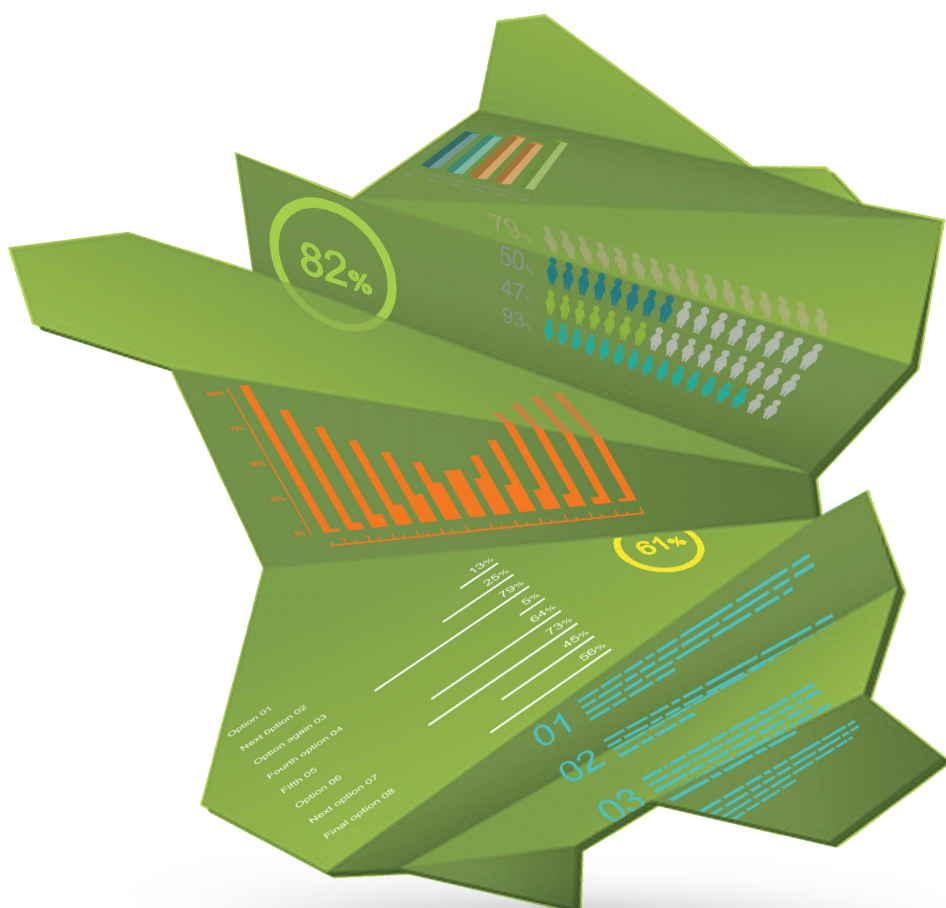


LES FINANCES LOCALES

NOTE DE CONJONCTURE

TENDANCES 2020

PAR NIVEAU DE COLLECTIVITÉS LOCALES



COLLECTIVITES
LOCALES

SOMMAIRE

ENVIRONNEMENT
MACROÉCONOMIQUE
P 3

FINANCES PUBLIQUES
P 4

FINANCES LOCALES
EN 2020 - P 5-12

PERSPECTIVES
P 13

PLAN DE RELANCE
P 14

RÉGIONS - P 15-17

DÉPARTEMENTS - P 18-20

BLOC COMMUNAL - P 21

COMMUNES - P 22-23

GROUPEMENTS - P 24-26

ÉVOLUTION DES
FINANCES LOCALES
DEPUIS 5 ANS - P 27

LES FINANCES LOCALES EN QUELQUES LIGNES

" CELA S'APPELLE L'AURORE... "*

Pierre Dac disait déjà que « les prévisions sont difficiles, surtout lorsqu'elles concernent l'avenir » ; combien avait-il raison ! Car en n'écartant pas l'an dernier l'hypothèse d'une période compliquée pour les finances locales, nous pensions qu'elle résulterait essentiellement d'un contexte d'incertitudes ; la crise sanitaire est venue brutalement amplifier celles-ci.

Les collectivités locales ont, dans leur globalité, abordé le choc dans la situation financière favorable escomptée en fin de mandat : un autofinancement record, un niveau d'investissement en forte hausse pour la troisième année consécutive, en lien avec le calendrier classique du cycle électoral municipal, une dette toujours maîtrisée qui n'aura pas empêché une augmentation du recours à l'emprunt justifiée par des taux d'intérêt continûment faibles ; et, en dépit d'une légère accélération, la continuité dans le pilotage des dépenses de fonctionnement dont le rythme a respecté, pour la deuxième année consécutive, le plafond posé par la loi de programmation des finances publiques.

Ces éléments se sont avérés nécessaires pour permettre au monde local de faire face aux conséquences d'une crise inédite : charges imprévues - et pérennes à ce jour - relatives à la protection sanitaire des populations et des agents territoriaux, comme aux dépenses d'adaptation des équipements publics et au surcoût des marchés de travaux ; contributions financières aux secteurs économique et social touchés par l'interruption brutale de leur activité, certains domaines restant en péril alors même qu'ils intéressent au plus près les territoires (tourisme, culture, etc.) ; et, dans près d'un cinquième des communes et intercommunalités comme dans les régions ou la grande majorité des départements, chute significative d'une partie des ressources fiscales ou domaniales.

Grâce aux décisions prises par l'État, cette dernière sera pour l'essentiel compensée, de même que pourront être étalées les dépenses exceptionnelles. Ceci nous permet d'anticiper en fin d'exercice 2020, certes une baisse importante de l'autofinancement, mais aussi un niveau d'investissement non négligeable correspondant à la fois au terme des mandats départementaux et régionaux, aux interventions liées à la crise et aux premiers effets du plan de relance, en dépit des répercussions sur les processus décisionnels de la mise en place tardive des nouvelles équipes du bloc communal.

Mais ces premiers rayons de soleil, venant après plusieurs mois d'obscurité budgétaire, ne préfigurent pas la clarté du jour, car celle-ci dépendra d'éléments par certains aspects contradictoires. Ainsi de l'éventuelle compensation des pertes de recettes prévisibles en 2021 ou 2022 (CVAE en particulier) comme du changement de paradigme fiscal induit par la suppression de la taxe d'habitation et la réduction des impôts dits « de production » ; ainsi de la refonte des dispositifs de péréquation rendue inévitable par l'obsolescence des indicateurs et la cristallisation excessive des situations ; ainsi de l'adaptation des territoires à la transition écologique et aux changements de comportements qu'accélérera sans nul doute la crise sanitaire ; ainsi enfin de la manière dont l'inévitable redressement des comptes publics sera, à plus ou moins court terme, opéré par les différents acteurs et des contraintes que la loi prévoira pour chacun d'eux.

C'est dire que, sur un terrain qu'on aurait pu craindre plus dévasté, la résilience et l'imagination des collectivités locales, mais aussi une nouvelle culture du dialogue entre celles-ci et l'État, devront être au rendez-vous pour affronter les nouveaux défis financiers qui attendent le monde local.

* Texte final d'Electre, de Jean Giraudoux : « Comment cela s'appelle-t-il, quand le jour se lève, comme aujourd'hui, et que tout est gâché, que tout est saccagé, et que l'air pourtant se respire, et qu'on a tout perdu, que la ville brûle, que les innocents s'entre-tuent, mais que les coupables agonisent, dans un coin du jour qui se lève ? - Cela a un très beau nom, femme Narsès. Cela s'appelle l'aurore. »

ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE

La crise sanitaire a conduit à une contraction du PIB sans précédent en temps de paix (- 18,9 % sur un an au 2^{ème} trimestre). Une fois les contraintes du confinement progressivement desserrées, la consommation a nettement rebondi. Les achats de biens des ménages ont retrouvé dès le mois de juin leur niveau de février. Ce rebond reflète toutefois un rattrapage des achats qui n'avaient pu se faire durant le confinement et des décisions anticipées suite notamment à des remises très importantes effectuées par les constructeurs automobiles. Ce sursaut de la consommation pourrait donc se tempérer par la suite. En outre, il n'a pas entraîné un redressement comparable de la production industrielle ; la demande a en effet été surtout satisfaite par un écoulement des stocks. Par ailleurs, un net repli de l'investissement des entreprises est à attendre cette année. Au total, le PIB pourrait enregistrer un recul proche de 9 % en moyenne sur l'année 2020. Même s'il affichait une forte hausse l'an prochain, le niveau d'activité d'avant la crise sanitaire ne serait pas retrouvé avant fin 2021-début 2022. En conséquence, l'inflation resterait très contenue. La BCE devrait donc continuer à mener dans les mois à venir une politique monétaire très accommodante qui pèserait sur les taux d'intérêt.

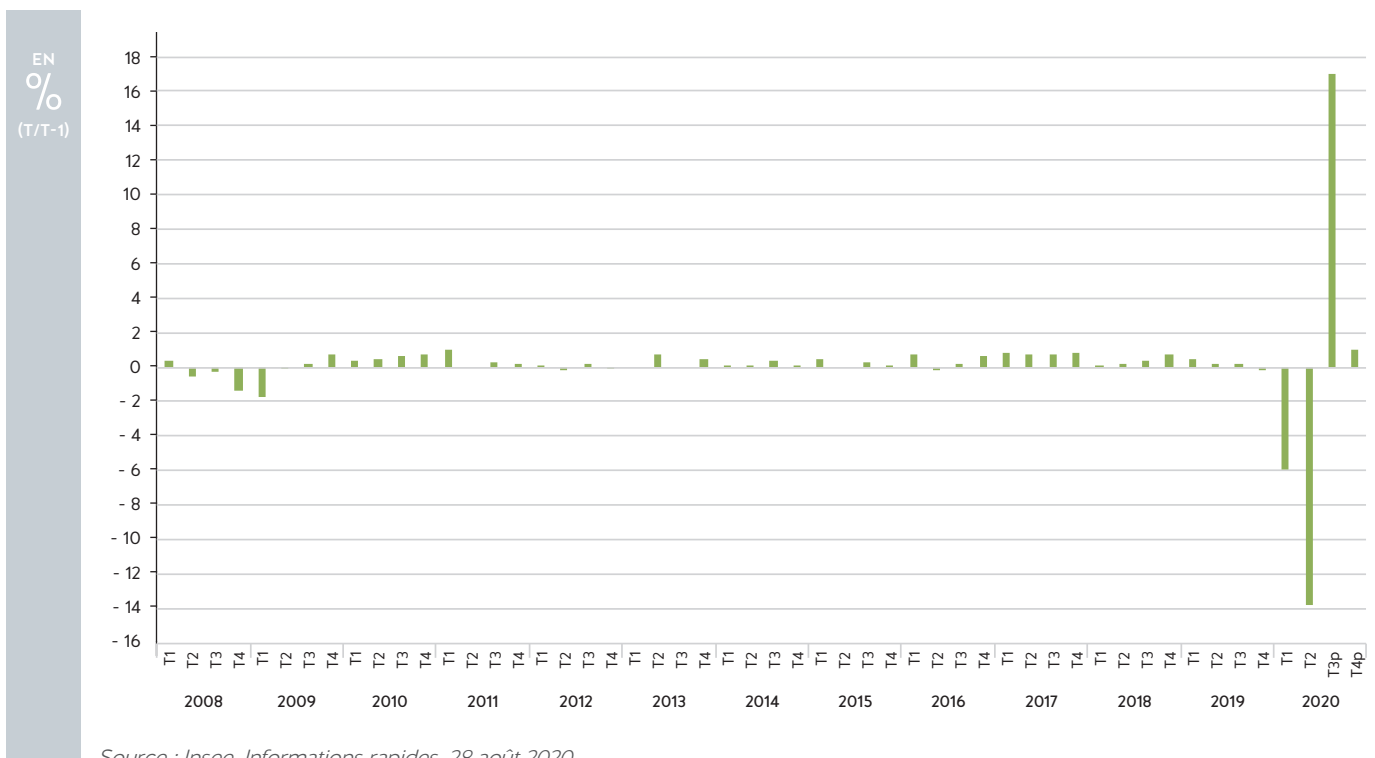
SYNTHÈSE DES PROJECTIONS FRANCE

| En % | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|------|-------|------|
| Croissance du PIB réel | 1,5 | - 8,7 | 7,4 |
| Indice des prix à la consommation harmonisé | 1,3 | 0,5 | 0,6 |
| Taux de chômage (BIT, France entière, en % de la population active au T4 de l'année) | 8,4 | 9,1 | 11,1 |

Source : Insee en 2019 puis projections Banque de France (Projections macroéconomiques - Septembre 2020).


ÉVOLUTION DU PIB EN FRANCE

© La Banque Postale Collectivités Locales



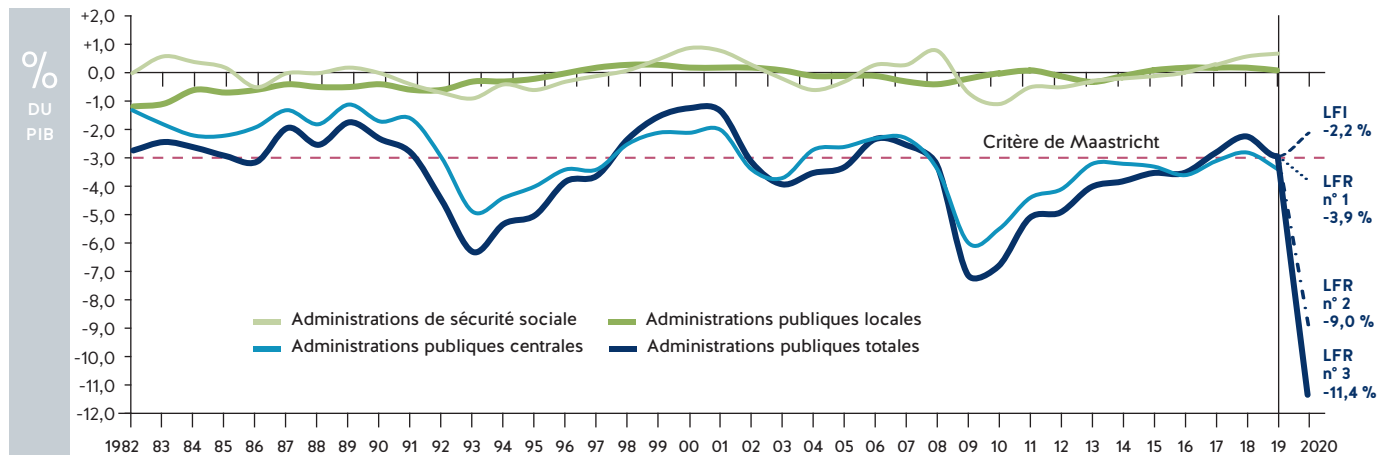
Source : Insee, Informations rapides, 28 août 2020.

FINANCES PUBLIQUES

Envoyé en préfecture le 18/03/2021
 Reçu en préfecture le 18/03/2021
 Affiché le 
 ID : 076-247600588-20210316-20210316_4-DE

LE DÉFICIT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

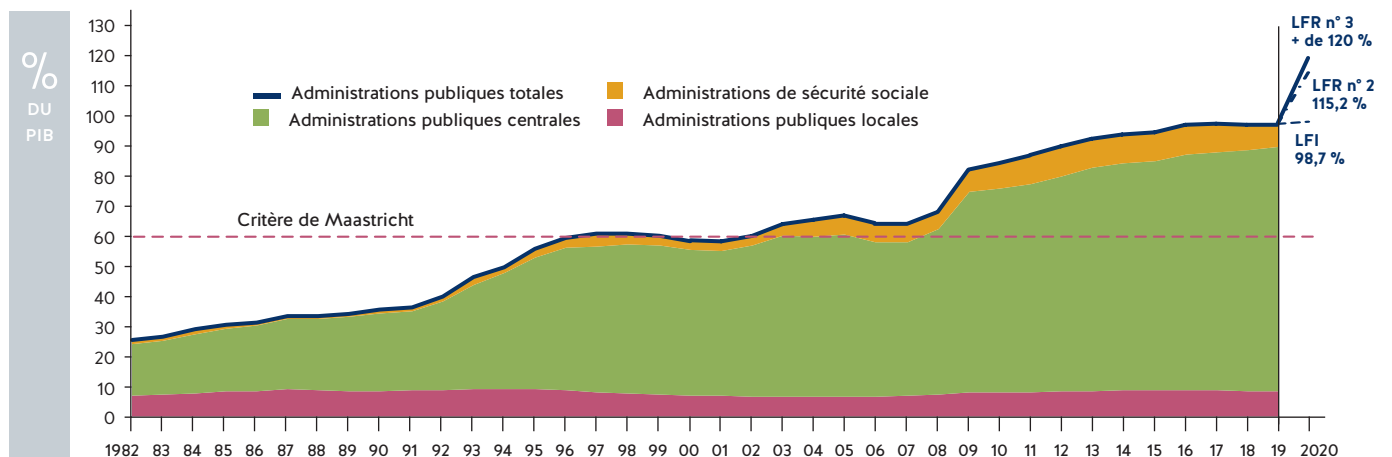
© La Banque Postale Collectivités Locales



Sources : Insee (Comptes nationaux Base 2014) puis LFI 2020 et Rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale dans le cadre du PLFR n°3 (juillet 2020).

LA DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

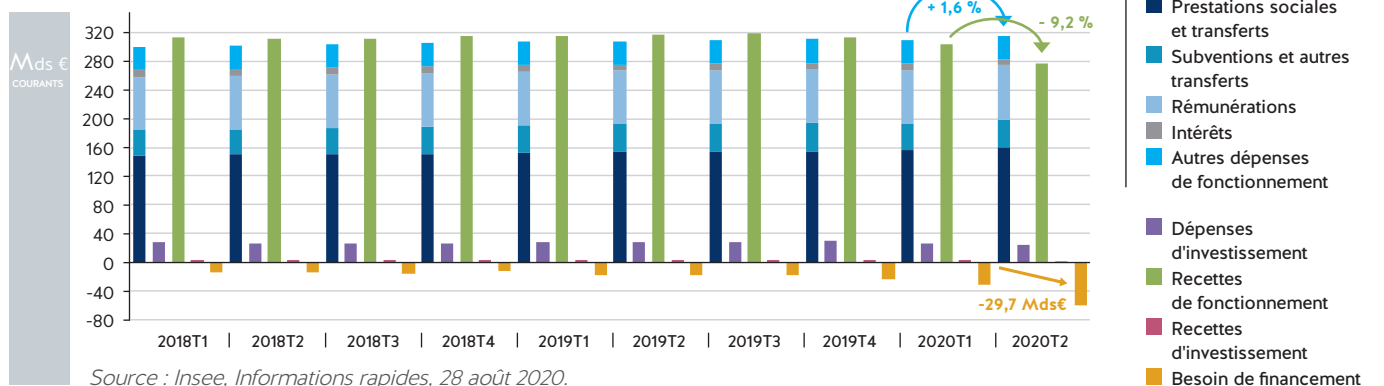
© La Banque Postale Collectivités Locales



Sources : Insee (Comptes nationaux Base 2014) puis LFI 2020 et Rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale dans le cadre du PLFR n°3 (juillet 2020).

DÉPENSES, RECETTES ET BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

© La Banque Postale Collectivités Locales



Source : Insee, Informations rapides, 28 août 2020.

Décomposition des dépenses de fonctionnement :

- Prestations sociales et transferts
- Subventions et autres transferts
- Rémunérations
- Intérêts
- Autres dépenses de fonctionnement
- Dépenses d'investissement
- Recettes de fonctionnement
- Recettes d'investissement
- Besoin de financement

Au deuxième trimestre 2020, le déficit des administrations publiques se creuse à hauteur de 59,7 milliards d'euros, soit 11,6 % du PIB (après 5,2 % au trimestre précédent et 2,8 % un an plus tôt) sous l'effet conjugué d'une forte baisse des recettes en lien avec le recul de l'activité économique et d'une hausse des dépenses de fonctionnement (les prestations sociales sont en augmentation du fait de l'activité partielle, et les subventions également, en lien avec la mise en place du Fonds de solidarité).

| SECTION DE FONCTIONNEMENT | 19/18 % | 2019 Mds € | 20/19 % | 2020p Mds € |
|---------------------------------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1) | + 2,7 | 228,6 | - 2,0 | 224,1 |
| Recettes fiscales | + 3,7 | 152,8 | - 2,1 | 149,5 |
| Dotations et compensations fiscales | + 0,4 | 34,5 | + 2,3 | 35,3 |
| Participations | + 4,1 | 10,1 | + 2,3 | 10,3 |
| Produit des services | + 3,3 | 17,6 | - 10,4 | 15,8 |
| Autres | - 3,4 | 13,6 | - 3,8 | 13,1 |
| DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2) | + 1,7 | 189,3 | + 1,4 | 191,9 |
| Dépenses de personnel | + 1,6 | 66,8 | + 1,5 | 67,9 |
| Charges à caractère général | + 3,2 | 41,0 | + 2,9 | 42,1 |
| Dépenses d'intervention | + 1,2 | 74,0 | + 0,6 | 74,4 |
| Autres | + 4,2 | 3,6 | + 5,6 | 3,8 |
| Intérêts de la dette | - 5,7 | 3,9 | - 6,4 | 3,6 |
| ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2) | + 8,3 | 39,3 | - 18,1 | 32,2 |
| ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8) | + 13,9 | 23,0 | - 31,1 | 15,8 |

| FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT | 19/18 % | 2019 Mds € | 20/19 % | 2020p Mds € |
|--|---------------|--------------|--------------|--------------|
| DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4) | + 13,4 | 60,4 | - 5,8 | 56,9 |
| financées par : | | | | |
| • Autofinancement (5)=(3)-(9) | + 16,0 | 39,6 | - 14,7 | 33,8 |
| • Recettes d'investissement (6) | + 6,5 | 20,6 | + 7,4 | 22,1 |
| • Flux net de dette (7) = | - | + 0,3 | - | + 1,1 |
| - Emprunts nouveaux* | + 3,9 | 16,7 | + 4,6 | 17,5 |
| - Remboursements* (8) | + 1,2 | 16,3 | + 0,1 | 16,4 |
| VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9) | - | - 0,2 | - | - 1,6 |
| ENCOURS DE DETTE au 31/12 | + 0,2 | 175,0 | + 0,6 | 176,1 |

Budgets principaux et budgets annexes consolidés des flux croisés

* hors opérations financières

p : prévisions

(9) = (3)+(6)+(7)-(4)

Communes, groupements à fiscalité propre, départements et régions/collectivités territoriales uniques.

Les résultats financiers atteints en 2019 par les collectivités locales sont l'illustration de leur capacité à absorber les différentes réformes survenues ces dernières années (baisse des dotations, suppression progressive de la taxe d'habitation, dispositif de contractualisation). Les niveaux d'autofinancement et d'investissement enregistrent des points hauts avec en parallèle une dette quasi-stable. Fortes de ces marges de manœuvre financières retrouvées, les collectivités du bloc communal pouvaient entamer sereinement leur nouveau mandat, les départements et les régions terminer le leur, et ensemble, relever le nouveau défi de la réforme fiscale. **La crise sanitaire est venue remettre en cause la pérennité de ces fondamentaux sains.**

L'année 2020 qui devait être une année de consolidation sera une année de fragilisation, avec en toile de fond une accentuation des disparités, la crise ne touchant pas uniformément tous les secteurs de l'économie et donc tous les territoires. À des dépenses de fonctionnement en hausse (et ce malgré des économies réalisées) se superposent des recettes fiscales et tarifaires en repli, entraînant une contraction nette de l'épargne et un nouveau recul des dépenses d'équipement, certes attendu, mais pas dans les proportions qui s'annoncent. En revanche, la forte hausse des subventions versées, en fonctionnement mais surtout en investissement, démontre **la capacité et la volonté de soutien des collectivités locales à leurs territoires**, populations, entreprises ou associations.

■ UN RALENTISSEMENT DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN TROMPE L'ŒIL

En 2020, **les dépenses de fonctionnement des collectivités locales progresseraient de 1,4 %**, pour atteindre 191,9 milliards d'euros, soit un ralentissement par rapport à 2019 (+ 1,7 %). Cette évolution intègre cependant **le transfert du financement de l'apprentissage** aux branches professionnelles (- 1,6 milliard d'euros de dépenses pour les régions). **Hors cet impact, la progression serait de 2,2 %**, soit la hausse la plus élevée depuis 2014. Cette accélération résulterait cependant pour l'essentiel des dépenses imprévues engagées par les collectivités locales au titre de la crise sanitaire ; sans ces dernières, la hausse aurait pu être de **1,2 %, dans la droite ligne des objectifs fixés par l'État**. Les économies réalisées en raison notamment de la fermeture de certains services ne couvriraient pas l'intégralité des dépenses supplémentaires.

Les frais de personnel, à 67,9 milliards d'euros (35 % des dépenses courantes), enregistraient un rythme de progression similaire à celui de l'année précédente (+ 1,5 %, après + 1,6 % en 2019). Le point d'indice de la fonction publique toujours gelé, la diminution du recours aux contrats aidés en diminution depuis leur transformation en parcours

emploi compétence (PEC), et le moindre effet des mesures du protocole parcours carrières et rémunérations (PPCR) joueraient un rôle ralentisseur. Mais la crise ne sera pas sans impact : le maintien du salaire des fonctionnaires absents à travers le mécanisme d'autorisation spéciale d'absence se cumulerait avec la rémunération de personnels venant en remplacement ou en soutien, et le versement de primes exceptionnelles. Les départements seraient particulièrement engagés sur ce dispositif, à travers notamment les primes versées aux aides à domicile pour 80 millions d'euros (avec un complément de même hauteur de l'État via le budget de la CNSA). Des économies seraient néanmoins réalisées à travers notamment l'interruption ou le non-renouvellement de contrats, ainsi que les frais de déplacement, de restauration ou encore de formation.

Les dépenses d'intervention, d'un montant de 74,4 milliards d'euros ne progresseraient que de 0,6 % en raison de l'impact de la recentralisation de l'apprentissage. **À champ constant, elles augmenteraient de 2,7 %** après 1,2 % en 2019, sous l'effet du soutien des collectivités locales aux populations et associations. **Les dépenses d'action sociale** qui représentent près de la moitié de ce poste enregistraient

une hausse plus importante que prévue. Le revenu de solidarité active (RSA), qui atteint plus de 10 milliards d'euros, s'orientait vers une baisse en 2020, mais la crise économique a conduit le gouvernement à prendre une ordonnance (du 25 mars 2020) qui prolonge automatiquement les droits au RSA jusqu'au 12 septembre, augmentant ainsi le coût de la prestation pour les départements, à quoi s'ajoutent les premiers effets de l'augmentation du chômage (dont les effets devraient se faire ressentir davantage en 2021). **Les subventions versées ainsi que les contingents obligatoires** devraient croître avec la volonté des collectivités de soutenir le tissu social, économique, associatif de leurs territoires via l'attribution d'aides supplémentaires. Les subventions des départements aux SDIS (notamment pour financer les primes de feu estimées en année pleine à 80 millions d'euros, cf. page 20) ou du bloc communal

aux centres communaux d'action sociale (CCAS) augmentent. Enfin, **le poste charges à caractère général (42,1 milliards d'euros)** qui aurait dû enregistrer un net ralentissement en 2020 après une croissance relativement marquée en 2019 (+ 3,2 %, du fait notamment des budgets annexes du bloc communal), **progresserait sur le rythme encore élevé de 2,9 %**. Il absorberait une grande partie des dépenses d'urgence rendues nécessaires par la crise sanitaire : les achats de matériel de protection aussi bien pour le personnel que les administrés (masques, gel, blouses...) et les aménagements des établissements recevant du public ; hors hausse des dépenses d'action sociale, il s'agirait du poste le plus sensible aux nouvelles « dépenses Covid ». Ces dernières peuvent faire l'objet d'un étalement sur cinq ans prévu par la circulaire du 24 août 2020 (cf. encadré ci-dessous).

LES MESURES BUDGÉTAIRES EXCEPTIONNELLES POUR LE FINANCEMENT DES DÉPENSES LIÉES À LA CRISE SANITAIRE

Afin d'aider les collectivités locales dans le financement des dépenses exceptionnelles engagées dans le cadre de la crise sanitaire, plusieurs procédures budgétaires dérogatoires ont été prévues par la loi de finances rectificative n°3 pour 2020 et ont été précisées par une circulaire du 24 août 2020.

Étalement des charges sur 5 ans

La circulaire autorise les collectivités locales (et les groupements) qui le souhaitent, à recourir, pour leurs budgets principaux et annexes, au mécanisme dérogatoire d'étalement des charges sur délibération de l'assemblée.

Les dépenses concernées doivent être directement liées à la crise sanitaire et être intervenues sur la période du 24 mars à la fin de l'exercice 2020. Elles sont clairement identifiées :

- les dépenses liées à la gestion de la crise (frais de nettoyage, matériel de protection ou médical, aménagement de l'accueil du public) ;
- le soutien au tissu économique ou aux associations (hors le fonds de solidarité État-régions) ;
- le soutien en matière sociale ;
- les surcoûts induits sur les contrats de commande publique ;
- les abondements de subventions d'équilibre aux budgets annexes et les aides à différentes structures.

Le mécanisme permet de les inscrire par un jeu d'écriture en section d'investissement de façon à en réduire l'impact immédiat sur la section de fonctionnement grâce à un étalement sur cinq ans, et le cas échéant de les financer par emprunt. La conséquence dans les comptes pourrait donc être une légère hausse en 2021 de l'emprunt des collectivités locales.

Création d'une annexe budgétaire et reprise exceptionnelle en section de fonctionnement des excédents d'investissement

Deux autres mesures sont prévues par la circulaire :

- la création facultative d'une annexe au compte administratif 2020 (mais également 2021 et 2022) permettant d'identifier l'ensemble des dépenses (fonctionnement et investissement) relatives à la crise sanitaire ;
- la reprise en section de fonctionnement des réserves accumulées en investissement au cours des années antérieures, sous certaines conditions.

Enfin, **les autres dépenses courantes** (3,8 milliards d'euros) qui comprennent les charges exceptionnelles, verraient également leur croissance accélérer (+ 5,6 %), certaines dépenses liées à la crise sanitaire étant enregistrées sur ce poste.

Les intérêts de la dette poursuivraient leur baisse (- 6,4 %) à la faveur de taux d'intérêt toujours très faibles et d'une dette locale maîtrisée. Avec un montant de 3,6 milliards d'euros, ils ne représenteraient plus que 1,9 % des dépenses de fonctionnement.

DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT QUI CUMULENT BAISSÉ DES IMPÔTS ET DES RECETTES TARIFAIRES

En 2020, **les recettes de fonctionnement des collectivités locales (224,1 milliards d'euros)** devraient enregistrer **une baisse de 2,0 %**, ce qui correspond à une perte de 4,5 milliards d'euros. Près de la moitié s'explique par la recentralisation du financement de l'apprentissage (cf. encadré page 17). L'autre partie s'explique par un repli

des recettes tarifaires et de certaines recettes fiscales en lien direct avec la crise sanitaire.

Le produit des impôts et taxes, hors impact de la recentralisation de l'apprentissage, diminuerait de 0,8 % (- 2,1 % y compris recentralisation), soit une contraction de 1,2 milliard d'euros. Si certains impôts poursuivent leur progression

tendancielle (notamment ceux « de stock » ou ceux versés avec décalage aux collectivités), d'autres enregistreraient une chute importante en lien avec la crise économique et l'effondrement de certains secteurs (tourisme notamment). Au global, la composition de la fiscalité locale permet un impact limité de la baisse des impôts. Cependant, plus que jamais, ce constat masque des disparités très importantes entre collectivités locales, certaines étant fortement dépendantes des recettes en repli (cf. les dispositions relatives à la clause de sauvegarde page 12).

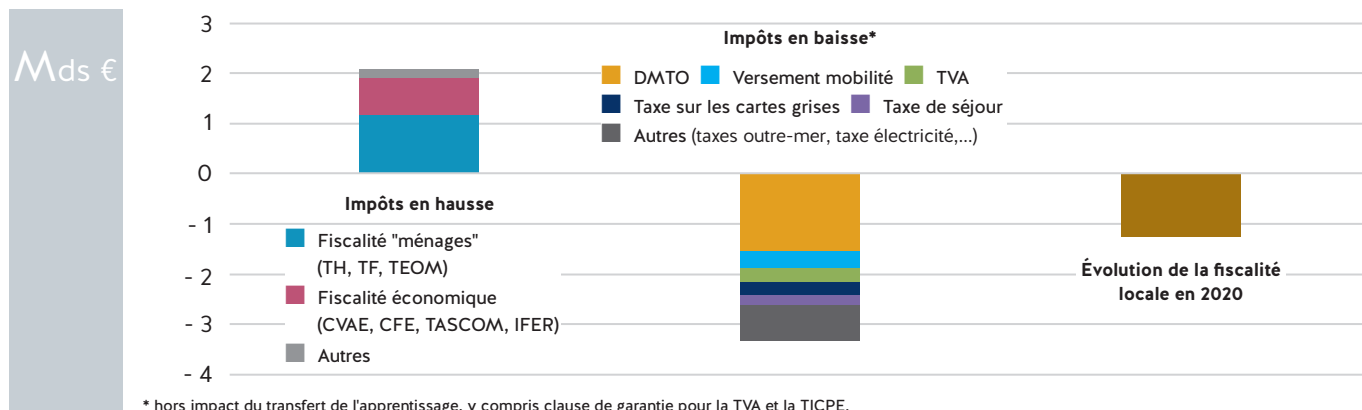
Ainsi, **les impôts reposant sur des valeurs locales devraient rester relativement dynamiques**. La taxe foncière sur les propriétés bâties (35,1 milliards d'euros) comme celle sur les propriétés non bâties (1,0 milliard d'euros), la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (6,8 milliards d'euros) et la cotisation foncière des entreprises (CFE, 8,1 milliards d'euros) bénéficient d'une revalorisation forfaitaire des bases de 1,2 %, tandis que celle de la taxe d'habitation (23,7 milliards d'euros) est de 0,9 % (à quoi s'ajoute une évolution physique). La pression fiscale devrait en revanche rester atone en 2020. La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

(CVAE, 19,5 milliards d'euros) devrait être en baisse de flux, ne subirait pas de mouvement significatif de son calendrier de versement (elle est reversée par l'État l'année qui suit son paiement par les entreprises) et progresserait d'environ 3 %, mais sa baisse devrait être brutale en 2021 (et ce d'autant plus qu'elle serait amputée de sa part régionale, cf. page 14).

Ce volume important d'impôts en hausse permettrait d'atténuer **les très fortes baisses enregistrées sur les autres impôts**, même si certains mécanismes de compensation ont été mis en place dans le cadre de la loi de finances rectificative (cf. encadré page 11). Au global, les impôts en baisse représenteraient une masse de 43 milliards d'euros en diminution de plus de 3 milliards d'euros dont un peu moins de la moitié au titre des DMTO, qui pourraient diminuer de près de 10 % en lien avec l'arrêt des transactions immobilières pendant le confinement. Le versement mobilité (surtout perçu par les budgets annexes des groupements) diminuerait de 12 % et la TVA des régions, corrélée à l'activité économique mais garantie à son niveau initial, de 9 %.

EVOLUTION DE LA FISCALITE LOCALE EN 2020

© La Banque Postale Collectivités Locales

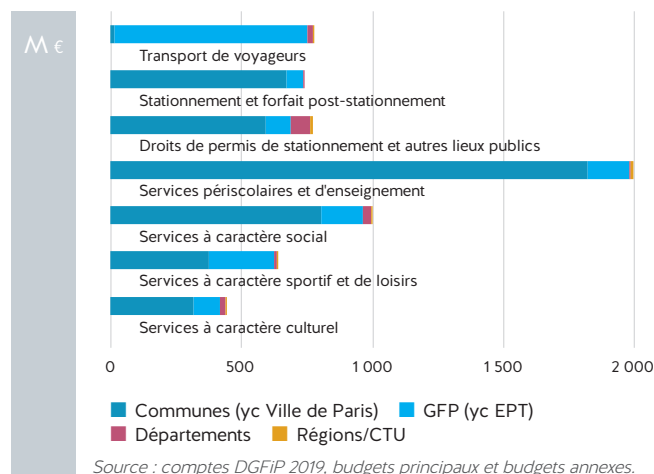


Autres ressources qui subissent de plein fouet les impacts de la crise sanitaire : **les produits des services, du domaine et des ventes** en lien avec l'arrêt de nombreux services publics pendant la période de confinement et de leur reprise progressive ensuite. D'un niveau de 15,8 milliards d'euros, ils se replieraient de 10,4 %. Cette baisse s'observerait principalement pour les autorités organisatrices de la mobilité, mais également pour les communes et leurs groupements à l'origine de nombreux services (cantines scolaires, centres de loisirs, médiathèques, centres sportifs...). Beaucoup de collectivités locales ayant décidé de rendre temporairement gratuit le stationnement, les recettes s'y rattachant seraient également en repli.

DES PRODUITS DES SERVICES EN RETRAIT DE 10 %

BÉNÉFICIAIRES DES PRINCIPALES RECETTES TARIFAIRES (6,3 milliards d'euros en 2019)

© La Banque Postale Collectivités Locales



Les dotations et compensations fiscales en provenance de l'État seraient en augmentation en 2020, mais du fait de mouvements contrastés. Principale composante, **la dotation globale de fonctionnement (DGF)**, 26,8 milliards d'euros, n'enregistre pas de mouvement significatif cette année si ce n'est la minoration d'environ 100 millions d'euros au titre de

la recentralisation des compétences en termes de financement et d'attribution du RSA du département de La Réunion. Il est à noter que la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (« dotation élu local »), dont le montant n'avait quasiment pas varié depuis une

douzaine d'années, intègre cette année une augmentation de 36 millions d'euros, la faisant passer de 65 à un peu plus de 101 millions d'euros, en lien avec la loi du 27 décembre 2019 dite « engagement et proximité ». Cette dernière prévoit une augmentation du plafond indemnitaire des maires et des adjoints au maire des communes de moins de 3 500 habitants (sous condition de potentiel financier).

Cette majoration a été financée, comme d'autres prélèvements sur recettes en augmentation, par une baisse des « variables d'ajustement », c'est-à-dire de certaines compensations d'exonération : notamment dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des régions, dotation pour transferts de compensation d'exonérations de fiscalité locale (DTCE, dite « Dotation carrée ») des départements et des régions, compensation au titre du versement transport.

À l'inverse, **certaines compensations d'exonération de fiscalité locale** enregistrent une forte augmentation sous l'effet notamment de la montée en charge de l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) pour les entreprises réalisant un très faible chiffre d'affaires et de la poursuite de l'exonération de la taxe d'habitation au titre du dispositif « demi-part des veufs/veuves ».

À cela devrait s'ajouter la dotation de compensation prévue par les clauses de sauvegarde de l'article 1031-1 du Code de Commerce n°3, estimée à environ 500 millions d'euros (cf. encadré page 11).

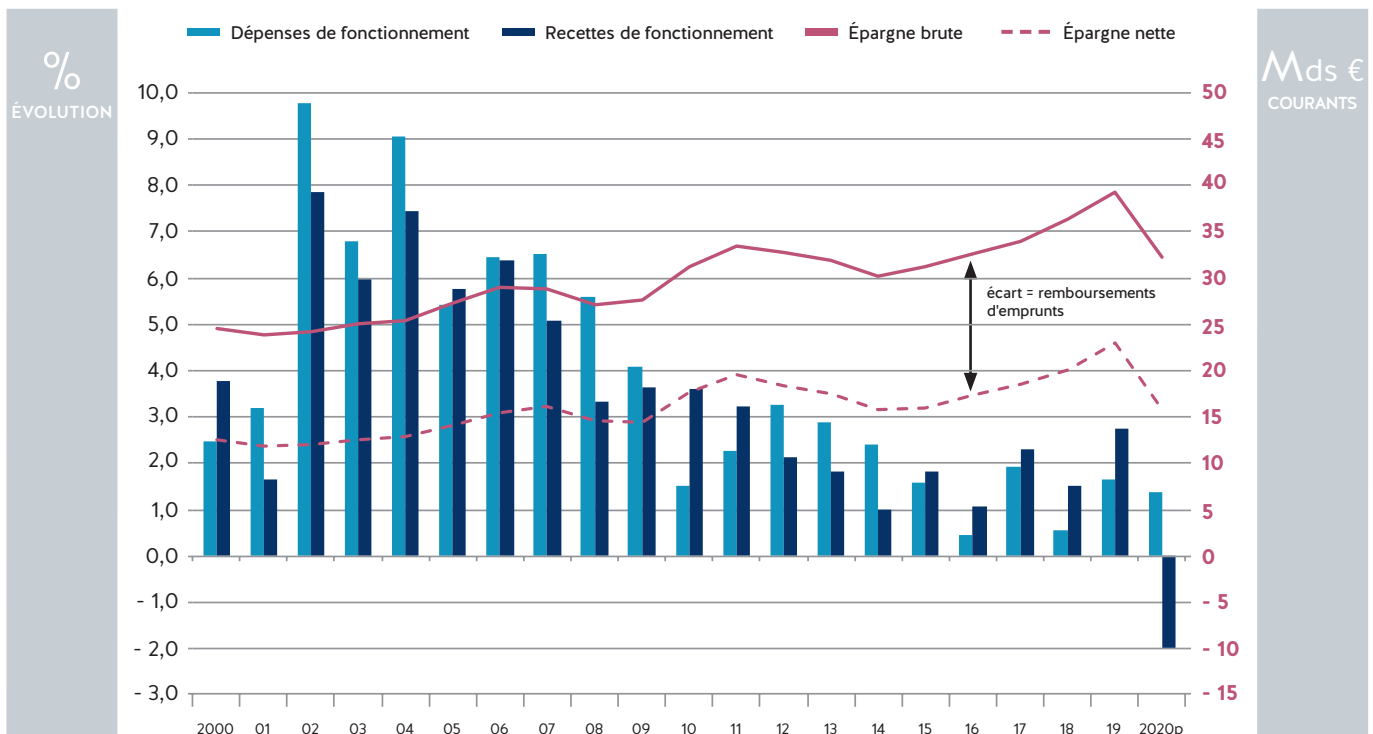
Au global, les dotations et compensations atteindraient 35,3 milliards d'euros en 2020, soit un niveau en augmentation de 2,3 % par rapport à 2019.

Les participations (10,3 milliards d'euros), en provenance de l'État mais également des autres organismes publics (CNSA par exemple) et de l'Europe, s'orienteraient en hausse, + 2,3 %. Elles intégreraient notamment l'enveloppe de 128 millions d'euros à destination des régions pour le financement des centres d'apprentis (cf. encadré page 17).

L'inscription comptable du remboursement par l'État d'une partie des achats de masques se répartirait entre les participations et les produits exceptionnels enregistrés dans **les autres recettes** (13,1 milliards d'euros). Ce remboursement, explicité dans l'instruction interministérielle du 6 mai 2020, concerne les masques achetés entre le 13 avril et le 1^{er} juin et correspond à la moitié du coût dans une limite de 2 euros par masque lavable et 84 centimes par masque jetable.

LES COMPOSANTES DE L'ÉVOLUTION DE L'ÉPARGNE BRUTE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

© La Banque Postale Collectivités Locales



REPLI HISTORIQUE DE L'ÉPARGNE BRUTE ET REcul DE L'INVESTISSEMENT ATTENUÉ PAR LES FONDS DE SOUTIEN

Conséquence logique de la contraction des recettes de fonctionnement et d'une accélération des dépenses, **l'épargne brute des collectivités locales enregistrerait une chute inédite de 18,1 %**. Ce recul, d'un montant de 7 milliards d'euros, l'amènerait à 32,2 milliards d'euros, soit un niveau légèrement supérieur à celui de 2014. Toutes les catégories de collectivités locales seraient concernées par ce constat.

Avec une hausse de l'action sociale et une baisse des DMTO, les départements enregistreraient le plus fort repli (34 % de la baisse). L'autofinancement servant en priorité au remboursement de la dette, **l'épargne nette** dévolue au financement des investissements serait de 15,8 milliards d'euros, en diminution de 31,1 %.

Cette réduction des marges de manœuvre financières, combinée au décalage du calendrier électoral municipal intervenu au printemps, aurait un impact sur le niveau des investissements portés par les collectivités locales.

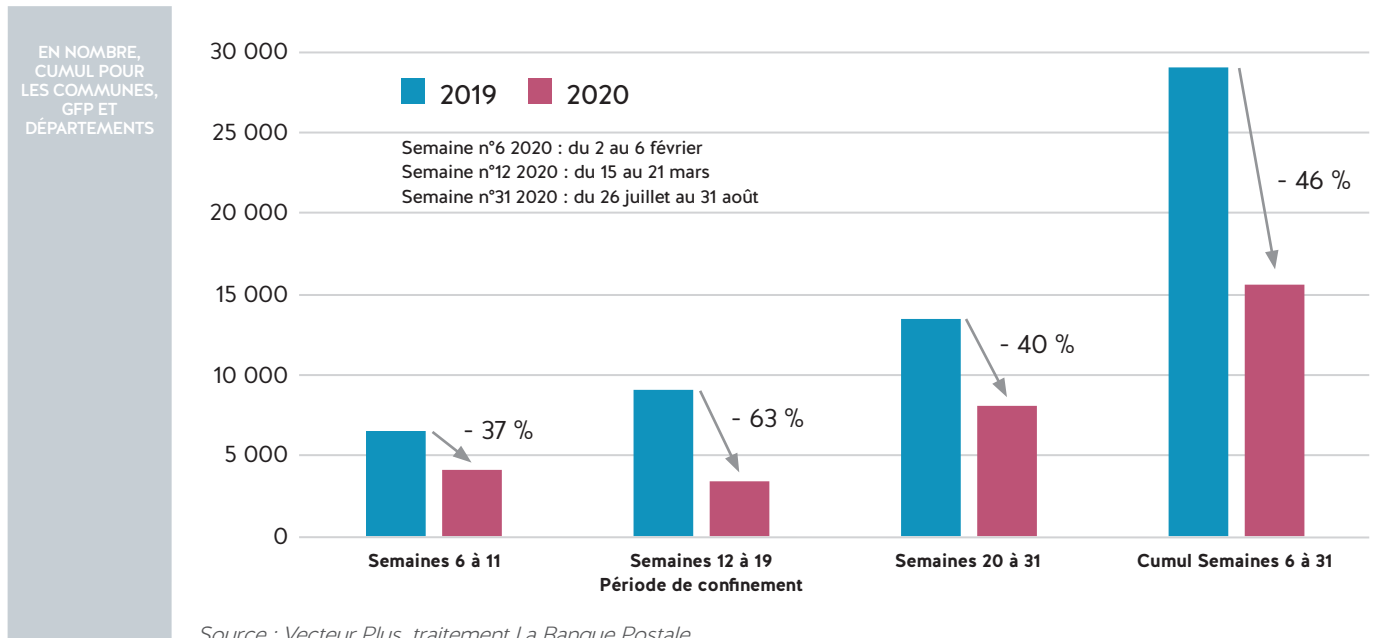
Les dépenses d'investissement des collectivités locales s'inscrivent traditionnellement en retrait l'année des élections dans le bloc local (les équipements – investissements hors subventions versées – du bloc communal représentent en effet 88 % des équipements des collectivités locales). 2020 ne devait pas faire exception à cette règle, mais les effets de la crise sanitaire ont perturbé cette tendance. Les équipements devraient diminuer fortement, mais au contraire les subventions versées progresseraient nettement.

Ainsi, **les dépenses d'équipement** (42 milliards d'euros) pourraient s'inscrire en recul de plus de 5 milliards d'euros. Après avoir fortement augmenté en 2019 (+ 12,8 %), elles retomberaient à leur niveau de 2018.

Le confinement débuté à la mi-mars a mis un coup d'arrêt brutal à l'activité des travaux publics et de la construction. À titre d'illustration, les appels d'offre en matière de marchés publics dans l'activité des travaux publics, déjà en retrait en début d'année, ont plongé pendant les huit semaines de confinement ; tous maîtres d'ouvrage confondus, les premières semaines ont ainsi enregistré un recul très fort : jusqu'à 84 % pour les communes en semaine 13, 79 % pour les EPCI et 77 % pour les départements en comparaison de la même semaine en 2019 (source Vecteur Plus - FNTP).

APPELS D'OFFRES PUBLIÉS DANS LES TRAVAUX PUBLICS

© La Banque Postale Collectivités Locales



La reprise de l'activité, certes entamée avant la fin du confinement, a été graduelle, notamment pour respecter les consignes sanitaires. Ces dernières ont cependant engendré des surcoûts estimés entre 5 et 10 %.

La Fédération Française du Bâtiment (FFB) table fin juin sur un recul annuel de l'activité d'environ 17 % à la fois dans le bâtiment neuf non résidentiel et dans son amélioration -entretien, tandis que la Fédération Nationale des Travaux Publics (FNTP) estime début août que la perte globale d'activité sur l'année 2020 pourrait être de l'ordre de - 15 % à - 20 %.

La réduction de l'épargne des collectivités locales, ainsi que le report du second tour des élections municipales initialement prévu fin mars et la mise en place des équipes en juin seulement, voire juillet pour les équipes intercommunales, a retardé le lancement des projets d'investissement.

BAISSE DE L'ÉQUIPEMENT - 11,3 %
HAUSSE DES SUBVENTIONS VERSÉES + 17,3 %

Les départements et les régions qui arrivent en fin de mandat, période traditionnelle d'augmentation de leurs investissements, ont dû revoir leurs programmes à la baisse ou a minima les décaler, axant davantage leurs investissements sur **les subventions versées**.

En effet, **ces dernières augmenteraient fortement, + 17,3 %** pour atteindre 12,7 milliards d'euros. Cette croissance intégrerait notamment la participation obligatoire des régions au fonds de solidarité pour les très petites entreprises à hauteur de 500 millions d'euros (cf. encadré page suivante). Les collectivités locales, à tous les niveaux, se sont approprié ce rôle de soutien du tissu économique en abondant ce fonds (notamment les GFP et les départements) mais également en en créant de nouveaux ou en augmentant leurs subventions aux entreprises ou aux associations.

Au global, l'investissement local diminuerait de 5,8 % pour s'élever à 56,9 milliards d'euros.

LE SOUTIEN AU TISSU ÉCONOMIQUE

Le gouvernement et le Parlement, par le biais de la loi d'urgence sanitaire et d'une ordonnance en date du 25 mars 2020, complétées de plusieurs décrets d'application, ont institué un fonds de solidarité ayant pour objet le versement d'aides financières aux TPE, indépendants et professions libérales exerçant une activité économique, particulièrement touchés par les conséquences économiques, financières et sociales de l'épidémie de la Covid-19. Un premier volet est financé par l'État.

Les régions ont, quant à elles et sous la forme d'un second volet, apporté à ce fonds national une contribution de 500 millions d'euros (la participation de chaque région étant calculée au prorata de son PIB) ; elles ont été autorisées à la comptabiliser en section d'investissement, plus précisément en subventions d'équipement versées, ce qui leur permet si elles le souhaitent de financer ce dispositif par un recours à l'emprunt.

Les autres catégories de collectivités locales, départements, communes et EPCI, ont voulu elles aussi soutenir les entreprises de leur territoire. Sous la forme d'un volet complémentaire, et à la condition que leur assemblée délibérante ait pris une décision avant le 30 septembre, elles peuvent aider les entreprises déjà bénéficiaires du second volet, en dérogeant elles aussi à la règle d'or budgétaire (circulaire d'avril 2020).

Par ailleurs, de **multiples initiatives complémentaires au titre de la solidarité territoriale** ont été décidées localement. Par exemple, de nombreuses aides d'urgence spécifiques ont été mises en place par les régions : avances remboursables, prêts de trésorerie bonifiés par BPI France ou encore moratoires sur les remboursements, et de nombreux fonds régionaux de solidarité avec les départements, les EPCI, voire les communes voient le jour.

Contrairement aux années précédentes, l'épargne nette ne serait pas le moyen de financement le plus important, elle ne représenterait que 28 % des investissements quand les recettes d'investissement en couvriraient 39 % et l'emprunt 31 %, avec un appel à la trésorerie. Ce schéma se rapproche de celui de 2014, année d'élections municipales et de baisse de l'épargne impactée par la première contribution au redressement des finances publiques.

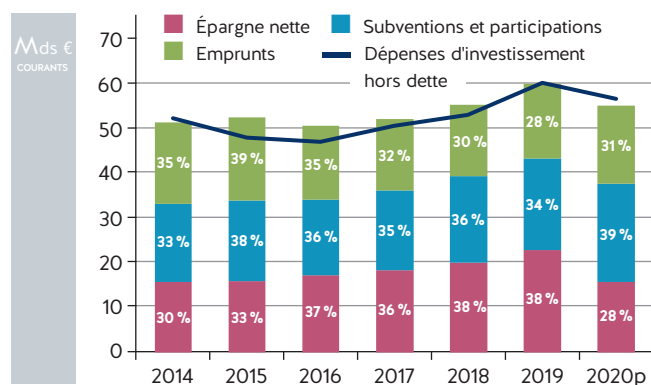
UNE HAUSSE DE LA DETTE LOCALE POUR SOUTENIR LES TERRITOIRES

d'euros d'autorisations d'engagement en loi de finances rectificative ; toutefois, compte tenu du calendrier – annonce intervenue en juillet – et des délais de consommation des crédits de paiement, seule la moitié pourrait être utilisée dès cette année.

Enfin, les régions devraient percevoir un fonds de 180 millions d'euros au titre du financement des CFA, mais surtout une **aide de 600 millions d'euros de l'État**, négociée dans le cadre de l'accord de méthode signée entre l'État et les régions le 30 juillet 2020 (cf. page 14). Ces crédits sont rattachés à l'exercice 2020.

FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS LOCAUX

© La Banque Postale Collectivités Locales



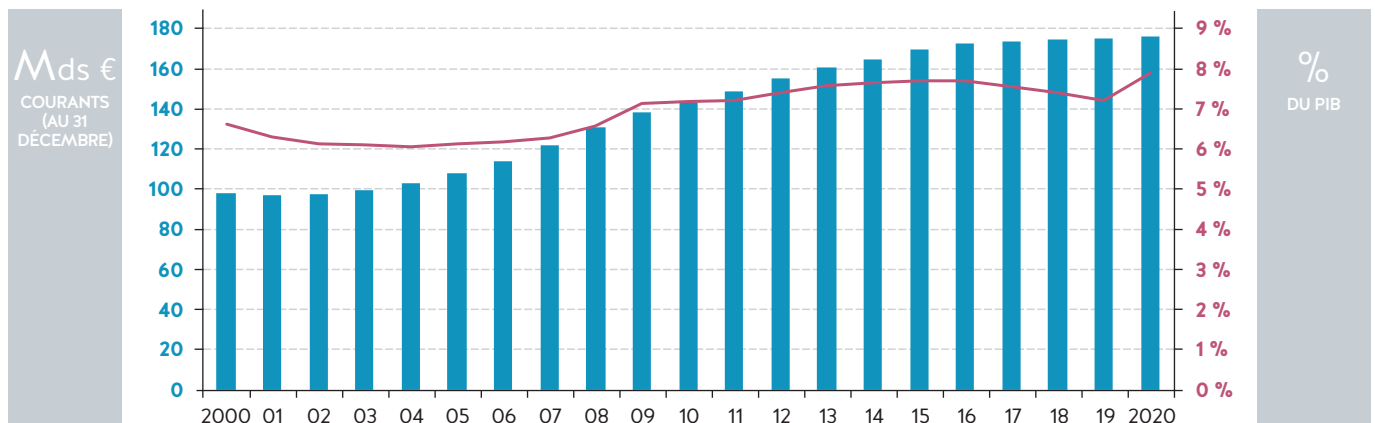
Le poids des **recettes d'investissement** (22,1 milliards d'euros, + 7,4 %) serait particulièrement élevé cette année, en raison de la baisse de l'épargne mais aussi d'une augmentation des dotations et subventions perçues par les collectivités. **Le fonds de compensation de la TVA (FCTVA)** progresserait d'environ 6 % pour atteindre un peu plus de 5,5 milliards d'euros en lien avec les forts niveaux d'investissement observés en 2018 et 2019. Les collectivités devraient également bénéficier d'une hausse de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) mais surtout de crédits supplémentaires au titre de **la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)**. Le gouvernement a en effet fait inscrire une enveloppe supplémentaire de 1 milliard

L'analyse du recours à l'emprunt (17,5 milliards d'euros) serait perturbée par l'inscription dans la dette des avances faites aux départements pour leurs DMTO (cf. page 11) qui peuvent être estimées à 600 millions d'euros mais dont seulement une partie pourrait entraîner une hausse, une autre partie se substituant peut-être à de l'emprunt déjà prévu. L'emprunt permettrait de couvrir 31 % des besoins de financement des investissements. La croissance de 4,6 % refléterait deux tendances inverses : un recul pour le bloc communal, mais une hausse pour les départements et les régions, en lien avec les évolutions d'investissement des différentes catégories.

Compte tenu des remboursements quasiment stables, à 16,4 milliards d'euros, **l'endettement** des collectivités locales (emprunts moins remboursements) serait de près de 1,1 milliard d'euros, soit nettement plus que ces trois dernières années. L'encours de dette s'élèverait en conséquence à 176,1 milliards d'euros, en hausse de 0,6 %. Du fait de la récession économique, le poids de l'encours de dette rapporté au PIB augmenterait et atteindrait 7,9 %. Enfin, **la trésorerie** des collectivités locales qui a fait l'objet d'abondements importants entre 2015 et 2018, serait ponctionnée en 2020, pour un montant d'environ 1,6 milliard d'euros. Mais elle resterait importante, à environ 44 milliards d'euros.

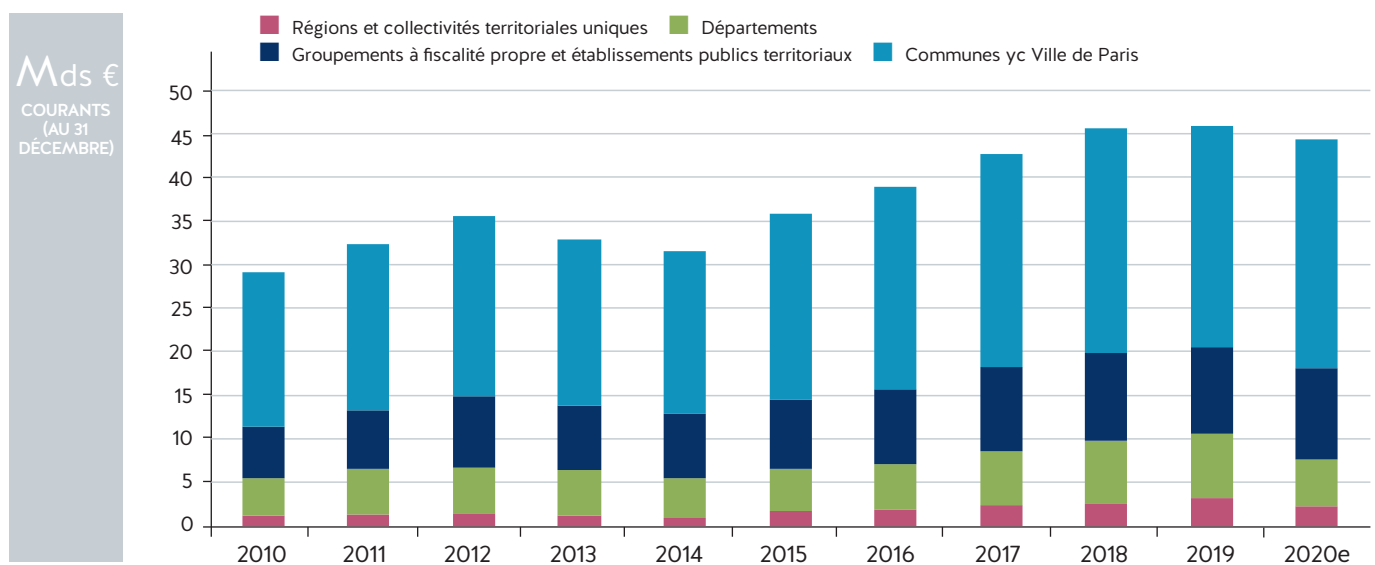
ENCOURS DE DETTE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

© La Banque Postale Collectivités Locales



ÉVOLUTION DE LA TRÉSORERIE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

© La Banque Postale Collectivités Locales



LES MÉCANISMES DE COMPENSATION DE PERTES DE RECETTES

Différents mécanismes, constitutionnels ou législatifs, ont été créés pour compenser ou atténuer les pertes de recettes, principalement fiscales, subies par les collectivités locales.

La clause de garantie : mécanisme constitutionnel et législatif

- La TVA perçue par les régions depuis 2018, en compensation de la suppression de leur DGF, bénéficie d'une clause de garantie prévue en loi de finances pour 2018. Elle dispose que **le produit de TVA versé ne pourra être inférieur à la DGF 2017 des régions⁽¹⁾**. L'État pourrait ainsi prendre à sa charge les deux tiers de la baisse de cette recette en 2020.
- Les recettes de TICPE perçues par les départements et les régions au titre de la compensation de différents transferts de compétences intervenus depuis l'Acte II de la décentralisation bénéficient d'une garantie constitutionnelle : **si le produit de la fiscalité transférée est inférieur une année au montant du droit à compensation constitutionnellement garanti, l'État prend à sa charge le différentiel en versant des fractions additionnelles de TICPE. Compte tenu de la faible progression historique de la TICPE, l'État pourrait prendre à sa charge la plus grande partie de la baisse enregistrée cette année, principalement pendant la période de confinement.**

Les avances de DMTO

L'article 25 de la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 prévoit la mise en place pour les départements d'avances remboursables au titre de la baisse des recettes de DMTO due à la crise sanitaire.

Tous les départements, ainsi que la Ville de Paris, la métropole de Lyon, la collectivité territoriale de Corse, le Département de Mayotte et les collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique, pouvaient solliciter au plus tard le 21 septembre 2020 **le versement d'avances si le montant de leurs recettes de DMTO estimées pour 2020 est inférieur au montant moyen qu'ils ont perçu entre 2017 et 2019.**

Dans ce cas, les avances, qui seront à rembourser, feront l'objet d'un versement au cours du dernier trimestre de l'année 2020, puis d'un ajustement en 2021, une fois connu le montant définitif de la perte de ces recettes. L'éventuel trop-versé sera repris sur les douzièmes de fiscalité. Un projet de décret est venu apporter des précisions sur les

modalités de calcul⁽²⁾. Ces avances, qui ne porteront pas intérêt, devraient être traitées exceptionnelles de l'État, et donc enregistrées sur un compte 167 (emprunts et dettes particulières). Le paradoxe apparent consistant à équilibrer au budget une perte de recettes de fonctionnement par une recette d'investissement pourra être résolu, si les conseils départementaux le décident, par une reprise des réserves accumulées au fil du temps au compte 1068, conformément aux dispositions de la circulaire du 24 août 2020.

S'agissant des remboursements, une clause de « retour à meilleure fortune » a été prévue. Les avances devront faire l'objet d'un remboursement par tiers sur une période de trois ans, à compter de l'année au cours de laquelle le montant de DMTO sera de nouveau au moins égal à celui constaté en 2019.

Clause de sauvegarde pour le bloc communal

L'article 21 de la LFR n°3 a mis en place une **dotation au profit du bloc communal** confronté à des pertes de recettes fiscales et domaniales du fait de la crise sanitaire. L'article prévoit que les collectivités du bloc communal (y compris les établissements publics territoriaux de la Métropole du Grand Paris) ne pourront percevoir en 2020 un montant de recettes fiscales et domaniales inférieur à la moyenne 2017-2019 de ces mêmes recettes⁽³⁾.

Calcul du montant de la dotation :

Dotation = somme des produits moyens perçus entre 2017 et 2019 - somme des mêmes produits perçus en 2020 (si la différence est positive).

À noter quelques particularités dans le calcul pour certaines recettes : la taxe de séjour et la taxe de séjour forfaitaire pour lesquelles seule l'année 2019 servira de référence au calcul (en raison notamment de l'instauration très récente de la collecte automatique de la taxe par les plateformes de location en ligne) ; les recettes des redevances et recettes d'utilisation du domaine pour lesquelles le produit 2020 de référence pris en compte sera égal à 79 % du produit 2019. Indépendamment du montant calculé, au final, **la dotation effectivement versée aux communes et EPCI éligibles ne pourra pas être inférieure à 1 000 euros.**

Versement de la dotation :

La dotation fera l'objet d'un acompte en 2020 sur la base des pertes de recettes estimées courant 2020, puis d'un ajustement en 2021. Exceptionnellement, ce solde, bien que versé en 2021, pourra être rattaché à l'exercice 2020. Si l'acompte s'avère supérieur à la dotation définitive calculée une fois connues les pertes réelles subies en 2020, la collectivité devra reverser l'excédent.

À noter : la dotation n'est pas calculée impôt par impôt mais bien sur la totalité de l'enveloppe, les impôts en hausse compensent donc la diminution des autres. Calculé au niveau de l'ensemble du bloc communal, la clause de sauvegarde serait minime compte tenu du poids national des impôts ménages. Néanmoins, la structure des recettes d'une commune ou d'un groupement à l'autre étant très disparate (ainsi des territoires touristiques où la taxe de séjour est importante), la clause de sauvegarde peut s'avérer significative pour les communes bénéficiaires (dont le nombre pourrait être supérieur à 5 000, pour un montant moyen proche de 30 € par habitant) et les EPCI (un peu plus d'une centaine, se voyant attribuer un peu moins de 20 € par habitant en moyenne).

Clause de sauvegarde pour les collectivités d'outre-mer et la Corse

Les articles 22 et 23 de la LFR n°3 étendent aux collectivités locales d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Corse la clause de sauvegarde. Pour les régions et départements de Guadeloupe et de La Réunion, les CTU de Martinique et de Guyane et le département de Mayotte, la dotation vise à compenser la diminution en 2020 de l'octroi de mer régional et de la taxe spéciale de consommation sur les carburants. La compensation sera égale à la différence entre la moyenne 2017-2019 de ces recettes et le montant perçu en 2020. Pour la Collectivité territoriale de Corse, la dotation s'appliquera aux pertes de TICPE, droits de consommation sur les tabacs, taxe sur le transport aérien et maritime et taxe sur les navires de plaisance, avec les mêmes modalités de calcul.

Clause de sauvegarde pour certains groupements⁽⁴⁾

Les groupements de collectivités territoriales autorités organisatrices de la mobilité (AOM) ayant perçu en 2019 et 2020 un produit de versement mobilité (VM) sont éligibles à cette dotation. Son montant est égal à la différence entre le produit moyen de VM perçu entre 2017 et 2019 et le produit de VM perçu en 2020. Île-de-France Mobilités est également éligible et perçoit un acompte en 2020, à hauteur de 425 millions d'euros, qui sera remboursable s'il dépasse les pertes réellement enregistrées en 2020. Il convient de mentionner qu'au regard de l'importance pour la SNCF et la RATP du rôle de cette structure spécifique, l'État a également prévu une avance remboursable sur 16 ans pour compenser les pertes de recettes tarifaires liées à la chute de fréquentation des transports en commun franciliens. Puisque **les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) et les Pays sous forme syndicale** collectent également la taxe de séjour et la taxe de séjour forfaitaire via leurs offices de tourisme, ils seront éligibles à la dotation pour ces recettes (avec pour référence l'année 2019 et non la moyenne 2017-2019). Enfin, seront éligibles à la dotation, **les groupements qui ont perçu le produit brut des jeux et la taxe sur les remontées mécaniques** en 2019 et 2020 (avec pour référence la moyenne 2017-2019).

(1) Et de la DGD versée à la collectivité territoriale de Corse en 2017. (2) Le premier versement en 2020 sera égal à : [moyenne des DMTO 2017-2019]-[montant estimé des DMTO pour 2020]. Ce montant 2020 sera estimé de la manière suivante : [montant des DMTO sur les 8ers mois de 2020] + [1/3 du montant des DMTO en 2019]. (3) Recettes prises en compte pour le bloc communal : « taxes ménages », fiscalité économique, TEOM, taxe sur la consommation finale d'électricité, taxe sur la publicité extérieure, taxe sur les remontées mécaniques, produits bruts des jeux, versement mobilité, taxe sur les passagers, redevances et recettes d'utilisation du domaine ; et uniquement pour les communes : taxe de balayage, redevance des mines, impôt sur les maisons de jeux, DMTO, contribution sur les eaux minérales, droits de place, octroi de mer et taxe locale sur les carburants. (4) À noter que les syndicats, comme Île-de-France Mobilités, ne sont pas comptabilisés dans le compte collectivités locales des pages 5 et 27.

L'année 2021 sera pour le monde local celle d'une relative entrée dans l'inconnu.

D'une part, les effets de la Covid-19 et de la crise économique consécutive ne devraient pas se dissiper à court terme, **leur traduction sur les dépenses sociales ou sanitaires** étant appelées à perdurer : allocations individuelles de solidarité, aide aux familles en difficulté, adaptation des équipements publics, financement des évolutions d'usages induites par les circonstances telles que l'adaptation des mobilités ou le développement de l'enseignement à distance...

D'autre part, **le bouleversement fiscal** que provoquent la suppression de la taxe d'habitation et les modalités de son remplacement, mais aussi désormais – sous réserve de sa validation par le législateur – la réduction des impôts dits « de production », modifie en profondeur deux des éléments-clefs des stratégies financières locales élaborées depuis la décentralisation (le poids des impôts localisés et la capacité à user du pouvoir de taux). Il impliquera, de fait, pour les régions et les départements, plus dépendants que jamais de la conjoncture économique nationale, mais aussi pour les communes et leurs groupements, dans lesquels la taxe foncière sur les propriétés bâties sera désormais l'impôt-pivot, une définition à plus long terme de l'équilibre économique de leur action, qui s'inscrit d'ailleurs dans le développement de véritables démarches prospectives.

Par ailleurs, le même bouleversement, par ses effets sur **les indicateurs de péréquation** centrés sur l'identification de la « richesse » des territoires que sont par exemple le potentiel fiscal ou le potentiel financier, combiné aux effets de la conjoncture économique sur l'évolution des charges publiques interprétées, de plus en plus, sous l'angle du revenu par habitant, rend inévitable une refonte de la

péréquation. Mais une telle refonte, si elle est menée en profondeur, sans négliger de traiter les inéquités tirées d'une cristallisation trop longue des situations historiques, ou de la brutalité des effets de seuil, ou encore de l'inadéquation d'indicateurs généraux à certaines situations locales (comme le montrent, dans les petites communes, les fluctuations considérables de la valeur annuelle du revenu moyen par habitant, pourtant déterminante pour les attributions de la dotation de solidarité rurale), ne peut aboutir qu'à des modifications importantes entre collectivités bénéficiaires, qui ne pourront être acceptées qu'avec des règles compréhensibles et justifiables.

Enfin, **la situation du patrimoine local** au terme d'un mandat compliqué, où le rétablissement de la situation financière a été pour les acteurs locaux un enjeu plus significatif que la croissance des investissements, comme les sollicitations de l'État à un engagement fort de leur part dans le plan de relance (cf. encadré page suivante) ou les nécessités de la transition écologique, rendent parfaitement justifiée une stratégie volontariste en la matière, que les capacités d'emprunts existantes peuvent faciliter. Mais on ne saurait empêcher, chat échaudé craignant l'eau froide, que soit relevé dès à présent le risque d'une contradiction entre une politique active d'équipement partiellement financée par la dette, et les modalités ultérieures d'un redressement des comptes publics fortement dégradés par le contexte vécu depuis le printemps 2020.

Plus tôt ces incertitudes seront levées, plus tôt les collectivités locales dont les exécutifs viennent d'être, ou seront prochainement, réélus, s'engageront avec la visibilité nécessaire vers un avenir suffisamment compliqué pour nécessiter imagination, capacité d'adaptation et stabilisation des règles du jeu : tel est entre autres le défi posé par la recherche d'une nouvelle culture des relations financières entre l'État et le monde local.

CRISE ÉCONOMIQUE ET DÉPENSES SOCIALES

À l'échelle des départements de métropole, le croisement entre taux de bénéficiaires du RSA (nombre de bénéficiaires rapportés à la population âgée de 20 à 59 ans) à fin 2018 et le taux de chômage au quatrième trimestre 2018 illustre d'une part de fortes disparités entre départements dans ces deux domaines, d'autre part la corrélation entre ces deux indicateurs.

Les disparités entre départements sont importantes, avec un rapport d'environ :

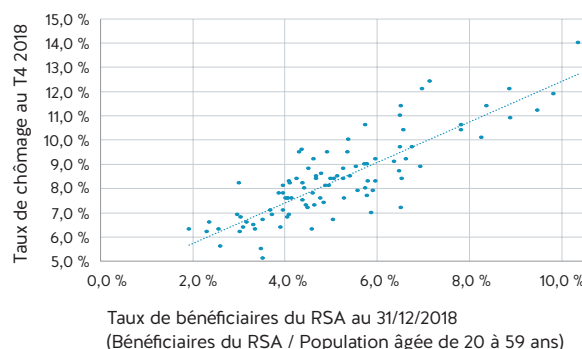
- 1 à 3 pour le taux de chômage, entre le Cantal (5,1 %) et les Pyrénées orientales (14,1 %),
- 1 à 5 pour le taux de bénéficiaires du RSA, entre la Haute-Savoie (1,9 %) et les Pyrénées-Orientales (10,4 %).

Comme l'illustre la droite de tendance, le coefficient de corrélation entre le taux de bénéficiaires du RSA et le taux de chômage est élevé, autour de 84 %.

Ceci est assez intuitif puisque la perte d'emploi engendre une perte de revenus qui peut déboucher, pour certains bas salaires, sur l'éligibilité au RSA, dont les conditions d'attribution incluent un montant maximum de revenus.

TAUX DE CHÔMAGE ET TAUX DE BÉNÉFICIAIRES DU RSA

© La Banque Postale Collectivités Locales



LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES AU PLAN DE RELANCE

Le gouvernement a présenté le 3 septembre dernier, son plan de relance pour l'économie, dénommé « France Relance » : 100 milliards d'euros seront engagés sur deux ans, dont 40 % financés par l'Union européenne.

Trois priorités sont fixées : **la transition écologique**, objectif stratégique (30 milliards d'euros), **la compétitivité** (34 milliards d'euros dont 20 financeront la baisse des impôts de production sur deux ans) et **la cohésion sociale et territoriale** (36 milliards d'euros⁽¹⁾).

De nombreuses mesures concernent les collectivités, appelées à prendre toute leur part dans cette relance, particulièrement sur le terrain écologique. Leurs modalités de financement seront, pour la plupart, précisées en loi de finances pour 2021, comme celles relatives à la baisse des impôts de production consenties aux entreprises.

1. Les collectivités locales incitées à investir dans la transition écologique (principales mesures)

- Une enveloppe de 1,2 milliard d'euros sera consacrée au **développement de l'usage du vélo, des transports ferroviaires dans les zones les plus denses** avec pour objectif de doubler la part modale autour des grands pôles urbains à horizon 10 ans et **de nouvelles offres de services de transports collectifs urbains de province**.
- Le plan prévoit également de **réinvestir aux côtés des régions dans les lignes de desserte fine du territoire**.
- 4 milliards d'euros seront consacrés à la rénovation énergétique des bâtiments publics (ceux de l'État compris), dont 300 millions d'euros délégués aux régions pour les lycées et « une enveloppe » dédiée aux projets des communes et des départements (écoles, collèges, équipements sportifs...).
- **Des opérations de densification des projets de construction** pourront être subventionnées (enveloppe de 350 millions d'euros) ainsi que **des opérations de recyclage des friches ou de transformation de foncier déjà artificialisé** grâce à un fonds de 300 millions d'euros.
- Le « Fonds économie circulaire » de l'ADEME est abondé de 500 millions d'euros pour la **modernisation des centres de tri, recyclage et valorisation des déchets** et le financement d'activités liées au réemploi ou à la réduction du plastique. France relance prévoit également 300 millions d'euros pour **moderniser les réseaux d'eau et les stations d'épuration**.

2. Une baisse des impôts de production de 10 milliards d'euros dès 2021 : quel impact sur les budgets locaux ?

Cette baisse est envisagée selon le dispositif suivant :

- réduction de 50 % de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) pour toutes les entreprises redevables, financée par **la suppression de sa part régionale (- 7,25 milliards d'euros⁽²⁾)** ;
- réduction de 50 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) des **établissements industriels, soit un manque à gagner pour le bloc communal de 1,75 milliard d'euros de TFPB et 1,54 milliard d'euros de CFE** ;
- l'abaissement du taux de plafonnement de la contribution économique territoriale (CET) en fonction de la valeur ajoutée qui serait ramené de 3 % à 2 %⁽³⁾.

Les pertes de recettes s'établiraient en 2021 à 9,5 milliards d'euros⁽⁴⁾ pour les régions⁽⁵⁾ et 3,3 milliards d'euros pour le bloc communal.

Les régions se verront attribuer en remplacement de leur part de CVAE une fraction de la TVA : le montant issu de cette fraction en 2021 sera égal au produit de CVAE perçu par chacune de ces collectivités en 2020. À compter de 2022, elles bénéficieront de la dynamique annuelle de la TVA.

Les pertes de recettes du bloc communal (TFPB et CFE) seront compensées par l'État « de façon intégrale », selon des modalités en cours de définition, qui seront inscrites dans la loi de finances pour 2021. Il semble cependant exclu que la compensation s'étende aux hausses de taux décidées localement.

Un « Accord de méthode » signé entre l'État et Régions de France le 30 juillet 2020.

En signant cet Accord, **les régions ont accepté de se voir affecter une fraction de TVA dès 2021 en remplacement de leur part de CVAE**, la dynamique de cette taxe leur paraissant plus avantageuse.

Un dispositif est toutefois prévu en cas de choc économique avec la mise en place d'un "serpent budgétaire" permettant d'épargner une partie de la hausse de la fiscalité des régions (quand l'économie se porte bien) pour alimenter un "fonds de sauvegarde" mobilisé en cas de crise.

Cet Accord précise par ailleurs que **les régions recevront 600 millions d'euros sous forme de crédits d'investissement, pour compenser une partie des dépenses supportées en raison de la crise sanitaire⁽⁶⁾**.

Pour leur part, **les régions s'engagent à investir dans la relance à hauteur de 20 milliards d'euros à travers les CPER 2021-2027**, soit un effort en augmentation de plus de 30 % par rapport à la génération actuelle de CPER, en contrepartie d'un élargissement des secteurs concernés.

(1) Notons que les mesures de soutien des collectivités touchées par la crise sanitaire, votées en troisième loi de finances rectificative pour 2020 sont comptabilisées dans ce volet du plan. (2) Part acquittée par les entreprises avant prise en charge d'un dégrèvement par l'État. (3) Afin d'éviter que tout ou partie du gain pour les entreprises de la baisse de la CVAE et des impôts fonciers ne soit neutralisé par le plafonnement. (4) La différence entre le montant payé par les entreprises (7,25 milliards d'euros) et le montant perçu par les régions (9,5 milliards d'euros) correspond au dégrèvement barémique pris en charge par l'État. Par ailleurs, ce dernier montant correspond à la recette régionale avant versement d'attributions de compensation aux départements. (5) Et le Département de Mayotte, la collectivité Corse et les collectivités territoriales de Martinique et Guyane. (6) Selon Régions de France, cette compensation couvrirait environ la moitié des dépenses totales engagées par les régions.

RÉGIONS ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES UNIQUES

| SECTION DE FONCTIONNEMENT | 19/18 % | 2019 Mds € | 20/19 % | 2020p Mds € | FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT | 19/18 % | 2019 Mds € | 20/19 % | 2020p Mds € |
|---------------------------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|--|---------------|-------------|---------------|--------------|
| RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1) | + 3,5 | 29,3 | - 8,0 | 27,0 | DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4) | + 10,5 | 11,0 | + 13,8 | 12,6 |
| Recettes fiscales | + 2,6 | 24,7 | - 9,7 | 22,3 | financées par : | | | | |
| Dotations et compensations fiscales | - 2,5 | 1,8 | + 2,9 | 1,9 | • Autofinancement (5)=(3)-(9) | + 19,1 | 6,6 | - 10,2 | 6,0 |
| Participations | + 22,1 | 2,0 | - 0,1 | 2,0 | • Recettes d'investissement (6) | + 11,5 | 4,3 | + 22,4 | 5,2 |
| Autres | + 7,7 | 0,9 | - 0,4 | 0,9 | • Flux net de dette (7) = | - | 0,1 | - | 1,4 |
| DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2) | + 1,4 | 22,6 | - 2,4 | 22,1 | - Emprunts nouveaux* | - 24,7 | 2,0 | + 61,6 | 3,3 |
| Dépenses de personnel | + 2,4 | 4,1 | + 2,4 | 4,2 | - Remboursements (8)* | - 10,1 | 1,9 | + 0,7 | 1,9 |
| Charges à caractère général | + 3,8 | 3,7 | + 9,4 | 4,1 | VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9) | - | 0,1 | - | - 1,0 |
| Dépenses d'intervention | + 0,6 | 14,1 | - 7,1 | 13,1 | ENCOURS DE DETTE au 31/12 | + 0,7 | 28,0 | + 4,9 | 29,4 |
| Autres | + 5,1 | 0,2 | + 23,9 | 0,2 | Budgets principaux | | | | |
| Intérêts de la dette | - 3,3 | 0,5 | - 7,0 | 0,5 | p : prévisions | | | | |
| ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2) | + 11,4 | 6,7 | - 26,9 | 4,9 | * hors opérations financières | | | | |
| ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8) | + 22,9 | 4,8 | - 37,7 | 3,0 | (9) = (3)+(6)+(7)-(4) | | | | |

■ DES RÉGIONS QUI FONT LE CHOIX D'UNE HAUSSE DES INVESTISSEMENTS EN SOUTIEN DES TERRITOIRES

Les comptes des régions enregistrent en 2020 un mouvement important : dans le cadre de la loi du 5 septembre 2018 (dite loi « avenir professionnel »), leur compétence apprentissage est transférée aux branches professionnelles (cf. encadré page 17). Ce mouvement affecte principalement leur section de fonctionnement ; leurs dépenses se trouvent ainsi réduites de près de 1,6 milliard d'euros, tandis que leurs recettes sont diminuées de près de 2 milliards d'euros.

Les recettes de fonctionnement des régions (27 milliards d'euros) enregistreraient un fort recul (- 8,0 %) qui s'explique en majeure partie par le transfert de la compétence en matière d'apprentissage aux branches professionnelles. Hors cet effet, les recettes de fonctionnement régionales seraient tout de même orientées à la baisse en raison de l'impact de la crise sanitaire.

Les recettes fiscales qui représentent plus des quatre cinquièmes des recettes de fonctionnement seraient en très net retrait (- 9,7 %). La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises enregistrerait une hausse en dépit de la crise économique dans la mesure où elle est versée avec un décalage d'un à deux ans (7,8 milliards d'euros, en hausse de 3,8 % en tenant compte des attributions de compensation versées aux départements). À l'inverse, les recettes de fiscalité indirecte, amputées des ressources de TICPE relatives à l'apprentissage, et surtout de la taxe d'apprentissage, sont en fort repli, celui-ci étant accentué par les effets de la crise sanitaire et de ses répercussions sur l'économie. Ainsi, la part de taxe sur la valeur ajoutée versée aux régions depuis 2018, s'inscrira en baisse, malgré la clause qui garantit aux régions de percevoir le montant de DGF de 2017 que la taxe est venue remplacer. Une autre clause de garantie neutraliserait pour l'essentiel la baisse qu'aurait dû enregistrer la TICPE restante. Par ailleurs, la Corse et les régions et collectivités territoriales uniques ultra-marines bénéficient de la clause

de sauvegarde mise en place par la loi de finances rectificative n°3 de juillet 2020, permettant de couvrir partiellement la forte chute de l'octroi de mer et de divers impôts liés à l'activité économique (cf. encadré page 11).

Les dotations et compensations fiscales (1,9 milliard d'euros) progresseraient de 2,9 % ; même si la DC RTP et la dotation de compensation d'exonération de fiscalité locale jouent encore le rôle de variable d'ajustement, le nouveau prélèvement sur les recettes de l'État mis en place dans le cadre de la réforme de l'apprentissage, qui correspond à une nouvelle dotation pour les régions, est enregistré dans ce poste (122,6 millions d'euros) et contrebalance cette ponction sur les dotations de compensation.

D'un volume de 2,0 milliards d'euros, les participations reçues seraient quasiment stables. Elles auraient dû enregistrer une hausse du fait de la montée en charge des trains d'équilibre des territoires (TET) et de l'inscription du fonds qui vise au financement des centres de formation d'apprentis (CFA) fragilisés par la réforme, mais sont impactées par la crise sanitaire, et notamment par les pertes engendrées sur les transports.

Perturbées par la fin de la compétence apprentissage, **les dépenses de fonctionnement** (22,1 milliards d'euros, en baisse de 2,4 %) voient également leur évolution marquée par la crise sanitaire.

Les dépenses de personnel (4,2 milliards d'euros) croîtraient à un rythme identique à celui de l'année passée, + 2,4 %, tandis que **les charges à caractère général** progresseraient fortement, + 9,4 %, pour atteindre 4,1 milliards d'euros, en grande partie du fait des achats de matériel de protection réalisés par les régions.

Les dépenses d'intervention (13,1 milliards d'euros) seraient en retrait (- 7,1 %), en lien principalement avec la fin de la compétence apprentissage, mais toutefois de manière moins importante que prévu. En effet, les sous-postes composant ces dépenses d'intervention comptabilisent les actions mises en place par les régions pour soutenir notamment les associations en leur versant des subventions et les différents secteurs d'activité du ressort de leurs compétences (transports, aides économiques au secteur touristique par exemple, ou encore formation professionnelle). De la même façon, le poste « autres », en forte augmentation, enregistre les dépenses exceptionnelles des régions liées à la crise.

Les intérêts de la dette s'inscriraient une nouvelle fois en baisse (- 7,0 %) dans un contexte de taux toujours particulièrement bas et d'une augmentation contenue de l'encours de dette ces dernières années ; d'un montant inférieur à 500 millions d'euros, leur poids dans les dépenses de fonctionnement continuerait de se réduire pour en représenter 2,1 %.

Les pertes cumulées sur les recettes de fonctionnement en raison de la crise ne sont pas compensées par la baisse observée sur les dépenses de fonctionnement, entraînant de fait un très fort recul de **l'épargne brute** des régions (- 26,9 % pour s'établir à 4,9 milliards d'euros). **L'épargne nette**, obtenue en déduisant les remboursements de la dette atteindrait 3,0 milliards d'euros et permettrait de couvrir moins d'un quart des dépenses d'investissement (contre 44 % en 2019).

Les dépenses d'investissement (12,6 milliards d'euros) des régions s'inscriraient en hausse (+ 13,8 %), comme cela était anticipé pour cette fin de mandat régional, mais cette tendance ne serait pas imputable, comme attendu, à une forte augmentation des dépenses d'équipement. Ces dernières n'évolueraient en effet que de + 2 % pour atteindre 3,5 milliards d'euros, alors qu'elles avaient augmenté de 6,1 % sur la

dernière année pleine. Ce sont surtout les subventions, en lien avec la participation des régions au fonds de solidarité national mis en place par la loi d'urgence de mars dernier puis prolongé (cf. encadré page 10). À ce titre, les régions ont versé 500 millions d'euros, aide qu'elles ont complétée par le biais de différents fonds régionaux en faveur des entreprises, soit un milliard supplémentaire.

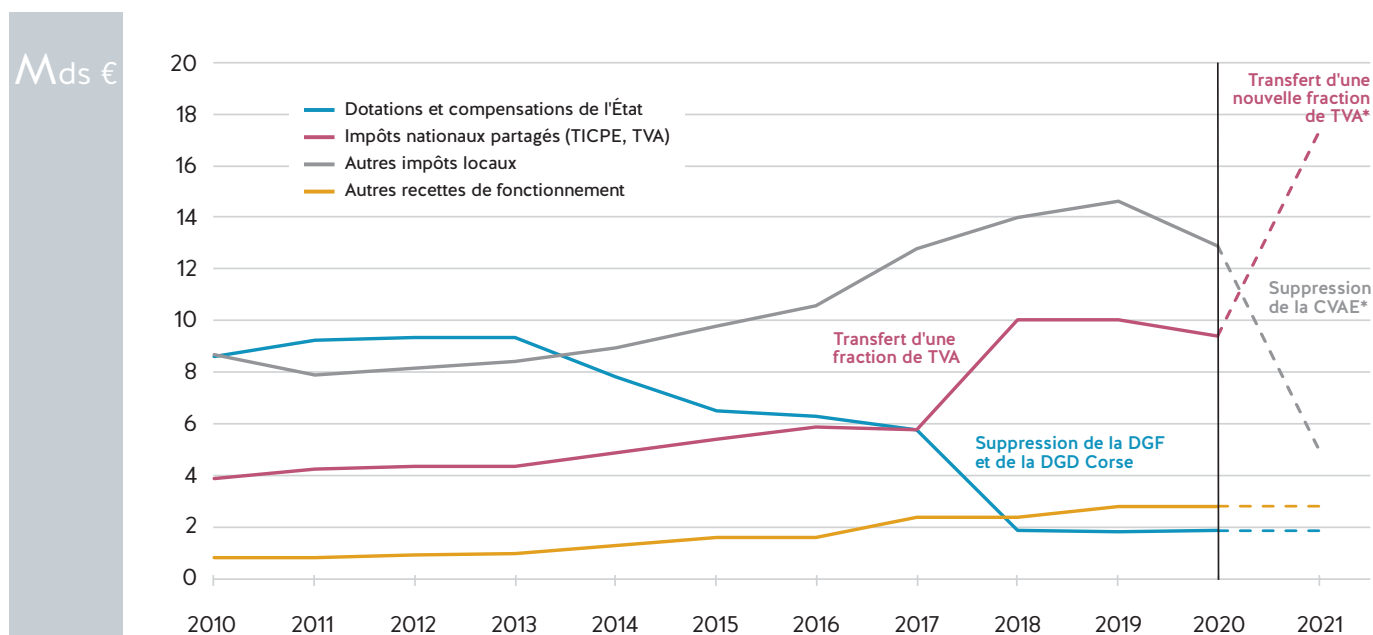
Les recettes d'investissement (5,2 milliards d'euros) augmenteraient de façon très dynamique (+ 22,4 %), à la suite d'une forte hausse des subventions reçues en lien avec l'intégration du nouveau fonds à hauteur de 180 millions d'euros afin de financer les dépenses d'investissement des CFA, et l'inscription de l'enveloppe de 600 millions d'euros de crédits issue de l'accord de méthode État-Régions datant de la fin juillet 2020 (cf. encadré sur le plan de relance page 14). Les autres recettes d'investissement enregistreraient également une forte hausse liée à des recettes de cessions immobilières, alors que les dotations seraient quant à elles en baisse de façon modérée en lien avec l'évolution du FCTVA (- 1,8 %).

Les emprunts connaîtraient une hausse quasi inédite (+ 61,6 %) traduisant la forte mobilisation des régions pour soutenir leur tissu économique ; ils atteindraient un volume de 3,3 milliards d'euros.

Conséquence de cette forte progression, au regard de **remboursements** quasiment stabilisés (+ 0,7 % et un montant de 1,9 milliard d'euros), **le flux net de dette**, s'élèverait à 1,4 milliard d'euros. **L'encours de dette** des régions augmenterait par conséquent de façon significative (+ 4,9 %) et atteindrait 29,4 milliards d'euros à la fin 2020. Au total, le résultat de l'exercice serait de - 1 milliard d'euros et se traduirait par une ponction sur la trésorerie des régions, ce qui n'avait pas été le cas depuis 2014.

DÉCOMPOSITION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DES RÉGIONS ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES UNIQUES

© La Banque Postale Collectivités Locales



* Estimation de l'impact de la suppression des impôts de production sur la structure des recettes de fonctionnement régionales (cf. page 14), toutes choses étant égales en 2021.

MODIFICATION DU SCHEMA DE FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE SUITE À LA RÉFORME DE L'APPRENTISSAGE

Dans le cadre de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 (dite loi « avenir professionnel »), les régions, depuis le 1^{er} janvier 2020, ont vu leur compétence en matière d'apprentissage transférée aux branches professionnelles. Elles conservent néanmoins leur compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et une compétence facultative résiduelle en matière d'apprentissage puisqu'elles continueront d'intervenir pour contribuer au financement des centres de formation d'apprentis (CFA), dès lors que des besoins d'aménagement du territoire et de développement économique le nécessitent.

La loi de finances pour 2020 en a tiré les conséquences en modifiant le schéma de financement de l'apprentissage dans une logique de neutralité budgétaire pour les régions.

Les dépenses en matière d'apprentissage retirées aux régions ont été évaluées à 1,85 milliard d'euros, et les ressources à 2,07 milliards. Avec le solde, les régions finançaient d'autres politiques publiques.

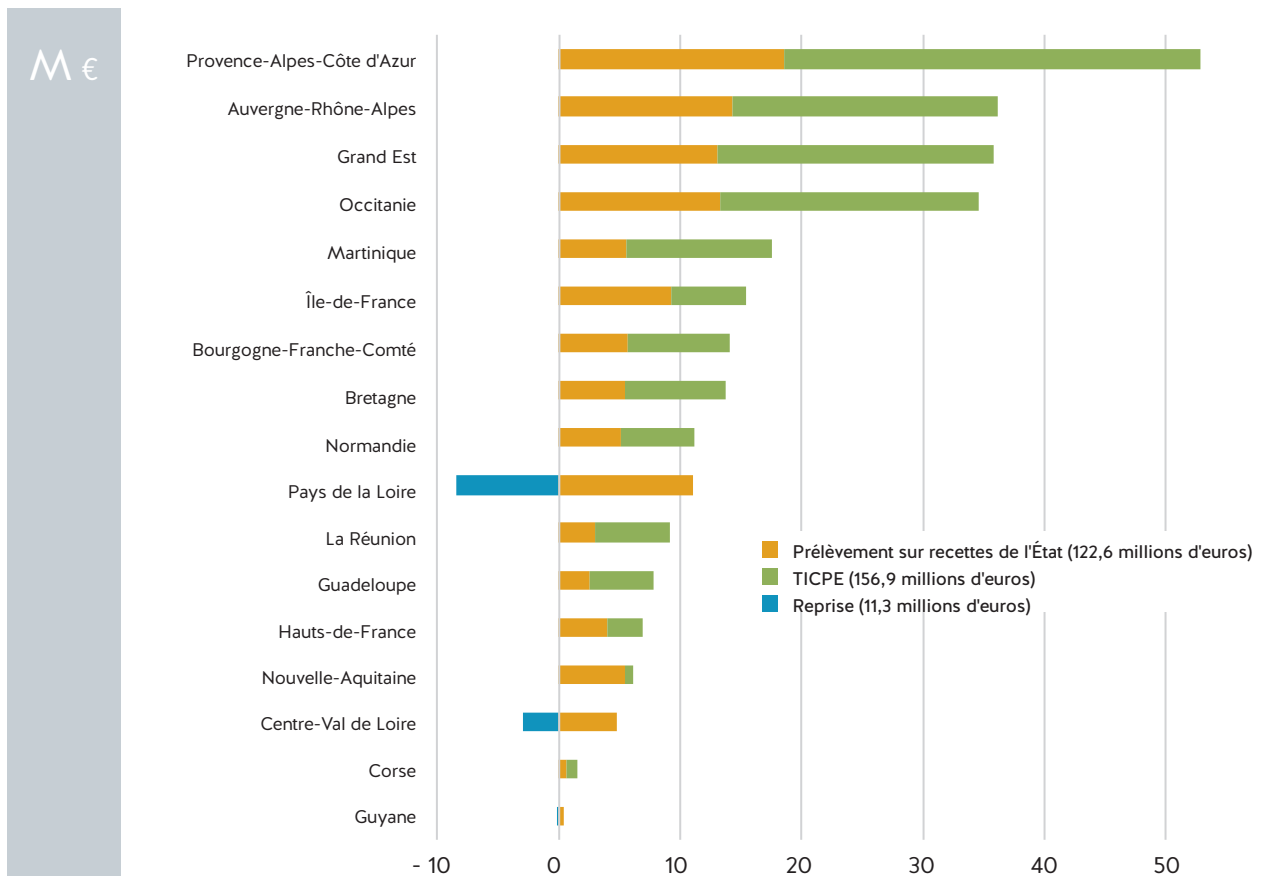
Côté recettes, les régions ne bénéficieront plus de l'affectation de 51 % du produit de la taxe d'apprentissage, ni de trois fractions de TICPE versées au titre de la prime à l'apprentissage (233 millions d'euros en exécution 2018), des aides au recrutement d'apprentis (97 millions d'euros) et du développement de l'apprentissage (157 millions d'euros).

Seules les régions qui présentent un solde positif entre le montant des ressources de l'apprentissage reprises et le montant des charges d'apprentissage constatées à la veille du transfert de la compétence bénéficient d'une nouvelle fraction de TICPE, à hauteur de 157 millions d'euros et d'un financement complémentaire sous la forme d'une dotation (122,6 millions d'euros).

Dans le cas inverse, une reprise complémentaire sur les frais de gestion qui leur sont versés au titre de la compensation de la compétence formation professionnelle est réalisée (11,3 millions d'euros). S'agissant de la compétence résiduelle et facultative de financement des CFA, les régions vont bénéficier de deux enveloppes : une au titre du financement des dépenses de fonctionnement (138 millions d'euros) et l'autre pour le financement des dépenses d'investissement, notamment de rénovations importantes ou de création de CFA (180 millions d'euros).

NEUTRALISATION DES EFFETS FINANCIERS DE LA RÉFORME DE L'APPRENTISSAGE

© La Banque Postale Collectivités Locales



Source : loi de finances pour 2020, traitement La Banque Postale.

| SECTION DE FONCTIONNEMENT | 19/18 % | 2019 Mds € | 20/19 % | 2020p Mds € |
|---------------------------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1) | + 3,3 | 65,9 | - 1,6 | 64,8 |
| Recettes fiscales | + 5,4 | 48,0 | - 1,6 | 47,3 |
| Dotations et compensations fiscales | - 0,5 | 10,3 | - 1,0 | 10,2 |
| Participations | - 0,8 | 4,3 | + 0,1 | 4,3 |
| Autres | - 9,0 | 3,3 | - 6,0 | 3,1 |
| DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2) | + 1,7 | 56,7 | + 2,5 | 58,1 |
| Dépenses de personnel | + 0,9 | 12,0 | + 2,2 | 12,2 |
| Charges à caractère général | + 1,4 | 3,7 | + 7,0 | 4,0 |
| Dépenses d'aide sociale | + 2,4 | 31,7 | + 2,2 | 32,4 |
| Autres | - 5,9 | 8,7 | + 2,7 | 8,9 |
| Intérêts de la dette | - 5,4 | 0,6 | - 10,2 | 0,6 |
| ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2) | + 14,5 | 9,2 | - 26,8 | 6,7 |
| ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8) | + 20,8 | 5,8 | - 41,1 | 3,4 |

Évolution 2019/2018 hors département de Paris.

| FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT | 19/18 % | 2019 Mds € | 20/19 % | 2020p Mds € |
|--|---------------|-------------|--------------|--------------|
| DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4) | + 13,5 | 10,3 | + 6,3 | 10,9 |
| financées par : | | | | |
| • Autofinancement (5)=(3)-(9) | + 15,9 | 8,7 | - 1,5 | 8,6 |
| • Recettes d'investissement (6) | + 10,9 | 2,5 | + 5,7 | 2,6 |
| • Flux net de dette (7) = | - | - 1,0 | - | - 0,3 |
| - Emprunts nouveaux* | - 2,2 | 2,4 | + 22,3 | 3,0 |
| - Remboursements (8)* | + 5,2 | 3,4 | - 2,5 | 3,3 |
| VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9) | - | 0,4 | - | - 1,9 |
| ENCOURS DE DETTE au 31/12 | - 2,5 | 31,4 | - 1,0 | 31,1 |
| Budgets principaux | | | | |
| p : prévisions | | | | |
| * hors opérations financières | | | | |
| (9) = (3)+(6)+(7)-(4) | | | | |

■ LA HAUSSE DE L'ACTION SOCIALE CUMULÉE À LA CHUTE DES DMO ENTRAÎNE UN NET REPLI DE L'ÉPARGNE

En 2020, les départements, comme les autres niveaux de collectivités locales, subissent les conséquences de la crise sanitaire. Mais ils supportent également, du fait de leur rôle social, les effets de la crise économique qui l'accompagne.

Ainsi, leurs **dépenses de fonctionnement** (58,1 milliards d'euros) qui auraient dû ralentir sous l'effet d'un tassement de leurs prestations sociales, augmenteraient de 2,5 % en lien avec les dépenses supplémentaires engagées en soutien de leurs personnels et administrés. La croissance des **frais de personnel** (12,2 milliards d'euros, + 2,2 %) résulterait de la poursuite des effets des mesures du protocole PPCR mais surtout de leur décision de verser des primes au personnel, notamment ceux des établissements médico-sociaux ou encore ceux des services d'aide à domicile. Pour les services d'aide à domicile, l'État prend à sa charge la moitié du coût de la prime à travers une enveloppe de 80 millions d'euros répartie par la CNSA. **Les charges à caractère général** (4,0 milliards d'euros) enregistreraient une forte hausse de 7,0 %, les départements ayant acheté, notamment pour les établissements médico-sociaux, les produits de première nécessité face à la crise (masques, blouses, gel,...). L'achat de masques pour les collégiens viendrait également obérer ce poste.

Les dépenses d'intervention, composées à près de 80 % des dépenses d'action sociale, progresseraient de 2,4 % pour atteindre 40,6 milliards d'euros. Elles absorberaient les subventions de fonctionnement versées aux associations ou les contributions supplémentaires aux SDIS pour financer notamment les primes de feu (cf. page suivante).

Les dépenses d'action sociale, 32,4 milliards d'euros, augmenteraient sur un rythme quasi similaire à celui de 2019 (+ 2,2 %) alors qu'un ralentissement était attendu. Les dépenses d'allocations de RSA, dont une forte croissance semble inévitable en 2021 en lien avec la hausse

du taux de chômage (cf. encadré page 13), augmenteraient tout de même sensiblement dès 2020 suite, d'une part, à une décision gouvernementale de maintien des droits jusqu'au 12 septembre, d'autre part aux premiers effets des suppressions d'emploi. Les dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de prestation de compensation du handicap (PCH) devraient rester sur leur rythme tendanciel, et les autres dépenses pourraient supporter des coûts supplémentaires (aides aux familles, aux personnes vulnérables, hébergements d'urgence,...).

Les intérêts de la dette poursuivraient leur diminution entamée depuis 2015 pour ne représenter que 1 % des dépenses courantes.

Parallèlement, **les recettes de fonctionnement** (64,8 milliards d'euros) diminueraient de 1,6 % principalement sous l'effet de **recettes fiscales** en retrait de 1,6 %. Avec un montant de 47,3 milliards d'euros, elles retrouveraient le niveau de 2018. La taxe foncière sur les propriétés bâties (14,3 milliards d'euros) augmenterait de 1,8 % en raison de la hausse des bases alors que la pression fiscale apparaît en léger repli, quatre départements diminuant leur taux. La hausse de cette recette accompagnée de celle de la CVAE (2,2 % en tenant compte des attributions de compensation perçues en provenance des régions) atténuerait le fort repli observé sur la fiscalité indirecte. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) enregistreraient la baisse la plus significative (près de 10 %, soit plus de 1 milliard). Les départements qui le souhaitent peuvent demander une avance remboursable à l'État qui devrait être comptabilisée comme emprunt (cf. encadré page 11). La contraction de la TICPE serait en revanche en grande partie neutralisée par la clause de garantie constitutionnelle (cf. page 11).

Les dotations et compensations fiscales (10,2 milliards d'euros) seraient en légère diminution en raison de la recentralisation du RSA pour La Réunion et de la baisse de certaines

compensations fiscales intégrées dans la variable d'ajustement. **Les participations**, en provenance de l'État mais également d'autres organismes publics, seraient stables sous l'effet de plusieurs mouvements contradictoires : une légère hausse des fonds de la CNSA et en parallèle, la fin du versement au titre du fonds de stabilisation à destination des départements fragiles.

L'épargne brute, en cumulant retrait des recettes et accélération des dépenses, enregistrerait une baisse historique de près de 27 %, et retrouverait un niveau proche de 2015 avec 6,7 milliards d'euros. Une fois déduits les remboursements de dette, **l'épargne nette** atteindrait 3,4 milliards d'euros et contribuerait au financement de 31 % des **investissements**.

Les dépenses d'investissement (10,9 milliards d'euros) s'inscriraient en hausse soutenue de 6,3 %, plus sous l'impulsion des subventions versées que des dépenses d'équipement comme on aurait pu l'attendre en fin de mandat. Les départements ont en effet décalé, revu à la baisse ou annulé des opérations prévues pour 2020 et leur ont substitué des dépenses non prévues en soutien du tissu économique de leurs territoires. Ils ont pu participer au fonds de solidarité État-régions (cf. encadré page 10) mais également apporter leurs propres aides aux entreprises ou aux associations, sans omettre le versement au bloc communal des fonds de

concours correspondant aux programmes terminés en 2019. **Les recettes d'investissement** (2,6 milliards d'euros) financeraient près du quart des investissements. Elles progresseraient de 5,7 % grâce au FCTVA en hausse de plus de 3 % et à des cessions d'actifs.

Les emprunts enregistreraient une croissance très importante de plus de 22 % et représenteraient donc 27 % des investissements avec un volume de 3,0 milliards d'euros. Ce surcroît d'emprunt est cependant dû en partie à l'enregistrement des avances de DMTO consenties par l'État. Estimées potentiellement à 600 millions d'euros en 2020, elles contribueraient à la hausse mais une partie pourrait venir en substitution d'emprunts déjà prévus.

Ce fort niveau d'emprunt ne suffirait cependant pas à couvrir le besoin de financement des investissements et un **prélèvement sur le fonds de roulement** à hauteur de 1,9 milliard d'euros serait nécessaire, entraînant une contraction de la trésorerie.

Compte tenu de remboursements encore élevés (3,3 milliards d'euros), les départements se désendetteraient à hauteur de 300 millions d'euros. **L'encours de dette** atteindrait donc à la fin de l'année 2020, 31,1 milliards d'euros en baisse de 1,0 %.



LES SDIS ET LA SITUATION FINANCIÈRE DES DÉPARTEMENTS

Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) représentent un budget d'environ 5 milliards d'euros. Ils sont financés essentiellement par les collectivités locales et plus particulièrement par les départements. Alors que les collectivités locales sont soumises à des contraintes nouvelles en termes de ressources et de dépenses en lien avec la crise sanitaire, il est apparu particulièrement intéressant d'analyser l'influence financière des SDIS sur leur département de rattachement et les disparités de situations. **93 SDIS ont été analysés.**

Plusieurs angles ont été retenus : le poids des contributions départementales dans le total des contributions perçues par les SDIS et dans l'épargne brute du département, ainsi que le poids des vacations versées aux sapeurs-pompiers volontaires dans la rémunération du personnel du SDIS, ce troisième volet s'inscrivant dans l'analyse de la revalorisation de la prime de feu décidée au cours de l'été 2020.

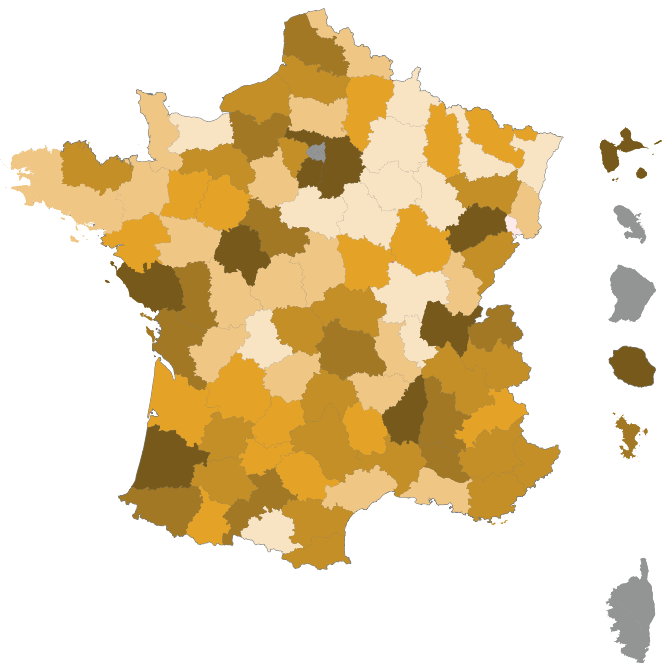
L'importance des contributions départementales : le poids de l'histoire

En 2019, les contributions départementales représentent en moyenne 55,5 % du total des contributions perçues, la majorité du solde étant assurée par le bloc communal. Pour un tiers seulement des SDIS étudiés, les contributions des départements représentent moins de la moitié.

Si dans près de trois SDIS sur quatre le poids des contributions départementales se situe entre 45 et 65 %, **l'écart entre les extrêmes est important** (sans parler du Rhône, où la faiblesse de la contribution départementale résulte

Poids des contributions départementales dans le total des contributions aux SDIS

© La Banque Postale Collectivités Locales



moins de 45 %
de 45 % à 50 %
de 50 % à 55 %

de 55 % à 60 %
de 60 % à 65 %
plus de 65 %
Territoire non étudié

de l'exercice de compétences départementales par la métropole de Lyon) : de 31,1 % pour l'Ardèche à 99,9 % pour l'Essonne.

Ces écarts importants ont des origines essentiellement historiques : les services d'incendie et de secours ont été organisés vers la fin du XIX^e siècle à l'échelon communal, le rôle départemental a peu à peu pris de l'ampleur à partir du milieu du XX^e siècle, rôle qui s'est affirmé en 1996 avec la loi obligeant à la création des SDIS, puis, à partir de 2002, avec le gel des contributions du bloc communal. L'Essonne illustre ce poids de l'histoire puisque dans les années 1970 le conseil général a décidé de réduire au minimum les contributions du bloc communal.

Poids du SDIS et risque sur l'autofinancement départemental

En moyenne, les contributions départementales aux SDIS équivalent à 29 % de l'épargne brute des départements en 2019. Or, dans la mesure où ces contributions sont relativement rigides, elles prennent d'autant plus d'importance dans l'hypothèse d'une évolution négative de l'autofinancement consécutive à la Covid-19.

On note d'ailleurs quelques valeurs fort élevées, comme à La Réunion, dont la contribution aux SDIS représente 86 % de l'épargne brute, mais aussi en Gironde, dans l'Aisne et dans le Pas-de-Calais (tous entre 50 et 60 %). Il est à noter que ces quatre départements enregistrent une épargne brute inférieure à 100 euros par habitant en 2019.

Poids des contributions départementales aux SDIS dans l'épargne brute des départements

© La Banque Postale Collectivités Locales

| INTERVALLE DE POURCENTAGE | [10 % ; 15 %] | [15 % ; 20 %] | [20 % ; 25 %] | [25 % ; 30 %] | [30 % ; 35 %] | [35 % ; 45 %] | 45 % et plus | TOTAL |
|---------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|-------|
| NOMBRE DE DEPARTEMENTS | 6 | 14 | 20 | 20 | 13 | 14 | 6 | 93 |

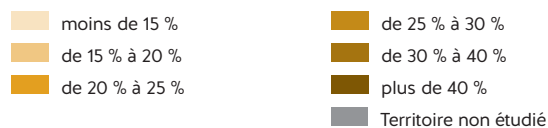
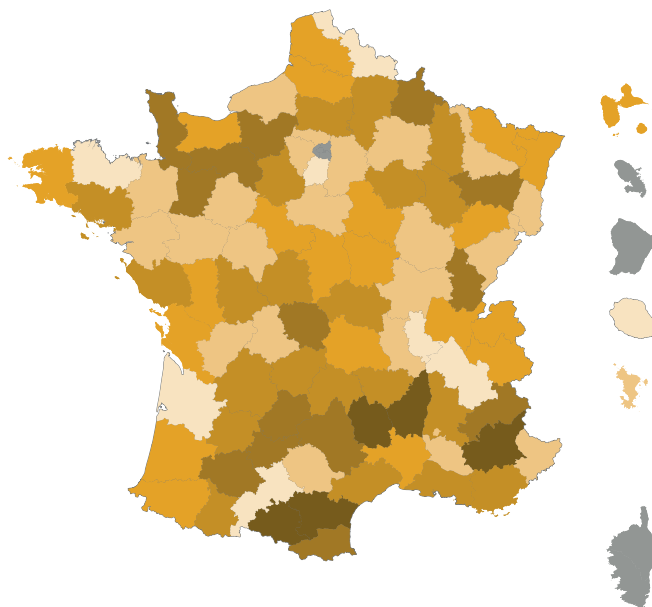
Une rigidité accrue par le poids de la prime de feu

La prime de feu qui bénéficie aux sapeurs-pompiers professionnels a été revalorisée mi-juillet 2020, passant de 19 à 25 % du salaire de base, pour un gain mensuel moyen de l'ordre de 100 €. La charge financière pour les départements est estimée autour de 80 millions d'euros dont la moitié pourrait être couverte par la suppression de la sur-cotisation perçue par la CNRACL depuis 1991 (à hauteur de 3,6 % au titre des charges patronales).

Mais les départements ne sont pas, du fait même de l'organisation de leur SDIS, dans une situation identique : plus le pourcentage de sapeurs-pompiers volontaires (illustré approximativement sur la carte ci-contre par le poids relatif de leurs vacations par rapport à la masse salariale des sapeurs-pompiers titulaires) est important, moins l'impact budgétaire de cette prime revalorisée pèsera sur un département donné. Les disparités, on le voit, sont là encore fort importantes, plaçant certains départements dans une situation plus difficile dans le contexte actuel de tension sur les ressources et de croissance inévitable des dépenses sociales à venir.

Poids des vacations versées aux volontaires rapportées aux charges de personnel des titulaires et non titulaires

© La Banque Postale Collectivités Locales



BLOC COMMUNAL

| SECTION DE FONCTIONNEMENT | 19/18 % | 2019 Mds € | 20/19 % | 2020p Mds € | FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT | 19/18 % | 2019 Mds € | 20/19 % | 2020p Mds € |
|---------------------------------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--|---------------|--------------|---------------|--------------|
| RECETTES COURANTES (1) | + 2,2 | 132,6 | - 0,8 | 131,5 | DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4) | + 14,0 | 41,3 | - 13,1 | 35,9 |
| Recettes fiscales | + 2,9 | 80,4 | - 0,1 | 80,3 | financées par : | | | | |
| Dotations et compensations fiscales | + 1,0 | 22,3 | + 3,8 | 23,2 | • Autofinancement (5)=(3)-(9) | + 15,1 | 24,1 | - 20,7 | 19,1 |
| Participations | + 1,4 | 4,4 | + 6,1 | 4,6 | • Recettes d'investissement (6) | + 5,6 | 16,1 | + 4,3 | 16,8 |
| Produit des services | + 3,1 | 16,5 | - 10,6 | 14,7 | • Flux net de dette (7) = | - | 1,1 | - | 0,0 |
| Autres | - 2,1 | 9,0 | - 4,4 | 8,6 | - Emprunts nouveaux* | + 12,1 | 12,1 | - 8,4 | 11,1 |
| DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2) | + 1,6 | 109,4 | + 1,6 | 111,2 | - Remboursements (8)* | + 2,2 | 11,0 | + 0,8 | 11,1 |
| Dépenses de personnel | + 1,7 | 50,1 | + 1,3 | 50,8 | VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9) | - | - 0,9 | - | + 1,3 |
| Charges à caractère général | + 3,3 | 33,0 | + 1,7 | 33,6 | ENCOURS DE DETTE au 31/12 | + 0,9 | 115,2 | - 0,0 | 115,1 |
| Dépenses d'intervention | - 0,1 | 20,9 | + 2,5 | 21,4 | | | | | |
| Autres | + 2,5 | 2,7 | + 6,1 | 2,9 | | | | | |
| Intérêts de la dette | - 6,3 | 2,7 | - 5,4 | 2,6 | | | | | |
| ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2) | + 5,0 | 23,2 | - 12,3 | 20,3 | | | | | |
| ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8) | + 7,6 | 12,2 | - 24,3 | 9,2 | | | | | |

Y compris la collectivité unique à statut particulier "Ville de Paris".
Évolutions 2019/2018 à champ constant 2019 (y compris département de Paris).

En 2020, les budgets (hors dette) des communes et des groupements à fiscalité propre, y compris leurs budgets annexes et corrigés des flux croisés, atteindraient 147,1 milliards d'euros en diminution de 2,4 %. Cette baisse serait principalement due à un fort recul des investissements (- 13,1 %), attendu en année d'élections mais accentué par le contexte d'ensemble : baisse de l'épargne brute (- 12,3 %) consécutive aux effets budgétaires de la crise sanitaire et économique, et au décalage du calendrier électoral. **Les dépenses de fonctionnement**, qui absorbent une grande partie des dépenses d'urgence et de soutien aux territoires et aux populations, progresseraient (+ 1,6 %) au contraire des recettes de fonctionnement, en recul de 0,8 %, certaines recettes fiscales et tarifaires subissant les effets de la crise. Les emprunts, en lien avec les niveaux faibles d'investissement, diminueraient et compte tenu d'un niveau de remboursements équivalent aux emprunts, l'encours de dette serait stabilisé.

Des budgets annexes fortement soumis aux aléas de la crise

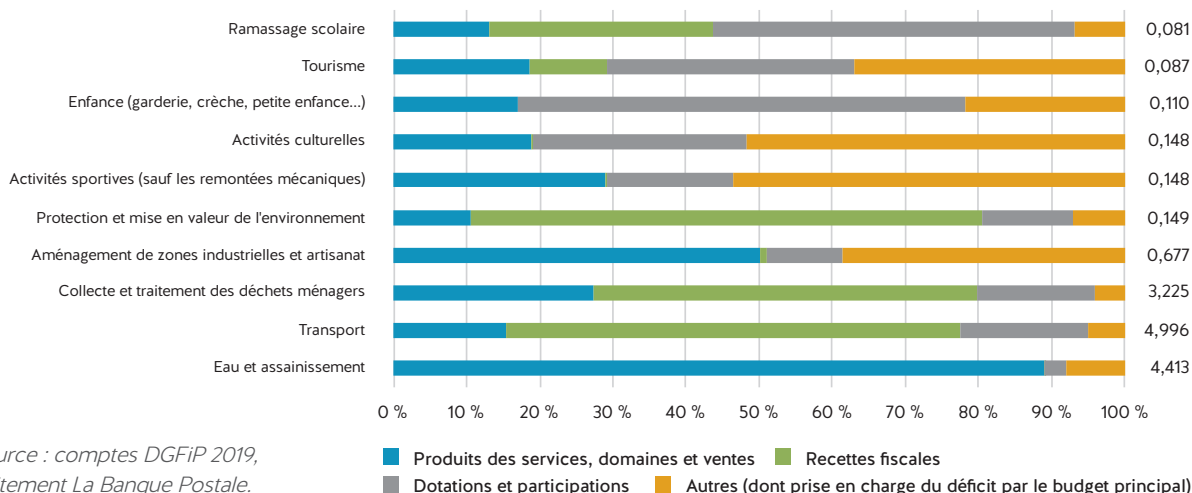
Les budgets annexes des communes (y compris la Ville de Paris) et des groupements à fiscalité propre (y compris les établissements publics territoriaux de la Métropole du Grand Paris) représentaient en 2019 23 milliards d'euros (respectivement 5,1 et 17,9 milliards d'euros)⁽¹⁾. De par la spécificité de leurs recettes, peu diversifiées car répondant à une compétence particulière, certains budgets annexes devraient enregistrer en 2020 des baisses importantes de celles-ci, aussi bien fiscales que tarifaires en lien avec la crise sanitaire. Ainsi, les budgets annexes de transports (qui représentent le poids budgétaire le plus important pour les budgets annexes des groupements à fiscalité propre) subiraient la baisse des recettes tarifaires et du versement mobilité, ceux à vocation touristique la baisse de la taxe de séjour ou encore ceux à vocation périscolaire la baisse des redevances pour services rendus.

(1) Les budgets annexes des départements et des régions et CTU représentaient par ailleurs, en 2019 respectivement 1,9 et 0,3 milliard d'euros.

DÉTAILS DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DES PRINCIPAUX BUDGETS ANNEXES DES GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE

© La Banque Postale Collectivités Locales

Recettes de fonctionnement (en milliards d'euros)



Source : comptes DGFIP 2019, traitement La Banque Postale.

| SECTION DE FONCTIONNEMENT | 19/18 % | 2019 Mds € | 20/19 % | 2020p Mds € | FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT | 19/18 % | 2019 Mds € | 20/19 % | 2020p Mds € |
|---------------------------------------|--------------|-------------|---------------|-------------|--|---------------|--------------|---------------|--------------|
| RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1) | + 1,7 | 85,6 | - 0,6 | 85,1 | DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4) | + 13,3 | 25,0 | - 13,7 | 21,6 |
| Recettes fiscales | + 2,1 | 56,6 | - 0,4 | 56,3 | financées par : | | | | |
| Dotations et compensations fiscales | + 1,5 | 14,2 | + 4,1 | 14,7 | • Autofinancement (5)=(3)-(9) | + 20,3 | 13,8 | - 23,8 | 10,5 |
| Participations | - 2,3 | 3,2 | - 5,0 | 3,0 | • Recettes d'investissement (6) | + 3,3 | 11,5 | + 5,2 | 12,1 |
| Produit des services | - 0,0 | 6,6 | - 10,2 | 5,9 | • Flux net de dette (7) = | - | - 0,3 | - | - 1,0 |
| Autres | + 1,9 | 5,1 | - 0,7 | 5,1 | - Emprunts nouveaux* | + 6,5 | 6,0 | - 12,5 | 5,3 |
| DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2) | + 1,0 | 72,7 | + 1,1 | 73,5 | - Remboursements (8)* | + 1,8 | 6,3 | - 0,4 | 6,3 |
| Dépenses de personnel | + 0,9 | 39,0 | + 0,8 | 39,3 | VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9) | - | - 0,9 | - | + 1,1 |
| Charges à caractère général | + 2,1 | 17,7 | + 1,6 | 18,0 | ENCOURS DE DETTE au 31/12 | - 0,4 | 64,7 | - 1,6 | 63,7 |
| Dépenses d'intervention | - 0,0 | 12,9 | + 2,0 | 13,2 | Budgets principaux | | | | |
| Autres | + 9,1 | 1,5 | + 5,9 | 1,6 | p : prévisions | | | | |
| Intérêts de la dette | - 6,4 | 1,6 | - 8,5 | 1,5 | * hors opérations financières | | | | |
| ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2) | + 5,5 | 12,9 | - 10,3 | 11,6 | (9)=(3)+(6)+(7)-(4) | | | | |
| ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8) | + 9,3 | 6,6 | - 19,8 | 5,3 | | | | | |

Y compris la collectivité unique à statut particulier "Ville de Paris".

Évolutions 2019/2018 à champ constant 2019 (y compris département de Paris).

■ DES MÉCANISMES DE GARANTIE QUI ATTÉNUENT LA BAISSÉ DES RECETTES MAIS N'ÉVITENT PAS UN CREUSEMENT DES DISPARITÉS

En 2020, les communes, comme les autres collectivités locales, absorbent les conséquences de la crise sanitaire et économique. Si, d'un point de vue macroéconomique, elles subissent relativement moins les effets induits de la crise, dans la mesure où ces derniers sont atténués grâce au mécanisme de garantie mis en place par l'État, individuellement les disparités se creusent et certaines communes rencontrent des difficultés financières, notamment du fait de la structure de leurs recettes.

Pour l'ensemble des communes, **les recettes de fonctionnement** (85,1 milliards d'euros) diminueraient légèrement (- 0,6 %). Hors les dotations, qui enregistrent les montants versés au titre de la « clause de sauvegarde », l'ensemble des postes connaîtraient une diminution mais c'est celle **des produits des services, du domaine et des ventes** (5,9 milliards d'euros) qui serait la plus importante. En repli de 10,2 %, ils intégreraient la fermeture d'un certain nombre de services publics, et donc des recettes afférentes, pendant la période de confinement, mais également les effets de la moindre fréquentation constatée depuis l'été. Les communes, échelon de proximité, assurent en effet les principaux services publics : activités scolaires et périscolaires, crèches, activités culturelles, sportives,... De même, les recettes de mise à disposition du domaine public (les terrasses de restaurants par exemple), des loyers commerciaux ou de stationnement, ont fortement diminué, de nombreuses mairies ayant décidé leur gratuité sur une certaine période.

Les recettes fiscales s'inscriraient également en baisse de 0,4 % ; elles enregistraient à la fois une légère hausse des impôts ménages et de la fiscalité économique et une forte baisse de la fiscalité indirecte étroitement liée à la spécificité de certains territoires. Ainsi, les taxes foncières et la taxe

d'habitation bénéficieraient de la revalorisation des bases (+ 1,2 % pour les premières et + 0,9 % pour les secondes). Le recours au levier fiscal, en revanche, apparaît très faible. Parallèlement, d'autres recettes seraient en très net repli. Les estimations moyennes retenues sont les suivantes : - 10 % sur les DMTO, - 40 % sur la taxe de séjour, - 20 % sur la taxe sur les remontées mécaniques, - 20 % sur l'octroi de mer et la taxe sur les carburants, et - 5 % sur la taxe sur la consommation finale d'électricité. Ces recettes représentent un poids relativement faible dans les recettes totales des communes mais peuvent être très importantes pour certaines (par exemple, dans 767 communes le poids cumulé des taxes de séjour, taxes sur les remontées mécaniques, redevances des mines ou prélèvements sur les jeux, dépasse 5 % de leur épargne brute).

Afin d'atténuer les pertes de recettes, une clause de sauvegarde a été mise en place dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 votée en juillet (cf. page 11). Estimée à un montant proche de 300 millions d'euros, elle est enregistrée en dotation. Mais même sans cet effet, le poste dotations et compensations fiscales connaîtrait une hausse, en lien avec la montée en charge de l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) pour celles réalisant un très faible chiffre d'affaires et la poursuite de l'exonération de la taxe d'habitation au titre du dispositif « demi-part des veufs/veuves », ainsi qu'en raison de la progression de la dotation élu local (cf. page 7). Au total, **les dotations et compensations**, d'un montant de 14,7 milliards d'euros, progresseraient de 4,1 %.

Enfin, **les participations reçues et les autres recettes** (8,1 milliards d'euros) diminueraient de 2,3 %. Elles pourraient certes bénéficier de recettes exceptionnelles en provenance de l'État, pour le remboursement des masques par

exemple, mais également intégrer une baisse de versements d'organismes qui couvrent partiellement le coût de certains services : ces derniers ayant été partiellement fermés, les financements correspondants ont diminué, telles que les aides des caisses d'allocations familiales pour le secteur scolaire ou de la petite enfance.

Les dépenses de fonctionnement (73,5 milliards d'euros) conserveraient un rythme proche de celui observé en 2019 (+ 1,1 % après + 1,0 %) alors qu'un ralentissement était attendu. Cette évolution intégrerait en premier lieu l'évolution des **frais de personnel**. Représentant 53 % des dépenses de fonctionnement, ces derniers progresseraient de 0,8 % en lien avec le gel du point d'indice de la fonction publique et la progression moins forte que l'an passé des mesures « PPCR ». Ils absorberaient cependant les coûts supplémentaires liés au maintien des rémunérations de personnels absents pendant le confinement et leur éventuel remplacement par des intérimaires. Mais des économies seraient réalisées via les frais de déplacement ou de formation, ou du fait de la non reconduction de certains contrats ou de la suppression de vacations dans les équipements fermés au public.

Les charges à caractère général (18,0 milliards d'euros) et **les dépenses d'intervention** (13,2 milliards d'euros) évolueraient sur un rythme plus soutenu, respectivement + 1,6 % et + 2,0 %, en raison principalement des dépenses liées à la crise sanitaire. Les communes ont procédé à différents achats de gestion d'urgence de la crise (achat de matériel informatique et de protection individuelle pour leurs agents et leur population, entretien des rues et des établissements publics par exemple) mais elles ont également décidé d'augmenter leurs subventions en soutien de leur tissu économique, associatif ou social (hausse des subventions aux CCAS par exemple).

Les intérêts de la dette poursuivraient leur baisse, pour atteindre 1,5 milliard d'euros (- 8,5 %).

L'épargne brute, solde entre les recettes et les dépenses de fonctionnement, connaîtrait une baisse de 10,3 % pour

s'établir à 11,6 milliards d'euros. L'épargne nette, après déduits les remboursements de la dette, passerait de 5,3 milliards d'euros (- 19,8 %) et permettrait de couvrir un peu moins d'un quart des investissements communaux.

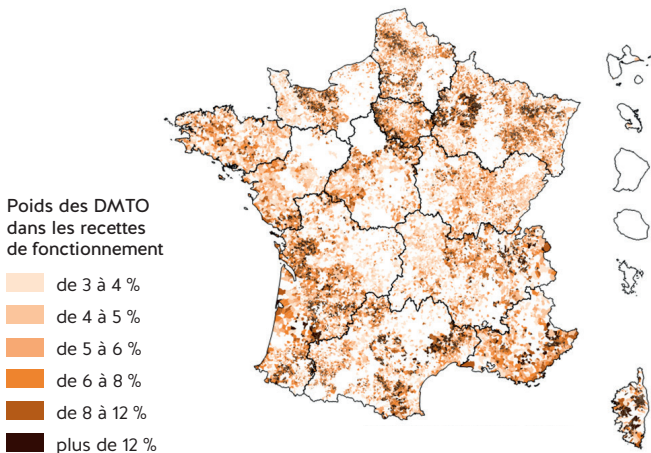
Les dépenses d'investissement avaient fortement augmenté en 2019 conformément au cycle électoral municipal (+ 13,3 %) : au cours de la dernière année pleine avant les élections, les projets portés par l'équipe en place se finalisent. En 2020, un recul était attendu mais il devrait être particulièrement prononcé, - 13,7 %, en raison notamment du décalage du calendrier électoral et de la contraction des marges de manœuvre financières. Les effets du Plan de relance ne devraient se faire sentir qu'à partir de 2021. Les dépenses d'investissement représenteraient 21,6 milliards d'euros, retrouvant leur niveau de l'année 2018.

Les recettes d'investissement (hors emprunts) progresseraient de 5,2 % pour atteindre 12,1 milliards d'euros. Elles bénéficieraient de plusieurs soutiens, le premier en provenance de l'État via une augmentation de l'enveloppe de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et le second en provenance des régions et départements qui subventionneraient davantage leurs territoires en période de crise. Le FCTVA serait également en hausse en lien avec l'augmentation des investissements observée ces deux dernières années. Ces recettes permettraient de financer 56 % des investissements.

Les emprunts, avec un niveau de 5,3 milliards d'euros, viendraient compléter le financement à hauteur de près d'un quart. Ils s'inscriraient en baisse de 12,5 % en ligne avec l'évolution des investissements. Les communes seraient comme depuis 2018 dans une période de désendettement, c'est-à-dire que leur stock de dette diminuerait, les remboursements étant supérieurs aux emprunts. Ce repli serait cependant nettement plus prononcé que les années précédentes, l'encours de dette diminuant de 1,0 milliard d'euros pour être ramené en fin d'année à 63,7 milliards d'euros (- 1,6 %). Les communes devraient à nouveau abonder leur trésorerie en 2020, alors qu'elles l'avaient exceptionnellement ponctionnée en 2019.

Poids des DMTO supérieur à 3 % des recettes de fonctionnement

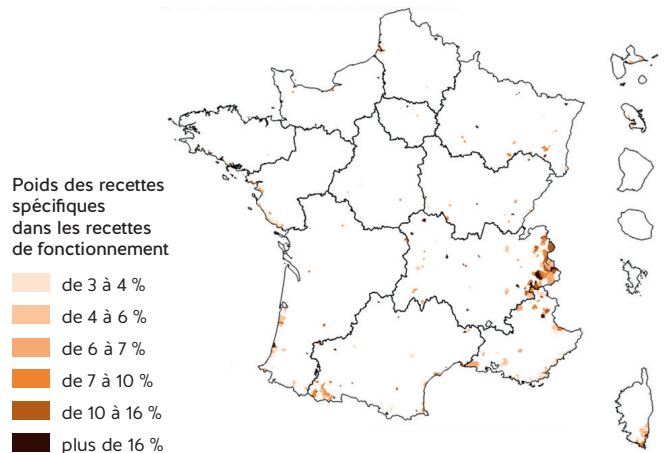
© La Banque Postale Collectivités Locales



Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque.

Poids des recettes spécifiques (taxe de séjour, remontée mécanique et jeux) supérieur à 3 % des recettes de fonctionnement

© La Banque Postale Collectivités Locales



Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque.

GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE

| SECTION DE FONCTIONNEMENT | 19/18 % | 2019 Mds € | 20/19 % | 2020p Mds € |
|---------------------------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1) | + 2,1 | 45,7 | + 0,8 | 46,0 |
| <i>Hors reversements fiscaux</i> | <i>+ 3,3</i> | <i>33,9</i> | <i>+ 1,4</i> | <i>34,4</i> |
| Recettes fiscales* | + 1,9 | 30,4 | + 1,1 | 30,7 |
| Dotations et compensations fiscales | + 0,1 | 8,2 | + 3,2 | 8,4 |
| Autres | + 5,6 | 7,1 | - 3,1 | 6,9 |
| DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2) | + 0,5 | 39,4 | + 3,0 | 40,5 |
| <i>Hors reversements fiscaux</i> | <i>+ 1,3</i> | <i>27,6</i> | <i>+ 4,7</i> | <i>28,9</i> |
| Dépenses de personnel | + 3,8 | 10,0 | + 3,4 | 10,3 |
| Charges à caractère général | + 2,5 | 7,1 | + 3,3 | 7,4 |
| Dépenses d'intervention | + 0,1 | 8,0 | + 3,3 | 8,2 |
| Autres (dont reversements fiscaux) | - 2,2 | 13,7 | + 2,6 | 14,1 |
| Intérêts de la dette | - 6,0 | 0,5 | - 1,1 | 0,5 |
| ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2) | + 13,1 | 6,3 | - 12,7 | 5,5 |
| ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8) | + 20,6 | 3,7 | - 23,2 | 2,9 |

Y compris les établissements publics territoriaux (EPT), la métropole du Grand Paris et la métropole de Lyon.

Au 1^{er} janvier 2020, avec 1 254 groupements à fiscalité propre (contre 1 258 en 2019), dont 1 074 à fiscalité professionnelle unique (contre 1 073 en 2019), le paysage intercommunal semble stabilisé ; seules quatre communes insulaires ne sont pas regroupées. Cette continuité institutionnelle permet une

| FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT | 19/18 % | 2019 Mds € | 20/19 % | 2020p Mds € |
|--|---------------|--------------|--------------|--------------|
| DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4) | + 14,1 | 10,4 | - 7,4 | 9,6 |
| financées par : | | | | |
| • Autofinancement (5)=(3)-(9) | + 3,6 | 5,9 | - 11,1 | 5,3 |
| • Recettes d'investissement (6) | + 16,9 | 3,9 | + 2,7 | 4,0 |
| • Flux net de dette (7) = | - | 0,5 | - | 0,3 |
| - Emprunts nouveaux** | + 24,2 | 3,1 | - 5,0 | 2,9 |
| - Remboursements (8)** | + 3,8 | 2,6 | + 2,3 | 2,7 |
| VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9) | - | + 0,4 | - | + 0,2 |
| ENCOURS DE DETTE au 31/12 | + 2,3 | 26,0 | + 1,1 | 26,2 |

Budgets principaux

p : prévisions

* avant déduction des reversements fiscaux au sein de l'ensemble intercommunal. ** hors opérations financières.

(9)=(3)+(6)+(7)-(4)

analyse des comptes sur des champs comparables d'une année sur l'autre : en 2020 les finances intercommunales sont principalement bouleversées par l'impact de la crise sanitaire.

■ DES COMPÉTENCES FORTES IMPACTÉES PAR LA CRISE DE MANIÈRE DURABLE

Le budget des groupements à fiscalité propre (GFP) s'élèverait à 50,1 milliards d'euros, auxquels s'ajouteraient 16 milliards d'euros au titre des budgets annexes.

En 2020 l'évolution des budgets principaux des GFP est quasiment stable (+ 0,8 %) : ils absorberaient à la fois une baisse des dépenses d'investissement et une accélération des **dépenses de fonctionnement**. Ces dernières progresseraient de 3,0 % (+ 4,7 % hors reversements fiscaux à destination des communes) après une faible progression en 2019 (+ 0,5 %). L'ensemble des postes - hors les intérêts de la dette qui poursuivraient leur baisse (- 1,1 %, 0,5 milliard d'euros) - seraient concernés par cette accélération, en lien avec la crise sanitaire.

Les frais de personnel qui représentent le quart des dépenses de fonctionnement avec 10,3 milliards d'euros, augmenteraient sur un rythme proche de celui de 2019 (+ 3,4 %, après + 3,8 %). Les transferts de personnels entre communes et GFP se poursuivraient mais de façon désormais ralentie. Des frais supplémentaires seraient observés en raison du contexte (heures supplémentaires, personnel vacataire...) partiellement compensés par des économies (déplacement, formation...).

Les charges à caractère général (7,4 milliards d'euros), tributaires en général de l'évolution des effectifs et de l'inflation, progresseraient cette année de 3,3 %. Ce dynamisme refléterait les achats d'urgence fait par les

GFP en réaction à la pandémie : matériel de protection pour les administrés et le personnel, équipement des bâtiments recevant du public... **Les dépenses d'intervention**, à 8,2 milliards d'euros, enregistreraient le même dynamisme (+ 3,3 %) : ce poste comptabilise en effet les dépenses à caractère social, les subventions versées ou encore les participations et contingents obligatoires ; or, dans le contexte de la crise sanitaire, elles sont engagées prioritairement pour soutenir les populations et le tissu

associatif et productif. Enfin, **les autres dépenses** pourraient progresser de 2,6 % et atteindre 14,1 milliards d'euros, non du fait des reversements fiscaux aux communes membres (attributions de compensation et dotations de solidarité communautaire) qui seraient en très légère baisse (11,6 milliards d'euros), mais bien en raison des charges exceptionnelles telles que les dotations d'équilibre aux budgets annexes dont la circulaire du 24 août 2020 autorise l'étalement sur 5 ans (cf. page 6).

Parallèlement à cette accélération des dépenses, **les recettes de fonctionnement** (46 milliards d'euros, et 34,4 milliards après déduction des reversements aux communes) ne progresseraient que de 0,8 % en 2020 (+ 1,4 % hors reversements). Dans l'ensemble, les budgets principaux des GFP semblent à court terme avoir pu affronter la crise assez sereinement en raison de la structure de leurs **recettes**

BAISSE DE L'ÉPARGNE BRUTE
- 12,7%

fiscales, dont plus de 90 % sont composées d'impôts peu impactés en 2020, alors qu'ils le seront davantage en 2021. Ainsi la fiscalité économique (14,2 milliards d'euros) progresserait de plus de 2 %, portée par une CVAE en hausse de 3 %. De même la fiscalité « ménages » (14,2 milliards d'euros, y compris la taxe d'enlèvement des ordures ménagères), progresserait de près de 2 % à la faveur de la revalorisation forfaitaire des bases de 1,2 % pour le foncier et 0,9 % pour la taxe d'habitation, complétée de la croissance « physique » des dites bases. Les autres taxes, d'un poids global faible, subiraient en revanche une baisse prononcée, au détriment des groupements concernés : ainsi du versement mobilité, de la taxe de séjour ou de la taxe sur la consommation finale d'électricité. Ces recettes représentant un poids bien supérieur dans les budgets annexes des GFP, leur baisse devrait entamer fortement les manœuvres de ces derniers. À titre d'illustration, le versement mobilité, qui représente 2,8 milliards d'euros, pourrait diminuer de 10 % en 2020 (cf. graphique ci-dessous).

Les dotations et compensations fiscales

s'élèveraient à 8,4 milliards d'euros. Ce poste enregistrerait la dotation au titre de la clause de sauvegarde (cf. page 11) proche de 200 millions d'euros. Hors cet effet, le poste serait stable (- 0,1 %). La dotation globale de fonctionnement enregistrerait une légère baisse, conséquence d'une ponction sur la dotation de compensation plus importante que la hausse de la dotation d'intercommunalité (pour rappel, dans le cadre de sa réforme intervenue l'an passé, cette dotation enregistre une hausse pérenne de 30 millions d'euros par an). Les compensations d'exonération de fiscalité locale augmenteraient légèrement ; à noter que la compensation au titre du versement transport a été intégrée en 2020 dans les variables d'ajustement.

Les autres recettes (6,9 milliards d'euros) diminueraient de 3,1 %, tirées à la baisse par les recettes tarifaires qui subiraient la fermeture de services de proximité durant le confinement.

Compte tenu d'un effet de ciseaux entre des recettes quasiment stables et des dépenses en accélération,

BAISSE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT
- 7,4 %

l'épargne brute, diminuée de 12,7 % et serait financée à 5,5 milliards d'euros. d'emprunts, l'épargne nette qui en résulte atteindrait 2,9 milliards d'euros et permettrait de financer 30 % des **investissements**.

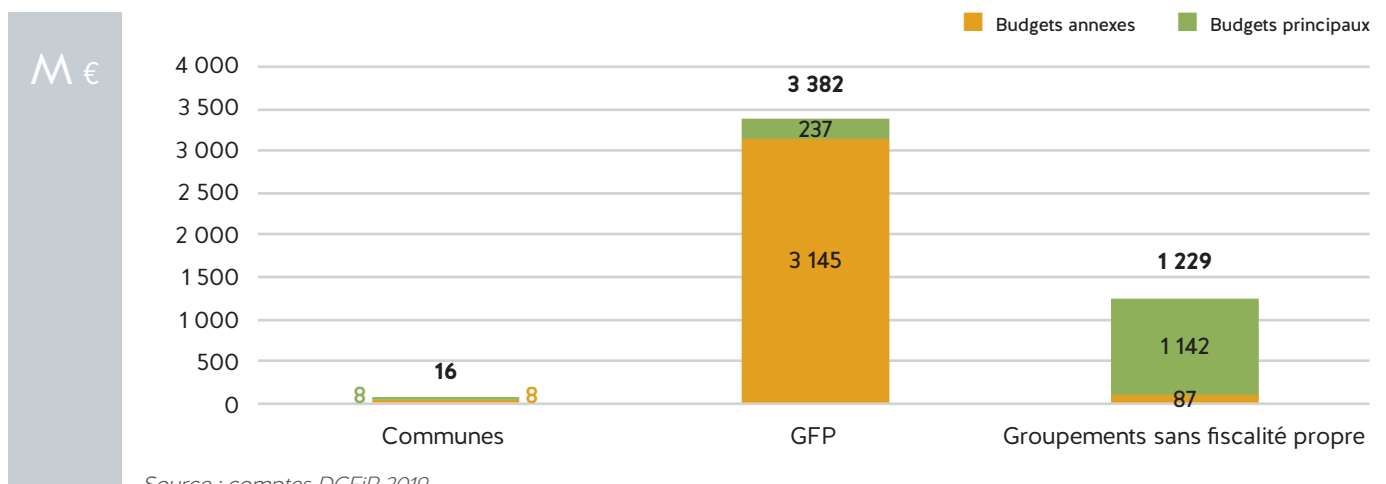
Ces derniers seraient en recul de 7,4 %, à hauteur de 9,6 milliards d'euros. La baisse serait surtout visible sur les dépenses d'équipement (6,8 milliards d'euros), du fait du cycle électoral habituel, mais accentué cette fois par le décalage des élections et une épargne plus faible qu'espérée. Ainsi au plus fort de la crise sanitaire, entre mars et mai, les appels d'offre des groupements (y compris syndicats) dans les travaux publics ont diminué de 53 % par rapport à la même période 2019 (données Vecteur Plus). En revanche, les subventions versées seraient en hausse, les groupements soutenant le tissu économique de leurs territoires, conformément à leurs compétences.

Le financement de ces investissements serait assuré, en plus de l'épargne nette, par des **dotations et subventions** reçues (4,0 milliards d'euros) en hausse de 2,7 %. Le FCTVA diminuerait en lien avec la baisse des équipements en 2020, après une forte hausse en 2019. En revanche, les GFP bénéficieraient de l'augmentation de l'enveloppe de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) décidée par le gouvernement en mesure de soutien aux collectivités locales. Ces recettes financeraient 42 % des investissements.

Les emprunts avec un montant de 2,9 milliards d'euros assureraient le financement restant. Compte tenu de la baisse des investissements, les emprunts se rétracteraient de 5,0 %. Les emprunts seraient néanmoins supérieurs aux remboursements ce qui entraînerait une hausse de l'encours de dette de près de 300 millions d'euros. Le stock de dette en fin d'année s'établirait donc à 26,2 milliards d'euros en hausse de 1,1 %. La trésorerie devrait connaître au total un léger abondement, compte tenu de ressources supérieures aux dépenses, qui pourrait être utile dans un contexte d'incertitudes ultérieures.

RÉPARTITION DU VERSEMENT MOBILITÉ EN 2019

© La Banque Postale Collectivités Locales



Source : comptes DGFIP 2019.



| | Au 01/01/2019 | Au 01/07/2020 |
|------------------------------|---------------|---------------|
| SIVU | 5 882 | 5 077 |
| SIVOM | 1 182 | 1 267 |
| Syndicats de communes | 7 064 | 6 344 |
| Syndicats mixtes fermés | 1 907 | 1 990 |
| Syndicats mixtes ouverts | 841 | 822 |
| Pôles métropolitains | 25 | 25 |
| PETR | 119 | 123 |
| Syndicats mixtes | 2 892 | 2 960 |
| TOTAL | 9 956 | 9 304 |

Source : Banatic

Il existe environ 9 300 syndicats en juillet 2020, soit près de 7 % de moins par rapport au début de l'année passée. Ce recul est dû en grande partie à la forte baisse du nombre de SIVU : plus de 800 d'entre eux ont disparu, un nombre quasi équivalent à la perte enregistrée sur l'année précédente, qui peut s'expliquer par le transfert progressif vers des communautés de communes et d'agglomération des compétences auparavant exercées par les syndicats (déchets, eau et assainissement).

Le graphique ci-dessous détaille les principales compétences exercées par les syndicats en 2020 (celles qui sont exercées par plus d'un millier de groupements), selon le nombre et le type de syndicats.

Analyse des comptes 2019 (9 695 syndicats fin 2019)

Pour rappel, les syndicats ne sont pas comptabilisés dans le compte collectivités locales des pages 5 et 27.

Les dépenses totales des syndicats (hors remboursements de la dette) inscrites à leurs budgets principaux s'établissent à 16,2 milliards d'euros en 2019. Les budgets annexes portent, en plus, 3,4 milliards d'euros, dont 1,9 milliard en fonctionnement et 1,6 milliard en investissement.

Les dépenses de fonctionnement des syndicats s'élèvent à 10,5 milliards d'euros ; **les achats et charges externes**,

avec 5,5 milliards d'euros, en représentent un peu plus de la moitié et correspondent aux achats de matières et fournitures (combustibles et carburants, électricité, eau...) et aux prestations de services extérieurs (contrats de prestation de services, entretien et réparation...).

Les dépenses de personnel concentrent un autre quart de ces dépenses (2,6 milliards d'euros), et le quart restant se décompose pour moitié entre **dépenses d'intervention** (1,3 milliard d'euros, essentiellement les subventions versées), et **les autres dépenses et les charges financières**, respectivement 665 millions d'euros et 458 millions d'euros.

Les recettes de fonctionnement dépassent 13,6 milliards d'euros et correspondent pour près des trois quarts aux **dotations et participations reçues** (5,1 milliards d'euros) et aux **produits des services** (4,9 milliards d'euros).

Les recettes fiscales (dont les plus importantes sont le versement mobilité et la taxe sur la consommation finale d'électricité) représentent 17 % des recettes courantes, lesquelles sont complétées par les autres recettes, soit 9 %.

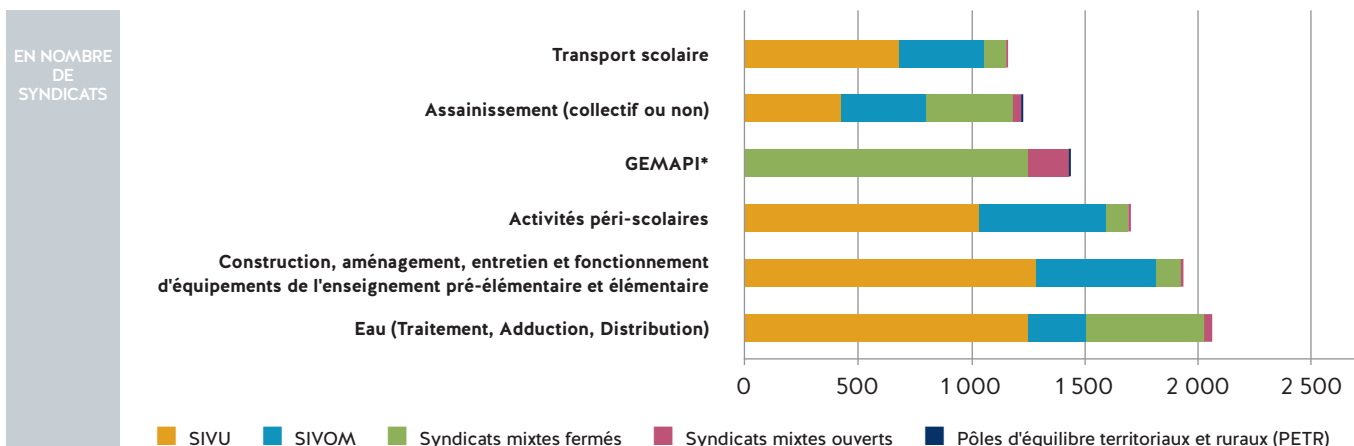
Les dépenses d'investissement hors remboursements de la dette s'élèvent à près de 5,7 milliards d'euros (et 1,6 milliard dans les budgets annexes) ; elles sont composées à près de 90 % de dépenses d'équipement, le solde se répartissant à parts égales entre subventions et autres dépenses.

Les recettes d'investissement atteignent un peu plus de 2,4 milliards d'euros et sont composées pour près des trois-quarts de subventions d'équipement reçues. **Les dotations**, un peu moins de 200 millions d'euros, sont composées quasi exclusivement du fonds de compensation pour la TVA. **Les emprunts** représentent près de 1,3 milliard d'euros, tandis que **les remboursements** ont un volume très légèrement supérieur (1,4 milliard d'euros), entraînant un léger flux net de dette négatif.

L'encours de dette des syndicats s'élève à 14,4 milliards d'euros fin 2019 (18,5 milliards y compris les budgets annexes). En y ajoutant l'encours des collectivités locales, la dette du secteur public local atteint 194 milliards d'euros fin 2019, soit seulement 8 % du PIB.

LES PRINCIPALES COMPÉTENCES EXERCÉES, PAR TYPE DE SYNDICATS

© La Banque Postale Collectivités Locales



* protection et restauration des sites, des écosystèmes aquatiques, des zones humides et des formations boisées riveraines ; aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; entretien et aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau ; défense contre les inondations et contre la mer.

ÉVOLUTION DES FINANCES LOCALES DEPUIS 5 ANS

(COMPTE SYNTHÉTIQUE DES COLLECTIVITÉS LOCALES)

| en Mds € courants | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020p |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| SECTION DE FONCTIONNEMENT | | | | | | |
| RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1) | 212,0 | 214,3 | 219,2 | 222,5 | 228,6 | 224,1 |
| Recettes fiscales | 130,3 | 134,7 | 140,0 | 147,3 | 152,8 | 149,5 |
| Dotations et compensations fiscales | 44,7 | 41,0 | 38,4 | 34,4 | 34,5 | 35,3 |
| Participations | 8,9 | 9,3 | 10,2 | 9,7 | 10,1 | 10,3 |
| Produits des services | 15,3 | 15,6 | 16,1 | 17,1 | 17,6 | 15,8 |
| Autres recettes | 12,8 | 13,6 | 14,5 | 14,1 | 13,6 | 13,1 |
| DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2) | 180,8 | 181,6 | 185,2 | 186,2 | 189,3 | 191,9 |
| Dépenses de personnel | 63,5 | 64,0 | 65,4 | 65,8 | 66,8 | 67,9 |
| Charges à caractère général | 38,1 | 37,8 | 38,8 | 39,7 | 41,0 | 42,1 |
| Dépenses d'intervention | 71,2 | 71,5 | 72,6 | 73,1 | 74,0 | 74,4 |
| Autres dépenses | 3,1 | 3,7 | 4,1 | 3,5 | 3,6 | 3,8 |
| Intérêts de la dette | 4,9 | 4,5 | 4,3 | 4,1 | 3,9 | 3,6 |
| ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2) | 31,2 | 32,7 | 34,0 | 36,3 | 39,3 | 32,2 |
| ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8) | 15,9 | 17,3 | 18,5 | 20,2 | 23,0 | 15,8 |
| FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT | | | | | | |
| DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4) | 48,2 | 47,3 | 50,9 | 53,3 | 60,4 | 56,9 |
| Autofinancement des investissements (5)=(3)-(9) | 26,7 | 29,1 | 32,5 | 34,1 | 39,6 | 33,8 |
| Recettes d'investissement (6) | 18,2 | 17,0 | 17,8 | 19,3 | 20,6 | 22,1 |
| Flux net de dette (7) : | 3,3 | 1,2 | 0,6 | -0,1 | 0,3 | 1,1 |
| • Emprunts nouveaux* | 18,6 | 16,5 | 16,1 | 16,0 | 16,7 | 17,5 |
| • Remboursements* (8) | 15,3 | 15,3 | 15,6 | 16,2 | 16,3 | 16,4 |
| Variation du fonds de roulement (9)=(3)+(6)+(7)-(4) | 4,6 | 3,5 | 1,5 | 2,2 | - 0,2 | - 1,6 |
| * hors opérations financières. | | | | | | |
| DÉPENSES TOTALES (HORS REMBOURSEMENTS DE DETTE) = (2)+(4) | 228,9 | 228,9 | 236,1 | 239,5 | 249,7 | 248,8 |
| ENCOURS DE DETTE AU 31 DÉCEMBRE | 169,5 | 172,2 | 173,7 | 174,6 | 175,0 | 176,1 |

Budgets principaux et budgets annexes consolidés des flux croisés.

p : prévisions

Sources et périmètre de l'étude

Ensemble des collectivités locales

Les données portent sur la France entière. Le compte « collectivités locales » regroupe les budgets principaux et annexes des régions, collectivités territoriales uniques, départements, communes, et groupements à fiscalité propre. Les comptes sont consolidés, les flux entre ces collectivités étant retraités.

Par niveau de collectivités locales

Les comptes par niveau traitent uniquement les budgets principaux (sauf mention contraire). Jusqu'en 2018, ils sont fondés sur les données définitives (et quasi-définitives pour 2019) des comptes administratifs ou de gestion (sources : La Banque Postale, DGCL et DGFIP).

Pour l'exercice 2020, les données sont des prévisions élaborées par La Banque Postale à partir d'informations internes ou des travaux de différents organismes (DGCL, Observatoire des Finances et de la Gestion publiques Locales, Cabinet FSL, ODAS, DGFIP, Insee) ; elles sont également basées sur les travaux menés par la mission Cazeneuve quant à l'impact de la crise de la Covid-19 sur

les finances locales, et sur les tendances qui se dégagent des décisions modificatives votées par un échantillon de collectivités.

L'impact des changements de périmètre est précisé le cas échéant sous les tableaux concernés. Pour rappel, à compter de 2019, la commune et le département de Paris ont fusionné pour former une collectivité unique à statut particulier, comptabilisée dans le compte des « communes » et retranchée du compte des « départements ». Par ailleurs, les collectivités territoriales uniques (Guyane, Martinique et Corse) sont comptabilisées dans le compte « régions » et défalquées du compte « départements », et les établissements publics territoriaux (EPT) sont comptabilisés dans le compte « groupements à fiscalité propre ».

Avertissement

Les données figurant dans le présent document sont fournies à titre indicatif et ne constituent pas un engagement de La Banque Postale. Ce document est fourni à titre informatif. La reproduction partielle ou totale du présent document doit s'accompagner de la mention La Banque Postale Collectivités Locales.

Envoyé en préfecture le 18/03/2021

Reçu en préfecture le 18/03/2021

Affiché le

SLOW

ID : 076-247600588-20210316-20210316_4-DE

POUR NOUS CONTACTER

Direction des études

La Banque Postale Collectivités Locales

CP X 313 - 115 rue de Sèvres - 75275 Paris cedex 06

etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr

**Retrouvez toutes les publications de La Banque Postale
et de La Banque Postale Collectivités Locales :**

<https://www.labanquepostale.com/legroupe/actualites-publications/etudes.financeslocales.html>



La Banque Postale Collectivités Locales. Société Anonyme au capital de 100 000 euros. Siège social : 115 rue de Sèvres 75006 Paris. 792 665 572 RCS Paris. labanquepostale.fr/collectivites.html.

Réalisé par la Direction des études de La Banque Postale Collectivités Locales - Directeur de la publication : Serge Bayard - ISSN 2272-5210 Septembre 2020 - La reproduction partielle ou totale du présent document doit s'accompagner de la mention La Banque Postale Collectivités Locales.



**COLLECTIVITES
LOCALES**