



LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2020 - Fascicule 2

Une incidence financière de la crise sanitaire très inégale entre collectivités locales en 2020

Dans un premier fascicule, publié en juin 2020, la Cour a analysé la situation des collectivités territoriales au 31 décembre 2019. À cette date, elles bénéficiaient encore d'un contexte financier favorable, même si certaines fragilités structurelles étaient déjà identifiées.

Ce second fascicule examine les impacts immédiats de la crise sanitaire sur les finances locales. Les collectivités territoriales se sont mobilisées pendant la crise aux côtés de l'État et les conséquences de cette dernière sur leur situation financière se prolongeront au-delà de l'année 2020. D'ampleur globale moins importante qu'anticipée initialement, l'incidence de la crise sera très inégale selon les collectivités locales et accroîtra les écarts existant entre elles.

L'analyse de la Cour intervient quelques mois après la publication du rapport remis au Premier ministre par le député Jean-René Cazeneuve sur le même sujet. Pour actualiser l'analyse, les juridictions financières se sont adressées directement aux 322 collectivités et groupements concernés par le dispositif de contractualisation mis en place en 2018, par un questionnaire qui a reçu 241 réponses. Parallèlement, les chambres régionales des comptes ont analysé les budgets votés par ces collectivités et les EPCI en 2020. Enfin, ces éléments ont 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. Les développements ci-après reposent donc sur des données à caractère déclaratif ou provisoires, qui appellent une certaine prudence, les conséquences de la crise sanitaire sur les collectivités territoriales au second semestre restant incertaines.

Alors qu'elles se trouvaient dans une trajectoire financière favorable depuis plusieurs exercices, celle-ci devrait se dégrader en 2020, du fait à la fois de l'impact direct de la crise sanitaire et de la réponse apportée par les collectivités, aux côtés de l'État, aux conséquences économiques et sociales de l'épidémie de covid 19.

La hausse des dépenses d'intervention, les pertes de recettes assises sur l'activité économique, la baisse de recettes tarifaires et les surcoûts liés au maintien de l'activité des services devraient altérer, à des degrés divers, leur situation financière en 2020 et entraîner un accroissement de la diversité de leurs situations.

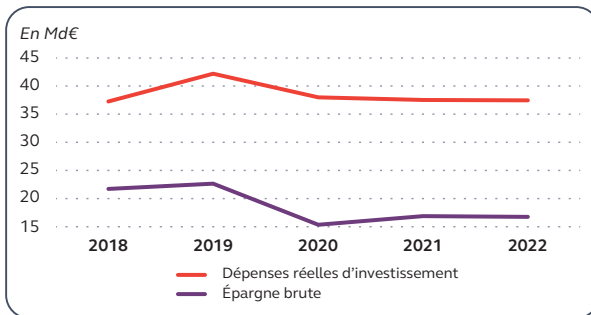
Alors que la crise sanitaire se poursuit au second semestre, les informations recueillies par la Cour montrent que si l'ensemble des collectivités devraient connaître une érosion de leur épargne, celle-ci serait plus prononcée pour certaines collectivités du bloc communal, ainsi que pour les départements, en fonction de leur dépendance aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de la hausse potentielle de leurs dépenses sociales. L'accroissement des dépenses d'investissement des régions devrait être financé par un recours accru à l'endettement, qui devrait rester soutenable à court terme.

Le bloc communal : des marges de manœuvre affectées diversement par la crise

Les collectivités du bloc communal pourraient connaître une contraction significative de leur épargne globale en 2020. L'enquête de la Cour auprès des collectivités et groupements

concernés par le dispositif de contractualisation fait ressortir une hypothèse pessimiste de chute de 30 % de l'épargne brute.

Évolution prévisionnelle de l'épargne brute et des dépenses réelles d'investissement selon l'enquête JF (2018-2022)*



* Les résultats de l'enquête JF ont été extrapolés à l'ensemble du bloc communal.

Source : Cour des comptes, d'après enquête JF

Le ratio de désendettement progresserait de 38 % pour les communes et de 46 % pour les EPCI, tout en restant nettement inférieur au seuil d'alerte fixé par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Cette évolution de l'épargne résulte de l'interruption de la dynamique des recettes, consécutive à la crise, mais également d'un ensemble de mesures volontaristes visant à assurer une continuité de service et à soutenir la population et le tissu économique et social. En outre, certaines communes, notamment touristiques, sont particulièrement exposées à l'effondrement de recettes particulières comme la taxe de séjour ou celles tirées de la présence d'un casino. Les collectivités assumant des charges de centralité importantes sont

confrontées aux pertes de recettes liées à l'arrêt des équipements culturels, sportifs ou de loisir. Le résultat des négociations en cours entre les collectivités, d'une part, et leurs délégataires et leurs structures « satellites », d'autre part, en particulier dans le domaine du transport collectif, aura une incidence sur les équilibres financiers de l'année 2021.

Ces perspectives ont conduit l'État à proposer un mécanisme de compensation partielle des pertes de recettes, assorti de dispositifs spécifiques pour les autorités organisatrices des mobilités organisées en syndicats mixtes et les collectivités d'outre-mer. Pour autant, les incertitudes pesant sur les marges de manœuvre à venir des communes et EPCI perturbent leur entrée dans un nouveau cycle d'investissement.

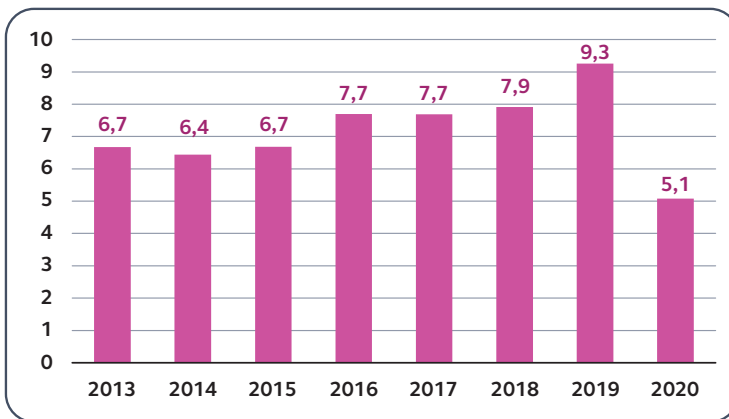
Les départements : des fragilités qui s'accroissent

Au regard tant de leurs compétences que de la nature de leurs recettes, les départements devraient subir les conséquences de la crise dès l'exercice 2020. Sollicités au même titre que les autres collectivités dès le premier semestre pour la mise en place de mesures d'urgence, les départements ont également vu leurs dépenses sociales augmenter, que ce soit au titre d'allocations individuelles de solidarité ou en appui aux établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant de leurs compétences. Dans le même temps, leurs recettes de fonctionnement devraient se contracter, en particulier les produits de DMTO.

Plusieurs éléments concourent toutefois à limiter ces effets en 2020.

Certaines recettes, compte tenu de leurs modalités de versement, ne devraient se dégrader qu'à compter de 2021 (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), taxe d'aménagement). D'autres sont issues de transferts de compétences assortis d'un mécanisme de garantie de l'État, qui devrait voir ce dernier assumer la plus grande partie des pertes de recettes concernées (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques). Les départements étaient, par ailleurs, dans une situation financière favorable fin 2019, caractérisée par un fonds de roulement excédentaire, une épargne en progression depuis 2014 et un faible niveau d'endettement.

**Évolution de l'épargne brute des départements
(2013-2020)***



* Pour 2020, le montant présenté est issu de l'enquête JF.

Source : Cour des comptes, d'après enquête JF

Dans ce contexte, les départements anticipent, selon leurs projections effectuées à l'été 2020, une baisse de l'épargne globale de 45 % en 2020. Rapportée à l'épargne totale des départements, elle correspondrait à une perte de 4,2 Md€ et conduirait leur capacité de désendettement globale à se dégrader sensiblement, passant de 3,4 années à 6,2 années. Ce niveau resterait toutefois inférieur au seuil d'alerte de 10 ans mentionné en loi de programmation. Ainsi, si certains départements pourraient connaître des difficultés financières dès 2020, la plupart, bien que fragilisés, devraient pouvoir absorber les effets de la crise sans dégradation majeure de leurs finances dès cet exercice.

Pour autant, les prévisions des départements, si elles pouvaient

apparaître pessimistes au regard de la situation économique au premier semestre, du mécanisme d'avances mis en place en troisième loi de finances rectificative et des données comptables provisoires, n'anticipaient pas un rebond de la crise sanitaire qui accentue les incertitudes sur la fin de l'exercice.

Une reprise des produits de DMTO était attendue en 2021, mais ce scénario est mis à mal par la prolongation de la crise sanitaire, alors que les départements devraient voir leurs dépenses sociales progresser sous l'effet de la crise économique et que certaines recettes telles que la CVAE devraient décroître. Dans ces conditions, les possibilités de contribution des départements au plan de relance apparaissent plus qu'incertaines.

Les régions : une augmentation soutenable de l'endettement

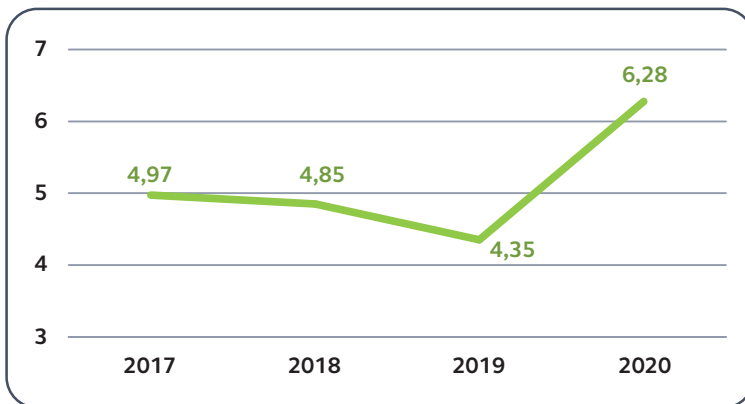
En matière de recettes, la perte la plus substantielle pour les régions pourrait porter sur la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, même si l'évolution de son produit au deuxième semestre paraît contredire les prévisions pessimistes des régions. Si les pertes de recettes tarifaires des TER et la répartition de leur prise en charge entre les régions et la SNCF sont encore en cours de discussion, les recettes des régions devraient globalement, en 2020, être affectées dans des proportions modérées (inférieures à 5 %), notamment en raison de garanties législatives sur certaines d'entre elles (TVA et TICPE hors part « Grenelle »).

Les régions sont en revanche intervenues de manière très large en

soutien aux secteurs économiques les plus touchés, que ce soit à travers leur contribution au fonds national de solidarité, la création de fonds régionaux exceptionnels ou de divers dispositifs de soutien. Cette intervention s'est principalement réalisée sous la forme de dépenses comptabilisées en investissement. Elles ont également procédé à l'achat de matériel de protection et sont intervenues en soutien au fonctionnement des associations.

Leur épargne brute devrait ainsi diminuer en 2020 et le maintien d'un haut niveau de dépenses en investissement devrait les conduire à un recours accru à l'endettement.

Évolution de la capacité de désendettement des régions consolidées (2017-2020)*



*Pour 2020, la capacité de désendettement présentée est issue de l'enquête JF.

Source : Cour des comptes, d'après les données DGFIP et hypothèses Cazeneuve¹

¹ Hypothèses de diminution de l'épargne brute de 1,7 Md€ et de hausse de l'endettement de 1,05 Md€ en 2020.

L'accord de méthode État-régions du 30 juillet 2020, qui neutralise l'impact important de la baisse du produit de CVAE attendu en 2021 pour cette strate de collectivités (en y substituant un montant de TVA ajusté à un niveau égal aux recettes de CVAE 2020), devrait renforcer structurellement

leurs ressources à moyen terme. Il leur permettra d'accroître leur effort dans le cadre du plan de relance national, notamment à travers un engagement de 20 Md€ de dépenses d'investissement dans le cadre des CPER 2021-2027².

2 Un contrat de plan État-région (CPER) est un document par lequel l'État et une région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de projets importants d'aménagement du territoire (création d'infrastructures, soutien à des filières d'avenir).