

Synthèse des principaux résultats de l'enquête relative aux conséquences de la crise sanitaire sur les finances du bloc communal

Conférence de presse du 3 mai 2021 à 15h

Malgré l'impact financier de la crise sanitaire, les collectivités veulent maintenir leurs investissements en 2021

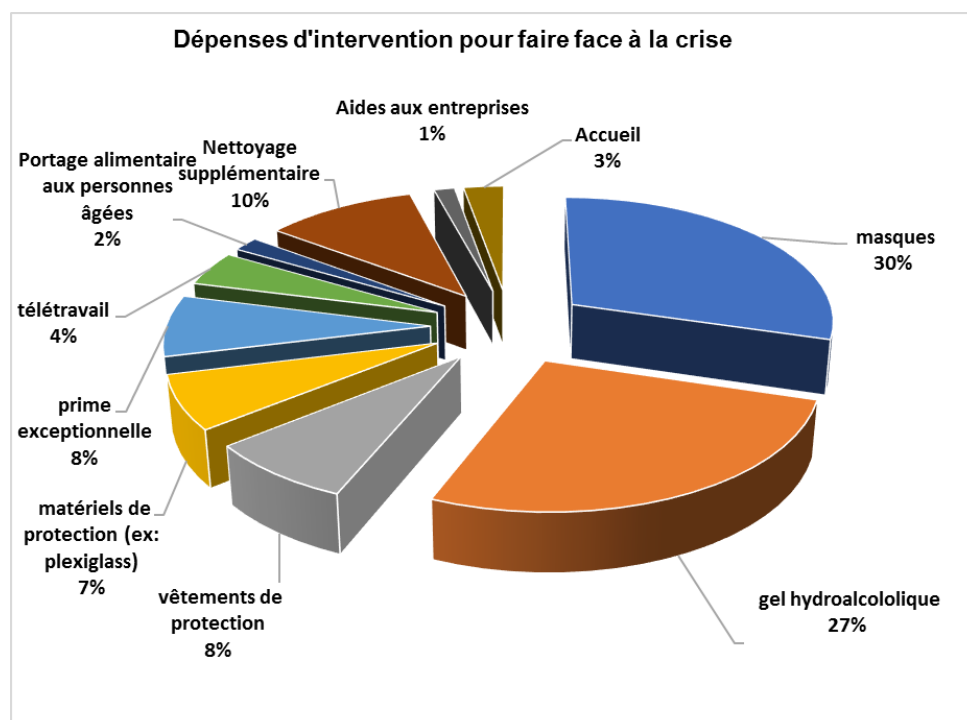
Cette note propose une synthèse des principaux résultats de l'enquête, réalisée par l'AMF avec la Banque des Territoires, relative aux conséquences de la crise sanitaire sur les finances du bloc communal ainsi que le résumé de l'impact de la crise sur la section de fonctionnement (I) et l'investissement (II)

I. Un effet de ciseaux sur le fonctionnement

1. La crise sanitaire a généré des dépenses d'intervention dans le domaine sanitaire, qui s'ajouteront durablement aux autres dépenses de fonctionnement

a. 2020 enregistre des dépenses d'intervention inédites

Les communes et leurs groupements ont engagé des dépenses pour protéger la santé des citoyens et soutenir les habitants, associations et entreprises mises à l'arrêt. La taille de la collectivité n'a que très peu d'influence sur la nature de ces dépenses, si ce n'est l'aide économique qui a été portée principalement par les EPCI.



b. Ces dépenses d'intervention d'un nouveau genre s'ajouteront durablement aux autres dépenses de fonctionnement

- **En 2020, l'évolution des dépenses de fonctionnement a cependant été contenue**

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.

Mais en 2020 la fermeture des services a généré des économies. 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. La baisse des achats de biens et services est en lien avec l'effondrement des investissements : un investissement génère entre 1 % et 4 % de frais de fonctionnement supplémentaires nécessaires au fonctionnement des nouveaux équipements.

Au total, en 2020, la montée en charge de ces nouvelles dépenses d'intervention a été compensée par l'annulation d'autres dépenses due à de la fermeture des services publics et par des frais de fonctionnement réduits en raison de la baisse des investissements.

- **À partir de 2021, ces nouvelles dépenses d'intervention s'ajoutent aux autres dépenses**

Cependant, la pandémie a créé de nouvelles contraintes et obligations en termes d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail, et continue de générer des surcoûts importants dans l'exécution des marchés publics.

À partir de 2021, ces dépenses d'intervention perdurent avec la crise sanitaire. Elles s'ajoutent aux autres dépenses induites par la réouverture des services. Toute chose égale par ailleurs, l'ensemble des dépenses de fonctionnement risque ainsi d'augmenter à due concurrence.

Le bloc communal est désormais amené à intervenir dans le domaine de la santé alors que la compétence appartient à l'État. L'ensemble de ces évolutions risque de renforcer durablement les charges du bloc communal.

2. Les pertes de recettes induites par la crise sanitaire

a. Le maintien des taxes foncières et la baisse des autres recettes...

Les taxes foncières (taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe sur le foncier non bâti) n'ont pas subi l'impact de la crise.

Mais selon l'enquête, les autres recettes fiscales, notamment celles assises sur l'activité économique, devraient subir une perte de produit.

S'agissant des activités liées à l'économie, les activités marchandes exercées sur le domaine public ont été fortement limitées ou interdites sur plusieurs mois. Ainsi, les recettes d'occupation du domaine public ont été réduites à due concurrence.

S'agissant des pertes de recettes tarifaires, elles sont engendrées par la fermeture, pendant la durée du confinement et du couvre-feu, des établissements publics culturels (musées, châteaux, salles de spectacle, cinémas), touristiques (campings ...), sportifs, scolaires et périscolaires. Ces recettes pourraient donc chuter de près d'un tiers pour la moitié des collectivités du bloc communal.

b. ... ont conduit à une baisse des recettes de fonctionnement

Les taxes foncières (taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe sur le foncier non bâti) ont limité la baisse des recettes de fonctionnement. Ces recettes représentent en effet près de 57 % des impôts et taxes de la section de fonctionnement. Toutefois, leur rendement a été limité car l'année 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 des tarifs des services publics et de certaines taxes locales en raison notamment du confinement et du ralentissement de l'activité économique. Au total, les recettes de fonctionnement devraient donc baisser en 2020. L'AMF a estimé le montant global des pertes brutes et des dépenses induites par la crise à environ 6 Md€ sur 3 ans.

3. Conséquences sur l'autofinancement

Habituellement, l'effet de ciseau se définit par des dépenses qui augmentent plus que les recettes. Mais en 2020, les recettes de fonctionnement diminuent plus que les dépenses. La crise a donc généré un effet de ciseaux aux caractéristiques inédites. Ainsi, l'autofinancement du bloc communal devrait donc se réduire.

Remarque sur les comparaisons avec 2018, telles que réalisées par le gouvernement et le Baromètre n°3 de Jean-René CAZENEUVE, président de la Délégation aux collectivités territoriales, « *Impact de la crise du covid-19 sur les finances locales* », publié le 25 février 2021.

Comparer l'autofinancement 2020 avec 2018 n'a aucun sens du 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 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. Cette comparaison laisse entendre que le confinement, le retard dans le vote des budgets et la crise en général n'auraient finalement aucun impact sur l'autofinancement puisque son montant est comparable à 2018.

4. Les perspectives : un risque accru de variations de la pression fiscale

a. L'effet de ciseaux pourrait se poursuivre en 2021 et en 2022 ...

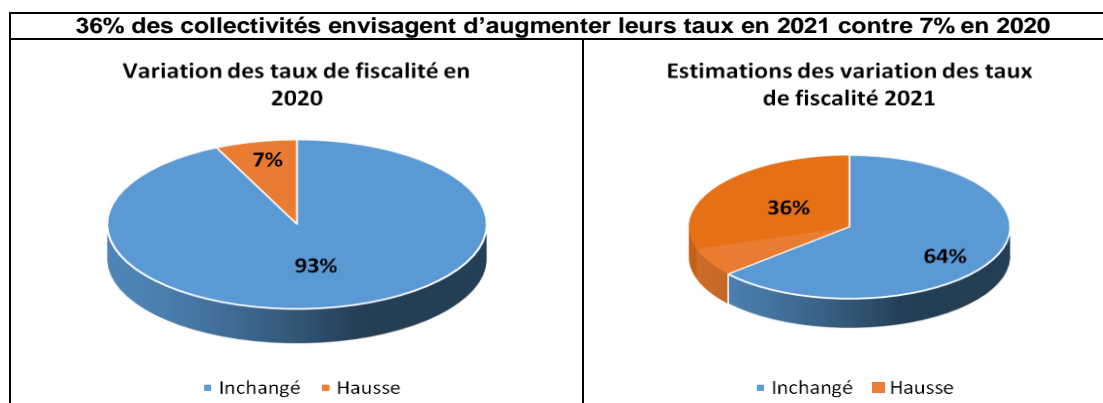
- Concernant l'évolution des dépenses, les dépenses induites par la crise sanitaire ne sont pas ponctuelles, elles seront maintenues jusqu'à la fin de l'épidémie alors que les collectivités ne pourront plus compter sur des économies générées par la fermeture des services au public ;

- Concernant l'évolution des recettes, 2021 cumule plusieurs réformes fiscales majeure avec la suppression de la taxe d'habitation (TH), le prélèvement du produit de TH issu de l'augmentation des taux en 2018, la suppression de 3,4 Md€ d'impôts économiques et la nationalisation des taxes locales sur l'électricité. S'ajoute enfin la suppression de la taxe funéraire. Ce cumul des réformes, qui plus est sur une seule année, ainsi que la réduction continue des marges de manœuvre des ordonnateurs locaux bouleversent durablement le cadre de financement du bloc communal et ne favorise pas la prévision des recettes.

b. d'où un risque d'évolution des taux de fiscalité locale même si une majorité de collectivités souhaite maintenir leur niveau de fiscalité.

Sur l'évolution de la fiscalité, une part plus importante des collectivités craint de devoir actionner le levier fiscal. Toutefois, 64% des réponses à l'enquête vont dans le sens du maintien des niveaux de fiscalité.

Elles indiquent aussi manquer de visibilité dans cette période de suppression continue des taxes remplacées par des dotations et sur lesquelles les exécutifs locaux n'ont plus de marge de manœuvre pour adapter les financements aux projets.



II. Investissements : malgré l'impact financier de la crise, les collectivités veulent maintenir l'investissement

1. Que s'est-il passé en 2020 ? Une baisse de l'investissement plus de deux fois plus forte qu'une première année de mandat habituel

a. Les résultats de l'enquête indiquent une baisse de l'investissement qui serait bien supérieure à 10 % en 2020 pour le bloc communal

Les conséquences de la crise sanitaire (confinement, décalage du 2^e tour, décalage du vote des budgets et des taux à juillet...) expliquent la baisse des investissements. La crise sanitaire ayant retardé les élections, et par suite le vote des budgets primitifs, le lancement des programmes d'investissement a été retardé.

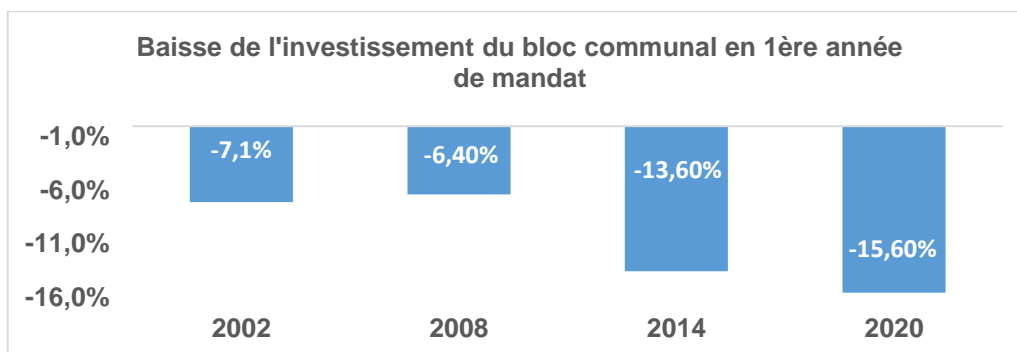
En outre, en raison des confinements, certaines entreprises choisies pour les travaux ont rencontré des difficultés pour respecter leur planning et n'ont pu réaliser les travaux commandés.

En 2020, les collectivités du bloc communal évoquent ainsi des difficultés à poursuivre leurs travaux d'investissement en raison des disponibilités réduites des entreprises et des problèmes d'approvisionnement de leurs fournisseurs.

b. Une baisse de l'investissement inédite

La comparaison de 2020 à 2014 faite par le gouvernement 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 %, la baisse de 2020 est ainsi plus de deux fois plus importante qu'en 2008 et 2002 :**



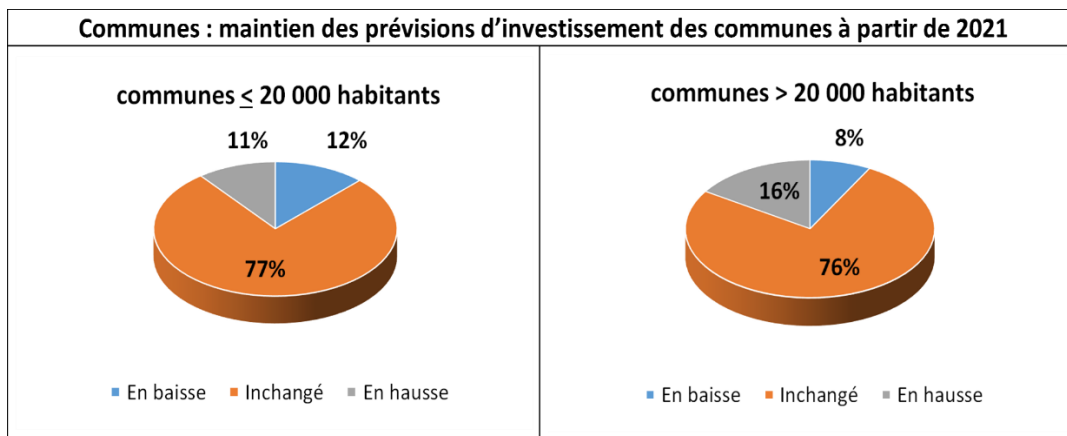
2. Perspectives

a. La relance dépendra des investissements des communes qui portent 63 % des investissements du bloc communal...

Les deux tiers de l'investissement sont portés par le bloc communal et plus particulièrement par les communes. Cette donnée est essentielle à l'analyse de la crise et aux mesures devant être mises en œuvre pour soutenir la reprise.

Selon l'enquête, les communes et intercommunalités ont majoritairement prévu de maintenir leurs prévisions d'investissements et de décaler leur réalisation 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 de la crise pour venir en aide aux populations et soutenir le tissu économique.



Commentaire du graphique : la répartition entre + de 20 000 et – 20 000 hab. est importante car ce sont les communes de 20 000 hab. et moins qui portent l'essentiel de l'investissement.

Plus de 3/4 des communes maintiennent leurs prévisions.

Pour les EPCI, 2/3 d'entre eux maintiennent aussi leurs prévisions (graphique non affiché et à consulter dans le document complet).

b. ...mais la rigidité et la multiplication des procédures ralentissent la mise en œuvre des projets.

Concernant la DETR¹ et la DSIL² :

Sur les appels à projets, cette mécanique exclue de nombreuses communes.

Sur le fléchage des dotations d'investissement, la procédure laisse de côté des investissements indispensables à la reprise comme le rachat de murs commerciaux pour faire face à la menace de disparition de nombreux petits commerces de centre-ville, ou l'éclairage public. Le fléchage des dotations d'investissement ralentit la relance en excluant des investissements pouvant être immédiatement mis en œuvre.

L'attribution des subventions au titre de la DSIL relève du préfet de région, et des préfets de département pour la DETR. Même si les préfets de département peuvent être utilement associés au recensement et à la pré-sélection des dossiers, c'est le préfet de région qui reste décisionnaire pour les attributions de DSIL, rallongeant ainsi le circuit de la décision. Cette démultiplication des décideurs est ressentie par les collectivités comme rendant plus complexe le dispositif et comme ralentissant la mise en œuvre des projets.

c. Le soutien à l'autofinancement du bloc communal aurait permis la mobilisation immédiate des financements

Pour mémoire, le succès du plan de relance de 2009 est dû à l'avancement du FCTVA, ressource libre d'emploi, facilement mobilisable et donc comparable à l'autofinancement. Ce résultat a d'ailleurs été confirmé par la dernière analyse de l'AMF et de la Banque des Territoires de novembre 2020 « Analyse financière des communes et des EPCI - Les leviers de l'investissement » (Conférence de presse du 1^{er} décembre 2020).

Ainsi, en remplacement des mesures multiples tendant à contrôler l'investissement, l'AMF avait proposé l'avancement d'un an du FCTVA. L'avancement d'un an du versement du FCTVA pour les collectivités relevant actuellement du versement en N+2 a un coût évalué à 1,5 Md€, soit un montant équivalent à toutes les mesures aujourd'hui mises en place.

¹ DETR : Dotation d'équipement des territoires ruraux

² DSIL : Dotation de soutien à l'investissement local

Au-delà, la gouvernance des finances publiques via un pacte de stabilité État-collectivités doit être envisagée 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 ce qui faciliterait le déploiement des investissements.

Pour aller plus loin sur les travaux de l'AMF

A propos de la commission Finances et fiscalité de l'AMF

La commission Finances et fiscalité est co-présidée par Philippe LAURENT, secrétaire général de l'AMF et Antoine HOMÉ, vice-président. Par des réunions bimensuelles, la commission a pour vocation de permettre aux élus de partager leurs préoccupations spécifiques, d'échanger et de faire part de leurs expériences.

Elle examine les projets et propositions de lois, et de règlements et fait part de ses propositions. Sur la base de ses propositions, plusieurs avancées ont été obtenues comme dernièrement la prise en compte de l'évolution des bases dans les dispositifs de compensation de taxes supprimées, ou dans l'élaboration du dispositif d'automatisation du FCTVA.

Enfin, chaque réunion de la commission des Finances de l'AMF fait l'objet d'un relevé de décisions transmis au Bureau de l'AMF et participe ainsi à l'élaboration des positions de l'AMF en matières de finances et fiscalité locales.

Prochaines publications

- **Analyse financière des communes et des intercommunalités en 2021**

Pour accéder à la publication 2020 sur les leviers de l'investissement : <https://www.amf.asso.fr/documents-analyse-financiere-communes-epci-les-leviers-investissement/40422>

- **Analyse de la situation financière des communes et intercommunalités de Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion**

Pour accéder à la publication 2020 : <https://www.amf.asso.fr/documents-analyse-comptes-gestion-communes-epci-guadeloupe-guyane-martinique-mayotte-la-reunion/40517>

- **Indice de prix des dépenses communales**

Pour accéder à la publication 2020 de l'indice de prix des dépenses communales <https://www.amf.asso.fr/documents-indice-prix-depenses-communales-2020/40424>