposent aux collectivités pour protéger leurs agents ou la population ou qu'ils résultent de décisions volontaristes pour soutenir les acteurs économiques et associatifs.

Cependant, ces effets ont été souvent compensés par des économies de fonctionnement dues à la suspension ou au ralentissement de certaines missions, ainsi que par le maintien de la plupart des recettes fiscales.

Cet équilibre général ne peut masquer la disparité nette entre différentes strates du bloc communal. Ainsi, les communes et les EPCI les plus peuplés ont été plus directement affectés. Disposant de charges de centralité plus importantes et dépendant de recettes affectées par la crise, ils ont été amenés à apporter un soutien conséquent à des structures publiques et privées qui rayonnent au-delà de leur territoire. La crise sanitaire semble donc avoir eu un effet d'amplification de tendances déjà à l'œuvre ces dernières années.

D'autres collectivités ont été affectées par la perte de recettes spécifiques (tourisme, casino, outre-mer notamment), mais le mécanisme de compensation mis en place par l'État, s'il ne garantit qu'une partie des recettes en excluant les recettes tarifaires notamment, en a limité l'ampleur.

À cet effet d'amplification, s'est ajouté un effet de décalage temporel des dépenses. La crise sanitaire a accentué les effets du cycle électoral, en retardant la mise en place des exécutifs et en augmentant l'incertitude sur les marges de manœuvre pour le mandat qui s'ouvre. Dans ce scénario, le bloc communal subirait moins une altération durable de ses moyens qu'un report de la définition et de la mise en œuvre des orientations du nouveau mandat.

Cette incidence modérée de la crise sur les finances des communes et de leurs groupements en 2020, notamment en comparaison de la situation des régions, doit toutefois être nuancée au regard des effets attendus sur l'exercice 2021. Les pertes de recettes différées (CVAE notamment), les contributions à venir aux équilibres des délégations de services publics (transport notamment, avec une évolution à observer du report modal dans les prochains mois) apparaissent comme autant de facteurs déterminants de l'évolution financière du bloc communal, notamment des EPCI les plus importants, et pourraient se reporter sur les communes en cas d'ajustement des règles de solidarité financière intercommunale.

La situation financière des départements s'est dégradée en 2020, par rapport à celle de 2019, du fait d'une croissance soutenue des dépenses (+ 3,0 %) et d'une légère hausse des recettes (+ 0,5 %), à périmètre constant.

Les dépenses sociales augmentent de 3,9 % sous l'effet de la crise, notamment les allocations RSA (+ 6,7 %).

Contrairement aux prévisions, les recettes fiscales ont globalement résisté à la crise. La baisse des DMTO s'est avérée limitée puisque le produit 2020 est resté supérieur à celui de 2018.

Néanmoins, les départements ont peu mobilisé les dispositifs de soutien de l'État dont ils pouvaient bénéficier en 2020.

Les départements ont poursuivi leur effort d'investissement grâce à un niveau d'épargne proche de celui de 2018 et au recours à l'emprunt.

La situation financière s'est davantage dégradée pour les départements de plus d'un million d'habitants, confrontés à la baisse de leurs recettes de fonctionnement (- 0,4 %), particulièrement sensibles à la conjoncture économique, et à la hausse de leurs dépenses (+ 4,0 %).

Les effets de la crise pourraient cependant fragiliser davantage les départements dans les années à venir. La part des recettes exposées à la conjoncture économique progressera avec le remplacement de la TFPB par une fraction de TVA¹¹⁹.

La dynamique des dépenses sociales pourrait également obérer leur capacité d'investissement. Un recours accru à l'endettement serait alors nécessaire pour être acteurs de la relance, ainsi que le prévoit l'accord de méthode de décembre 2020.

Dans l'ensemble, les régions ont vu leur situation financière se dégrader, rompant avec la tendance des années précédentes.

Cette dégradation est principalement la conséquence de la crise sanitaire, qui a provoqué une baisse de leurs produits réels de fonctionnement (- 2,1 Md€, en intégrant - 1,7 M€ de compensation de la recentralisation de la compétence apprentissage) supérieure à la baisse de leurs charges réelles de fonctionnement (- 0,7 Md€, diminution des dépenses d'apprentissage incluse), entraînant ainsi une chute de leur épargne brute de près de 22 %.

Dans le même temps, prolongeant la tendance naturelle observée depuis deux ans et renforcée par leurs actions de soutien aux entreprises

¹¹⁹ Le dispositif est assorti d'une clause garantissant que le montant ne sera pas inférieur à celui versé en 2021.

et acteurs du développement économique dans le cadre de la réponse à la crise sanitaire, leurs dépenses réelles d'investissement ont crû de 1,7 Md€, les conduisant à augmenter leur recours à l'emprunt de 2,7 Md€ par rapport à 2019, soit + 131 %.

Après plusieurs années d'amélioration, la capacité de désendettement globale des régions s'est ainsi dégradée, passant de 4,35 ans à 6,05 ans.

Cette tendance générale traduit cependant des différences sensibles de situations entre collectivités.

Conclusion générale

Si la situation financière du secteur public local s'est dégradée en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales, plusieurs facteurs ont contribué à limiter l'ampleur de cette dégradation.

Fin 2020, l'épargne globale des finances publiques locales se rapprochait de celle de 2018, dans un contexte toutefois moins favorable et avec des différences sensibles d'une collectivité à l'autre, liées aux structures respectives de leurs charges et de leurs produits.

L'impact de la crise sur **les communes et leurs groupements** est souvent modéré mais marqué par une hétérogénéité selon les strates, dont certaines (intermédiaires et supérieures) ont connu une dégradation nette de leur épargne.

Si les EPCI devaient être durablement fragilisés, en raison d'une éventuelle baisse à venir des recettes de CVAE ou une baisse durable des recettes liées à la mobilité, cela ne manquera pas d'affecter tout le bloc communal, en raison notamment des règles de solidarité financière mises en place dans les groupements.

À l'inverse, cette dégradation, si elle ne devait être que temporaire, traduirait simplement un report du début effectif du mandat. Ainsi, l'inflexion des investissements, traditionnelle en début de cycle électoral, mais accentuée par les incertitudes budgétaires et un début de mandat retardé et perturbé, pourrait laisser place à une programmation et une mise en œuvre de nouvelles orientations validées au sein des exécutifs, avec un décalage de quelques mois.

Si la situation financière des **départements** s'est dégradée, les effets de la crise ont pu être absorbés en 2020.

Leurs finances pourraient être davantage affectées en 2021, compte tenu de la dépendance accrue de leurs recettes à la conjoncture économique et du risque de progression des dépenses sociales. Cette situation pourrait limiter, à terme, leur capacité à investir.

Les **régions** ont vu leur situation se dégrader en 2020, mais demeurent en capacité de jouer un rôle actif dans le cadre des mesures de soutien et de relance des secteurs économiques les plus touchés par la crise sanitaire. Leur montée en puissance a été rappelée dans l'accord de partenariat État-régions du 28 septembre 2020, premier accord de ce type, qui leur garantit une plus forte capacité financière d'investissement, en particulier à travers les CPER et les accords de relance.

La poursuite de la crise sanitaire et économique en 2021 et la contribution attendue du secteur public local au plan de relance impliquent de porter une attention aux collectivités les plus fragilisées, une partie des conséquences de la crise en 2020 ayant été décalées ou prolongées (produits de CVAE, pertes de recettes des délégataires, dépenses sociales, soutien au secteur culturel etc.). Des mesures ont été prises en ce sens en loi de finances initiale pour 2021, avec en particulier une reconduction du dispositif de compensation des pertes de recettes du bloc communal, limité aux recettes fiscales, et le remplacement de la CVAE perçue par les régions par une fraction garantie de TVA.

L'articulation des contributions respectives des collectivités, de l'État et de l'Union européenne représente par ailleurs un enjeu majeur. La multiplication des sources et moyens de financement (dotations, appels à projets ministériels) et des supports contractuels (contrats de relance et de transition écologique pour le bloc communal, accords de relance départementaux et régionaux) risque cependant de limiter la lisibilité, la cohérence et la portée des mesures proposées, en dépit de la volonté et des engagements des différents acteurs.

Glossaire

Autofinancement propre : épargne nette complétée des recettes réelles d'investissement hors emprunts.

Besoin de financement : le besoin de financement relève de trois définitions distinctes selon le contexte de son utilisation. En comptabilité nationale, le besoin de financement correspond au « déficit » des collectivités locales. Il est calculé comme la différence entre la somme des recettes et des dépenses des collectivités locales comptabilisées en comptabilité nationale. Dans le cadre de l'analyse financière des collectivités territoriales, le besoin de financement désigne la différence entre les dépenses réelles d'investissement et l'autofinancement propre (cf. annexes n° 1 à 9). Enfin, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 définit le besoin de financement comme la différence entre les emprunts et les remboursements de dette.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Norme de dépenses pilotables de l'État¹²⁰ : agrégat composé des dépenses du budget général et des budgets annexes, hors mission « Remboursements et dégrèvements » et « Investissements d'avenir », hors charge de la dette et hors contributions « Pensions », des plafonds des impositions de toutes natures mentionnées au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de finances pour 2018, des dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors comptes d'affectation spéciale « Pensions », « Participations financières de l'État », et hors programmes de désendettement, ou portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers) et du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public ». Il ne peut dépasser, en euros courants, 257,9 milliards d'euros en 2018, 259,5 milliards d'euros en 2019, 260,5 milliards d'euros en 2020, 262,5 milliards d'euros en 2021 et 264,5 milliards d'euros en 2022, correspondant à une cible de diminution de 1 % en volume à compter de 2020.

Objectif de dépenses totales de l'État¹²¹ : agrégat « norme de dépenses pilotables de l'État » augmenté des dépenses d'investissements d'avenir, de charge de la dette, des prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions, au département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane telle que définie à l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, du compte d'affectation spéciale pensions et des programmes des comptes spéciaux portant à titre principal des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers. Il est fixé, en euros courants, à 425,4 milliards d'euros en 2018, 432,7 milliards d'euros en 2019, 438,7 milliards d'euros en 2020, 442,8 milliards d'euros en 2021 et 450,9 milliards d'euros en 2022.

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

¹²⁰ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

¹²¹ Loi programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 précitée.

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

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

Liste des abréviations

ADCF	Association des communautés de France
AE	Autorisation d'engagement
AIS	Allocations individuelles de solidarité
AOM.....	Autorité organisatrice de la mobilité
APA	Aide personnalisée d'autonomie
ASE	Aide sociale à l'enfance
CCAS	Centre communal d'action sociale
CFA	Centre de formation d'apprentis
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CP.....	Crédits de paiement
CPER.....	Contrat de plan État-région
CREPS.....	Centre de ressources, d'expertise et de performance sportive
CRTC	Chambre régionale et territoriale des comptes
CTU	Collectivités territoriales uniques
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DCP	Dispositif de compensation péréqué
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGDDI.....	Direction générale des douanes et droits indirects
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFîP	Direction générale des finances publiques
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSIL	Dotation de soutien à l'investissement local
EPCI	Établissements publics de coopération intercommunale
FCTVA.....	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FMDI.....	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion
FNGIR.....	Fonds national de garantie individuelle des ressources
FSD.....	Fonds de solidarité des départements
FSID.....	Fonds de soutien interdépartemental

IFER	Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux
LFI.....	Loi de finances initiale
LFR.....	Loi de finances rectificative
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
MAPTAM	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MNA	Mineurs non accompagnés
NOTRé.....	Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République
ODAS	Observatoire de l'action sociale
PCH	Prestation de compensation du handicap
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PME	Petite et moyenne entreprise
PPCR	Protocole Parcours professionnels carrières et rémunérations
PSR	Prélèvements sur recettes
RCT	Mission <i>Relations avec les collectivités territoriales</i>
RSA	Revenu de solidarité active
RSO	Revenu de solidarité
SAAD.....	Service d'aide et d'accompagnement à domicile
TASCOM.....	Taxe sur les surfaces commerciales
TDIL	Travaux divers d'intérêts local
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFPB.....	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TH	Taxe d'habitation
TICPE.....	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TPE	Très petite entreprise
TSCA.....	Taxe spéciale sur les conventions d'assurances
TTC.....	Toutes taxes comprises
TVA.....	Taxe sur la valeur ajoutée

Annexes

Annexe n° 1 : évolution des finances des collectivités locales – France entière – Budgets principaux et annexes (2014- 2020)	126
Annexe n° 2 : évolution des finances des collectivités locales – France entière – Budgets principaux et annexes à périmètre constant (2014- 2020)	128
Annexe n° 3 : évolution des finances des collectivités du bloc communal – France entière Budgets principaux et annexes (2014- 2020)	130
Annexe n° 4 : évolution des finances des communes – France entière (avec Paris) – Budgets principaux et annexes (2014- 2020)	132
Annexe n° 5 : évolution des finances des EPCI – France entière – Budgets principaux et annexes (2014- 2020).....	134
Annexe n° 6 : évolution des finances départementales – France entière – Budgets principaux et annexes (2014- 2020).....	136
Annexe n° 7 : évolution des finances départementales – France entière – Budgets principaux et annexes (2014- 2020), à périmètre constant.....	138
Annexe n° 8 : évolution des finances régionales – France entière – Budgets principaux et annexes (2014- 2020).....	140
Annexe n° 9 : évolution des finances régionales – France entière – Budgets principaux et annexes, à périmètre constant (2014- 2020).....	142
Annexe n° 10 : strates démographiques départementales	144
Annexe n° 11 : mesures de soutien de l'État en faveur des collectivités en 2020	145
Annexe n° 12 : la recentralisation de la compétence apprentissage des régions	154
Annexe n° 13 : la contribution des régions au fonds national de solidarité	156
Annexe n° 14 : les fonds régionaux Covid.....	157
Annexe n° 15 : les plans d'actions régionaux	159

Annexe n° 1 : évolution des finances des collectivités locales – France entière¹²² – Budgets principaux et annexes (2014- 2020)

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	206,4	209,8	211,2	216,3	219,3	225,2	221,0	1,8%	-1,8%	- 4,1
Produit de la fiscalité	122,1	128,5	132,2	137,1	144,4	149,2	147,2	4,1%	-1,3%	- 2,0
Impôts locaux	76,0	79,3	81,2	82,0	84,0	86,8	88,6	2,7%	2,1%	+ 1,8
Autres impôts et taxes	46,2	49,3	51,0	53,6	59,0	60,8	57,2	5,7%	-6,0%	- 3,6
Fiscalité reversée	0,0	0,0	0,0	1,5	1,5	1,6	1,4	-315,8%	-11,7%	- 0,2
Dotations et participations	60,0	56,9	54,9	52,9	47,9	48,4	49,1	-4,2%	1,3%	+ 0,6
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	24,2	24,4	24,0	26,3	26,9	27,5	24,8	2,6%	-10,1%	- 2,8
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	176,2	178,6	178,7	182,5	183,4	186,2	186,0	1,1%	-0,1%	- 0,1
Achats de biens et services	37,5	37,2	36,9	37,8	38,7	40,1	38,8	1,3%	-3,2%	- 1,3
Dépenses de personnel	60,5	61,7	62,3	64,0	64,6	65,6	66,4	1,6%	1,1%	+ 0,7
Aides à la personne et frais d'hébergement	30,5	31,6	32,3	32,8	33,5	34,2	34,9	2,3%	1,9%	+ 0,7
Subventions de fonctionnement	16,0	16,3	15,9	16,1	15,6	15,9	15,6	-0,2%	-1,7%	- 0,3
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	23,7	24,0	23,7	24,2	24,0	23,9	23,6	0,2%	-1,0%	- 0,2
Charges financières	5,3	5,4	5,1	4,7	4,4	4,1	3,9	-4,8%	-6,3%	- 0,3
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	2,6	2,5	2,5	2,8	2,6	2,3	2,8	-2,6%	24,5%	+ 0,6
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	30,2	31,3	32,4	33,9	35,9	39,0	35,0	5,3%	-10,3%	- 4,0
Remboursement d'emprunts (d)	13,7	14,4	14,7	15,0	15,6	15,7	15,8	2,8%	1,1%	+ 0,2
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	16,5	16,9	17,7	18,9	20,3	23,4	19,2	7,2%	-17,9%	- 4,2

¹²² Y compris les départements de Martinique, de Guyane, de Corse-du-Sud, de Haute-Corse et les régions de Corse, Martinique et Guyane.

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	30,2	31,3	32,4	33,9	35,9	39,0	35,0	5,3%	-10,3%	- 4,0
Remboursement d'emprunts (d)	13,7	14,4	14,7	15,0	15,6	15,7	15,8	2,8%	1,1%	+ 0,2
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	16,5	16,9	17,7	18,9	20,3	23,4	19,2	7,2%	-17,9%	- 4,2
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	21,1	21,3	19,7	20,9	22,5	24,1	23,7	2,7%	-1,6%	- 0,4
FCTVA	5,6	5,9	4,8	4,6	5,0	5,3	5,7	-1,0%	8,0%	+ 0,4
Subventions d'équipement reçues	10,0	9,4	8,7	9,2	10,3	11,5	11,8	2,8%	2,7%	+ 0,3
Autres recettes	5,5	6,0	6,1	7,1	7,2	7,3	6,2	5,8%	-15,4%	- 1,1
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	37,6	38,2	37,4	39,8	42,8	47,5	42,9	4,8%	-9,6%	- 4,6
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	57,0	52,3	50,9	54,6	57,3	64,7	60,1	2,6%	-7,1%	- 4,6
Dépenses d'équipement	42,1	37,7	37,1	39,8	42,6	48,2	42,0	2,8%	-12,9%	- 6,2
Subventions d'équipement versées	12,3	11,6	10,8	11,1	11,6	13,2	14,7	1,3%	12,0%	+ 1,6
Autres dépenses	2,6	3,0	3,0	3,8	3,1	3,3	3,4	5,0%	0,9%	+ 0,0
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	19,4	14,1	13,5	14,8	14,5	17,3	17,3	-2,3%	0,0%	- 0,0
Emprunts souscrits (j)	17,9	18,4	15,8	15,6	15,7	16,4	19,8	-1,7%	20,9%	+ 3,4
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-1,5	4,3	2,2	0,8	1,2	-0,8	2,6	-10,8%	-407,2%	+ 3,4
ENCOURS DE LA DETTE (l)	165,5	170,4	173,0	174,6	175,5	175,9	181,2	1,2%	3,0%	+ 5,3
Ratio de désendetttement (en années) (l/c)	5,5	5,5	5,3	5,2	4,9	4,5	5,2	-3,9%	14,9%	+ 0,7
Compte au Trésor	31,2	35,7	38,8	42,5	45,5	45,7	51,5	8,0%	12,6%	+ 5,8
Crédits de Trésorerie	1,9	2,9	2,3	2,4	2,9	3,5	5,3	13,4%	50,1%	+ 1,8

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFîP

**Annexe n° 2 : évolution des finances des collectivités
locales – France entière¹²³ – Budgets principaux
et annexes à périmètre constant¹²⁴ (2014- 2020)**

<i>(En Md€)</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	206,4	209,8	211,2	216,3	219,3	225,2	223,4	1,8%	-0,8%	- 1,8
<i>Produit de la fiscalité</i>	122,1	128,5	132,2	137,1	144,4	149,2	149,5	4,1%	0,2%	+ 0,3
<i>Impôts locaux</i>	76,0	79,3	81,2	82,0	84,0	86,8	88,6	2,7%	2,1%	+ 1,8
<i>Autres impôts et taxes</i>	46,2	49,3	51,0	53,6	59,0	60,8	59,5	5,7%	-2,2%	- 1,3
<i>Fiscalité reversée</i>	0,0	0,0	0,0	1,5	1,5	1,6	1,4	-315,8%	-11,7%	- 0,2
<i>Dotations et participations</i>	60,0	56,9	54,9	52,9	47,9	48,4	49,1	-4,2%	1,5%	+ 0,7
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	24,2	24,4	24,0	26,3	26,9	27,5	24,8	2,6%	-10,1%	- 2,8
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	176,2	178,6	178,7	182,5	183,4	186,2	188,5	1,1%	1,3%	+ 2,3
<i>Achats de biens et services</i>	37,5	37,2	36,9	37,8	38,7	40,1	38,8	1,3%	-3,2%	- 1,3
<i>Dépenses de personnel</i>	60,5	61,7	62,3	64,0	64,6	65,6	66,4	1,6%	1,1%	+ 0,7
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	30,5	31,6	32,3	32,8	33,5	34,2	35,6	2,3%	4,0%	+ 1,4
<i>Subventions de fonctionnement</i>	16,0	16,3	15,9	16,1	15,6	15,9	17,4	-0,2%	9,2%	+ 1,5
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	23,7	24,0	23,7	24,2	24,0	23,9	23,6	0,2%	-1,0%	- 0,2
<i>Charges financières</i>	5,3	5,4	5,1	4,7	4,4	4,1	3,9	-4,8%	-6,3%	- 0,3
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	2,6	2,5	2,5	2,8	2,6	2,3	2,8	-2,6%	24,5%	+ 0,6
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	30,2	31,3	32,4	33,9	35,9	39,0	34,9	5,3%	-10,5%	- 4,1
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	13,7	14,4	14,7	15,0	15,6	15,7	15,8	2,8%	1,1%	+ 0,2
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	16,5	16,9	17,7	18,9	20,3	23,4	19,1	7,2%	-18,3%	- 4,3

¹²³ Y compris les départements de Martinique, de Guyane, de Corse-du-Sud, de Haute-Corse et les régions de Corse, Martinique et Guyane.

¹²⁴ Après neutralisation de la réforme de l'apprentissage et de la recentralisation du RSA à La Réunion.

<i>(En Md€)</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	30,2	31,3	32,4	33,9	35,9	39,0	34,9	5,3%	-10,5%	- 4,1
Remboursement d'emprunts (d)	13,7	14,4	14,7	15,0	15,6	15,7	15,8	2,8%	1,1%	+ 0,2
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	16,5	16,9	17,7	18,9	20,3	23,4	19,1	7,2%	-18,3%	- 4,3
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	21,1	21,3	19,7	20,9	22,5	24,1	23,7	2,7%	-1,6%	- 0,4
FCTVA	5,6	5,9	4,8	4,6	5,0	5,3	5,7	-1,0%	8,0%	+ 0,4
Subventions d'équipement reçues	10,0	9,4	8,7	9,2	10,3	11,5	11,8	2,8%	2,7%	+ 0,3
Autres recettes	5,5	6,0	6,1	7,1	7,2	7,3	6,2	5,8%	-15,4%	- 1,1
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	37,6	38,2	37,4	39,8	42,8	47,5	42,9	4,8%	-9,6%	- 4,6
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	57,0	52,3	50,9	54,6	57,3	64,7	60,1	2,6%	-7,1%	- 4,6
Dépenses d'équipement	42,1	37,7	37,1	39,8	42,6	48,2	42,0	2,8%	-12,9%	- 6,2
Subventions d'équipement versées	12,3	11,6	10,8	11,1	11,6	13,2	14,7	1,3%	12,0%	+ 1,6
Autres dépenses	2,6	3,0	3,0	3,8	3,1	3,3	3,4	5,0%	0,9%	+ 0,0
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	19,4	14,1	13,5	14,8	14,5	17,3	17,3	-2,3%	0,0%	- 0,0
Emprunts souscrits (j)	17,9	18,4	15,8	15,6	15,7	16,4	19,8	-1,7%	20,9%	+ 3,4
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-1,5	4,3	2,2	0,8	1,2	-0,8	2,6	-10,8%	-407,2%	+ 3,4
ENCOURS DE LA DETTE (l)	165,5	170,4	173,0	174,6	175,5	175,9	181,2	1,2%	3,0%	+ 5,3
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,5	5,5	5,3	5,2	4,9	4,5	5,2	-3,9%	15,1%	+ 0,7
Compte au Trésor	31,2	35,7	38,8	42,5	45,5	45,7	51,5	8,0%	12,6%	+ 5,8
Crédits de Trésorerie	1,9	2,9	2,3	2,4	2,9	3,5	5,3	13,4%	50,1%	+ 1,8

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

**Annexe n° 3 : évolution des finances des
collectivités du bloc communal – France entière¹²⁵
Budgets principaux et annexes (2014- 2020)**

<i>(En Md€)</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	119,4	122,6	122,7	125,5	127,6	130,4	128,8	1,8%	-1,3%	- 1,7
<i>Produit de la fiscalité</i>	66,6	70,5	72,0	74,3	76,1	78,2	78,7	3,3%	0,6%	+ 0,5
<i>Impôts locaux</i>	51,1	54,1	55,0	55,8	57,2	58,8	60,0	2,9%	2,0%	+ 1,2
<i>Autres impôts et taxes</i>	15,6	16,4	17,0	17,9	18,4	18,7	18,1	3,8%	-3,4%	- 0,6
<i>Fiscalité reversée</i>	0,0	0,0	0,0	0,5	0,6	0,7	0,6	-268,4%	-7,5%	- 0,1
<i>Dotations et participations</i>	33,1	31,9	31,0	29,4	28,7	29,0	29,5	-2,6%	1,7%	+ 0,5
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	19,7	20,2	19,7	21,8	22,8	23,3	20,6	3,4%	-11,4%	- 2,7
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	100,7	102,7	102,9	104,7	105,4	107,2	106,9	1,3%	-0,3%	- 0,4
<i>Achats de biens et services</i>	29,3	29,1	29,0	29,9	31,1	32,3	30,9	1,9%	-4,2%	- 1,4
<i>Dépenses de personnel</i>	45,1	46,2	46,7	48,2	48,6	49,5	49,9	1,8%	0,9%	+ 0,5
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	1,1	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	10,5%	5,4%	+ 0,1
<i>Subventions de fonctionnement</i>	9,4	9,4	9,4	9,2	9,0	9,0	8,9	-1,0%	-0,7%	- 0,1
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	9,8	10,1	10,0	9,9	9,6	9,7	10,0	-0,1%	3,1%	+ 0,3
<i>Charges financières</i>	3,7	3,8	3,7	3,3	3,0	2,9	2,7	-5,2%	-6,3%	- 0,2
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	2,2	2,3	2,3	2,5	2,2	2,1	2,5	-1,1%	17,3%	+ 0,4
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	18,7	19,9	19,8	20,8	22,2	23,2	21,9	4,5%	-5,5%	- 1,3
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	9,4	9,9	9,9	10,1	10,5	10,5	10,4	2,3%	-1,4%	- 0,2
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	9,3	10,0	9,9	10,7	11,7	12,7	11,6	6,5%	-8,9%	- 1,1

¹²⁵ Communes, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles y compris la métropole de Lyon et les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris. Ont été retenus les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes en nomenclature M14, M57 et M4 et ses déclinaisons. Ont été ajoutées les données financières du département de Paris entre 2014 et 2018, de manière à conserver un périmètre cohérent avec la fusion entre la ville et le département à compter de 2019.

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	18,7	19,9	19,8	20,8	22,2	23,2	21,9	4,5%	-5,5%	- 1,3
Remboursement d'emprunts (d)	9,4	9,9	9,9	10,1	10,5	10,5	10,4	2,3%	-1,4%	- 0,2
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	9,3	10,0	9,9	10,7	11,7	12,7	11,6	6,5%	-8,9%	- 1,1
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	15,9	15,8	14,5	15,1	16,2	17,2	16,0	1,5%	-6,6%	- 1,1
FCTVA	4,1	4,2	3,4	3,2	3,6	3,9	4,2	-1,1%	8,4%	+ 0,3
Subventions d'équipement reçues	7,2	6,7	6,0	5,9	6,5	7,1	6,8	-0,5%	-3,5%	- 0,2
Autres recettes	4,6	4,9	5,0	6,0	6,1	6,2	5,0	6,2%	-19,4%	- 1,2
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	25,2	25,8	24,5	25,8	27,9	29,8	27,6	3,4%	-7,6%	- 2,3
DÉPENSES RÉELLES DE D'INVESTISSEMENT (h)	37,0	33,0	32,7	35,8	38,0	43,2	36,8	3,1%	-14,8%	- 6,4
Dépenses d'équipement	32,5	28,6	28,2	30,8	33,4	38,1	31,9	3,2%	-16,3%	- 6,2
Subventions d'équipement versées	2,6	2,2	2,2	2,2	2,3	2,5	2,7	-0,1%	4,6%	+ 0,1
Autres dépenses	1,9	2,2	2,2	2,8	2,4	2,5	2,2	5,6%	-12,7%	- 0,3
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	11,8	7,3	8,2	10,0	10,1	13,3	9,2	2,5%	-31,1%	- 4,1
Emprunts souscrits (j)	10,5	10,7	9,5	10,6	10,5	11,9	11,2	2,5%	-5,7%	- 0,7
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-1,3	3,5	1,3	0,6	0,3	-1,4	2,0	2,0%	-243,6%	+ 3,5
ENCOURS DE LA DETTE (l)	109,5	112,0	112,9	114,4	115,1	116,1	117,8	1,2%	1,5%	+ 1,7
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,9	5,6	5,7	5,5	5,2	5,0	5,4	-3,3%	7,4%	+ 0,4
Compte au Trésor	25,7	29,3	31,8	34,1	35,8	35,2	38,9	6,5%	10,3%	+ 3,6
Crédits de Trésorerie	1,2	1,2	0,8	0,9	1,1	1,4	2,6	3,0%	87,5%	+ 1,2

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Annexe n° 4 : évolution des finances des communes – France entière (avec Paris¹²⁶) – Budgets principaux et annexes (2014- 2020)

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	85,7	86,5	86,5	86,7	86,9	87,9	85,7	0,5%	-2,6%	- 2,3
<i>Produit de la fiscalité</i>	50,0	51,7	53,9	54,5	55,0	56,0	56,1	2,3%	0,1%	+ 0,1
<i>Impôts locaux</i>	32,9	34,4	34,1	33,7	34,4	35,4	36,1	1,5%	1,9%	+ 0,7
<i>Autres impôts et taxes</i>	7,4	7,5	8,0	8,2	8,2	8,4	7,8	2,6%	-6,3%	- 0,5
<i>Fiscalité reversée</i>	9,8	9,8	11,7	12,5	12,4	12,2	12,1	4,5%	-0,6%	- 0,1
<i>Dotations et participations</i>	22,9	22,0	19,6	19,0	18,3	18,3	18,7	-4,4%	1,8%	+ 0,3
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	12,7	12,8	13,0	13,3	13,6	13,6	10,9	1,4%	-19,6%	- 2,7
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	73,7	73,9	73,8	73,8	73,4	73,9	72,8	0,0%	-1,5%	- 1,1
<i>Achats de biens et services</i>	19,0	18,7	18,3	18,3	18,6	19,0	17,6	-0,1%	-7,3%	- 1,4
<i>Dépenses de personnel</i>	37,6	38,1	38,1	38,8	38,7	39,1	39,3	0,8%	0,4%	+ 0,1
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	-0,3%	4,5%	+ 0,0
<i>Subventions de fonctionnement</i>	6,2	6,1	6,0	5,8	5,8	5,9	5,8	-1,2%	-1,7%	- 0,1
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	6,0	6,0	6,7	6,5	5,9	5,8	5,9	-0,7%	2,6%	+ 0,2
<i>Charges financières</i>	2,6	2,6	2,4	2,1	2,0	1,9	1,7	-6,3%	-9,3%	- 0,2
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,4	-1,0%	20,6%	+ 0,2
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	11,9	12,5	12,7	12,9	13,5	14,1	12,9	3,4%	-8,5%	- 1,2
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	6,5	6,7	6,8	6,7	6,7	6,8	6,7	1,1%	-2,2%	- 0,1
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	5,5	5,8	5,8	6,2	6,8	7,2	6,2	5,8%	-14,5%	- 1,0

¹²⁶ Ont été ajoutées les données financières du département de Paris entre 2014 et 2018, de manière à conserver un périmètre cohérent avec la fusion entre la ville et le département à compter de 2019.

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	11,9	12,5	12,7	12,9	13,5	14,1	12,9	3,4%	-8,5%	- 1,2
Remboursement d'emprunts (d)	6,5	6,7	6,8	6,7	6,7	6,8	6,7	1,1%	-2,2%	- 0,1
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	5,5	5,8	5,8	6,2	6,8	7,2	6,2	5,8%	-14,5%	- 1,0
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	11,9	11,8	10,9	10,9	11,9	12,3	11,5	0,8%	-6,9%	- 0,8
FCTVA	3,1	3,3	2,6	2,4	2,6	2,8	3,1	-1,7%	8,4%	+ 0,2
Subventions d'équipement reçues	5,4	4,8	4,4	4,4	4,8	5,3	5,0	-0,5%	-4,3%	- 0,2
Autres recettes	3,4	3,7	3,9	4,2	4,4	4,2	3,4	4,5%	-20,3%	- 0,9
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	17,3	17,7	16,7	17,1	18,7	19,6	17,7	2,5%	-9,7%	- 1,9
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	24,7	21,6	21,6	23,3	24,2	27,4	22,5	2,1%	-17,8%	- 4,9
Dépenses d'équipement	22,3	19,2	19,2	20,8	21,9	25,0	20,3	2,3%	-18,8%	- 4,7
Subventions d'équipement versées	1,4	1,1	1,2	1,1	1,3	1,5	1,4	0,8%	-8,6%	- 0,1
Autres dépenses	1,0	1,2	1,2	1,4	1,1	1,0	0,9	0,4%	-6,2%	- 0,1
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	7,4	3,9	4,8	6,1	5,5	7,8	4,9	1,2%	-38,0%	- 3,0
Emprunts souscrits (j)	6,9	7,0	5,9	6,8	6,2	6,7	6,1	-0,5%	-8,5%	- 0,6
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-0,5	3,0	1,1	0,7	0,7	-1,1	1,3	18,7%	-213,9%	+ 2,4
ENCOURS DE LA DETTE (l)	72,4	73,1	73,2	73,4	72,4	72,1	71,0	-0,1%	-1,5%	- 1,1
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	6,1	5,8	5,8	5,8	5,3	5,1	5,5	-3,6%	7,7%	+ 0,4
Compte au Trésor	18,5	21,5	23,4	24,6	25,9	25,4	26,9	6,5%	5,9%	+ 1,5
Crédits de Trésorerie	0,9	0,7	0,5	0,5	0,6	0,9	1,0	-0,5%	16,6%	+ 0,1

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFîP

Annexe n° 5 : évolution des finances des EPCI – France entière – Budgets principaux et annexes (2014- 2020)

<i>(En Md€)</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	34,8	37,5	38,5	41,1	43,1	44,9	45,6	5,2%	1,4%	+ 0,6
<i>Produit de la fiscalité</i>	16,5	18,8	18,1	19,8	21,1	22,2	22,6	6,1%	1,9%	+ 0,4
<i>Impôts locaux</i>	18,2	19,7	20,8	22,1	22,7	23,4	23,9	5,2%	2,1%	+ 0,5
<i>Autres impôts et taxes</i>	8,2	8,9	9,0	9,7	10,2	10,3	10,2	4,8%	-1,0%	- 0,1
<i>Fiscalité reversée</i>	-9,9	-9,8	-11,8	-12,0	-11,8	-11,6	-11,5	3,2%	-0,2%	+ 0,0
<i>Dotations et participations</i>	10,3	10,1	12,5	11,5	11,4	11,7	11,9	2,6%	1,6%	+ 0,2
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	8,0	8,6	7,9	9,7	10,6	11,0	11,1	6,6%	0,3%	+ 0,0
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	28,1	30,1	31,3	33,2	34,5	35,8	36,5	5,0%	2,1%	+ 0,7
<i>Achats de biens et services</i>	10,5	10,8	11,0	11,9	12,8	13,6	13,7	5,3%	0,3%	+ 0,0
<i>Dépenses de personnel</i>	8,2	8,9	9,5	10,4	10,9	11,3	11,7	6,5%	3,0%	+ 0,3
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	0,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	#DIV/0!	6,8%	+ 0,1
<i>Subventions de fonctionnement</i>	3,3	3,4	3,5	3,5	3,3	3,2	3,2	-0,7%	1,1%	+ 0,0
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	3,8	4,1	4,3	4,4	4,7	4,9	5,1	5,3%	3,1%	+ 0,2
<i>Charges financières</i>	1,2	1,2	1,3	1,1	1,1	1,0	1,0	-2,9%	-1,0%	- 0,0
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	1,0	1,0	1,0	1,2	0,9	0,9	1,1	-1,2%	13,2%	+ 0,1
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	6,7	7,3	7,2	7,9	8,7	9,1	9,1	6,3%	-1,0%	- 0,1
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	2,9	3,2	3,1	3,4	3,8	3,7	3,7	4,7%	-0,1%	- 0,0
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,8	4,2	4,1	4,5	4,9	5,4	5,4	7,4%	-1,6%	- 0,1

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	6,7	7,3	7,2	7,9	8,7	9,1	9,1	6,3%	-1,0%	- 0,1
Remboursement d'emprunts (d)	2,9	3,2	3,1	3,4	3,8	3,7	3,7	4,7%	-0,1%	- 0,0
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,8	4,2	4,1	4,5	4,9	5,4	5,4	7,4%	-1,6%	- 0,1
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	4,6	4,5	4,1	4,6	4,9	5,7	5,3	4,4%	-6,4%	- 0,4
FCTVA	1,0	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1	0,6%	8,2%	+ 0,1
Subventions d'équipement reçues	2,4	2,3	2,2	2,0	2,3	2,7	2,5	2,3%	-4,9%	- 0,1
Autres recettes	1,2	1,2	1,1	1,8	1,7	2,0	1,7	10,5%	-16,0%	- 0,3
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	8,4	8,6	8,3	9,2	9,8	11,1	10,7	5,8%	-4,0%	- 0,4
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	12,8	12,0	11,7	13,0	14,4	16,6	15,0	5,3%	-9,7%	- 1,6
Dépenses d'équipement	10,2	9,4	9,1	10,0	11,4	13,1	11,6	5,2%	-11,5%	- 1,5
Subventions d'équipement versées	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,9	2,0	3,1%	7,1%	+ 0,1
Autres dépenses	1,0	1,0	1,0	1,4	1,3	1,6	1,3	10,1%	-15,2%	- 0,2
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	4,4	3,3	3,4	3,9	4,6	5,5	4,3	4,5%	-21,3%	- 1,2
Emprunts souscrits (j)	3,6	3,8	3,6	3,8	4,3	5,2	5,1	7,6%	-2,2%	- 0,1
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-0,8	0,4	0,2	-0,1	-0,3	-0,3	0,8	-18,3%	-357,9%	+ 1,0
ENCOURS DE LA DETTE (l)	37,4	39,3	40,0	41,5	43,2	44,5	47,2	3,5%	6,1%	+ 2,7
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,5	5,4	5,6	5,3	5,0	4,9	5,2	-2,6%	7,2%	+ 0,3
Compte au Trésor	7,2	7,9	8,4	9,5	9,9	9,8	12,0	6,4%	21,8%	+ 2,1
Crédits de Trésorerie	0,3	0,4	0,3	0,4	0,5	0,5	1,6	10,6%	201,1%	+ 1,1

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Annexe n° 6 : évolution des finances départementales – France entière¹²⁷ – Budgets principaux et annexes (2014- 2020)

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	61,4	62,5	63,6	63,5	63,2	65,2	64,9	1,2%	-0,5%	- 0,3
<i>Produit de la fiscalité</i>	39,9	42,0	43,6	44,1	44,4	46,4	46,4	3,0%	-0,1%	- 0,0
<i>Impôts locaux</i>	19,4	20,1	21,0	18,0	18,3	18,9	19,2	-0,5%	1,7%	+ 0,3
<i>Autres impôts et taxes</i>	20,5	21,9	22,6	24,2	24,7	26,1	25,8	5,0%	-1,3%	- 0,3
<i>Fiscalité reversée</i>	0,0	0,0	0,0	2,0	1,4	1,4	1,4	134,5%	-0,4%	- 0,0
<i>Dotations et participations</i>	17,4	16,8	16,1	15,4	15,3	15,3	15,1	-2,6%	-1,1%	- 0,2
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	4,0	3,7	3,8	3,9	3,5	3,5	3,4	-2,6%	-2,7%	- 0,1
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	55,0	55,8	55,9	55,8	55,3	56,0	57,0	0,4%	1,7%	+ 1,0
<i>Achats de biens et services</i>	6,0	5,8	5,6	4,9	4,0	4,0	4,0	-7,6%	-1,0%	- 0,0
<i>Dépenses de personnel</i>	11,6	11,8	11,8	11,9	11,9	12,0	12,2	0,7%	1,6%	+ 0,2
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	28,0	28,9	29,5	30,1	30,7	31,5	32,0	2,4%	1,7%	+ 0,5
<i>Subventions de fonctionnement</i>	2,1	2,1	2,0	1,9	1,9	1,9	2,0	-2,4%	7,3%	+ 0,1
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	6,2	6,2	6,1	6,0	5,7	5,8	5,9	-1,5%	2,8%	+ 0,2
<i>Charges financières</i>	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	-5,5%	-8,6%	- 0,1
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,1	0,2	-8,7%	46,5%	+ 0,1
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	6,4	6,7	7,7	7,7	7,9	9,3	8,0	7,5%	-13,8%	- 1,3
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	2,7	2,8	3,0	3,1	3,1	3,3	3,1	4,2%	-4,7%	- 0,2
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,8	3,9	4,7	4,6	4,8	6,0	4,9	9,6%	-18,7%	- 1,1

¹²⁷ Hors les départements de Paris, de la Corse-du-Sud, de la Haute-Corse, de la Martinique, de la Guyane et du Rhône.

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	6,4	6,7	7,7	7,7	7,9	9,3	8,0	7,5%	-13,8%	- 1,3
Remboursement d'emprunts (d)	2,7	2,8	3,0	3,1	3,1	3,3	3,1	4,2%	-4,7%	- 0,2
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,8	3,9	4,7	4,6	4,8	6,0	4,9	9,6%	-18,7%	- 1,1
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	2,6	2,7	2,4	2,2	2,2	2,3	2,3	-2,5%	-2,4%	- 0,1
FCTVA	0,9	1,1	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0	-1,2%	10,5%	+ 0,1
Subventions d'équipement reçues	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0	1,1	1,0	-4,2%	-7,3%	- 0,1
Autres recettes	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	-0,3%	-19,2%	- 0,1
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	6,4	6,6	7,1	6,8	7,0	8,3	7,1	5,3%	-14,1%	- 1,2
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	10,3	9,5	9,0	8,8	9,1	10,3	10,5	0,1%	1,5%	+ 0,1
Dépenses d'équipement	6,3	5,8	5,6	5,5	6,0	6,7	6,8	1,3%	1,8%	+ 0,1
Subventions d'équipement versées	3,8	3,4	3,1	3,0	2,9	3,4	3,4	-2,0%	-0,9%	- 0,0
Autres dépenses	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	-1,5%	24,3%	+ 0,1
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	3,9	2,9	1,9	2,0	2,1	2,0	3,4	-12,1%	65,1%	+ 1,3
Emprunts souscrits (j)	3,8	3,5	2,8	2,4	2,5	2,5	3,9	-8,0%	57,2%	+ 1,4
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-0,1	0,7	0,9	0,4	0,5	0,5	0,6	-236,7%	22,3%	+ 0,1
ENCOURS DE LA DETTE (l)	32,6	33,4	33,3	32,7	32,1	31,3	32,4	-0,8%	3,4%	+ 1,1
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,1	5,0	4,3	4,3	4,1	3,4	4,1	-7,7%	19,9%	+ 0,7
Compte au Trésor	4,4	4,6	5,0	6,1	7,0	7,2	8,1	10,5%	12,0%	+ 0,9
Crédits de Trésorerie	0,1	0,2	0,2	0,1	0,3	0,2	0,3	6,2%	63,2%	+ 0,1

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

**Annexe n° 7 : évolution des finances
départementales – France entière¹²⁸ – Budgets
principaux et annexes (2014- 2020), à périmètre
constant¹²⁹**

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	61,4	62,5	63,6	63,5	63,2	65,2	65,6	1,2%	0,5%	+ 0,3
Produit de la fiscalité	39,9	42,0	43,6	44,1	44,4	46,4	46,8	3,0%	0,9%	+ 0,4
Impôts locaux	19,4	20,1	21,0	18,0	18,3	18,9	19,2	-0,5%	1,7%	+ 0,3
Autres impôts et taxes	20,5	21,9	22,6	24,2	24,7	26,1	26,2	5,0%	0,4%	+ 0,1
Fiscalité reversée	0,0	0,0	0,0	2,0	1,4	1,4	1,4	134,5%	-0,4%	- 0,0
Dotations et participations	17,4	16,8	16,1	15,4	15,3	15,3	15,3	-2,6%	0,1%	+ 0,0
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	4,0	3,7	3,8	3,9	3,5	3,5	3,4	-2,6%	-2,7%	- 0,1
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	55,0	55,8	55,9	55,8	55,3	56,0	57,7	0,4%	3,0%	+ 1,7
Achats de biens et services	6,0	5,8	5,6	4,9	4,0	4,0	4,0	-7,6%	-1,0%	- 0,0
Dépenses de personnel	11,6	11,8	11,8	11,9	11,9	12,0	12,2	0,7%	1,6%	+ 0,2
Aides à la personne et frais d'hébergement	28,0	28,9	29,5	30,1	30,7	31,5	32,7	2,4%	3,9%	+ 1,2
Subventions de fonctionnement	2,1	2,1	2,0	1,9	1,9	1,9	2,0	-2,4%	7,3%	+ 0,1
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	6,2	6,2	6,1	6,0	5,7	5,8	5,9	-1,5%	2,8%	+ 0,2
Charges financières	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	-5,5%	-8,6%	- 0,1
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,1	0,2	-8,7%	46,5%	+ 0,1
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	6,4	6,7	7,7	7,7	7,9	9,3	7,9	7,5%	-14,6%	- 1,3
Remboursement d'emprunts (d)	2,7	2,8	3,0	3,1	3,1	3,3	3,1	4,2%	-4,7%	- 0,2
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,8	3,9	4,7	4,6	4,8	6,0	4,8	9,6%	-19,9%	- 1,2

¹²⁸ Hors les départements de Paris, de la Corse-du-Sud, de la Haute-Corse, de la Martinique, de la Guyane et du Rhône.

¹²⁹ La recentralisation du RSA à La Réunion au 1^{er} janvier 2020 y est neutralisée.

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	6,4	6,7	7,7	7,7	7,9	9,3	7,9	7,5%	-14,6%	- 1,3
Remboursement d'emprunts (d)	2,7	2,8	3,0	3,1	3,1	3,3	3,1	4,2%	-4,7%	- 0,2
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,8	3,9	4,7	4,6	4,8	6,0	4,8	9,6%	-19,9%	- 1,2
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	2,6	2,7	2,4	2,2	2,2	2,3	2,3	-2,5%	-2,4%	- 0,1
FCTVA	0,9	1,1	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0	-1,2%	10,5%	+ 0,1
Subventions d'équipement reçues	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0	1,1	1,0	-4,2%	-7,3%	- 0,1
Autres recettes	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	-0,3%	-19,2%	- 0,1
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	6,4	6,6	7,1	6,8	7,0	8,3	7,1	5,3%	-15,0%	- 1,2
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	10,3	9,5	9,0	8,8	9,1	10,3	10,5	0,1%	1,5%	+ 0,1
Dépenses d'équipement	6,3	5,8	5,6	5,5	6,0	6,7	6,8	1,3%	1,8%	+ 0,1
Subventions d'équipement versées	3,8	3,4	3,1	3,0	2,9	3,4	3,4	-2,0%	-0,9%	- 0,0
Autres dépenses	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	-1,5%	24,3%	+ 0,1
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	3,9	2,9	1,9	2,0	2,1	2,0	3,4	-12,1%	68,7%	+ 1,4
Emprunts souscrits (j)	3,8	3,5	2,8	2,4	2,5	2,5	3,9	-8,0%	57,2%	+ 1,4
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-0,1	0,7	0,9	0,4	0,5	0,5	0,6	-236,7%	22,3%	+ 0,1
ENCOURS DE LA DETTE (l)	32,6	33,4	33,3	32,7	32,1	31,3	32,4	-0,8%	3,4%	+ 1,1
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,1	5,0	4,3	4,3	4,1	3,4	4,1	-7,7%	19,9%	+ 0,7
Compte au Trésor	4,4	4,6	5,0	6,1	7,0	7,2	8,1	10,5%	12,0%	+ 0,9
Crédits de Trésorerie	0,1	0,2	0,2	0,1	0,3	0,2	0,3	6,2%	63,2%	+ 0,1

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Annexe n° 8 : évolution des finances régionales – France entière ¹³⁰ – Budgets principaux et annexes (2014- 2020)

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	24,0	24,3	24,4	26,9	28,0	29,0	26,9	3,9%	-7,3%	- 2,1
<i>Produit de la fiscalité</i>	14,5	15,9	16,3	18,5	23,7	24,4	22,0	10,9%	-9,9%	- 2,4
<i>Impôts locaux</i>	4,9	5,0	5,1	8,2	8,4	8,9	9,3	12,9%	3,5%	+ 0,3
<i>Autres impôts et taxes</i>	9,7	10,8	11,2	11,3	15,8	15,9	13,2	10,4%	-16,6%	- 2,6
<i>Fiscalité reversée</i>	0,0	0,0	0,0	-1,0	-0,4	-0,4	-0,5	216,6%	17,9%	- 0,1
<i>Dotations et participations</i>	9,1	8,0	7,6	7,9	3,7	4,0	4,3	-15,1%	7,6%	+ 0,3
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,6	11,9%	-2,0%	- 0,0
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	19,1	19,6	19,5	21,6	22,3	22,6	21,9	3,4%	-3,2%	- 0,7
<i>Achats de biens et services</i>	2,2	2,2	2,2	3,1	3,6	3,8	3,9	11,6%	2,9%	+ 0,1
<i>Dépenses de personnel</i>	3,5	3,6	3,7	3,8	4,0	4,1	4,1	2,8%	1,8%	+ 0,1
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,8	1,2%	4,2%	+ 0,0
<i>Subventions de fonctionnement</i>	4,4	4,7	4,6	5,0	4,7	5,0	4,7	2,6%	-6,9%	- 0,3
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	7,5	7,6	7,5	8,3	8,6	8,4	7,7	2,3%	-8,3%	- 0,7
<i>Charges financières</i>	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	-1,6%	-3,8%	- 0,0
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	-21,4%	259,8%	+ 0,1
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	4,9	4,7	4,8	5,4	5,7	6,5	5,1	5,7%	-21,7%	- 1,4
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	1,6	1,7	1,8	1,8	2,0	1,8	2,3	3,1%	25,6%	+ 0,5
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,3	3,0	3,0	3,6	3,7	4,6	2,7	6,9%	-40,6%	- 1,9

¹³⁰ Ont été incluses les collectivités territoriales de Corse, Martinique et Guyane, ainsi que, pour conserver un périmètre homogène, les départements correspondants pour les exercices précédant leur création.

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	4,9	4,7	4,8	5,4	5,7	6,5	5,1	5,7%	-21,7%	- 1,4
Remboursement d'emprunts (d)	1,6	1,7	1,8	1,8	2,0	1,8	2,3	3,1%	25,6%	+ 0,5
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,3	3,0	3,0	3,6	3,7	4,6	2,7	6,9%	-40,6%	- 1,9
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	2,4	2,8	2,8	3,6	4,1	4,6	5,4	13,7%	16,9%	+ 0,8
FCTVA	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,7%	0,9%	+ 0,0
Subventions d'équipement reçues	1,4	1,6	1,6	2,4	2,8	3,4	4,0	19,0%	18,7%	+ 0,6
Autres recettes	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,9	6,9%	19,7%	+ 0,1
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	5,8	5,8	5,8	7,2	7,8	9,3	8,2	10,0%	-11,8%	- 1,1
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	9,5	9,7	9,2	10,0	10,1	11,2	12,9	3,4%	14,9%	+ 1,7
Dépenses d'équipement	3,1	3,3	3,3	3,4	3,2	3,4	3,3	1,8%	-4,1%	- 0,1
Subventions d'équipement versées	5,9	5,9	5,4	5,8	6,4	7,2	8,7	4,1%	20,9%	+ 1,5
Autres dépenses	0,4	0,6	0,5	0,7	0,5	0,6	0,9	5,6%	52,2%	+ 0,3
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	3,7	3,9	3,4	2,8	2,3	1,9	4,7	-12,1%	142,1%	+ 2,8
Emprunts souscrits (j)	3,6	4,1	3,5	2,6	2,7	2,0	4,7	-10,7%	131,4%	+ 2,7
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-0,1	0,2	0,1	-0,2	0,4	0,1	0,0	-193,8%	-96,4%	- 0,1
ENCOURS DE LA DETTE (l)	22,5	24,6	26,3	27,1	27,9	28,0	30,5	4,5%	9,0%	+ 2,5
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	8,6	10,8	8,1	9,9	4,8	4,3	6,0	-12,7%	39,2%	+ 1,7
Compte au Trésor	1,0	1,8	2,0	2,4	2,5	3,2	4,5	26,2%	39,5%	+ 1,3
Crédits de Trésorerie	0,5	1,5	1,4	1,4	1,6	1,9	2,3	29,4%	21,8%	+ 0,4

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

**Annexe n° 9 : évolution des finances régionales –
France entière ¹³¹– Budgets principaux et annexes,
à périmètre constant¹³² (2014- 2020)**

<i>(En Md€)</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	24,0	24,3	24,4	26,9	28,0	29,0	28,6	3,9%	-1,3%	- 0,4
<i>Produit de la fiscalité</i>	14,5	15,9	16,3	18,5	23,7	24,4	23,8	10,9%	-2,3%	- 0,6
<i>Impôts locaux</i>	4,9	5,0	5,1	8,2	8,4	8,9	9,3	12,9%	3,5%	+ 0,3
<i>Autres impôts et taxes</i>	9,7	10,8	11,2	11,3	15,8	15,9	15,1	10,4%	-4,9%	- 0,8
<i>Fiscalité reversée</i>	0,0	0,0	0,0	-1,0	-0,4	-0,4	-0,5	216,6%	17,9%	- 0,1
<i>Dotations et participations</i>	9,1	8,0	7,6	7,9	3,7	4,0	4,2	-15,1%	4,5%	+ 0,2
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,6	11,9%	-2,0%	- 0,0
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	19,1	19,6	19,5	21,6	22,3	22,6	23,6	3,4%	4,5%	+ 1,0
<i>Achats de biens et services</i>	2,2	2,2	2,2	3,1	3,6	3,8	3,9	11,6%	2,9%	+ 0,1
<i>Dépenses de personnel</i>	3,5	3,6	3,7	3,8	4,0	4,1	4,1	2,8%	1,8%	+ 0,1
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,8	1,2%	4,2%	+ 0,0
<i>Subventions de fonctionnement</i>	4,4	4,7	4,6	5,0	4,7	5,0	6,4	2,6%	27,5%	+ 1,4
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	7,5	7,6	7,5	8,3	8,6	8,4	7,7	2,3%	-8,3%	- 0,7
<i>Charges financières</i>	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	-1,6%	-3,8%	- 0,0
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	-21,4%	259,8%	+ 0,1
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	4,9	4,7	4,8	5,4	5,7	6,5	5,1	5,7%	-21,7%	- 1,4
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	1,6	1,7	1,8	1,8	2,0	1,8	2,3	3,1%	25,6%	+ 0,5
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,3	3,0	3,0	3,6	3,7	4,6	2,7	6,9%	-40,6%	- 1,9

¹³¹ Ont été incluses les collectivités territoriales de Corse, Martinique et Guyane, ainsi que, pour conserver un périmètre homogène, les départements correspondants pour les exercices précédant leur création.

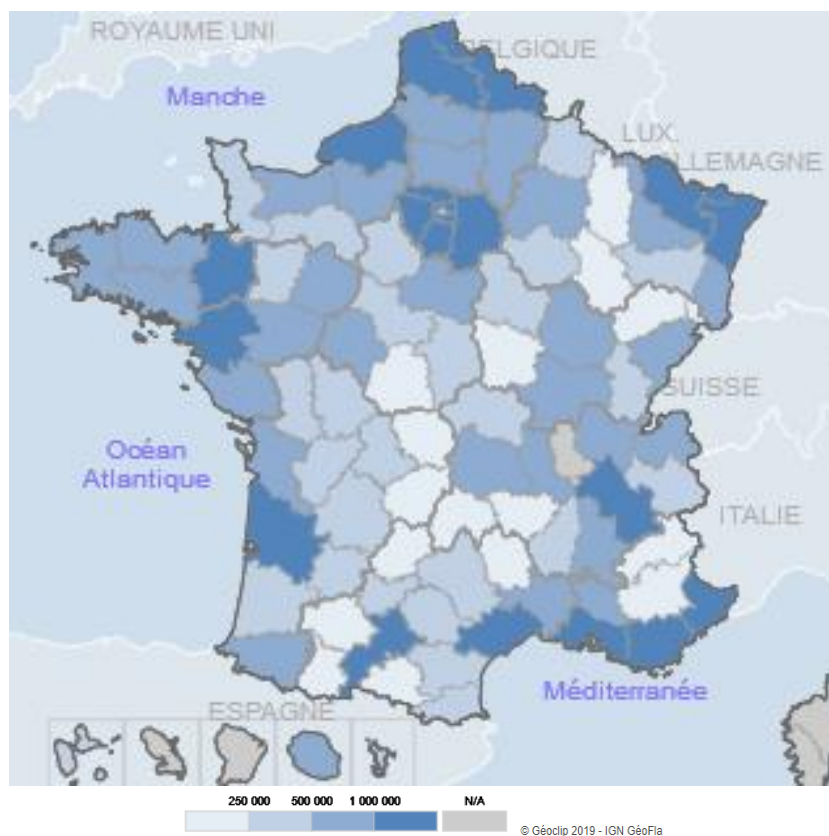
¹³² La réforme de l'apprentissage au 1^{er} janvier 2020 y est neutralisée.

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	4,9	4,7	4,8	5,4	5,7	6,5	5,1	5,7%	-21,7%	- 1,4
Remboursement d'emprunts (d)	1,6	1,7	1,8	1,8	2,0	1,8	2,3	3,1%	25,6%	+ 0,5
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,3	3,0	3,0	3,6	3,7	4,6	2,7	6,9%	-40,6%	- 1,9
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	2,4	2,8	2,8	3,6	4,1	4,6	5,4	13,7%	16,9%	+ 0,8
FCTVA	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,7%	0,9%	+ 0,0
Subventions d'équipement reçues	1,4	1,6	1,6	2,4	2,8	3,4	4,0	19,0%	18,7%	+ 0,6
Autres recettes	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,9	6,9%	19,7%	+ 0,1
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	5,8	5,8	5,8	7,2	7,8	9,3	8,2	10,0%	-11,8%	- 1,1
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	9,5	9,7	9,2	10,0	10,1	11,2	12,9	3,4%	14,9%	+ 1,7
Dépenses d'équipement	3,1	3,3	3,3	3,4	3,2	3,4	3,3	1,8%	-4,1%	- 0,1
Subventions d'équipement versées	5,9	5,9	5,4	5,8	6,4	7,2	8,7	4,1%	20,9%	+ 1,5
Autres dépenses	0,4	0,6	0,5	0,7	0,5	0,6	0,9	5,6%	52,2%	+ 0,3
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	3,7	3,9	3,4	2,8	2,3	1,9	4,7	-12,1%	142,1%	+ 2,8
Emprunts souscrits (j)	3,6	4,1	3,5	2,6	2,7	2,0	4,7	-10,7%	131,4%	+ 2,7
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-0,1	0,2	0,1	-0,2	0,4	0,1	0,0	-193,8%	-96,4%	- 0,1
ENCOURS DE LA DETTE (l)	22,5	24,6	26,3	27,1	27,9	28,0	30,5	4,5%	9,0%	+ 2,5
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	8,6	10,8	8,1	9,9	4,8	4,3	6,0	-12,7%	39,2%	+ 1,7
Compte au Trésor	1,0	1,8	2,0	2,4	2,5	3,2	4,5	26,2%	39,5%	+ 1,3
Crédits de Trésorerie	0,5	1,5	1,4	1,4	1,6	1,9	2,3	29,4%	21,8%	+ 0,4

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Annexe n° 10 : strates démographiques départementales

Les départements (hors Corse-du-Sud, Haute-Corse, Paris, Guyane, Martinique et Rhône) sont classés par strates de population : moins de 250 000 habitants (17 départements), de 250 000 à 500 000 habitants (28 départements), de 500 000 à un million d'habitants (29 départements) et plus d'un million d'habitants (21 départements).



Source : INSEE

Annexe n° 11 : mesures de soutien de l'État en faveur des collectivités en 2020

Les mesures d'urgence

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

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

La loi d'urgence du 23 mars 2020¹³³, prise pour faire face à l'épidémie de covid 19, suspend pour 2020 le dispositif de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités prévu par le Pacte de Cahors et reporte au 31 juillet 2020 l'échéance légale d'adoption du budget primitif des collectivités et EPCI et d'arrêt de leur compte administratif 2019.

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

L'ordonnance n° 2020- 330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales¹³⁴ met en œuvre le report des échéances relatives à l'adoption du budget primitif et du compte administratif ainsi que des taux et tarifs des impôts locaux. Elle suspend les délais de tenue du débat d'orientation budgétaire. Elle met en place des mesures de souplesse budgétaire : les plafonds des dépenses imprévues sont portés à 15 % des dépenses prévisionnelles de chaque section et les mouvements entre chapitres sont facilités. Elle donne pour six mois une délégation aux présidents de région pour octroyer directement des aides aux entreprises dans la limite de 100 000 € par aide¹³⁵.

¹³³ Loi n° 2020- 290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid 19.

¹³⁴ Ordonnance n° 2020- 330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid 19.

¹³⁵ Montant porté à 200 000 euros par l'ordonnance n° 2020- 391 du 1^{er} avril 2020.

L'ordonnance n° 2020- 319 du 25 mars 2020 adaptant les règles de la commande publique¹³⁶ permet plusieurs assouplissements : prolongation des délais de réception des offres, prolongation des marchés par avenant, possibilité de marchés de substitution, limitation des effets des clauses contractuelles relatives aux sanctions et pénalités, possibilité de dépasser le taux maximal de 60 % pour le versement d'avances. Les seuils de certains marchés font l'objet d'un relèvement temporaire : 70 000 euros hors taxes pour les marchés de travaux et 100 000 euros hors taxes pour les marchés de denrées alimentaires¹³⁷.

L'ordonnance n° 2020- 306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période¹³⁸ suspend notamment les délais applicables aux demandes présentées aux autorités administratives .

L'ordonnance n° 2020- 317 du 25 mars 2020 créant un fonds de solidarité à destination des entreprises¹³⁹ ouvre la possibilité aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre de participer financièrement à ce fonds de solidarité.

Ce texte a par la suite été complété par une instruction du 10 avril 2020 relative aux modalités de contribution des collectivités au fonds de solidarité¹⁴⁰. Il est précisé que les versements des collectivités constituent des dépenses d'investissement, par dérogation aux règles budgétaires et comptables. Elles sont assimilées à des subventions d'équipement versées, amortissables sur une durée de cinq ans maximum fixée par l'assemblée délibérante. Toutefois, ces dépenses ne sont pas éligibles au fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

¹³⁶ Ordonnance n° 2020- 319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid 19.

¹³⁷ Décret n° 2020- 893 du 22 juillet 2020 portant relèvement temporaire du seuil de dispense de procédure pour les marchés publics de travaux et de fourniture de denrées alimentaires.

¹³⁸ 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.

¹³⁹ Ordonnance n° 2020- 317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid 19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

¹⁴⁰ Instruction du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministère de l'action et des comptes publics.

Afin d'encourager les contributions du bloc communal et des départements, une partie du fonds a été territorialisée¹⁴¹, permettant un fléchage sur leur territoire des aides versées aux entreprises.

L'ordonnance n° 2020- 391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales¹⁴² permet des délégations d'office aux exécutifs pour l'intégralité des pouvoirs qui auparavant pouvaient leur être délégués par l'assemblée délibérante (à l'exception des délégations en matière d'emprunt) tout en renforçant leur information. Le recours aux lignes de trésorerie est facilité : l'exécutif peut en contracter soit dans la limite du plafond fixé par la délégation du conseil, soit dans la limite du montant budgétaire du besoin d'emprunt, soit dans la limite de 15 % des dépenses réelles.

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

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

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

¹⁴¹ Décret n° 2020- 757 du 20 juin 2020 modifiant le décret n° 2020- 371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid 19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

¹⁴² Ordonnance n° 2020- 391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de Covid 19.

Le décret n° 2020- 711 du 12 juin 2020¹⁴³ permet aux collectivités publiques de verser une prime exceptionnelle d'un montant de 1 500 euros ou de 1 000 euros aux personnels des établissements et services publics sociaux et médico-sociaux, particulièrement mobilisés dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid 19. Une prime exceptionnelle de 1 000 euros a pu également être versée, au *prorata temporis*, avant la fin de l'année 2020 aux personnels des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD), dont le financement relève des départements. L'État y a contribué à hauteur de 80 M€, en contrepartie d'un engagement au moins équivalent des départements.

Les mesures de soutien aux collectivités en difficulté de trésorerie

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

L'instruction du 5 mai 2020 de soutien aux collectivités territoriales pendant l'état d'urgence sanitaire¹⁴⁴ rappelle les dispositifs pouvant être mobilisés par les collectivités, confrontées à des difficultés de trésorerie.

Les collectivités peuvent solliciter par anticipation le versement des avances de fiscalité, en cas de trésorerie momentanément insuffisante. Ces avances ont concerné 57 collectivités (49 communes, 7 EPCI et 1 département), au 7 août 2020, pour un montant de 120 M€, contre 26 M€ en 2019. Un dispositif d'avances de dotations, géré par la DGCL, pouvait aussi être mobilisé. Les acomptes de DGF versés au mois de mai ont pu être majorés pour les collectivités ayant rencontré des difficultés de trésorerie. 104 collectivités ont bénéficié d'avances de DGF, pour un montant de 41,8 M€, dont 95 communes, 8 EPCI et un département. Les montants avancés par l'État sont parfois faibles, comme pour 34 collectivités de Dordogne dont le montant moyen de l'avance est de moins de 24 000 €¹⁴⁵.

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

¹⁴³ Décret modifié par le décret n° 2020- 1425 du 21 novembre 2020 adaptant les modalités de versement de la prime exceptionnelle allouée à certains agents mobilisés à la suite de la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans le cadre de l'épidémie de covid 19, permettant un nouveau versement de la prime exceptionnelle, dans la limite d'un plafond porté à 1 500 euros.

¹⁴⁴ Instruction du ministère de l'action et des comptes publics, du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

¹⁴⁵ Pour 20 collectivités de ce département, le montant avancé est inférieur à 10 000 €.

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

L'instruction du 6 mai 2020 relative à la contribution de l'État aux achats de masques¹⁴⁶ précise les modalités de remboursement. Les achats doivent avoir été effectués sur la période du 13 avril au 1^{er} juin 2020. Le prix du masque est plafonné : 84 centimes TTC pour les masques à usage unique, 2 euros TTC pour les masques réutilisables et 2,5 euros TTC en outre-mer. La participation de l'État est limitée à 50 % du prix de référence TTC.

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

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

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

¹⁴⁶ Instruction du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

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

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

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

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

Plusieurs mesures d'urgence sont mises en place dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative¹⁴⁷, complétées par la quatrième loi de finances rectificative¹⁴⁸.

Les collectivités du bloc communal confrontées à des pertes de recettes fiscales et domaniales du fait de la crise sanitaire bénéficient d'une garantie de maintien¹⁴⁹ de celles-ci en 2020, égale au niveau moyen atteint sur la période 2017- 2019. Sur la base d'une estimation des pertes, un acompte sera versé au second semestre 2020 et un ajustement aura lieu en 2021 à partir des données définitives. Concernant la taxe de séjour, la perte de recettes est calculée à partir de la seule année 2019. Le produit des redevances et des recettes d'utilisation du domaine public perçu en 2020 s'entend comme ce même produit perçu en 2019, auquel est appliqué un abattement forfaitaire de 21 %. La dotation versée ne peut être inférieure à 1 000 €. La méthode de calcul de la garantie de maintien risque cependant d'exclure de nombreuses collectivités¹⁵⁰.

Les départements pourront bénéficier d'avances remboursables¹⁵¹ sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) si le produit 2020 estimé est inférieur à la moyenne de celui constaté sur la période 2017- 2019. Le versement, intervenu en 2020, sera ajusté en 2021. Le remboursement s'effectuera sur une période de trois ans à compter de l'année suivant celle au cours de laquelle le montant du produit des DMTO sera égal ou supérieur à celui constaté en 2019.

¹⁴⁷ Loi n° 2020- 935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR3).

¹⁴⁸ Loi n° 2020- 1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR4).

¹⁴⁹ Article 21 de la LFR3 et décret n° 2020- 1451 du 25 novembre 2020.

¹⁵⁰ Voir *infra*.

¹⁵¹ Article 25 de la LFR3 et décret n° 2020- 1190 du 29 septembre 2020.

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

La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), perçue par le bloc communal, est abondée d'un milliard d'euros¹⁵². Les crédits sont fléchés vers trois thématiques prioritaires¹⁵³ : la transition écologique, la résilience sanitaire et la préservation du patrimoine public historique et culturel. Celles-ci peuvent être adaptées en outre-mer pour tenir compte des circonstances particulières. Sont prioritairement ciblés les projets prêts à démarrer rapidement.

Des dispositifs de soutien ciblés

La situation particulière de certaines collectivités a nécessité des mesures de soutien ciblées comme celles d'outre-mer. Elles présentent une forte dépendance à la fiscalité indirecte, en particulier à l'octroi de mer : entre 34 et 45 % des ressources fiscales des régions ultramarines, entre 40 et 52 % de celles des communes ultramarines¹⁵⁴. Celui-ci est sensible à l'activité économique puisqu'il porte sur les biens importés et sur les productions locales. En raison de la crise sanitaire, son produit devrait baisser de 12 %, selon le rapport Cazeneuve, compte tenu de la réduction des importations et des reports de paiements octroyés pour soutenir les entreprises. Les collectivités ultramarines perçoivent aussi la taxe sur les carburants, calculée sur les volumes de carburants mis à la consommation, dont la baisse sur 2020 pourrait atteindre 11 %.

Outre la garantie des recettes fiscales et domaniales du bloc communal, une dotation¹⁵⁵ est également mise en place pour les régions et collectivités uniques d'outre-mer, au titre des recettes d'octroi de mer et de taxe spéciale de consommation, dans la limite du niveau moyen atteint entre 2017 et 2019. Cette dotation est estimée à 60 millions d'euros.

¹⁵² Article 29 de la LFR3.

¹⁵³ Instruction du 30 juillet 2020 du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, relative à la part exceptionnelle de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et à l'accompagnement de la relance dans les territoires.

¹⁵⁴ Rapport d'information n° 620 de M. Stéphane Artano, Mmes Viviane Artigalas et Nassimah Dindar, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, 9 juillet 2020.

¹⁵⁵ Article 22 de la loi n° 2020- 935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

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

La collectivité de Corse bénéficie d'une dotation de compensation pour la perte de certaines de ses recettes, en 2020¹⁵⁶.

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

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

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

¹⁵⁶ Article 23 de la LFR3.

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

La quatrième loi de finances rectificative complète les dispositifs de soutien en faveur des AOM¹⁵⁷. Il est prévu une aide sous forme de prêt sans intérêts pour Île-de-France Mobilités, d'un montant de 1 175 M€, remboursable sur 16 ans. Les AOM en région pourront bénéficier d'avances remboursables (750 M€), au titre des baisses de recettes de VM et de recettes tarifaires. Est prévue pour celles-ci une « clause de retour à meilleure fortune » pour leur remboursement. Les AOM ne seront tenues au remboursement des avances perçues qu'à compter de l'année suivant le retour d'un niveau de recettes équivalant à la moyenne des années 2017 à 2019. Le remboursement serait échelonné sur une période minimale de six ans.

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

En complément des mesures mises en place dans le cadre des lois de finances rectificatives, les régions bénéficieront d'une enveloppe de 600 M€ de crédits d'investissement, au titre des pertes de recettes liées à la crise sanitaire¹⁵⁸. Leurs ressources seront stabilisées et gagneront aussi en prévisibilité par la suppression de leur part de CVAE, compensée par une fraction de TVA, à compter de 2021. Celle-ci sera dynamique car elle suivra le rythme d'évolution nationale de la TVA, à partir de 2022.

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

¹⁵⁷ Article 10 de la LFR4.

¹⁵⁸ Accord de méthode État-régions, signé le 30 juillet 2020.

Annexe n° 12 : la recentralisation de la compétence apprentissage des régions¹⁵⁹

La loi n°2018- 771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel réforme la gouvernance et le financement de la compétence apprentissage, pilotée depuis le 1^{er} janvier 2020 par les branches professionnelles.

La région conserve une compétence facultative pour financer les centres de formation d'apprentis (CFA), "quand des besoins d'aménagement du territoire et de développement économique qu'elle identifie le justifient" (notamment en zones rurales et au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville, ou dans des domaines spécifiques rattachés à des branches professionnelles comptant peu d'entreprises). Cette intervention peut consister en l'aide à l'investissement ou la majoration de la prise en charge des contrats d'apprentissage assurée par les opérateurs de compétences, dans l'hypothèse où le coût du contrat de l'apprenti dépasse le niveau fixé par la branche.

Au titre du financement de cette compétence résiduelle, une dotation d'investissement d'un montant de 180,0 M€, répartie en fonction des dépenses d'investissement des régions en 2017 et 2018 et une dotation de fonctionnement d'un montant de 138,0 M€, répartie en fonction des dépenses de fonctionnement des régions de 2016 à 2018, ont été mises en place en 2020, en provenance du ministère du travail et versées par France compétences.

En conséquence de cette recentralisation de la compétence, un droit à compensation de l'État a été calculé sur la base des dépenses imputées à l'apprentissage et distinctement identifiés dans les comptes de gestion des régions. Ainsi, le calcul du droit à compensation de l'État s'est fondé sur la moyenne actualisée des dépenses de fonctionnement constatées dans les comptes de gestion sur la période 2015- 2017 et la moyenne actualisée des dépenses d'investissement constatées dans les comptes de gestion sur la période 2013- 2017. Une quote-part des dépenses communes à l'apprentissage, la formation professionnelle et les formations sanitaires et sociales (sous-catégorie « Services communs ») a également été ajoutée aux dépenses brutes dédiées à l'apprentissage.

Au total, le droit à compensation de l'État a été arrêté à 1 851 M€. Il se décompose en 1 667 M€ au titre des dépenses de fonctionnement et 184 M€ au titre des dépenses d'investissement, parmi lesquelles la dotation d'un montant de 180 M€, au titre des compétences résiduelles correspondant aux dépenses effectivement réalisées pas les régions avant la recentralisation de la compétence.

¹⁵⁹ Source : DGCL

Régions de France¹⁶⁰ conteste la méthode retenue pour déterminer cette compensation financière, au motif que les montants individuels par régions ont été inscrits en LFI 2020 (article 76) alors que le code général des collectivités territoriales prévoit que l'arrêté établissant les montants individuels est examiné par la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC).

Afin de le financer, la LFI pour 2020 a procédé à la reprise des ressources correspondant aux compétences recentralisées par l'État, composées :

- d'une fraction du produit de la taxe d'apprentissage (51 %) dénommée « fraction régionale pour l'apprentissage » prévue à l'article 8 de la LFR du 8 août 2014;
- d'une fraction du produit de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE), en complément de la taxe d'apprentissage, prévue aux articles 8 de la LFR du 8 août 2015 et 29 de la LFI pour 2015 ;
- d'une fraction du produit de la TICPE prévue aux articles 40 et 140 de la LFI pour 2014, et dédiée au financement de la prime d'apprentissage ;
- d'une fraction du produit de la TICPE prévue aux articles 123 de la LFI pour 2015 et article 38 de la LFI pour 2016, et dédiée au financement de l'aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire.

En 2017, le total des ressources compensatrices de l'apprentissage s'élevait à 2 068,8 M€.

Aussi, afin de neutraliser sur le plan budgétaire l'écart entre le droit à compensation de l'État et la reprise des ressources régionales compensatrices de l'apprentissage, l'article 76 de la LFI pour 2020 prévoit le versement aux régions d'un prélèvement sur les recettes de l'État (72,58 M€) et d'une part fixe du produit de la TICPE (156,88 M€), soit un total de 229,47 M€, crédits libres d'emplois et non susceptibles d'être fléchés.

De surcroît, et notamment afin de couvrir les charges afférentes aux reliquats de dépenses incombant aux régions au titre de la prime d'apprentissage qui courent jusqu'en 2021, le PSR a été majoré de 50 M€ par amendement du Gouvernement à l'article 76 de la LFI pour 2020.

¹⁶⁰ Régions de France, réponse au ROP du rapport sur les finances publiques locales, 29 avril 2021.

Annexe n° 13 : la contribution des régions au fonds national de solidarité¹⁶¹

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

Source : DGFîP

NB : la contribution de chaque région est proportionnelle au PIB régional.

¹⁶¹ Selon la DGFîP, au 30 avril 2021, la région Auvergne-Rhône-Alpes n'avait versé que la moitié de sa contribution (28,7 M€) et l'État était toujours en attente du versement de la contribution de la Martinique (2 M€).

Annexe n° 14 : les fonds régionaux Covid

En complément de leur participation au fonds national de solidarité, à hauteur de 500 M€ au total, les régions ont créé des fonds régionaux dans le cadre de leur compétence de développement économique, pour soutenir les entreprises et le tissu associatif. Ces fonds sont des dispositifs d'apport de trésorerie aux TPE et entreprises de l'ESS par des avances remboursables non rémunérées. L'objectif de ces dispositifs est de répondre aux besoins de trésorerie non couverts ou non adressés par les autres dispositifs mis en place par l'État, les banques commerciales et Bpifrance. Ils visent à permettre la poursuite de l'activité et à préparer les petites entreprises et le secteur associatif à la phase de reprise et de relance.

Ces dispositifs ont été dotés à parité par les régions et par la Banque des territoires (qui est une direction de la Caisse des dépôts), chacune à hauteur de 2€/habitant en métropole, et 5€/habitant dans les territoires ultramarins. L'apport des EPCI, voire de certains départements, pouvant créer un effet de levier.

En 2020, 17 dispositifs dotés d'un montant total (régions + Banque des territoires + autres collectivités) de 462,7 M€ ont été mis en place.

Si ces dispositifs ont été présentés comme des « fonds », il s'agit toutefois, contractuellement, soit d'une contribution financière remboursable de la Caisse des dépôts aux régions, soit d'apports associatifs avec droit de reprise.

La différence de nature des contrats est justifiée par l'entité qui opère la gestion du dispositif et le maniement des fonds. En effet, la gestion opérationnelle est effectuée soit directement par les régions, soit par les réseaux associatifs que sont France Active, Initiative France et l'Adie¹⁶².

Ces fonds se divisent en deux catégories, selon le mode opératoire retenu.

Soit la région opère directement : elle instruit les demandes d'aides, les verse aux entreprises bénéficiaires puis se charge de leur suivi et de leur récupération. Elle peut également opérer directement les paiements mais déléguer l'instruction des dossiers (réception des dossiers, analyse, émission des contrats et gestion de la relation client) aux réseaux associatifs. Dans ce cas, la Caisse des dépôts accorde directement une contribution financière à la région. C'est le mode retenu pour les fonds de dix régions.

¹⁶² Le fonds de la région Bretagne est le seul fonds dont la gestion est déléguée à Bpifrance.

Soit la région intervient via des réseaux associatifs et confie une contribution financière à une ou plusieurs associations qui instruisent, versent, suivent et récupèrent les avances remboursables sur la base du régime d'aide adopté par la région. C'est le mode retenu pour les fonds de sept régions. Dans ce cas, à la demande des payeurs régionaux dans la mesure où les opérateurs ne disposaient pas de la qualité de comptable public, ces fonds ont été clos au 31 décembre 2020, ou exceptionnellement prolongés de deux à trois mois (Île-de-France).

Chaque région détermine le règlement d'intervention de son fonds, ce qui, en fonction de sa complexité, a pu avoir un effet sur son taux de consommation au 31 décembre 2020.

**Tableau n° 21 : consommation des fonds régionaux de solidarité
Covid au 31 décembre 2020**

<i>(en M€)</i>	Montants engagés (y.c. par les régions)	Montants versés à l'opérateur (y.c. par les régions)	Montants des prêts accordés aux entreprises	Nombre d'entreprises aidées
Fonds actifs au 31 décembre 2020	251,4 (72,6)	142,5 (39,5)	69,9	6 389
Fonds clos au 31 décembre 2020	211,3 (67,4)	172,4 (55,1)	145,0	10 905

Source : Banque des territoires

L'analyse des taux de consommation des fonds fait apparaître que ceux opérés par des acteurs associatifs ont été effectivement plus mobilisés (68,6 % des crédits consommés contre 27,8 % pour les fonds opérés par les régions).

Compte tenu de la prolongation de la situation sanitaire, plusieurs dispositifs régionaux sont en cours de validation d'une extension de la période de dépôt des demandes jusqu'à juin 2021. La mobilisation effective des engagements des régions, de la Caisse des dépôts et des EPCI devrait donc être définitivement connue au 30 juin 2021.

En complément de ce dispositif, et afin de mobiliser au mieux les EPCI avec lesquels elles partagent la compétence en matière de développement économique, certaines régions ont fait le choix de déléguer à ces derniers la possibilité d'octroyer des aides directes, qui prennent la forme de subventions/dotations en fonctionnement ou en investissement, aux très petites entreprises (TPE).

Annexe n° 15 : les plans d'actions régionaux

Des plans de relance économique pluriannuels ont été adoptés par toutes les régions à mi année 2020.

Les mesures de ces différents plans concernent très majoritairement un effort d'investissement dans les années à venir, et ce dès 2020 comme le montre l'augmentation des dépenses d'investissement cette année-là (+ 1,66 Md€, soit + 14,8 %).

Les grands axes de ces plans définissent les domaines prioritaires d'affectation des crédits concernées.

En matière d'emploi, il est possible de distinguer les actions de court terme, visant à soutenir les entreprises locales et favoriser la préférence régionale, de celles de long terme dans l'objectif de relocaliser des industries (par exemple les industries pharmaceutiques) et des emplois et accompagner fortement l'innovation.

Les transitions écologique et numérique sont des axes majeurs de ces plans.

Les questions de solidarité territoriale et de cohésion sociale sont également intégrées.

Certaines régions ont de surcroît élaboré des plans spécifiques par filière, industrielle (par exemple la filière aérospatiale) ou économique (par exemple la filière tourisme).

Les volumes financiers affichés par ces plans, généralement sur une période de deux ans (entre mi- 2020 et mi- 2022), sont de l'ordre de 8 Md€.

Réponses des administrations et des organismes concernés

Sommaire

Réponse du Premier ministre	165
Réponse du président de l'Association des régions de France (ARF)	171
Réponse du président de l'Assemblée des départements de France (ADF)	179
Réponse du président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF)	180
Réponse du président de France urbaine	186
Réponse du président de l'Association des maires de France (AMF)	190
Réponse de la présidente de Villes de France (VdF)	201
Réponse du président de l'Association des petites villes de France (APVF)	204
Réponse du président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)	207

Destinataire n'ayant pas répondu

Monsieur le président du Comité des finances locales (CFL)
--

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous avez souhaité recueillir mes observations sur le premier fascicule du rapport public annuel de la Cour des comptes de 2021 relatif aux finances publiques locales.

Je partage une grande partie des observations formulées par la Cour des comptes dans ce rapport. Les effets de la crise sanitaire sur les finances des collectivités locales en 2020 ont été moindres que ceux anticipés. Ainsi, les administrations publiques locales n'ont un besoin de financement que de 1,2 Md€ en 2020, contre 137 Md€ pour les administrations publiques centrales et de sécurité sociale.

Si les collectivités locales ont connu en 2020 une baisse de leur épargne brute de 10 %, celle-ci atteint 35 Md€, soit un niveau similaire à celui de 2018, considéré comme une année au cours de laquelle leur situation financière était équilibrée.

Cette capacité des collectivités locales à faire face aux conséquences de la crise sanitaire tient à deux facteurs principaux.

En premier lieu, la résistance des collectivités territoriales résulte de la structure de leur budget :

- les impositions directes locales (taxe d'habitation, taxes foncières, cotisation foncière des entreprises) sont assises sur un stock - la valeur locative du local assujéti - insensible aux effets du cycle économique. Ainsi, la taxe d'habitation a progressé de 1,6 % en 2020 par rapport à 2019 (+ 400 M€), la taxe foncière sur les propriétés bâties de 2,1 % (+ 500 M€) et la CFE de 3,0 % (+ 300 M€) ;

- les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ont connu une baisse limitée en 2020 (moins de 2 % pour les départements et 3 % pour les communes), bien inférieure à celle qui avait été anticipée à l'été 2020, qui était de l'ordre de 15 %. Cette évolution résulte de la bonne tenue, en volume et en euros, des transactions immobilières réalisées en 2020 ;

- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ne devrait diminuer que de 1 % en 2021 par rapport à 2020, après avoir augmenté de 3 % en 2020 par rapport à 2019.

En second lieu, le Gouvernement a mis en œuvre un ensemble de mesures de soutien inédites en faveur des collectivités locales pour leur permettre de faire face aux effets de la crise sanitaire. Ces mesures de soutien ont porté tant sur leur section de fonctionnement que sur leur section d'investissement. Le rapport de la Cour permet justement de dresser un premier bilan du dispositif de soutien de l'État aux collectivités,

qui ne doit pas être minimisé. À cet égard, je ne partage pas le constat de la Cour selon lequel la réponse de l'État a représenté en 2020 un « volume financier global limité ».

Le soutien apporté par l'État aux collectivités locales pendant la crise a, au contraire, été massif et devrait atteindre un montant total de près de 10,5 Md€ dans le cadre du plan de relance. Il s'articule autour de deux piliers : d'une part, la compensation des pertes de recettes, qu'elles soient fiscales, domaniales et désormais tarifaires pour les collectivités les plus fragiles et, d'autre part, le soutien à l'investissement local.

Bâtie tout au long de la crise, la réponse de l'État en direction des collectivités a poursuivi un seul et même objectif, et ce dès la troisième loi de finances rectificative de juillet 2020 : donner aux collectivités de la visibilité en leur garantissant un certain niveau de recettes et en leur donnant les moyens d'amortir les effets de la crise sur leur territoire, de participer activement à l'effort national de relance et d'agir sur le tissu économique local. L'enveloppe totale se décompose entre les 4,2 Md€ de soutien aux pertes de recettes, 2,5 Md€ de dotation de soutien direct à l'investissement local et 3,7 Md€ de mesures sectorielles pour les collectivités locales.

Ces mesures répondent aux besoins identifiés pour chacune des strates de collectivité.

Pour le bloc communal, l'article 21 de la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 (LFR 3) a introduit un mécanisme garantissant à chaque commune et à chaque EPCI à fiscalité propre que ses recettes fiscales et domaniales ne seront pas inférieures en 2020 à celles perçues en moyenne entre 2017 et 2019. En cas de baisse par rapport à cette moyenne, l'État leur verse une dotation définitive égale à la différence.

Au total, 4 080 communes et plus de 90 établissements publics de coopération intercommunale et groupements de collectivités territoriales ont bénéficié de ce mécanisme, pour un montant total de plus de 190 millions d'euros de dotation. Le dispositif a été reconduit en 2021 par l'article 74 de la loi de finances 2021 au titre des seules pertes de recettes fiscales.

Ce mécanisme a particulièrement permis de soutenir des communes dont la structure budgétaire était dépendante de recettes fiscales liées au tourisme. En effet, la taxe de séjour, le produit brut des jeux et la taxe sur les remontées mécaniques qui ont connu une forte baisse en 2020, parfois supérieure à celle qui avait été anticipée, étaient non seulement comprises dans le filet de sécurité, mais s'agissant de la taxe de séjour, le calcul de la garantie se faisait par rapport à la seule année 2019 et non à la moyenne 2017-2019. Les communes classées en station de tourisme, les communes

accueillant un casino ou les communes classées en zone de massif ont ainsi été les principales bénéficiaires du dispositif.

Dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2021, le Gouvernement proposera au Parlement d'adopter un nouveau mécanisme de soutien budgétaire en faveur des collectivités locales les plus affectées par la crise en raison principalement de leur perte de recettes tarifaires liées à la fermeture, totale ou partielle, de leurs services publics (piscines, thermes, musées, activités périscolaires, etc.) lors des différents confinements.

En outre, l'État a mis en œuvre, dans le cadre du plan de relance, un dispositif de soutien massif à l'investissement des communes et des EPCI à fiscalité propre.

En effet, au-delà des dotations classiques de soutien à l'investissement du bloc communal, dont le montant total en 2020 et 2021 a été maintenu à un niveau historiquement élevé (2 Md€ d'autorisations d'engagement), la LFR 3 et la loi de finances pour 2021 ont respectivement institué une dotation exceptionnelle de soutien à l'investissement local (DSIL exceptionnelle) de 950 M€, ainsi qu'une dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements en matière de rénovation thermique de leurs bâtiments de 650 M€ (DSIL rénovation thermique). La rapide consommation de ces enveloppes - plus de 1,1 Md€ d'autorisations d'engagement avaient été consommées au 1er juin 2021 en matière de DSIL exceptionnelle et de DSIL rénovation thermique - témoigne de l'efficacité de ces dispositifs de soutien.

Pour les départements, l'article 25 de la LFR 3 a institué un mécanisme d'avances remboursables garantissant à chaque département que le montant de ses DMTO en 2020 ne serait pas inférieur à la moyenne de ceux perçus entre 2017 et 2019. En cas de baisse, l'État leur verse une avance remboursable égale à la différence.

Sur les 80 départements éligibles à un premier versement sur cette avance en 2020, 40 d'entre eux l'ont sollicitée pour un montant de 394 M€. Toutefois, la baisse limitée des DMTO en 2020 devrait fortement réduire le nombre et le montant des départements éligibles à ce dispositif. Seuls 8 départements resteraient éligibles pour un montant total de 119 M€, sans distinction de ceux qui solliciteront ou non le versement de l'avance. Ce chiffre est une bonne nouvelle et témoigne de la stabilité des DMTO en 2020 : les deux tiers des départements ont perçu plus de DMTO en 2020 qu'en 2019 et 95 départements ont perçu plus de DMTO en 2020 qu'en 2018.

Par ailleurs, les lois de finances adoptées en fin d'année dernière ont reconduit le fonds de stabilisation en faveur des départements en 2020,

pour 115 M€, et, en 2021, à hauteur de 200 M€. Ce dispositif s'ajoutera à la fraction pérenne de 250 M€ de TVA versée annuellement aux départements dans le cadre de la refonte de la fiscalité locale, en plus de la compensation du transfert de la taxe foncière.

Enfin, l'État soutiendra, dans le cadre du plan de relance, et au-delà de l'enveloppe classique de dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), les investissements des départements en matière de rénovation thermique de leurs bâtiments, à hauteur de 300 M€.

Pour les régions, le droit commun prévoyait déjà deux clauses de garantie, prises en charge financièrement par l'État, en cas de contraction du cycle économique. D'une part, la loi prévoit que la fraction de TVA versée aux régions ne peut pas être inférieure au montant de dotation globale de fonctionnement (DGF) perçu en 2017 par chaque région - ce qui a conduit l'État à prendre en charge une partie importante de la baisse de cette TVA en 2020. D'autre part, une grande partie du montant de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) perçu par les régions l'est dans le cadre d'un droit à compensation lié à un transfert de compétence.

Son montant ne peut pas passer en dessous du droit à compensation - de sorte que c'est l'État qui a pris en charge une partie de la baisse de cette TICPE en 2020. Au total, les garanties apportées par l'État aux régions en 2020 (TVA + TICPE) ont eu un coût de plus de 165 M€.

Par ailleurs, la suppression de la part régionale de la CVAE à compter de 2021 a été compensée par une fraction de TVA dynamique, égale la première année au montant de CVAE perçu en 2020 par chaque région, corrigé de sa contribution ou de son bénéfice au titre du fonds de régulation régional de la CVAE (FPRR). Cette compensation permettra aux conseils régionaux de ne pas subir la baisse de la CVAE à compter de 2021.

Dans le cadre du plan de relance, l'Etat accompagnera l'investissement des régions par l'intermédiaire d'une dotation régionale à l'investissement (DRI) de 600 M€.

Couplé au mécanisme d'étalement des charges liées à la crise sanitaire, reconduit au premier semestre 2021, et applicable à toutes les catégories de collectivités locales, ainsi qu'à la suspension du dispositif de contractualisation en 2020 et au remboursement des achats de masques pour un montant de 215 M€, l'ensemble de ces mesures traduit l'ampleur du soutien accordé par l'État aux collectivités pour leur permettre d'assurer l'équilibre de leur budget en poursuivant leur stratégie d'investissement.

Le rapport mentionne également le caractère « limité » des dispositifs de péréquation, qui n'auraient pas permis de venir efficacement en aide aux collectivités les plus fragiles.

Je ne partage pas cette analyse.

Il convient en effet de noter la forte progression de l'effort de solidarité au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) depuis 2017 et la stabilisation des concours financiers de l'État aux collectivités locales. Au sein du bloc communal, la péréquation verticale a ainsi progressé de près de 900 millions d'euros depuis 2017, à un rythme moyen de 4 % par an. La péréquation représente désormais plus de 42 % de la DGF des communes. Cette progression est financée chaque année par une minoration des parts forfaitaires ou compensatrices de la DGF, qui cristallisent des écarts d'attribution historiques partiellement déconnectés des besoins effectifs des collectivités.

La crise sanitaire a confirmé que la poursuite de cet effort est nécessaire, la péréquation étant susceptible de constituer un levier de renforcement de la résilience des collectivités territoriales, et notamment des plus fragiles d'entre elles. Pour autant, ce dernier doit rester soutenable pour l'ensemble des collectivités et groupements mis à contribution, dans le respect de leur libre administration, et éviter une concentration excessive du niveau et du montant d'écurement.

S'agissant des départements, si la péréquation verticale au sein de la DGF a connu une croissance plus modérée sur la même période (+ 40 M€), la péréquation horizontale a été significativement renforcée en 2020 avec la création du fonds national de péréquation des DMTO, qui se substitue aux trois fonds préexistants (fonds DMTO, FSD, FSID). Le montant total reversé au titre du fonds a atteint 1,8 Md€ en 2020, soit une hausse de 17 % par rapport à la somme des anciens fonds en 2019.

Enfin, le Gouvernement a engagé des travaux avec Régions de France visant à réformer la péréquation régionale. Cette réflexion est rendue nécessaire par la réforme des impôts de production, qui remet en cause le système de péréquation horizontale existant actuellement entre les régions. La crise sanitaire a également mis en évidence le besoin d'un renforcement de la solidarité financière entre elles. Les travaux engagés avec les régions ont connu une première traduction législative dans la loi de finances pour 2021 et doivent se poursuivre dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2022.

En conclusion, il me semble que les collectivités locales ont fait montre d'une grande résilience au cours de la crise sanitaire. Elles ont été en mesure de faire face à de nouvelles dépenses, parfois à des baisses de

recettes fiscales et tarifaires, sans remettre en cause sensiblement leur équilibre budgétaire.

Le Gouvernement a sans relâche été à leurs côtés pour les aider, notamment budgétairement, à faire face aux effets de cette crise sanitaire et continue de l'être comme en témoignent les nouvelles mesures prises dans le cadre du projet de loi finances rectificative pour 2021.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE (ARF)

Ce premier fascicule permet d'établir un bilan attendu de l'incidence globale de la crise sur les finances publiques locales et met en lumière les actions des collectivités pour faire face à la crise et s'inscrire dans la relance. Les observations formulées par la Cour appellent de ma part des réponses sur l'impact significatif de la crise sur les budgets des Régions en 2020 (I) ainsi que sur le rôle central des Régions dans le cadre de la relance et les perspectives et incertitudes liées à l'année 2021 (II).

I – L'impact significatif de la crise sur les budgets régionaux en 2020

*Les recettes des Régions étant principalement constituées de fractions d'impôts nationaux dont l'évolution est liée à la conjoncture économique, Régions de France avait alerté dès le début de la crise de ses conséquences significatives sur les budgets des Régions. **Comme le démontre la Cour, « Dans l'ensemble, la section de fonctionnement des régions apparaît ainsi la plus affectée par la crise sanitaire, alors que cette catégorie de collectivités n'a pas fait l'objet de mesures de soutien spécifiques en 2020, contrairement aux communes, aux groupements et aux départements ».***

La Cour procède dans son analyse à la neutralisation de la recentralisation de la compétence liée à l'apprentissage permettant d'établir une comparaison à périmètre constant et de mesurer précisément l'impact de la crise sur les finances régionales. S'agissant de la recentralisation de la compétence apprentissage, la Cour rappelle ses conséquences significatives sur les budgets régionaux qui « se traduit par une baisse de 1,7 Md€ des produits réels de fonctionnement et une hausse de 0,2 Md€ des produits réels d'investissement ». Par ailleurs, je tiens à rappeler que Régions de France avait vivement contesté la méthode retenue par le Gouvernement visant à déterminer le montant de cette compensation financière. En effet, afin d'assurer pour les régions la neutralité financière de la réforme dans le respect des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution, le Gouvernement avait indiqué par un courrier en date du 17 septembre 2019 que, conformément à la procédure pour le financement des transferts de compétences inscrit au sein des articles L.1641-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'arrêté établissant les montants individuels serait examiné par la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC). Or, la loi de finances initiale pour 2020 mentionnant et arrêtant directement les montants individuels par région, le Gouvernement a préempté les travaux qui devaient être menés par la CCEC visant notamment à déterminer la méthode à retenir (annuités et périmètre)

et la procédure contradictoire des données utilisées pour le calcul de neutralité budgétaire de la compensation financière. Régions de France, sur la base des éléments transmis par les Régions avait estimé que le montant de la compensation financière était sensiblement supérieur aux montants déterminés par le Gouvernement. La CCEC s'est seulement réunie le 12 décembre 2020 pour examiner l'arrêté établissant les montants individuels alors que les montants avaient déjà été fixés par l'article 76 de la loi de finances pour 2020.

Ainsi, en neutralisant la recentralisation de la compétence apprentissage, la Cour note que les Régions enregistrent avec le bloc communal la plus forte baisse de leurs produits de fonctionnement, en diminution de - 1,3 % par rapport à 2019, soit une baisse de l'ordre de 400 M€. S'agissant des produits issus de la fiscalité, la Cour estime que la baisse est de 602 M€ en 2020 par rapport à l'année 2019 (soit - 2,3 %) et de 740 M€ par rapport aux prévisions inscrites dans budgets primitifs 2020 (BP 2020) des Régions dont la croissance de TVA devait permettre une augmentation de cette recette de l'ordre de 140 M€.

Comme attendu, la fraction de TVA a atteint son niveau plancher garanti en 2020 correspondant à une perte de 266 M€ par rapport à l'année 2019 et de 404 M€ par rapport à ce que préoyaient les BP 2020. La Cour note que le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation est en diminution de 9 %, soit une perte de 208 M€, dont la baisse a pu être limitée par le plan de relance de l'automobile mis en œuvre par le Gouvernement à l'été dernier. Les restrictions de déplacement ont mécaniquement abouti à une contraction du produit de la TICPE dont une partie des fractions perçues par les Régions évolue selon la consommation des carburants et conduisant à une perte que la Cour chiffre à 100 M€, soit une baisse de - 2,1 %. Je note avec satisfaction que la Cour a pris en compte les alertes émises par Régions de France sur le fort manque de lisibilité des modalités de versement de cette recette aux Régions au cours de l'année 2020 et pour le début de l'année 2021. Je confirme qu'un travail a débuté avec la DGDDI et la DGFIP afin d'assurer aux Régions un suivi mensuel de l'encaissement et du versement de cette recette.

Enfin, la Cour note que les recettes spécifiques des Régions et Collectivités territoriales uniques d'Outre-Mer enregistrent en 2020 une baisse de 61 M€ par rapport à l'année 2019, soit - 6,68 %, pour une perte nette de 33,8 M€ après prise en compte des compensations partielles de pertes de recettes sur l'octroi de mer et la taxe spéciale de consommation de carburant mises en place par la 3ème loi de finances rectificative pour 2020. En effet, à la différence des autres catégories de collectivités, les Régions n'ont pas fait l'objet de mécanisme global de compensations de

pertes de recettes en 2020 à l'exception de celles mentionnées pour les Régions et Collectivités uniques d'Outre-Mer et du soutien apporté à Ile-de-France Mobilités. Je partage ainsi le constat de la Cour précisant que « l'État n'aura mis en œuvre, dans le cadre de la crise, que ces mesures spécifiques de soutien aux recettes réelles de fonctionnement des régions et collectivités territoriales uniques d'outre-mer, puisque les autres dispositifs ayant conduit à modérer la chute des produits de TICPE et de TVA relèvent de garanties législatives liées à des transferts de compétences et à une réforme structurelle du panier de recettes des régions ». En effet, il a pu être avancé à de nombreuses reprises lors des débats parlementaires sur les divers projets de loi de finances rectificative que ces garanties législatives pouvaient s'apparenter à un soutien de l'État permettant de limiter l'impact de la crise sur les finances des Régions.

Comme le précise la Cour « la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et la dotation pour transferts de compensation d'exonération de fiscalité directe locale (DTCE) ont baissé de 68 M€ (soit - 11 %) ». Ces baisses décidées dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2020 visent à financer des mesures décidées par l'État à destination principalement du bloc communal. Malgré l'ampleur de la crise sur les budgets régionaux, le Gouvernement a de nouveau minoré ces deux dotations à hauteur de 25,5 M€ dans la loi de finances initiales pour 2021. Par ailleurs, les versements aux Régions de la participation financière de l'État s'agissant des acquisitions de masques ont été fortement retardés (essentiellement effectués en mars 2021) en raison d'une sous-budgétisation des crédits dévolus à cette action, la Cour soulignant à ce titre que « Les achats de masques des collectivités ont été compensés à hauteur de 129 M€, remboursements amenés à se poursuivre en 2021 au regard du volume des demandes formulées supérieures à 210 M€ ».

Enfin, sur le périmètre de compétences propres aux mobilités, les Régions ont enregistré une perte nette de 320 M€ concernant l'exploitation des TER, ce que la Cour avait déjà souligné dans son rapport annuel en précisant que « la crise sanitaire a profondément remis en cause l'équilibre financier des activités conventionnées régionales ». Je reviendrai également sur ce point dans la seconde partie de ma réponse.

Dans le même temps, la Cour chiffre à + 4,5 % l'augmentation des dépenses de fonctionnement des Régions en 2020 traduisant les mesures nouvelles engagées afin de faire face à la crise. Il s'agit par exemple des achats de masques et de matériel de santé, des coûts induits par les protocoles sanitaires, des aides versées aux associations, du soutien financier au secteur du tourisme, des aides au paiement des loyers pour les petits commerces ou encore les aides aux étudiants infirmiers et élèves

soignants mobilisés dans le cadre de la crise. Les possibilités de réaliser des économies ont été très limitées de par la nature des interventions pour faire face à la crise car, malgré le confinement et la mise à l'arrêt de nombreuses activités, les Régions ont maintenu un soutien fort à leur tissu économique, éducatif, culturel et associatif local. En effet, s'agissant par exemple des lycées, leur fermeture lors du premier confinement ne s'est pas traduite par des économies en raison notamment des achats de masque par la suite, du soutien en équipements informatiques apportés aux élèves ou encore des chantiers qui ont seulement été décalés et rattrapés par la suite en raison des dérogations accordées au secteur du BTP. Les paiements sans services faits ont également été assurés aux transporteurs au cours du premier confinement en tenant compte des mesures dont bénéficiaient les entreprises comme le recours au chômage partiel. Certaines économies ont pu être réalisées sur les moyens généraux des Régions comme sur les frais de déplacement mais d'autres postes de dépenses ont dans le même temps enregistré des surcoûts liés à la crise (achat de masques ou de gels par exemple). **Cette hausse en 2020 est à mettre au regard des conclusions de l'étude réalisée par la Direction générale des collectivités locales (Bulletin d'information statistique de la DGCL n°150 – février 2021) publiée au mois de février dernier et concluant que « les dépenses de fonctionnement des régions se trouvent en 2019 au même niveau qu'en 2015, pour les régions fusionnées comme pour les autres régions, hors transports transférés et gestion des fonds européens ».**

La Cour souligne que les dépenses de personnel « ont crû en moyenne de 1,8 % », soit à un niveau inférieur à la moyenne annuelle des précédentes années. Il est à noter que cette hausse des dépenses de personnel résulte également des mesures mises en œuvre dans le cadre du protocole parcours professionnel carrières et rémunérations (PPCR) et du déploiement du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Ainsi, en raison de la baisse sensible de leurs recettes et de la hausse de leurs dépenses de fonctionnement pour faire aux urgences liées à la crise, les Régions constituent la catégorie de collectivité ayant enregistré la plus forte baisse de leur l'épargne brute en 2020, avec un effondrement de 21,7 %, correspondant à une baisse de 1,4 Md€. Comme le rappelle la Cour, l'épargne brute des Régions a ainsi diminué « pour la première fois depuis 2015 ». En effet, de par la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement et du dynamisme de la fiscalité locale, l'épargne brute des Régions avait enregistré une évolution moyenne de 5,7 % entre 2014 et 2019.

Grâce à l'amélioration continue de leur épargne brute au cours des dernières années, les Régions avaient pu augmenter fortement leurs

dépenses réelles d'investissement (DRI) de 9,5 Md€ en 2014 à 12,9 Md€ en 2019 tout en diminuant leur capacité de désendettement (CDD) qui est passée de 5,5 ans en 2016 à 4,3 ans en 2019, soit une baisse de près de - 22 %, leur permettant ainsi de jouer leur rôle de soutien à l'économie dès le début de la crise. **Comme le souligne la Cour, afin de répondre aux urgences de la crise et dans le cadre de la relance, les Régions ont réalisé des efforts significatifs en matière d'investissement (DRI en hausse de 14,5 % en 2020)** qui « concernent les suppléments de dépenses volontaires, dans le cadre de leurs interventions liées à leurs compétences et leur rôle de chef de file en matière de développement économique. Les dépenses exécutées traduisent un effort important : + 1,7 Md€ en 2020, contre + 1,1 Md€ en 2019 et + 0,2 Md€ en 2018 ». En raison de l'effondrement de l'épargne brute détaillée précédemment, ces nouvelles dépenses d'investissement des Régions résultantes de la crise et non prévues en début de mandat ont été financées par un recours accru à l'emprunt (hausse de 2,7 Md€ par rapport à 2019 soit + 131 %). Comme le rappelle la Cour « Après plusieurs années d'amélioration, la capacité de désendettement globale des régions s'est ainsi dégradée, passant de 4,3 ans à 6 ans », restant toutefois à un niveau inférieur au plafond de 9 ans prévu par la loi de programmation des finances publiques 2018/2022 (LPFP 2018/2022).

II. Les perspectives pour l'année 2021

S'agissant des perspectives pour 2021, je me réjouis que l'accord de partenariat signé entre les Régions et le Gouvernement le 28 septembre dernier ait permis de sécuriser en partie les ressources des Régions en 2021 en substituant à la part régionale de CVAE une fraction de TVA égale au produit 2020 de CVAE permettant aux Régions de ne pas subir la baisse attendue de cette recette. En contrepartie, les Régions s'engagent à investir pleinement dans la relance en portant notamment leur participation dans les contrats de plan État Régions (CPER) de 14 à 20 milliards d'euros.

S'agissant de la dotation régionale d'investissement (DRI), je tiens à rappeler que, contrairement à l'accord de partenariat qui prévoyait un rattachement de ces crédits dès l'exercice 2020, Régions de France a finalement accepté le rattachement de cette enveloppe aux exercices 2021 et 2022 à la demande du Gouvernement alors même que le Premier ministre lors du Congrès de régions de France en automne dernier avait annoncé que les Régions pourraient « en bénéficier dès cette année pour accélérer les projets en cours ». Par ailleurs, il est à souligner qu'il s'agit de crédits d'investissement alors que cette enveloppe visait à compenser une partie des pertes de recettes de fonctionnement enregistrées en 2020.

Les autorisations d'engagement étant réparties sur 2021 et 2022, et les crédits de paiement étant octroyés selon l'avancée des paiements avec une probable liquidation en 2023 et 2024, l'effet sur les équilibres budgétaires régionaux en 2020 et 2021 sera donc limité. Enfin, la circulaire relative à la mise en œuvre de la DRI précise que « sauf très rare exception pour lesquelles une explication devra être transmise à la DGCL », les opérations retenues doivent être intégralement payées au 31 décembre 2022. Enfin, dans les conditions fixées par le décret de 2018-514 relatif à l'investissement cité par cette même circulaire, il n'est pas possible de subventionner une opération dont la demande de subvention est réceptionnée après le commencement de son exécution. Ces critères rendent ainsi très difficile l'utilisation de la DRI par les Régions car il existe très peu de projets pouvant être entièrement payés au 31 décembre 2022 et qui ne seraient pas engagés à ce jour.

S'agissant des autres recettes attendues, les Régions n'anticipent pas en 2021 un retour à leur niveau d'avant crise en raison notamment du maintien des restrictions pour faire face à la crise sanitaire et des effets induits par le troisième confinement. Les recettes issues de la taxe sur les certificats d'immatriculation ne devraient ainsi pas retrouver le niveau atteint en 2019. En effet, d'après le Comité des Constructeurs Français d'Automobiles (CCFA), au premier trimestre 2021, les ventes de véhicule sont en baisse de 20,16 % par rapport à la même période en 2019. Ce constat devrait également se vérifier concernant les fractions de TVA et de TICPE revenant aux Régions qui ne devraient pas retrouver leur niveau enregistré en 2019 en raison notamment d'une croissance qui pourrait être inférieure à celle anticipée pour 2021 et des mesures de restrictions de déplacement. Je souhaite également rappeler que la création au sein de la loi de finances initiale pour 2020 d'une dotation budgétaire (293 M€ en AE et en CP) en compensation de la suppression des frais de gestion liés à la taxe d'habitation dont bénéficiaient les Régions les prive d'une recette dynamique. Je rappelle à ce titre que Régions de France avait demandé une compensation financière sous la forme d'une attribution complémentaire de TVA comme le recommandait la mission Richard-Bur car sur le long terme le dynamisme de la TVA se rapproche davantage de celui des frais de gestion (en moyenne + 2,5 % par an sur la période 2014-2019).

Par ailleurs, les recettes spécifiques des Régions et collectivités d'Outre-Mer continuent d'être sensiblement affectées par les conséquences économiques de la crise sanitaire actuelle. Dans le cadre du 3ème PLFR pour 2020, il a été mis en place un mécanisme de compensation partielle des pertes de recettes sur l'octroi de mer et la taxe spéciale de consommation enregistrées en 2020 pour les Régions de Guadeloupe et de

La Réunion, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique et le Département de Mayotte. **Régions de France a ainsi demandé au Gouvernement que soit reconduit ce mécanisme de garantie au titre de l'exercice 2021 lors de l'examen de la prochaine loi de finances rectificative.** En effet, une nouvelle limitation des pertes de recettes spécifiques de ces collectivités aurait pour conséquence de limiter la baisse de l'épargne brute, leur permettant ainsi de préserver leur capacité d'investissement et de jouer pleinement leur rôle dans le cadre de la relance. Par ailleurs, en raison de la chute de l'activité touristique depuis maintenant plus d'un an, **il serait également nécessaire que les pertes liées aux baisses de la taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime soient également intégrées au sein de ce dispositif.**

Enfin, comme le souligne la Cour, « certaines conséquences de la crise sanitaire sont décalées dans le temps » comme celles des Régions « Dans le cadre de l'exercice de leur compétence de transport (TER, transports scolaire et interurbain) » qui « ont recours à des opérateurs, à travers des conventions de délégation de service public ». En effet, **les recettes issues des transports publics de voyageurs risquent d'enregistrer une baisse de près de - 20 % en 2021 sur la base des prévisions des fréquentations qui correspondraient à des baisses de - 330 M€ à - 350 M€ pour les TER, de - 50 M€ à - 60 M€ pour les transports interurbains et scolaires et de - 670 M€ pour IDFM.** Les charges nouvelles liées à la covid-19 sont de l'ordre de 20 à 30M€, tandis qu'à ce stade, les baisses prévisionnelles de charges sont limitées (seules quelques régions envisagent des baisses du plan de transports, avec jusqu'à 20% d'adaptation, au moins sur le premier semestre 2021). **C'est la raison pour laquelle Régions de France a adressé au Gouvernement un courrier demandant la mise en œuvre à compter de l'année 2021 d'un mécanisme d'avances remboursables, sur le modèle de celles introduites par le 4ème PLFR pour 2020 pour les AOM urbaines et IDFM, avec un étalement sur 12 ans et un différé de remboursement de 3 années.**

Ainsi, en raison de recettes qui n'enregistreraient pas un retour à leur niveau d'avant crise, les Régions ne seront pas en mesure de reconstituer un niveau d'épargne suffisant pour soutenir la dynamique des dépenses d'investissement prévues pour 2021 et induites par la crise et la nécessité de participer à la relance. Du fait de ces dépenses nouvelles et de la stagnation des recettes, il est constaté de nouveau à partir de l'analyse des BP 2021 un recours accru à l'emprunt qui n'était pas prévu en début de mandat avec une capacité de désendettement qui augmenterait pour atteindre près de 7 ans en 2021 mais qui demeurerait toutefois à un niveau inférieur au plafond de 9 ans fixé par la LPFP 2018/2022.

S'agissant enfin d'une éventuelle nouvelle génération de contrats dits « de Cahors » qui serait décidée par le Gouvernement et à laquelle s'opposerait Régions de France, je partage toutefois le constat de la Cour estimant que « le dispositif pourrait être complété et ajusté pour porter sur un périmètre plus représentatif et tenir compte, de manière homogène et transparente, de la diversité des situations locales ». Il semblerait souhaitable qu'en complément des évolutions proposées par Régions de France depuis la mise en œuvre de mécanisme contesté, que soient également retraitées les opérations financées dans le cadre de la relance et les frais financiers issus de la dette liée à la crise sanitaire au même titre que le souhait du Gouvernement au sein du Programme de stabilité 2021-2027 visant à définir un nouvel objectif de trajectoire des dépenses publiques qui serait retraité des mesures liées à la relance et à leur financement européen. Enfin, il conviendrait qu'une nouvelle contractualisation puisse se traduire par des engagements respectifs. En effet, le principe de contractualisation aurait dû entraîner l'inscription d'engagements réciproques de l'ensemble des parties. Or, seuls les engagements des collectivités figuraient dans les contrats.

Tels sont les éléments de réponse dont je souhaitais vous faire part en vue de leur prise en compte dans le fascicule 1 du projet de rapport sur La situation financière et la gestion des collectivités territoriales.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)

L'ADF remercie la Cour pour les échanges qui se sont tenus avec ses services dans le cadre des travaux relatifs au rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Les observations définitives qui sont soumises à l'attention de l'ADF n'appellent que très peu de remarques.

Chapitre I : Le maintien d'un contexte financier favorable aux collectivités territoriales en 2019

Des dispositifs exceptionnels de soutien de l'État aux collectivités moins mobilisés qu'anticipé

P 21 : Concernant le fonds de stabilisation mentionné, l'ADF souhaite apporter les précisions suivantes. Ce fonds avait initialement été mis en place pour une durée de trois années à hauteur de 115 millions d'euros et devait, à partir de 2021, être « absorbé » par la part de 250 millions d'euros de TVA dévolus aux Départements dans le cadre des négociations relatives à la réforme de la fiscalité locale. Vis-à-vis des difficultés rencontrées par un certain nombre de Départements dans le financement des dépenses de RSA, le fonds de stabilisation a été reconduit pour 2021 à hauteur de 200 millions d'euros.

Chapitre II : Une diversité croissante de situations entre catégories de collectivité

La croissance soutenue des charges de fonctionnement

P 84 : Concernant la compensation des accroissements de charges RSA, l'ADF rappelle son opposition formulée à plusieurs reprises, notamment auprès du Conseil constitutionnel et devant la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), au sujet de la modification de l'objet du Pacte de confiance et de responsabilité qui avait, en ce qui concerne les départements, pour vocation « un meilleur financement des allocations de solidarité nationale », c'est-à-dire du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) et de la prestation de la compensation du handicap (PCH) et non pas du seul RSA. L'ADF conteste par ailleurs que la possibilité d'augmenter les DMTO de 3,8% à 4,5%, en raison plus particulièrement de sa nature fiscale, puisse être considérée comme une ressource de compensation des dépenses RSA

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE
DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADCF)**

Au nom de l'AdCF et des intercommunalités de France, je tiens à vous remercier pour avoir souhaité recueillir l'avis de notre association relatif au rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités locales et de leurs établissements publics.

Je souhaite vous préciser que notre association partage sur l'essentiel les analyses proposées par les magistrats financiers sur les conséquences de la crise sanitaire sur les budgets locaux et salue leur qualité et leur objectivité.

Incidences de la crise sur les finances publiques locales pour les collectivités

Le rapport propose un état des lieux détaillé de la situation financière 2020 des collectivités locales et des implications de la crise sanitaire sur leurs budgets. Il s'inscrit dans le prolongement des éléments d'analyse du second fascicule publié par la Cour en décembre 2020 en apportant une expertise complémentaire sur base de la clôture des comptes de gestion pour 2020. Comme l'an passé, l'AdCF partage les observations et constats dressés par les magistrats financiers :

- *La bonne résistance des budgets locaux face à la crise. La perte de recettes constatée (-1,8 milliard d'euros, soit -1,3 % en 2020) étant atténuée en 2020 par la stabilité des produits fiscaux (+2,9 % en 2020) ;*
- *La concentration des pertes sur les recettes tarifaires et produits spécifiques : taxe de séjour, taxe additionnelle aux droits de mutation, taxe sur les remontées mécaniques, produit des jeux... à hauteur de - 11 % pour les collectivités du bloc local, soit un manque à gagner de l'ordre de -2,5 milliards d'euros, mais inégalement répartis selon le profil des collectivités ;*
- *La « progression globalement limitée » (-0,4 %) des charges de gestion après une progression de +1,8 % en 2019 ;*
- *Une épargne brute en repli (-5,3 %) et un recul significatif des dépenses d'investissement en 2020, ainsi que la baisse des dépenses d'équipement en 2020 évaluées à - 17,2 %.*

L'AdCF valide l'ensemble de ces constats, confirmés par ailleurs par les différentes enquêtes que notre association a pu conduire auprès de ses membres ou des témoignages qu'elle a pu recueillir.

À la lecture du rapport de la Cour, nous souhaitons mettre en avant les points suivants :

L'AdCF considère que la résilience des budgets locaux est attribuable pour l'essentiel à la bonne tenue de la fiscalité directe locale en 2020, qui aura permis d'éviter une trop forte dégradation des budgets des collectivités. La fiscalité de « stock » (TH en 2020, CFE, et taxe sur le foncier bâti) joue en effet un rôle stabilisateur indispensable pour faire face à des charges dont le caractère structurel progresse en lien avec l'élargissement des compétences des intercommunalités.

L'AdCF tient ici à rappeler que l'évolution de la fiscalité au cours du dernier mandat est principalement liée à un « effet base », qu'il s'agisse des coefficients de revalorisation des valeurs locatives cadastrales (+ 0,9 % en 2020 pour l'ensemble de la TH et + 1,2 % pour le foncier bâti) ou de la croissance physique des assiettes. Les taux, comme c'est souvent le cas les deux dernières années précédant le renouvellement des mandats locaux, sont restés très stables ainsi que l'a confirmé une enquête récente de l'AdCF.

Rejoignant les analyses proposées par les rapporteurs, **notre association a aussi pu observer le caractère très inégal de la crise sanitaire sur les budgets 2020** notamment en ce qui concerne la chute des recettes domaniales ou tarifaires. Selon le degré de dépendance à ces ressources, les collectivités bénéficiaires se sont trouvées plus ou moins fragilisées. Certaines collectivités (secteurs touristiques, collectivités d'Outre-Mer...) s'avérant beaucoup plus exposées que d'autres. Pour certaines communautés et métropoles, on observe que la crise a amplifié des tensions financières préexistantes.

Une enquête récente (juin 2021) de notre association en direction de l'ensemble des intercommunalités confirme la diversité des incidences de la crise sanitaire sur leurs budgets en 2020 : pour 20 % des collectivités interrogées estiment que, suite à la crise, leur capacité d'autofinancement s'est dégradée, voire fortement dégradée.

La dégradation de la capacité d'épargne est jugée « modérée » pour un tiers des communautés et métropoles interrogées, tandis que 40 % d'entre elles expliquent que leur CAF s'est maintenue. C'est notamment l'effet de compensation produit par la baisse des dépenses du fait des périodes de confinement qui explique, pour plus la moitié d'entre elles, le maintien de leur épargne.

Nombreuses sont toutefois les intercommunalités qui ont été conduites à soutenir financièrement leurs budgets annexes : centres aquatiques, maisons de santé, offices de tourisme, piscines, centres de

congrès... Pour compenser la baisse de leur épargne, de nombreuses collectivités envisagent de mobiliser davantage le recours à l'emprunt afin de maintenir le niveau d'investissement actuel.

Enfin, ainsi que l'AdCF l'a souligné à plusieurs reprises, la chute des recettes de versement mobilité a fortement pénalisé les AOM, mais de façon inégale. Le taux de recours au chômage partiel (expliquant le principal des baisses de versement mobilité) ayant été très différent d'un territoire à l'autre. Selon l'évaluation des magistrats financiers, le versement mobilité aurait reculé de - 5,2 % (soit 112 ME d'euros), alors qu'il a crû en moyenne annuelle de + 1,9 % sur le mandat précédent. Nos estimations sont proches de ces chiffres.

Lors des échanges préliminaires autour du rapport d'observations provisoires, l'AdCF avait regretté qu'une analyse plus fine ne soit pas disponible pour évaluer les incidences de la crise sanitaire sur les autorités organisatrices de la mobilité (AOM). Elle est satisfaite d'avoir été entendue par les magistrats financiers qui consacrent des éléments d'analyse complémentaires précieux dans le rapport.

*Notre association considère que **la question de l'évolution des modalités de financement du service public de transport des AOM mériterait une expertise plus approfondie.** En effet, la crise a révélé certaines fragilités mettant à jour de nombreux questionnements : place faite à la gratuité, effets du développement du télétravail et réduction des déplacements des salariés, contestation exprimée du VM par certaines fédérations d'entreprises... L'AdCF attend avec impatience les conclusions de la mission confiée par le gouvernement à Philippe Duron.*

***Concernant l'analyse de la Cour sur les dépenses de fonctionnement,** les magistrats constatent une « progression globalement limitée » (- 0,4 %) des charges de gestion des collectivités du bloc local en 2020 (après une progression de +1,7 % en 2019). De fait, deux mouvements se sont croisés : les dépenses non faites et les dépenses supplémentaires liées à la gestion de la crise sanitaire (aides aux acteurs économiques, marques, protections...).*

Là encore l'AdCF a constaté une forte diversité de situations. Dans un souci de la mettre en valeur, le rapport présente une analyse des dépenses de gestion par strate démographiques de communes et de groupements. Quelques éléments sont apportés sur la nature des dépenses concernées (page 63, services extérieurs -1,8%, dépenses d'entretien - 3,5 %, contrats de prestations de services - 8 %...).

***L'AdCF estime qu'une illustration par politique publique serait également éclairante :** elle permettrait de voir comment les collectivités*

sont parvenues à maintenir leurs services publics, si l'offre a été modifiée au regard de l'évolution de la demande... De la même façon, il serait intéressant de bien décomposer les effets respectifs sur les budgets principaux et sur les budgets annexes qu'ils soient en SPA ou en SPIC.

Ainsi, toujours en se référant à l'enquête conduite par notre association, la crise sanitaire a eu un effet sur les relations qu'entretiennent les collectivités avec leurs délégataires : 40 % ont conduit des négociations avec les délégataires, dont certaines sont encore en cours, pour « partager » le coût de la crise. Et près d'un contrat de délégation sur deux a fait l'objet d'un avenant.

Les budgets intercommunaux ne sont évidemment pas les seuls à avoir été affectés par la crise sanitaire, leurs communes membres ayant souvent été impactées. C'est le cas pour près de la moitié des communautés et métropoles interrogées, avec un effet plus puissant sur la ville centre. A titre d'illustration, se sont souvent les pertes de recettes tarifaires des équipements de centralité qui sont en jeu (piscine, théâtre, recettes de stationnement, dépenses sociales...).

Dans le contexte du plan de relance et de la mise en œuvre des programmes d'investissement du mandat 2020-2026, l'AdCF estime qu'il serait intéressant d'identifier les territoires les plus exposés et fragilisés par la crise. De fait, selon le profil des populations (actifs, retraités, chômeurs...), leur niveau de ressource, mais également le tissu économique local, les secteurs d'activités, la nature des emplois (publics, privés...), les implications de la crise et les répercussions sur les territoires et les budgets locaux seront bien différents.

L'AdCF a salué la mise en place du filet de garantie des ressources en 2020 et sa reconduction en 2021. Même si on peut regretter que le périmètre du dispositif ait été un peu limité en excluant les recettes tarifaires, pourtant les plus exposées aux incidences à court terme de la crise (la fiscalité locale étant contra-cyclique).

Fin 2020, 121 millions d'euros seulement ont été distribués (sur une AE de 246 ME). Selon les informations de la DGFIP, les communes de moins de 5 000 habitants sont très majoritaires parmi les collectivités ayant bénéficié de ce dispositif (94 % des bénéficiaires), mais elles n'ont reçu que 31 % de la dotation de compensation mobilisée en valeur absolue, soit un total de 61 millions d'euros.

Un tiers de l'enveloppe (62 millions d'euros) a été versé à une trentaine de communes de plus de 50 000 habitants, marquées par une forte intensité des impacts de la crise.

Toutefois, **si le ciblage prévu par le dispositif a bien fonctionné pour les territoires exposés à des risques spécifiques**, (43 % de la dotation ont été mobilisés au profit des communes classées stations touristiques pour un montant total de 86 millions d'euros), son effet est resté limité pour les autres (88 % des collectivités interrogées disent ne pas en avoir pu en bénéficier).

Budgets 2021 et suivants

Le rapport n'aborde que de façon allusive les effets de pandémie au-delà de l'année 2020. De fait cette thématique sera abordée dans le second fascicule publié à l'automne. Il importe néanmoins de soulever d'ores et déjà quelques points.

Du côté des recettes fiscales, la CVAE connaît en 2021 des évolutions assez erratiques d'un territoire à l'autre, qui devraient se poursuivre, voire s'accroître en 2022, selon le calendrier d'encaissement de cet impôt par l'Etat et la situation des entreprises.

La disparition totale de la TH et son remplacement par un nouveau panier fiscal interroge fortement. **L'AdCF considère que la réforme est imparfaite et souhaite que l'on puisse donner aux ensembles intercommunaux plus de souplesse dans la répartition locale des ressources** afin de limiter les situations excessives de reversement et surtout afin de conserver sur le territoire le maximum de ressource de TFPB provenant du département.

Les concours financiers de l'État sont orientés à la baisse, notamment du fait de l'écrêtement continu de l'ancienne part sur les salaires de la taxe professionnelle désormais intégrée au sein de la DGF (- 2,30% en 2019 et -1,83% en 2020). Notons qu'il s'agit de la part très majoritaire de la DGF des intercommunalités. Les territoires anciennement industriels qui disposaient d'une TP importante sont ainsi doublement pénalisés via l'ex-fraction « salaires » de leur TP, tandis qu'ils reversent une part importante de FNGIR.

La reconduction en 2021 du filet de sécurité et le dispositif spécifique proposé en loi de finances rectificative récemment sont de bonnes mesures. Elles devraient être plus protectrices pour les pertes de recettes fiscales et encourager la relance de l'investissement public.

Selon les résultats du baromètre de la commande publique AdCF-Banque des territoires, on observe en 2020, pour l'ensemble des acheteurs une chute importante (-18 %), soit une perte en volume de 16 milliards d'euros. Avec un volume total de 71 milliards d'euros, les achats publics auront atteint leur plus bas niveau au cours des 10 dernières années.

L'année 2019 avait présenté une dynamique de reprise encourageante. L'année 2020 s'est malheureusement traduite par un nouvel effondrement sous l'effet du cycle électoral et du contexte sanitaire.

Les marchés de travaux en particulier ont été fortement affectés. Cela n'est pas nouveau, l'AdCF alerte depuis de nombreuses années sur les tendances au sous-investissement public, sous l'effet notamment des baisses des dotations de l'Etat. D'inquiétants retards ont été pris dans certains secteurs. C'est le cas sur les réseaux d'eau, également sur les voiries, des bâtiments publics dont la rénovation au titre de la lutte contre la précarité énergétique est à l'agenda.

L'enquête de l'AdCF révèle qu'en matière d'investissement, les collectivités restent prudentes : un tiers d'entre elles ne souhaitent pas pour le moment s'engager au-delà de 2021, là où elles avaient l'habitude de faire des programmations pluriannuelles. Nous constatons pour autant une forte reprise de la commande publique du bloc communal au premier trimestre 2021.

L'AdCF souhaite attirer l'attention des magistrats financiers sur la nécessité pour les collectivités de progresser dans la bonne connaissance de l'état des patrimoines et de sa dépréciation. C'est un axe à développer et que l'AdCF encourage. Une étude macro-économique avait été réalisée par l'AdCF et la Banque Postale sur ce sujet.

L'AdCF considère qu'il conviendra de préserver les collectivités qui investissent, celles qui sont engagées dans une programmation pluriannuelle des investissements en s'appuyant sur leur projet de territoire. Cette approche, répandue dans les plus grandes collectivités doit être encouragée et généralisée. A ce titre, la démarche contractuelle pour mettre en œuvre les politiques publiques est à privilégier, c'est l'esprit du nouveau contrat de relance et de transition écologique (CRTE).

Au cours de cette première année des nouveaux mandats, de nombreuses intercommunalités ont revisité leur projet de territoire et préparé de nouveaux programmes d'investissement en vue de la relance. Un certain nombre de plans de relance locaux ont été élaborés dès 2020 avec des efforts de coordination de l'intercommunalité, des communes, des opérateurs (OPHLM, SEM/SPL...). De nombreuses intercommunalités ont renforcé leurs fonds de concours aux communes pour les inciter et les aider à réinvestir sur des petits travaux (patrimoine, voirie, bâtiments publics...).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE FRANCE URBAINE

Par courrier en date du 28 mai, vous nous avez adressé le projet de rapport sur « La situation financière et la gestion des collectivités territoriales – Fascicule 1 ». Ce projet appelle de notre part les observations exprimées dans le présent courrier.

1- Des grandes villes et grands EPCI plus fortement affectés par la crise sanitaire

Alors que les pouvoirs publics ont très largement privilégié les prises de parole sur l'évolution globale des finances du bloc communal, toutes tailles de communes et de groupements intercommunaux agrégées, France urbaine se félicite que les travaux de la Cour mettent en avant que « la strate démographique constitue donc un marqueur fort dans l'analyse des grands équilibres du bloc communal » (page 66).

France urbaine a documenté le fait que le tribut acquitté par les territoires urbains est sensiblement plus important que celui des petites collectivités. L'analyse approfondie de la Cour conduit à la même conclusion : « Les communes ou groupements intercommunaux les plus peuplés, devant assumer des charges de centralité et étant plus concernés par la baisse sensible de recettes essentielles (recettes d'exploitation et versement mobilité notamment), ont été plus fortement affectés par le contexte économique et sanitaire » (page 12), ou encore : « La strate démographique constitue par ailleurs une ligne de fracture très nette. Ainsi, les communes les moins peuplées conservent une épargne nette quasi identique à 2019, bon nombre de grandes villes terminant l'année 2020 avec une épargne nette fortement dégradée » (page 65).

De plus, le rapport documente utilement ce constat concernant les grandes villes, grandes communautés et métropoles, notamment en conclusion du chapitre II : « Ainsi, les communes et les EPCI les plus peuplés ont été plus directement affectés. Disposant de charges de centralité plus importantes et dépendant de recettes affectées par la crise, ils ont été amenés à apporter un soutien conséquent à des structures publiques et privées qui rayonnent au-delà de leur territoire » (page 109, conclusion du chapitre II.)

2- La mise en place de dispositifs de soutien adaptés : une attente non satisfaite des grandes villes et grands EPCI

Comme le relève la Cour, les collectivités les plus peuplées sont, avec les territoires dépendant de recettes spécifiques (zones touristiques ou collectivités d'outre-mer), celles qui ont été le plus fragilisées dans leur

capacité d'autofinancement. Elles n'ont pour autant pas été ciblées par les dispositifs de soutien.

Il existe un fossé entre la présentation des dispositifs telle qu'elle a été faite au législateur et la réalité de leur mise en œuvre. A l'appui de ce propos, et pour ne s'attacher qu'aux trois dispositions qui, potentiellement, auraient pu être les plus utiles pour éviter les reculs d'épargne qu'ont tout particulièrement subies en 2020 les grandes villes, grandes communautés et métropoles, il convient de relever que :

- le mécanisme de garantie de recettes (article 21 de la LFR3) a fait l'objet d'une communication gouvernementale particulièrement volontariste et a été présenté comme la mesure phare des « 5,2 milliards d'euros de soutien inédit aux collectivités territoriales en LFR3 » (page 7 du fascicule « France relance, journée d'échanges avec les associations d'élus, 4 septembre 2020 »). Or, et la Cour l'a documenté par ailleurs (note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020, fascicule « Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales »), on constate un important décalage entre le niveau d'AP sur lequel députés et sénateurs ont été invités à débattre et la réalité des montants finalement engagés. S'agissant plus précisément des villes de plus de 100 000 habitants, c'est-à-dire de celles qui ont été le plus impactées (cf. supra), une seule d'entre elles (la ville de Nîmes) a bénéficié du dispositif, pour un montant symbolique inférieur à 0,02 M€ (somme de l'acompte 2020 et du solde prévisionnel 2021). Il s'agit là malheureusement d'une parfaite illustration du propos de la Cour selon lequel « la méthode de calcul de la garantie de maintien risque cependant d'exclure de nombreuses collectivités » (page 147).

- près de la moitié (307/711 M€, soit 43%, cf. pages 24 ou 49) des montants décaissés au titre des dispositifs de soutien l'ont été sous la forme d'avances remboursables. Or, ainsi que la Cour le souligne, leur bénéfice financier est très mesuré dès lors que les taux d'intérêt sont historiquement bas. Ce propos s'applique tout particulièrement aux autorités organisatrices de la mobilité, dont seules celles ayant la chance d'être organisées sous la forme de syndicats ont pu bénéficier de compensations définitives ;

- France urbaine a regretté que la mesure la mieux dotée (1 Md€ de DSIL exceptionnelle) ne vise pas à amoindrir les baisses d'épargne mais à subventionner des dépenses d'équipement. Pour autant, dans sa réponse du 12 février 2021 au questionnaire de la Cour, France urbaine avait noté comme un point positif que « la LFR3 n'est pas venue, à proprement parler, abonder la DSIL ouverte en LFI 2020 mais instituer une DSIL exceptionnelle ». Las ! Cette DSIL « relance » n'a malheureusement

d'exceptionnelle que le nom. N'ont été ni concrétisée l'ambition de l'engagement rapide, ni évitée la tentation du saupoudrage. L'échéancier prévisionnel de consommation des CP de la DSIL exceptionnelle montre que les deux tiers ne seront engagés qu'en 2023 et après (cf. graphique n°8 de la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020, fascicule « Mission Relations avec les collectivités territoriales »). En outre, l'exploitation du fichier de la répartition territoriale des 575 M€ ayant fait l'objet d'AE en 2020 montre une inégalité en défaveur des territoires urbains tout à fait similaire à celles des millésimes 2018 et 2019 de la DSIL classique (<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/letat-investit-dans-les-territoires-consultez-la-carte-des-projets-soutenus-avec-la-part>) ; Soit 3,96 €/habitant pour les communes effectivement subventionnées de plus de 100 000 habitants ; contre 11,31€ pour celles de 25 à 100 000 ; 18,23€ pour celles de 10 à 25 000 ; 28,97€ pour celles de 3500 à 10 000 et 71,09 €/habitant pour celles de moins de 3500 habitants. Et 2,84 €/habitant pour les métropoles et CU, contre 3,38€ pour les communautés d'agglomération et 11,1 €/habitant pour les communautés de communes.)

Aussi, alors que, comme il est indiqué (page 48) : « Les dispositifs exceptionnels de soutien de l'Etat aux collectivités ont représenté, en 2020, un volume financier global limité (0,6 Md€) qui a contribué à absorber (...) 10% de leur perte globale d'épargne » -et sensiblement moins s'agissant des grandes villes, grandes communautés et métropoles-, la mention, page 69, du fait que « l'Etat a joué un rôle manifeste d'amortisseur du choc de recettes », nous apparaît insuffisamment fondée.

3- Accompagner les collectivités devant faire face aux pertes de recettes tarifaires : un sujet d'actualité

En écho, aux propos de la Cour selon lesquels « Alors que la crise sanitaire se poursuit et que certains secteurs –transport, tourisme– ou services –équipements culturels ou sportifs- sont encore fortement affectés, l'analyse de la situation des collectivités en 2020 doit être l'occasion d'identifier les plus fragilisées et de mettre en place des dispositifs de soutiens adaptés » (Page 50, conclusion du chapitre I), nous espérons que ce fascicule 1 sera rendu public suffisamment tôt pour pouvoir être porté à la connaissance des parlementaires ayant à examiner le premier projet de loi de finances pour 2021. En effet, l'article 10 de ce PLFR adopté en conseil des ministres ce 2 juin constitue, en première analyse, une opportune réponse à la situation mise en lumière par la Cour selon laquelle les recettes tarifaires ont été exclues de tout dispositif (cf. l'annexe n°11 qui recense les mesures de soutien de l'Etat en faveur des collectivités en 2020), alors même que les baisses sont particulièrement conséquentes

(supérieures à - 40% pour les redevances des équipements des secteurs culturel, sportif et de loisir : cf. page 57).

Toutefois, sans rentrer dans l'exégèse de cet article 10, ce qui n'est pas l'objet du présent courrier, on peut tout d'abord observer que l'enveloppe de compensations prévue, à savoir 200 M€, peut paraître modeste au regard de la perte chiffrée, par la Cour, à 1,7 Md€ (« ce montant correspond à 90% de la perte nette de recettes de fonctionnement des collectivités locales en 2020, -1,8 Md€ » (page 31)).

On peut par ailleurs relever que sont visés uniquement les services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) exploités en régie. Or France urbaine est attaché à ce qu'il n'y ait pas de biais découlant des choix de mode de gestion, car, comme le rapport le relève : « (...) s'agissant des délégations, une répercussion sur celles-ci en tant qu'autorités concédantes puisqu'elles ont dû procéder à une compensation financière des contrats déséquilibrés par cette crise » (page 47).

4- Un point de méthode : ni la démographie ni l'inflation ne peuvent être ignorés

France urbaine réitère l'observation formulée à l'occasion des précédents rapports selon laquelle le parti pris consistant à exprimer les évolutions d'agrégats financiers uniquement en euros, et non en euros par habitant, laisse penser que les charges auxquelles doivent faire face les exécutifs locaux se situe dans un environnement invariant, il n'en est rien dès lors que la dynamique démographique est une réalité partagée entre la plupart des agglomérations. Pour la bonne information du lecteur, il nous apparaîtrait nécessaire que les évolutions interannuelles puissent être exprimées en euros constants par habitant (il est en effet d'autant plus difficile de contenir l'évolution des dépenses que la population s'accroît).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)

Depuis six ans, la Cour a renforcé la procédure contradictoire permettant d'échanger avec l'Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) sur l'analyse de la situation financière des collectivités du bloc communal. Vous trouverez ci-après l'avis de l'AMF sur le premier fascicule du rapport public annuel tel qu'il nous a été communiqué.

Un diagnostic partagé sur les effets de la crise sanitaire sur les finances du bloc communal est essentiel afin de paramétrer au mieux les mesures à prendre pour soutenir la relance. La relance dépend en effet du bloc communal qui porte l'essentiel de l'investissement public local et plus particulièrement des communes qui portent 63% des investissements du bloc communal et plus particulièrement les communes de 20 000 habitants et moins.

Sur le fonctionnement, l'AMF souscrit au constat de la Cour qui souligne que « la dégradation des finances du bloc communal en 2020 est manifeste » comme le montre la baisse de l'épargne brute (-5,3 %).

Les nouvelles dépenses induites par la crise sanitaire se sont ajoutées aux charges fixes comme les dépenses de personnels, les contrats d'assurance, etc. qui ont été maintenues. L'AMF souscrit cependant à l'analyse de la Cour qui indique qu'en 2020, la montée en charge des nouvelles dépenses d'intervention a été compensée par la fermeture des services.

S'ajoute aussi une forte baisse des achats de biens et services (-4,3%) qui pèsent pour environ un tiers dans les dépenses de fonctionnement. Cette baisse est aussi due à l'effondrement des investissements (15,6%) : un investissement génère en effet de 1% à 4% de frais de fonctionnement supplémentaires.

Sur l'évolution des dépenses de personnel, l'AMF ajoute que l'augmentation de 0,9% des frais de personnel est due notamment à la revalorisation PPCR intervenue au 1er janvier 2020. L'AMF rappelle aussi que la crise a impliqué :

- *le recours à des effectifs supplémentaires pour tenir les protocoles sanitaires dans les écoles par exemple avec l'embauche de personnel supplémentaire notamment à la cantine et à l'accueil périscolaire. Des dépenses ont également été engagées afin d'ouvrir des classes supplémentaires ;*

- l'augmentation des rémunérations, primes et heures supplémentaires. Des dépenses supplémentaires ont été engagées pour augmenter le nombre d'heures travaillées des Atsem des femmes de ménage, augmenter le personnel d'accueil dans les écoles notamment.

Au total, les dépenses de fonctionnement se sont maintenues, enregistrant une légère baisse de 0,4%.

Concernant les recettes de fonctionnement, les taxes foncières qui représentent 57% des impôts et taxes de la section de fonctionnement ont limité la baisse des recettes de fonctionnement.

Cependant les recettes assises sur l'activité comme les recettes d'occupation du domaine public ou les recettes tarifaires sont en baisse en raison de la fermeture des services : l'analyse des comptes de gestion 2020 font d'ores déjà apparaître des pertes de recettes s'élevant à 3,3 Md€ :

(En Md€)	2014	2018	2019	2020	Évolution moyenne	Évolution 2020/2019	Évolution 2020-2019
					2019/2014		
Autres impôts et taxes	15,6	18,4	18,7	18,1	3,80%	-3,30%	-0,6
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	19,7	22,8	23,3	20,6	3,40%	-11,50%	-2,7
Pertes							3,3

Source : Compte des gestion 2020 -DGFIP

Au total, les recettes de fonctionnement ont baissé de 1,3%.

L'analyse de l'évolution des recettes ne peut cependant se limiter à l'année 2020 car les effets de la crise sanitaire perdurent. Le montant global des pertes brutes et des dépenses induites par la crise est estimé par l'AMF à environ 6 Md€ sur 3 ans (2020-2021-2022) dont 2 Md€ de pertes sur les recettes tarifaires.

Concernant l'autofinancement, ces évolutions de la section de fonctionnement du bloc communal ont produit un effet de ciseau aux caractéristiques inédites. Habituellement, l'effet de ciseau se définit par des dépenses qui augmentent plus que les recettes. Mais en 2020, les recettes de fonctionnement (-1,3%) diminuent plus que les dépenses (- 0,4%). Au total l'autofinancement baisse de 5,3% et le besoin de financement augmente de 4,2 Md€ (+ 31% par rapport à 2019).

La Cour compare l'autofinancement 2020 à 2018 : « Fin 2020, l'épargne globale des finances publiques locales se rapprochait de celle de 2018, dans un contexte toutefois moins favorable et avec des différences sensibles d'une collectivité à l'autre, liées aux structures respectives de leurs charges et de leurs produits. » (Page 113).

Le Gouvernement a effectivement comparé 2020 à 2018 pour des raisons d'ordre budgétaire. L'AMF s'étonne que la Cour reprenne cette comparaison. Une comparaison de l'année 2020 à l'année 2018 aurait justifié une comparaison des différents contextes. Ainsi, par exemple, le montant de l'épargne brute 2018 est le résultat de la forte hausse des investissements (+6,5%) ce qui n'est pas le cas en 2020.

Cette méthode risque ainsi de minimiser les effets de la crise et fait oublier le contexte national d'état d'urgence qui a nécessité des mesures exceptionnelles.

Les communes et leurs EPCI en 2020 ont en effet dû faire face à des dépenses supplémentaires importantes pour assurer la sécurité des citoyens et soutenir les associations.

Les soutiens aux entreprises ont souvent été réalisés via la commande publique. Certaines collectivités ont augmenté leurs avances sur marchés au-delà du seuil des 20 %. Par ailleurs, les collectivités ont aussi engagé le paiement sans certification du service fait.

D'autres collectivités ont choisi de soutenir leurs commerces de proximité par l'achat direct de denrées alimentaires distribuées ensuite aux habitants, distribution de bons d'achats à destination des commerces locaux dont une partie de la valeur a été prise en charge par la ville. Certaines collectivités ont mis en place des opérations de chèque cadeaux, de chèquiers loisirs remis gracieusement aux habitants pour relancer l'activité locale.

Des commandes groupées de masques ont été réalisées. La plupart des collectivités ont maintenu les contrats avec les entreprises malgré l'absence d'activité : des contrats de ramassage scolaire ont ainsi été maintenus même pendant la fermeture des écoles.

Des collectivités ont aussi avancé le calendrier des travaux pour faire travailler des entreprises locales et les délais de paiement ont été réduits. Elles ont accordé des délais plus long aux entreprises pour le règlement de leurs paiements.

En outre, les collectivités ont aussi agi par la suppression ou l'allègement des redevances d'occupation du domaine publique, la redevance spéciale déchets. Elles ont autorisé une plus large occupation

de la voirie sans frais supplémentaires. Les collectivités ont instauré des exonérations de CFE, de taxe de séjour et de TLPE, des exonérations pour le paiement d'abonnement des marchés forains. Elles ont institué des dégrèvements de droits de place et de loyer au profit des commerces : les aides aux entreprises locales ont pris la forme d'annulation, de diminution et de remises gracieuses des loyers.

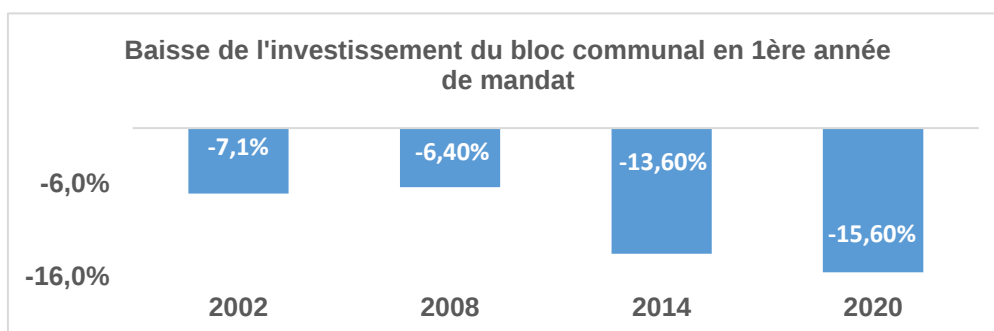
Enfin, certaines collectivités ont financé les kits sanitaires à destinations des commerçants en coordination avec les associations de commerçants.

Au-delà, les dépenses induites par la crise sanitaire ne sont pas ponctuelles, elles s'ajoutent durablement aux autres dépenses de fonctionnement.

Dans ce cadre, l'année 2020 reste une année exceptionnelle et ne peut être comparée à 2018.

Concernant l'investissement, la Cour considère que la baisse de 15,6% en 2020 est « modérée » (page 70) et compare cette baisse 2020 à la baisse de 2014.

La comparaison de la baisse de l'investissement de 2020 (-15,6%) à la baisse de 2014 (-12%) ne tient pas : 2014, première année du mandat précédent est aussi la première année de baisse des dotations. 2014 n'était donc pas une première année de mandat habituelle et ne peut donc servir de point de comparaison pour analyser l'évolution de l'investissement en 2020.



Une première année de mandat enregistre habituellement une baisse moitié moindre que celle de 2020 : avec finalement -15,6%, la baisse de 2020 est ainsi plus de deux fois plus importante qu'en 2008 et 2002.

Cette baisse inédite de l'investissement ne peut être ramenée au seul effet du cycle électoral. Les conséquences de la crise sanitaire (confinement, décalage du 2ème tour, décalage du vote des budgets et des taux à juillet...) expliquent en effet l'essentiel de la baisse des investissements. En outre certaines entreprises choisies pour les travaux ont rencontré des difficultés pour respecter leur planning et n'ont pu honorer les commandes, retardant d'autant le démarrage des projets.

S'agissant des communes, la baisse des investissements est encore plus importante (-17,9%) : l'AMF rappelle que la relance dépendra des investissements des communes qui réalisent en effet 63% des investissements du bloc communal. Cette donnée est essentielle à l'analyse de la crise et aux mesures devant être mises en œuvre pour soutenir la reprise.

Sur l'emprunt, les ratios de dette en 2020 restent satisfaisants avec un ratio de désendettement (encours de dette/épargne brute) qui passe de 5 ans en 2019 à 5,4 ans en 2020. Cette augmentation est due à la baisse de l'épargne, l'encours de dette n'ayant augmenté que de 1,2%. En l'absence d'augmentation des investissements, cette légère augmentation peut être due au refinancement d'emprunt et à la mobilisation d'emprunts à taux bas pour baisser le coût de la dette.

Concernant les évolutions pour l'année 2021, la visibilité, essentielle à la relance, n'est pas optimale.

En effet, 2021 cumule plusieurs réformes fiscales majeures avec :

- *la suppression de la taxe d'habitation (TH), le prélèvement pour 6 000 communes du produit de TH issu de l'augmentation des taux en 2018 et 2019, l'absence de prise en compte des nouvelles bases foncières des logements sociaux dans le calcul de l'évolution de la compensation de la suppression de la TH, ce qui pénalise les communes sous-compensées ;*
- *la suppression de 3,4Md€ d'impôts économiques.*

Plus particulièrement, s'agissant des intercommunalités, l'AMF souligne la fragilité financière des intercommunalités à moyen terme, d'ores et déjà affaiblies comme le démontre ce rapport (épargne brute et nette en baisse, recettes de fonctionnement en baisse, hausse des charges de fonctionnement, dette en hausse etc.). En effet, les circonstances actuelles leur interdisent toute visibilité sur leurs dépenses et leurs recettes futures.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, dont certains montants ne sont pas compensés (notamment les parts additionnelles concernant la taxe GEMAPI et les EPCI à contributions fiscalisées), ainsi que la suppression d'une partie des valeurs locatives des établissements industriels (qui a un fort impact sur la cotisation foncière des entreprises et la taxe sur le foncier bâti) auront des effets significatifs pour les EPCI qui ont pourtant besoin de dynamisme dans leurs recettes afin de reconstituer de l'épargne et ainsi investir.

De plus, de nombreuses entreprises – aujourd'hui encore « sous perfusion » financière – risquent de fermer définitivement à court terme, ce qui aura un impact sur les recettes fiscales, mais aussi et plus généralement sur l'emploi, la pauvreté et les difficultés de leurs habitants. Enfin, les recettes fiscales futures risquent de subir l'effet de la crise sanitaire de 2020, ce qui pourrait avoir un impact dès 2021 sur la CVAE que perçoivent les intercommunalités à FPU (comme le confirme le rapport à plusieurs reprises).

Bien que la « clause de sauvegarde » ait permis de maintenir l'équilibre financier des intercommunalités en 2020, elle ne doit pas faire oublier la perte de pouvoir fiscal qu'elles vont subir avec la réforme des impôts de production (compensation sur la base des taux figés de 2020).

Cette instabilité et l'absence de visibilité à court terme s'accompagnent également de charges nouvelles, contenues par exemple dans le projet de loi Climat ou encore 4D.

Alors que le pays a besoin de collectivités fortes pour engager sereinement le plan de relance économique, et au moment où les citoyens attendent plus que jamais des services adaptés à la situation (habitants fragilisés par la crise, soutien des commerces, nouvelles modalités de travail et de transport etc.), les intercommunalités ont besoin de visibilité sur leurs ressources.

Les intercommunalités vont terminer les investissements dans lesquels elles sont déjà engagées, mais tarderont à investir à nouveau dans l'attente d'une meilleure visibilité sur leurs ressources et leurs charges. Leurs difficultés financières pourraient également avoir un impact sur les relations financières qu'elles entretiennent avec leurs communes membres.

Enfin, pour l'ensemble du bloc communal, les réformes fiscales entrées en vigueur en 2021 auront des conséquences très importantes sur les critères de calcul des dotations et des fonds de péréquation, à compter de leur répartition en 2022. Il est donc indispensable de rénover ces critères, dans l'objectif de disposer de nouveaux indicateurs permettant

une répartition plus équitable des dotations. L'AMF suit avec attention les travaux en cours sur ce sujet au sein du Comité des finances locales.

L'ensemble de ces éléments conduit à un risque de hausse des taux de la fiscalité du bloc communal notamment sur le foncier. Selon l'enquête de l'AMF, plus d'un tiers environ des collectivités envisagent d'actionner le levier fiscal, avec notamment une augmentation des taux sur le foncier bâti et sur la TEOM. S'ajoutent aussi des intentions de réduire les allègements fiscaux (abattements, exonérations).

Selon l'enquête de l'AMF, les communes et intercommunalités ont cependant majoritairement prévu de maintenir leurs prévisions d'investissements et de décaler leurs réalisations à 2021. Cette tendance s'inscrit dans les actions menées par l'ensemble du bloc communal depuis le début de la crise pour venir en aide aux populations et soutenir le tissu économique.

Compte tenu de ses marges de manœuvre sur l'emprunt et si les taux se maintiennent à des niveaux attractifs, le bloc communal pourrait choisir d'augmenter légèrement son recours à l'emprunt.

L'AMF estime que le soutien à l'autofinancement du bloc communal est essentiel à la reprise, afin de libérer les arbitrages des ordonnateurs locaux et une mobilisation immédiate des financements.

Il s'agira ainsi de veiller à préserver les ressources fiscales notamment les impôts économiques, avancer la révision des valeurs locatives à 2022 au lieu de 2026 ; revoir la compensation des pertes induite par la crise (600 M€ au titre de la compensation des pertes et 2,1 Md€ d'avance aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) en 2020 alors que les pertes estimées s'élèvent à 6 Md€ pour le bloc communal.

La consommation des crédits de la DETR et de la DSIL votés en lois de finances devra être facilitée. La rigidité et la multiplication des procédures ralentissent en effet la mise en œuvre des projets. L'AMF ajoute que l'avancement d'un an du FCTVA pour les collectivités relevant actuellement du versement en N+2 est évalué à 1,5 Md€, permet une mobilisation des financements. Le coût de cette mesure est d'ailleurs inférieur au coût de toutes les mesures mises en place.

Pour permettre la mobilisation rapide des financements, le couple maire-Préfet du département doit être renforcé. La démultiplication des décideurs avec l'intervention des préfets de région en plus des préfets de département complexifie les dispositifs et ralentit encore la relance. Ainsi, les marges de manœuvre et les pouvoirs de décisions du préfet de département doivent être renforcés.

Le processus de décentralisation entamé en 1981 doit être réactivé.

La recentralisation actuelle entrave la reprise. Ainsi, par exemple, la DSIL exceptionnelle a donné lieu à 571M€ d'autorisations d'engagement mais seulement 9 M€ de crédits de paiement en 2020. L'ensemble des procédures mises en place par l'État (fléchage des dotations, appel à projets, décision du préfet de région) freine en effet la consommation des crédits : chaque année, 20% des montants de la DETR et de la DSIL autorisés par les lois de finances ne seraient pas consommés. Le fléchage des dotations d'investissement ralentit la réactivité des ordonnateurs locaux en excluant des investissements pouvant être immédiatement mis en œuvre.

La décentralisation soutient la croissance. La décentralisation produit des marges de manœuvre nouvelles, permet la construction de projets de développement local. Les communes ont ainsi été au premier rang pour faire émerger des dynamiques locales : c'est par exemple le développement du tourisme où l'accompagnement des communes sur le développement du domaine skiable, la modernisation des stations balnéaires, etc.

Pour les entreprises, la décentralisation permet le développement des infrastructures, des voies de communication par exemple, la mise à disposition de foncier, mais aussi l'attractivité des territoires pour les salariés, permettant aux entreprises de profiter de main-d'œuvre disposant par ailleurs de services (crèches, écoles, etc.).

Enfin, les organisations décentralisées favorisent le maintien des équilibres financiers. Les collectivités financent en effet plus de 70% de l'investissement public hors R & D avec 9% de la dette publique et des prélèvements obligatoires à 6,7% du PIB :

Les prélèvements obligatoires en 2020 par sous-secteur et par type d'impôt – INSEE 28 mai 2021

	En milliards d'euros	En % du PIB	2020 / 2019 (en %)
État ¹	282,0	12,2	- 7,2
Organismes divers d'administration centrale	20,8	0,9	5,8
Administrations publiques locales	153,4	6,7	- 1,8
Administrations de sécurité sociale ²	563,2	24,5	- 3,6
Institutions de l'Union européenne	5,1	0,2	9,6
Total des prélèvements obligatoires	1 024,5	44,5	- 4,1

La proximité des décideurs permet en effet de raccourcir le circuit de la décision et de paramétrer au plus près le financement des dépenses. En outre, la décentralisation place les autorités locales en responsabilité, renforçant ainsi le contrôle des citoyens sur l'évolution des ressources locales.

L'appauvrissement continue des finances de l'État doit conduire à une réflexion sur un recentrage de l'État sur ses compétences régaliennes. Un certain nombre de domaines pourrait être transféré en totalité aux collectivités locales comme l'environnement, les politiques de logement, l'offre de soins et l'action sociale et médico-sociale (personnes âgées, handicap, santé scolaire) par exemple. Ce nouveau partage des compétences doit s'accompagner d'un nouveau partage des ressources publiques.

Ainsi, face aux difficultés d'un plan de relance qui peine à démarrer, la gouvernance des finances publiques doit être totalement revue.

Face à la crise, avec une dette publique totale à 120% du PIB et un déficit à 9,2% du PIB, la France s'en sort deux fois moins bien que l'Allemagne dont la dette s'élève à 70% du PIB et le déficit a représenté à 4,2% du PIB en 2020.

La France est en effet le dernier grand pays centralisé d'Europe : la concentration des décisions par l'État central implique l'éloignement voire l'ignorance des situations locales, l'allongement du circuit de la décision ainsi que le renchérissement des coûts des politiques publiques.

Le pacte de stabilité État-collectivités locales doit être envisagé comme un facteur d'aide à la croissance et non comme outil de contrainte de la gestion locale. Un pacte financier entre l'État et les collectivités locales permettrait en effet d'améliorer la visibilité des donneurs d'ordre ce qui faciliterait le déploiement des investissements. Il convient de ne plus ignorer que les collectivités locales jouent un rôle majeur dans le développement économique et dans la croissance.

Sur la participation des collectivités locales à la réduction du déficit et de la dette, l'AMF propose une participation proportionnelle à la part de chaque niveau de collectivités dans le déficit et dans la dette publique.

Ainsi, l'encadrement des dépenses des APUL sous couvert d'obligation européenne devra être abandonné. La dette des APUL françaises (10,0 % du PIB) est inférieure à la moyenne européenne (14,1 %) à la fin de 2020. La part des dépenses publiques payée par les

administrations territoriales est particulièrement faible en France (19 % en 2020 pour une moyenne européenne de 31 %). Elle est plus de deux fois plus élevée dans les pays fédéraux (Allemagne, Espagne, Belgique) et en Suède. **La reconduction des contrats de Cahors est irresponsable dans un contexte de relance alors que les collectivités sont là pour investir, développer les services publics.** Ces contrats seraient contraires au plan de relance : l'AMF rappelle en effet que de nouveaux investissements génèrent mécaniquement 1 à 4% de frais de fonctionnement les premières années. En outre ces contrats ne reposent que sur le plafonnement de l'évolution des dépenses de fonctionnement sans prise en compte des recettes correspondantes. Il est incompréhensible que celles qui dégagent des excédents notamment, contribuant ainsi à la réduction du déficit public, soient pénalisées.

L'AMF est favorable à la contractualisation des collectivités avec l'État quand celle-ci est réalisée sur la mise en œuvre des politiques publiques. Ce dispositif déjà en œuvre permet de mobiliser tous les niveaux de collectivités sur un même projet. La contractualisation permet d'ores et déjà de couvrir nombre de priorités : éducation, équipement, habitat, économie et emploi, etc. en associant tous les niveaux de collectivités territoriales avec l'État.

L'évaluation des politiques publiques devra être réalisée par la Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes. La décentralisation doit permettre de consolider les missions des Chambres régionales des comptes en matière d'évaluation des politiques publiques au niveau local, en prenant en compte les nouveaux enjeux des collectivités territoriales.

La gouvernance des finances publiques devra aussi agir sur les normes en déterminant un objectif d'évolution. La multiplication des normes n'est pas identifiée dans les évolutions de la dépense publique. L'engagement du Premier ministre concernant la réduction des normes n'est pas atteint. En outre, il est regrettable que le coût des normes ait pu continuer à croître pendant le confinement, alourdissant en pleine période de crise les coûts pour les finances publiques. La gouvernance des finances publiques pourrait ainsi s'intéresser à l'impact de la multiplication des normes sur l'augmentation des dépenses publiques et fixer des objectifs de plafonds de coûts des normes. L'AMF propose avec le CNEN que ses avis soient transmis au Parlement, et que soit établi un lien direct entre le CNEN, l'Assemblée nationale et le Sénat

Enfin, pour soutenir la croissance, l'AMF propose la nationalisation et le cantonnement de la dette Covid. La nationalisation de la dette Covid des collectivités du bloc communal n'augmenterait la dette publique 2020 que de 0,2% (sur la base d'une compensation de

6 Md€ de pertes de recettes et de dépenses induites par la crise sanitaire pour le bloc communal). La nationalisation de la dette Covid permet ainsi de garantir la soutenabilité de la dette, la compétitivité et la croissance et d'éviter d'accroître les inégalités territoriales.

Cette nationalisation s'accompagnerait du cantonnement de la dette sur le modèle du dispositif utilisé pour la dette sociale. Le cantonnement de la totalité de la dette Covid aurait l'avantage de garantir la transparence budgétaire notamment pour chiffrer son montant, la crise n'étant pas terminée.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE VILLES DE FRANCE (VDF)

Villes de France – qui rassemble les maires de villes de 10 000 habitants à 100 000 habitants, et leurs présidents d'intercommunalités – défend la place et le rôle des villes infra-métropolitaines, charnières entre les grandes métropoles et les espaces ruraux, qui bénéficient en particulier du programme « Action cœur de ville ». Je vous remercie d'avoir invité Villes de France à formuler ses remarques à propos du projet de rapport 2021 sur La situation financière et la gestion des collectivités territoriales – fascicule 1.

Sur le fond, nous souscrivons à la plupart des constats formulés dans ce projet, notamment en ce qui concerne la dégradation de la situation financière du secteur public local en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales. Plusieurs facteurs ont contribué à limiter l'ampleur de cette dégradation pour le bloc local, en particulier la stabilité des produits directs fiscaux dans les villes, peu sensibles à la conjoncture économique, et la non-dépense entourant quelques achats de biens et de services.

Dans les villes moyennes, les produits fiscaux ont ainsi progressé de +1,9% en 2020 pour les taxes foncières, et d'un peu plus de 1,2% pour la taxe d'habitation, ce qui est moindre qu'au niveau national. Le remplacement de la taxe d'habitation sur les résidences principales, et le fait qu'une majorité de villes moyennes sont sous-compensées après redescende du foncier départemental, les prive d'ailleurs d'une ressource ayant une dynamique d'évolution qu'elles ne retrouveront pas dans l'immédiat.

Sous réserve d'inventaire exhaustif, les évaluations du coût de la crise en 2020 restent supportables pour les collectivités du bloc communal (de quelques centaines de milliers d'euros de pertes pour les villes, et plusieurs millions au niveau des EPCI), mais ces pertes ne tiennent pas compte de « coûts cachés » dont il faudra faire l'inventaire en fin d'année. Cela concerne l'impact économique pour certains services culturels, équipements sportifs ou de congrès, sous-traités, qui ont absorbé avec leur trésorerie et le chômage partiel le choc en 2020, mais qui en 2021 vont rencontrer de réelles difficultés. Après deux années de perturbations, des associations sportives ou culturelles, des institutions culturelles (EPCC), ou encore des SEM locales - gérant des équipements locaux – vont probablement demander le soutien financier ou des garanties aux collectivités locales.

Des risques potentiels de charges supplémentaires sur les concessions existent aussi en 2020 et en 2021 à travers les subventions d'équilibre ou par l'activation de clauses d'indemnisation du délégataire pour imprévision dans l'exécution du contrat, et la prise en charge des pertes de recettes d'exploitation par certaines villes moyennes ou EPCI (ex. transports ou concessions de parking en ouvrage).

Au niveau des villes moyennes, les dépenses supplémentaires entraînées par la COVID en 2020 sont généralement liées à la fois aux mesures d'aide aux commerçants ou entreprises (exonérations de TLPE, droits de place, voire allègements de baux commerciaux), mais aussi à certaines fournitures (PCA/PRA : masques, EPI, gel hydro), aux dépenses liées aux protocoles de nettoyage des locaux, et aux centres de vaccination mis en place (pour un coût de fonctionnement de l'ordre de 40 000 à 60 000 euros par mois). S'agissant des centres de vaccination, les maires des Villes de France estiment d'ailleurs anormal que le contribuable local ait à assumer seul les conséquences matérielles de politiques publiques qui relèvent de l'Etat.

En ce qui concerne le filet de sécurité proposé par le gouvernement (qui compense en réalité les pertes de recettes de fiscalité directe et non tarifaires) celui-ci reste modeste au regard des pertes constatées, et ne concerne pas assez le monde urbain, à l'inverse des communes de petite taille fortement touristiques et d'outre-mer. Villes de France estime que les critères d'éligibilité sont trop limitatifs, la presque totalité des villes moyennes n'étant pas éligibles à ce dispositif mais aussi la plupart de leurs communautés d'agglomération.

Ainsi que la Cour le souligne régulièrement, la situation financière globale des collectivités recouvre une diversité de situations, entre catégories de collectivités, et au sein de chacune d'en elles. Alors que la crise sanitaire se poursuit dans le temps et que certains services ou équipements sont encore fortement affectés, l'analyse de la situation des collectivités en 2020 doit être l'occasion d'identifier les plus fragilisées, et de mettre en place des dispositifs de soutien adaptés dès cette année.

Parmi les conséquences immédiates et prévisibles dans les villes et agglomérations de taille intermédiaire figurent une plus forte érosion de leur épargne brute (d'ailleurs la plus prononcée dans la strate des villes de plus de 50 000 hab.) du fait de l'incompressibilité de la plupart des charges, et par conséquent une diminution plus significative de leurs dépenses d'investissement en début de mandat. Alors qu'une attente importante est placée pour obtenir une relance forte en 2021 des investissements locaux, ceux-ci risquent en réalité d'être de ce fait amoindris dans certains territoires, même si une reprise de

l'investissement est tout de même attendue cette année dans la strate des villes intermédiaires.

Comme la Cour l'indique, les communes ou groupements intercommunaux les plus peuplés, qui assument des charges de centralité, sont plus sensibles à la baisse de certaines recettes (recettes d'exploitation des services, TLPE, droits de place et versement mobilité notamment), et ces collectivités sont plus fortement que les autres affectées par le contexte économique et sanitaire.

Villes de France estime que la crise sanitaire va impacter pour deux ou trois années le budget des Villes de France et leur capacité d'investissement devrait être fortement ralentie. Cela est surtout vrai pour les EPCI plus dépendants de la fiscalité économique, et dont les dépenses vont se poursuivre en raison des politiques de soutien apportées à l'activité économique. Du point de vue de Villes de France, la crise sanitaire illustre l'insuffisante compensation des charges de centralité des villes, qui sont trop peu souvent prises en compte dans les politiques de redistribution de l'État.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE (APVF)

L'APVF confirme son attachement à la publication d'un rapport annuel sur « Les finances publiques locales » et se félicite du renforcement de la concertation dans la procédure d'élaboration. Les auditions préalables menées permettent à notre association d'apporter des explications et de formuler des observations propres aux petites villes. Elles pérennisent ainsi le dialogue avec les magistrats de la Cour des comptes.

Le rapport « Les finances publiques locales » contribue, en outre, à enrichir la discussion parlementaire sur le projet de loi de finances.

Ce fascicule porté à l'attention de l'APVF poursuit l'analyse du bilan de la crise sanitaire et économique sur le budget des collectivités locales. Si nous partageons le constat global établi par la Cour des comptes d'une dégradation des finances locales moins prononcée qu'anticipée, les résultats de notre enquête annuelle sur la situation financière des petites villes appellent à nuancer tant les situations sont variées. Nous constatons certes une stabilité des recettes fiscales, mais des pertes très inquiétantes de recettes tarifaires, finalement compensées en partie par l'Etat. Nous constatons également des économies en dépenses pour une grande majorité de petites villes, mais qui, pour un tiers des petites villes, n'ont pas suffi à équilibrer les budgets en fonctionnement.

L'APVF confirme que les dispositifs exceptionnels de soutien de l'État aux collectivités ont été moins mobilisés qu'anticipé. Concernant les dispositifs d'étalement de charges et de transfert des excédents d'investissement en fonctionnement, en grande majorité, les petites villes ne prévoyaient pas, en novembre 2020, d'utiliser la possibilité de transférer une partie de leurs excédents de la section d'investissement en section de fonctionnement pour couvrir ces dépenses, ni d'étaler leurs charges exceptionnelles sur plusieurs exercices. Notre enquête annuelle sur la situation financière des petites villes, publiée le 21 avril 2021, le confirme : elles ne sont que 6 % à avoir mobilisé le dispositif d'étalement de charges en 2020.

En revanche, alors que peu de collectivités souhaitaient transférer une partie de leur excédent d'investissement en fonctionnement en 2020, elles sont nombreuses à nous avoir interrogé sur la prolongation du dispositif en 2021, témoignant de leur intérêt.

Concernant la DSIL exceptionnelle, alors que l'APVF craignait que les petites villes ne soient les grandes oubliées du dispositif, elle a constaté que sur les 574 millions d'euros d'autorisation d'engagement en 2020,

31 % ont été fléchés sur les petites villes. Mais l'APVF regrette, comme la Cour, que très peu de crédits de paiement n'aient été effectivement alloués.

Surtout, il y a une vraie inégalité de traitement sur le territoire. Certaines petites villes disposent de toutes les informations nécessaires au montage de leurs projets, ont les éléments de la part des préfetures tandis que d'autres n'ont aucune visibilité et se sentent dépassées.

Concernant le filet de sécurité, 8 % des petites villes ayant répondu à notre enquête ont perçu leur acompte. Au total, 13 % environ des petites villes sont éligibles au filet de sécurité, principalement des petites villes touristiques.

L'APVF regrette une baisse sensible des recettes tarifaires et domaniales. Par nature, les recettes fiscales des petites villes ont été moins impactées que d'autres collectivités locales (même si 13 % environ des petites villes sont éligibles au filet de sécurité). Mais, contrairement à ce qu'indique la Cour des comptes, les recettes de fonctionnement, dans leur ensemble, ont baissé pour 60 % des petites villes. A l'inverse, 13 % les ont vues augmenter et 28 % stabiliser.

Concernant précisément les pertes de recettes tarifaires, elles ont diminué de 34 % en moyenne dans les petites villes : baisse des produits des services (restauration scolaire et périscolaire de -40 %), des redevances d'occupation du domaine public...

Les transferts financiers sont en progression, mais à enveloppe globale. Lorsque l'on regarde au niveau de chaque collectivité, elles sont nombreuses à subir encore les baisses de dotations. En 2021, la DGF baisse pour un tiers des petites villes.

Du côté des dépenses, en 2020, les charges de fonctionnement ont diminué pour 56 % des petites villes. A l'inverse, elles ont augmenté pour un tiers d'entre-elles : hausse des dépenses d'hygiène et de sécurité sanitaire, CCAS, hausse des dépenses de personnes (personnel extérieur, rémunération des non titulaires pour des prestations de renfort dans les écoles et les services périscolaires...). Les économies réalisées (principalement sur les charges courantes) n'ont pas toujours permis d'équilibrer les budgets. Il en va pour un tiers des petites villes. A noter que les surcoûts liés à la crise sanitaire et économique se poursuivent en 2021 pour 77 % des petites villes.

Mais l'APVF confirme que la situation est très variable, impliquant un soutien spécifique pour les collectivités les plus fragilisées. Nous partageons le constat de la Cour là encore : si les deux tiers des petites villes estiment que leur situation financière est plutôt « satisfaisante » à l'issue des deux vagues épidémiques, elles sont 44 % à avoir absorbé le

choc difficilement ou très difficilement ; 35 % des petites villes voient leur capacité d'autofinancement baisser.

On a tendance à considérer que les grandes villes ont été les plus impactées par la crise. Mais, il convient de souligner que certaines catégories de petites villes sont particulièrement touchées, et notamment : les petites villes touristiques : pertes de recettes fiscales, et particulièrement de la taxe de séjour (-50% pour le bloc communal) ; les petites villes ultramarines dont le panier de recettes est étroitement lié à l'activité économique et touristique ; octroi de mer : nous avons estimé les pertes engendrées concernant l'octroi de mer à -54% en 2020 par rapport à 2019, sans préjuger des pertes différées que les collectivités d'Outre-mer subiront les années suivantes ; pour les plus touristiques, elles sont également impactées par la réduction des recettes de la taxe de séjour et de la taxe sur les passagers embarqués (-24% dans les petites villes).

Contrairement à 2020, les dépenses de fonctionnement repartent à la hausse pour une majorité de petites villes : les dépenses de fonctionnement augmentent pour 52 % des petites villes. Sans surprise, les surcoûts liés à la crise sanitaire se poursuivent en 2021 pour les deux tiers des petites villes (77%). Les recettes de fonctionnement sont stables pour 48 % des petites villes. Avec une dotation globale de fonctionnement stable pour 53 % des petites villes et des bases d'impositions stables pour 51 % d'entre elles. À noter malgré tout que ces recettes baissent quand même pour 35 % des petites villes. La mise en œuvre de la réforme de la taxe d'habitation en 2021 ne pose pas de difficultés particulières à 53 % des petites villes. Difficultés rencontrées par les 47 % restantes : manque de visibilité sur l'évolution des bases et sur le montant de la compensation.

Les élus des petites villes sont plutôt optimistes quant à la reprise de l'investissement sur leur territoire. En effet, les dépenses d'investissement (hors remb. dette) seraient en hausse pour 63 % des petites villes. Et pour cause, les enveloppes DSIL et DETR ont été stabilisées et la DSIL abondée exceptionnellement de 1 milliard d'euros pour soutenir la relance. Reste que la reprise de l'investissement reste largement conditionnée par la répartition équilibrée des crédits de relance sur le territoire. Or, les petites villes semblent relativement démunies face au plan de relance : 39 % des petites villes estiment que les mesures du plan de relance sont insuffisantes pour accompagner la relance dans les territoires ; les modalités de territorialisation du plan de relance manquent de clarté pour 53 % des petites villes ; la méthode contractuelle des CRTE manque de pertinence pour 32 % des petites villes ; dans le cadre de l'élaboration des périmètres des CRTE, plus de 50 % des petites villes estiment que la concertation avec l'État et les préfetures a été insuffisante ou inexistante.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE (AMRF)

Préambule

Le Rapport de la Cour des Comptes sur la Situation Financière et la Gestion des Collectivités Territoriales Fascicule 1 intervient dans une période singulière marquée par la crise sanitaire, surtout, marquée par la suppression progressive des moyens accordés à la commune, tant financiers que décisionnels, témoignant du recul inédit du processus de décentralisation.

Le constat est partagé par l'ensemble des maires ruraux, celui d'une nette diminution de leur capacité d'agir. De nombreuses mesures traduites par le législateur sont venues transformer et bouleverser le paysage des ressources financières communales : la suppression progressive des ressources fiscales, la recentralisation des enveloppes budgétaires d'investissement, l'irrégularité et l'imprévisibilité des mécanismes de dotations.

Méthodologie

Les chiffres présentés dans ce rapport, lissés par un regard national, s'écartent notablement des réalités vécues et décrites tous les jours par nos adhérents.

Nous remarquons que le rapport, dans son chapitre 1 de la partie 2 consacré au bloc communal, intègre dans les tableaux 11 et 13 des chiffres par strate de population, mais l'analyse qualitative qui en découle ne tient pas ou peu compte de ces strates.

Il est regrettable de ne pas avoir engagé une étude spécifique sur les communes rurales, tant leurs réalités financières sont spécifiques du reste du bloc communal.

Les comptes des communes rurales fonctionnent sur de volumes financiers réduits en valeur absolue. Leurs réalités sont alors « noyées » dans les chiffres et bilans précisés.

Il est alors difficile d'apporter des éléments et remarques complémentaires quant à ce rapport. Vous trouverez ci-après quelques remarques sur les propos avancés.

Contexte de crise sanitaire

Il est certain que la crise a retardé la mise en œuvre de projets et parfois amélioré de façon artificielle la situation financière de certaines

communes. Pour autant, elle a également eu des effets sur des dépenses contraintes non intégralement prises en charge par la solidarité nationale.

La diminution des produits de domaines et de services représente la plus grande perte pour les petites communes. À noter le cas spécifique des communes rurales touristiques. Elles ont subi fortement cette crise 3 sanitaire. Leurs recettes de produits d'exploitation ont chuté de façon drastique.

Pour dynamiser la relance, nous sommes convaincus de l'efficience que pourrait avoir une dotation d'investissement « Plan de Relance » versée directement aux plus petites communes. Ces modalités budgétaires favorisent l'autonomie de la commune et permettent l'inscription du Plan de Relance au plus près des territoires. Ce « maillage » garantirait l'arrivée effective de l'enveloppe Plan de Relance auprès des plus petits acteurs de l'économie avec une proximité accentuant l'efficacité de l'action publique. Un dispositif qui se fonctionnerait parallèlement aux enveloppes budgétaires destinés aux appels à projet à dimension « structurantes ».

Conclusion

L'Association des Maires ruraux de France demande à ce que les communes rurales fassent l'objet d'études plus spécifiques, avec un découpage démographique et ou géographique, afin de caractériser la réalité qui les concerne et non de prendre le risque de les associer à des analyses qui n'ont rien de comparables avec des collectivités plus peuplées ou des outils intercommunaux.

L'empilement et la complexité des mécanismes qui président à la fiscalité locale sont tels qu'il est difficile de faire un état des lieux clairs de la situation des communes, selon une vision d'ensemble. D'où la nécessité d'affiner l'analyse par strate de population de commune. C'est ce que préconise l'association pour les futurs rapports de la Cour.

Un dispositif d'évaluation partagé permettant d'objectiver les dépenses exceptionnelles engagées et les pertes de recettes en lien avec la crise sanitaire par les collectivités locales, tant urbaines que rurales, doit être mis en œuvre.
