

Impact de la crise sanitaire sur les finances locales bloc communal : Analyse du baromètre n°3 au 31 décembre 2020-Impact de la crise du covid-19 sur les finances locales

Le « Baromètre n°3 au 31 décembre 2020-Impact de la crise du covid-19 sur les finances locales » a été publié le 25 février 2021 par Jean-René CAZENEUVE, président de la délégation aux collectivités territoriales.

Le baromètre a fait l'objet d'une conférence de presse dès sa publication. Ce baromètre a été réalisé sur la base des derniers comptes de gestion transmis par la DGFIP et qui incluent la journée complémentaire. Toutefois, le baromètre a été publié sans ces sources documentaires. Il n'était donc pas possible de réagir à la communication de JR CAZENEUVE.

Ces sources, à savoir les comptes de gestion 2020, ont été finalement communiqués par la DGFIP à l'AMF le 5 mars dernier. Les analyses ont donc pu être réalisées. Le baromètre n° 3 étudie les points suivants :

1. Les pertes de recettes induites par la crise sanitaire
2. L'évolution de l'autofinancement
3. Les aides de l'État en 2020 et 2021
4. La dette
5. L'impact de la crise sur l'investissement
6. Les perspectives sur l'évolution de la section de fonctionnement
7. Les perspectives sur l'investissement

Cette note relève un certain nombre de faiblesses dans les réflexions développées et propose l'analyse de l'AMF sur chacun de ces points.

Préalable sur les comptes de gestion communiqués : contrairement aux précédents, ces comptes incluent la journée complémentaire. Mais les informations communiquées restent partielles puisqu'il manque les budgets annexes ainsi que le compte de gestion des CCAS et des CIAS qui sont des éléments pourtant essentiels à l'analyse de l'impact de la crise sanitaire.

1. Sur les pertes de recettes

Le baromètre n° 3 indique en page 1 : « - L'impact de la crise sur les collectivités est d'environ 3,8 milliards d'euros [pour l'ensemble des collectivités] » :

<i>Toutes collectivités - en M€</i>	2020 (vs 2019)
Pertes de recettes fiscales (après garanties légales de l'Etat)	-1900
Pertes de recettes non fiscales	-2400
Total pertes de recettes	-4300
Hausse de recettes fiscales	2400
Total pertes de recettes nettes	-1900
Total dépenses nettes	-1900
Total impact	-3800

1.1. Les faiblesses de l'analyse du baromètre n°3 sur les pertes de recettes

Les éléments fournis ne présentent que des soldes et l'absence de la méthodologie utilisée pour calculer ces soldes ne permettent pas de s'assurer de la fiabilité des résultats. Ainsi, le montant des pertes de recettes fiscales et patrimoniales est réduit du montant des « garanties légales de l'Etat » sans que le montant de ces garanties apparaisse dans le tableau.

1.2. Analyse de l'AMF sur les pertes induites par la crise sanitaire

L'AMF demande :

- le montant des pertes brutes qui sont par définition des pertes non compensées par d'autres recettes ou garanties. L'estimation du montant des pertes brutes est essentielle à l'établissement d'un diagnostic partagé sur les effets de la crise. Ce montant des pertes brutes est aussi un élément de compréhension majeur pour estimer les effets de la crise sur certaines collectivités plus dépendantes du produit de certaines taxes ;
- la répartition des pertes par catégories de collectivités et plus particulièrement le montant pour le bloc communal.

2. Capacité d'autofinancement

Le baromètre n°3 indique pour le « **Bloc communal** : la fiscalité locale directe a permis, comme prévu, au bloc communal d'être relativement épargné par la crise. **Les RRF diminuent légèrement (1%) tandis que les DRF restent stables. Il existe une corrélation entre la taille des communes et l'impact de la crise** :: les villes les plus peuplées seraient ainsi plus fortement impactées que les communes rurales. Ainsi, d'après les données de la DGFIP, les RRF ont baissé de -1,3% pour les communes de moins de 3 500 habitants et de -2,3% pour les communes de plus de 3 500 habitants. De même, la capacité brute d'autofinancement (CAF brute) des communes de moins de 3 500habitants progresse de +1,5% tandis qu'elle baisse de -10,7% pour les autres communes. Une étude menée par l'association France Urbaine va également dans ce sens puisque les 78 collectivités étudiées montrent en moyenne une hausse des RRF entre 1 et 9% et une perte de CAF brute entre 20% et 30%. Cet écart d'impact s'explique notamment par la baisse des recettes tarifaires (-33,4% en moyenne) et d'occupation du domaine public (- 19,2% en moyenne) dont le poids est plus élevé dans les communes peuplées »

Le baromètre n°3 indique page 4« Alors que les associations d'élus craignaient une dégradation très forte de leur CAF, les mesures du Gouvernement ont considérablement limité les effets de la crise sur les collectivités. » :

Et le baromètre n°3 (page 5) conclut sur la capacité d'autofinancement (CAF) : « Ainsi, la baisse de la CAF des collectivités territoriales **est limitée à environ -10,5%, la ramenant proche de son niveau 2018**, et ce, avant même que l'ensemble des mesures gouvernementales ait produit leurs effets. »

Ensemble des collectivités - en Md€	Exécution définitive 2018	Exécution définitive 2019	2020 au 31/01/2021	Evolution 2018-2020
Dépenses réelles de fonctionnement (DRF)	170,9	172,9	171,0	0,1%
Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	202,3	207,6	205,7	1,7%
Epargne brute (CAF)	31,4	34,7	30,9	-1,5%
Dépenses réelles d'investissements	64,3	71,3	68,3	6,2%

Erreur de calcul
 $205,7 - 171,0 = 34,7$

2.1. Les faiblesses des analyses du baromètre n°3

➤ Alors que le Gouvernement tablait sur une hausse inédite de l'autofinancement du bloc communal (+36,6%), les dernières communications annoncent le contraire avec un effet de ciseaux sur le fonctionnement, à savoir une baisse de 1% des recettes de fonctionnement et une hausse de 1% des dépenses de fonctionnement. Le baromètre indique ainsi des évolutions de l'autofinancement suivantes :

- une hausse de 1,5% pour les communes de moins de 3500 habitants et une baisse de 10,7% pour les autres communes ;
- une perte de CAF brute entre 20% et 30% pour les 78 collectivités étudiées par France Urbaine.

Le baromètre omet cependant de donner le taux d'évolution de l'autofinancement des EPCI mais aussi de l'ensemble du bloc communal.

➤ Comparer 2020 avec 2018 n'a aucun sens d'un point de vue de l'analyse financière. En 2018, le montant de l'épargne brute est à analyser au regard du contexte de 2018 : 2018 a par exemple enregistré une forte hausse des investissements (+6,5%) ce qui n'est pas le cas en 2020. Il est en outre injustifié de choisir l'année qui convient pour limiter les impacts de la baisse : cette méthode ne conduit qu'à brouiller la mesure des effets de la crise.

➤ Sur les mesures prises ayant permis de contenir les effets de la crise, le baromètre semble incohérent et chiffre les pertes à 3,8 Md€ alors que la compensation est évaluée à moins de 550 M€ au total.

- Enfin, des erreurs de calculs sont à signaler :
 - dans la phrase de la page 4 « Une étude menée par l'association France Urbaine va également dans ce sens puisque les 78 collectivités étudiées montrent en moyenne une hausse des RRF entre 1 et 9% » : le mot « hausse » doit être remplacé par le mot « baisse » ;
 - les variations annoncées de 1% des dépenses et des recettes de fonctionnement ne se retrouvent pas dans les tableaux de la page 5 (recopié ci-dessus). En outre, la différence 2021 dépenses –recettes est fausse.

2.2. Analyse de l'AMF sur l'évolution de l'autofinancement du bloc communal

Les comptes de gestion du bloc communal tels que communiqués par la DGFIP révèlent une baisse de la CAF de 6,6%. Cette baisse de l'autofinancement est due à l'effet de ciseaux sur la section de fonctionnement pour les raisons suivantes :

- concernant les recettes de fonctionnement : 2020 enregistre une modération fiscale comme c'est souvent le cas lors des premières années de mandat. Cette modération fiscale s'est cependant accompagnée d'un moindre rendement sur les tarifs des services publics et un moindre rendement des taxes locales en lien avec le confinement et le ralentissement de l'activité économique notamment ;
- concernant les dépenses de fonctionnement, la hausse des dépenses est supérieure à celle des recettes en raison des nouvelles dépenses induites par la crise sanitaire : achats de masques, mise en place du protocole sanitaires, aides à la population, soutien aux entreprises locales, etc. Si la fermeture des services publics a généré des économies de fonctionnement, les charges fixes comme les dépenses de personnels, les contrats d'assurance, etc. ont été maintenues.

3. Les aides de l'État en 2020 et 2021 (pages 4, 7 et 8)

Le baromètre n°3 énumère les aides de l'Etat pages 4, et 8. Page 7, le baromètre n°3 chiffre le total des aides.

3.1. Les faiblesses des analyses du baromètre n°3

Aucun détail de calcul n'est donné sur le total des aides annoncé à 10,1 Md€ dont 4,5 Md€ d'aides au bloc communal.

3.2. Analyses de l'AMF sur les aides de l'Etat

- L'AMF demande les détails des montants annoncés et qui s'élèvent désormais à 10,1 Md€, leur répartition entre 2020, 2021 et 2022 ainsi que la cohérence de ce nouveau montant avec les précédentes annonces d'un montant global de 7 Md€ d'aides (Cf. annonce de J. GOURAULT de novembre 2020) ;
- L'AMF demande des précisions quant aux versements effectifs des aides en 2020. L'analyse des versements de la DETR et de la DSIL révèle une sous-consommation régulière des crédits de paiement à hauteur de 20% environ depuis plusieurs années alors que des collectivités ayant présenté des projets éligibles n'ont pas été retenues.

Sur le soutien à la relance, la totalité des montants autorisés par la troisième loi de finances pour 2020 et par la loi de finances pour 2021 s'élèvent à 1,6 Md€ pour la DETR et la DSIL en crédits de paiement pour 2021, soit des montants de crédits de paiement comparable à 2019 (1,552Md€).

DETR et DSIL : autorisations d'engagements et crédits de paiement – Comparaison à 2019

M€	AE ¹ LFR3	AE LF 2021	TOTAL AE 2021	CP 2021	Pour mémoire : CP 2020
DETR		1046	1046	888	901
DSIL	1 000	570	1570	626	527
DPV		150	150	129	124
Total	1000	1766	2766	1643	1552

Afin de suivre la consommation des crédits de paiement votés en lois de finances au titre de la DETR et de la DSIL, l'AMF demande, au-delà des enveloppes de versements attribués aux préfetures, le montant des versements effectifs réalisés en 2020 et la publication régulière des tableaux de bord des versements 2021. Ces informations sont indispensables à l'analyse de l'impact des engagements du Gouvernement en faveur de la relance.

¹ AE : Autorisations d'engagement

➤ Sur les aides à l'achat des masques, l'AMF rappelle que l'aide de l'Etat n'est intervenue que pour les achats réalisés à compter du 13 avril. Pour les achats antérieurs, l'aide de l'Etat a été de 0%. Il n'est donc pas exact d'affirmer que pour les achats de masques, l'aide de l'Etat a été de 50%.

4. Impact de la crise sur l'investissement

Sur l'investissement, le baromètre n°3 indique pour le bloc communal : « les dépenses d'investissement chutent fortement (-11,7%). Cette évolution n'est pas surprenante au vu de la tendance liée au cycle électoral, du report des élections municipales et des confinements successifs qui ont stoppé de nombreux secteurs d'activités (particulièrement le BTP). (...) Ainsi, sur le court-terme, le cycle électoral est le principal facteur de l'évolution des investissements locaux. »

Analyse de l'AMF sur l'évolution de l'investissement en 2020

Le baromètre consacre de longs développements aux effets du cycle électoral sur l'investissement (page 9), indiquant que le cycle électoral est « le principal facteur » la baisse de l'investissement en 2020.

Mais une première année de mandat enregistre une baisse moitié moindre que celle de 2020 : la baisse de 2020 est ainsi deux fois plus importante qu'en 2008 par exemple. Cette baisse de l'investissement en 2020 est cependant comparable à la baisse de 2014, première année du mandat précédent, mais aussi première année de baisse des dotations.

En 2020, à l'effet du cycle électoral s'ajoute ainsi l'effet des mesures prises pour faire face à la crise sanitaire (confinement, décalage du 2ème tour, décalage du vote des budgets et des taux à juillet...) pour expliquer la baisse des investissements.

5. Dette

Sur la dette, le baromètre n°3 indique que « Si les emprunts souscrits par les collectivités sont en hausse (+35%), ces chiffres ne nous donnent aucune indication sur le stock réel de dette. Il est possible que certains emprunts soient arrivés à échéance impliquant un besoin de recourir à des nouveaux emprunts. Cette augmentation des emprunts souscrits doit également être mise en regard avec la baisse des charges financières (- 8,5% en moyenne), qui indique un contexte favorable à l'emprunt pour investir. »

5.1. Les faiblesses du baromètre n°3 dans l'analyse de la dette

Contrairement à ce qu'indique le baromètre n°3, l'analyse des comptes de gestion permet de déduire le stock de dette par rapprochement du flux d'emprunt au montant de l'amortissement.

En outre, il est inexact d'affirmer que le besoin d'emprunter est généré par l'extinction des emprunts. et que le recours à l'emprunt nouveau provient probablement de ce que « certains emprunts soient arrivés à échéance impliquant un besoin de recourir à des nouveaux emprunts ».

C'est l'investissement qui est l'élément déclencheur de l'emprunt.

5.2. Analyse de l'AMF

Les nouveaux éléments communiqués par le baromètre n°3 ne donnent aucune information sur l'amortissement de la dette et la DGFIP n'a pas donné de détail sur l'emprunt. Il est cependant possible compte tenu de la forte baisse de l'investissement que le flux d'emprunt 2020 soit inférieur à l'amortissement de la dette, induisant ainsi une baisse de l'encours de dette pour le bloc communal.

6. Perspectives sur la section de fonctionnement

Le baromètre n°3 prévoit (Pages 5 et 6) :

« → A l'image de la reprise de l'activité rassurante lors du troisième trimestre 2020, on peut projeter qu'un **rebond de consommation** aura également lieu dès le retour à une situation normale ;

→ Une **moindre baisse des recettes fiscales**. Si, comme prévu, seules trois recettes fiscales sont amenées à diminuer en 2021 et 2022 (CVAE, CFE et taxe d'aménagement), elles baisseront moins qu'initialement prévu.

→ **Une partie des dépenses supplémentaires générées par la crise sont exceptionnelles** et ont d'ores et déjà eu lieu (...);

→ L'impact des mesures budgétaires votées lors de la LFI21 :

Le remplacement de la part régionale de CVAE par une fraction de TVA ;

La neutralisation de l'effet d'aubaine liée à la réforme de la fiscalité locale pour les EPCI et les départements ;

Les mesures de soutien aux collectivités votées pour l'année 2021.

L'ensemble de ces paramètres nous conduit à prendre l'hypothèse d'un rebond moins important. Un impact de la crise plus faible en 2020 implique un rebond moins prononcé en 2021 et 2022 et une pente de sortie plus douce. »

6.1. Les faiblesses du baromètre n°3 dans l'analyse de la section de fonctionnement

→ sur le rebond de la consommation : il convient de rester prudent et d'évaluer le rebond de la consommation en sortie de confinement en fonction de l'évolution du chômage ;

→ sur les recettes fiscales, le baromètre prévoit de fortes reprises en 2021 mais ne communique pas sur sa méthodologie quant aux évolutions annoncées. L'AMF ne partage pas ces prévisions, en particulier sur l'évolution du versement mobilité (-5%) ou sur l'octroi de mer (-4,6%) en 2021, etc. Enfin, il manque une analyse de l'évolution des recettes tarifaires.

→ Sur les dépenses supplémentaires générées par la crise, l'AMF regrette le manque de prudence du baromètre qui estime que « la plupart des dépenses ont déjà eu lieu ». Ces dépenses induites par la crise sanitaire ne sont pas ponctuelles et les collectivités locales continuent d'engager des dépenses sanitaires en 2021 par la mise en place de centre de vaccination par exemple, ou l'organisation de tests dans les écoles. On peut aussi rappeler que l'épidémie n'est pas terminée et que le protocole sanitaire continue de générer des dépenses et des actions ciblées d'aide aux personnes les plus démunies, aux personnes âgées ou isolées, etc.

→ Sur l'impact des mesures budgétaires votées lors de la LFI 2021, le baromètre n°3 semble présenter comme une réforme favorable aux EPCI « La neutralisation de l'effet d'aubaine liée à la réforme de la fiscalité locale pour les EPCI et les départements ».

Ajouter la compensation TH des EPCI dans les compensations de l'Etat pour faire face à la crise est bien maladroit. La modification de l'année de référence pour le calcul de la compensation TH prive en effet les collectivités d'une ressource d'environ 1,5Md€ dont près de 500 M€ pour les EPCI.

.2. Des lacunes

Le baromètre n°3 indique que « les départements connaissent le risque le plus fort puisque, malgré un soutien significatif de l'Etat, **l'effet ciseau n'est pas totalement écarté.** » (Page 7) et propose « Un observatoire, composé de plusieurs parties prenantes, pourrait jouer le rôle de tiers de confiance entre l'Etat et les collectivités ». (Page 8)

➤ Concernant les départements, le baromètre semble ignorer les interactions entre les budgets des départements et ceux des communes. L'AMF rappelle ainsi les effets des difficultés du département sur la situation financière des communes et le risque d'une réduction des subventions des départements aux communes pour le financement de projets communs.

➤ Sur la mise en place d'un Observatoire : l'AMF regrette que le baromètre n°3 ait été publié sans les sources documentaires ayant servi à l'écrire. Cette stratégie coupe court à tout échange et n'est pas de nature à permettre la confiance nécessaire à la mise en place d'un observatoire « composé de plusieurs parties prenantes ». En outre, le baromètre n°3 semble oublier l'existence de l'OFGL. Afin d'établir un bilan partagé sur les conséquences de la crise, l'AMF propose de recourir à l'OFGL.

6.3. Analyse de l'AMF sur l'évolution de la section de fonctionnement

L'AMF rappelle que le cycle électoral s'applique aussi à la section de fonctionnement, l'évolution de l'épargne connaissant notamment une progression en début de mandat pour préparer l'autofinancement nécessaire aux investissements à venir.

Concernant les recettes de fonctionnement, pour compenser les pertes induites par la crise sanitaire, mais aussi face aux réductions des marges de manœuvres sur les recettes fiscales, la fiscalité locale risque d'augmenter plus fortement qu'habituellement. Ce risque d'augmentation plus forte des taux pèse notamment sur le foncier bâti.

Il y a aussi un risque de réévaluation des tarifs pour financer les dépenses induites par la crise sanitaire : ces dépenses de fonctionnement engagées en 2020 ne sont pas ponctuelles, elles seront maintenues jusqu'à la fin de l'épidémie.

7. Perspectives sur l'investissement

Page 10, les perspectives du baromètre n°3 sur l'investissement sont les suivantes

« Les collectivités n'ont aujourd'hui aucune raison de ne pas investir :

→ L'ensemble des mesures de soutien ont permis aux collectivités en 2020 de préserver leur capacité d'autofinancement à un niveau proche de celui de 2018 ;

→ Elles disposent, pour 2021, de la visibilité nécessaire sur leurs recettes ;

→ Elles disposent d'un solde de trésorerie positif qui s'élève à 49,4 Md€ au 31 janvier 2021 (Contre 43,9Md€ au 31 janvier 2019) ;

→ L'accès à l'emprunt est facilité pour le secteur public local qui est globalement considéré comme peu risqué par les principaux établissements bancaires. Ces derniers leur offrent donc des conditions équivalentes à celles de l'Etat et bien meilleures que celles des entreprises. »

7.1. Les faiblesses des analyses du baromètre n°3 sur l'investissement

→ Sur les mesures de soutien : la préservation de la capacité d'autofinancement n'est pas due aux mesures adoptées puisque les pertes (3,8 Md€) ne sont arithmétiquement pas compensées par ces mesures (550 M€). Dans un document qui se présente comme une analyse financière, le terme « préservé » manque d'objectivité : l'autofinancement n'a pas été préservé puisqu'il a baissé. Sur ce point, l'AMF regrette l'absence d'analyse du baromètre sur les composantes de cette baisse.

En outre, l'essentiel des mesures de l'Etat concerne l'augmentation de la DSIL qui est fléchée sur l'investissement et sur des projets définis par l'Etat : il n'est donc pas exact d'affirmer que l'Etat soutient l'autofinancement qui est un solde de la section de fonctionnement.

L'AMF regrette cette vision jacobine de la gestion locale qui attribue le niveau de l'autofinancement aux mesures gouvernementales. L'AMF rappelle que le niveau de l'autofinancement en 2020 ne dépend pas des mesures gouvernementales mais des arbitrages des exécutifs locaux, des budgets tels que votés par les collectivités locales.

→ Sur la visibilité. La visibilité nécessaire ne peut être réduite à une seule année et le baromètre fait une nouvelle erreur d'analyse en limitant la visibilité nécessaire à l'année 2021 alors que les investissements sont financés sur plusieurs années. En outre 2021 cumule plusieurs réformes fiscales majeure avec la suppression de la TH, de 3,4 Md€ d'impôts économiques et la nationalisation des taxes locales sur l'électricité. Ce cumul des réformes sur une seule année bouleverse durablement le cadre de financement du bloc communal et ne favorise pas la prévision des recettes.

→ L'importance de la trésorerie est révélatrice de la stagnation de l'activité et est donc un effet du confinement à ce stade. C'est donc une erreur d'analyse de lier le montant de la trésorerie à l'évolution de l'investissement. Au contraire, l'évolution de l'investissement est inversement proportionnelle à celle de la trésorerie. Ainsi par exemple, certaines collectivités mettent souvent en place une trésorerie zéro qui se combine avec une politique d'investissement dynamique.

→ L'accès à l'emprunt conditionne aussi l'investissement. La crise sanitaire n'a eu en effet aucune conséquence sur le marché de l'emprunt. Il est donc maladroit d'indiquer que « l'accès à l'emprunt est facilité », laissant supposer que des mesures seraient à l'origine de cette facilité d'accès à l'emprunt.

7.2. Analyse de l'AMF sur l'investissement

C'est à ce moment de l'analyse que le baromètre n°3 aurait dû développer l'impact du cycle électoral sur l'investissement, et non, comme précédemment pour justifier l'essentiel de la baisse de l'investissement enregistrée en 2020.

Le cycle électoral donne en effet le rythme de croissance de l'investissement. Les deux premières années du mandat sont traditionnellement consacrées à la préparation des décisions : les principaux arbitrages sont fixés en début de mandat et le programme d'investissement déterminé. Les dernières années du mandat enregistrent la montée en charge des réalisations et débloquent les financements des projets définis en début de mandat.

La progression de l'investissement se déroule ainsi sur la durée du mandat, ou en milieu de mandat pour les plus petites collectivités.

L'enquête de l'AMF réalisée en partenariat avec la Banque des Territoires révèle que sur l'année 2020, les investissements n'ont pu être réalisés et qu'il faut s'attendre à une baisse de l'investissement local estimée à plus de 10% environ pour le bloc communal.

Les communes et intercommunalités annoncent que des arbitrages devront être opérés au regard de la baisse prévisionnelle des ressources fiscales et de la baisse du versement transport. En effet, la majorité des recettes fiscales dites de flux, prenant en compte avec une année de retard l'impact de la crise en 2020 (TVA, TICPE, CVAE) auront un impact sur les budgets en 2021.

En outre, cette pandémie de la Covid-19 est à l'origine de nouvelles contraintes et obligations en termes d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail, et continue de générer des surcoûts importants d'exécution des marchés publics.

Les communes et intercommunalité ont cependant majoritairement prévu de maintenir leurs prévisions et de décaler la réalisation des investissements à 2021. Pour 2021, hors report des projets 2020, c'est aussi une tendance au maintien des projets qui est envisagée, les collectivités indiquant qu'il est nécessaire de soutenir leur territoire. Cette tendance s'inscrit dans les actions menées par l'ensemble du bloc communal depuis le début du confinement pour venir en aide aux populations et soutenir le tissu économique.