

Impact de la crise du covid-19 sur les finances locales
Baromètre n°5 au 30 juin 2021

Dans la continuité du rapport que j'ai remis au Premier ministre en juillet 2020, je présente aujourd'hui une nouvelle actualisation de l'impact de la crise du covid-19 sur les finances locales au 30 juin 2021. Le suivi des coûts de la crise pour les collectivités est un enjeu financier et démocratique, auquel notre majorité s'est engagée et qu'il me semble nécessaire de poursuivre.

Sommaire

1. **De nouveaux éléments disponibles au 2^{ème} trimestre 2021 confirment la reprise attendue**
2. **De nouvelles mesures de soutien ciblées sur les collectivités les plus touchées par la crise votées lors de la 1^{ère} LFR 2021**
3. **Une structure des RRF solide et un rebond de l'activité permettent de projeter une hausse des recettes de 2,3% en 2021 et 1,9% en 2022**
4. **35 milliards d'euros de crédits déjà engagés dans un Plan de Relance territorialisé**

1. De nouveaux éléments disponibles au 2^{ème} trimestre 2021 confirment la reprise attendue

De nouveaux éléments disponibles au 2^{ème} trimestre 2021 confirment un rebond significatif pour les finances des collectivités territoriales, permettant d'anticiper pour 2021, un niveau de recettes fiscales en augmentation par rapport à 2019.

- L'encaissement du **Versement Mobilité (VM)** a logiquement augmenté au 1^{er} et 2^{ème} trimestre 2021. Le premier semestre 2020 avait connu une baisse sous l'effet d'un fort taux de chômage partiel. Par ailleurs, la fréquentation des transports n'est pas revenue à son niveau d'avant crise avec un impact important sur les recettes tarifaires de transport.

VM (en M€)	2020	2021	2021 vs 2020
1 ^{er} trimestre	2 285	2 372	+3,8%
2 ^{ème} trimestre	1 797	2 412	+34,2%
Total 1 ^{er} semestre	4 082	4 784	+17,2%
Total annuel	8 663	9 450 (projection)	+9,1%

- Les recettes de **DMTO** ont connu une nette augmentation au 1^{er} trimestre 2021, qui se poursuit au 2^{ème} trimestre, grâce au dynamisme du marché immobilier. Si l'on retient l'hypothèse d'une stabilité des DMTO au 2^{ème} semestre 2021, **leur croissance devrait être de l'ordre de 11%** sur l'année.

- La question de la mise en réserve d'une partie des recettes de DMTO via le fonds national de péréquation ou la création d'un fond de garantie se pose ainsi avec acuité au regard de la croissance attendue en 2021.

DMTO (en M€)	1 ^{er} semestre 2020	1 ^{er} semestre 2021	2021 vs 2020
Communes	1 338	1 493	+11,6%
Départements	4 419	5 907	+33,7%
Total	5 757	7 400	+28,5%

- Les recettes de **TICPE** augmentent au 2^{ème} trimestre 2021 après une forte baisse en 2020. Grâce aux données dont nous disposons, nous projetons **une augmentation de 1,4% en 2021**.

TICPE (en M€)	1 ^{er} semestre 2020	1 ^{er} semestre 2021	2021 vs 2020
Départements	2 989	3 000	+0,4%
Régions	1 870	2 011	+7,6%
Total	4 859	5 011	+3,1%

- La baisse de la **CVAE** pour 2021 est connue, elle s'élève à -1,1%. En 2022, elle pourrait être comprise entre **-2% à -6%** en raison de son paiement à N+1 et N+2.
- Les recettes de la **taxe sur les carburants** augmentent au 2^{ème} trimestre 2021 après s'être stabilisées au 1^{er} trimestre 2021, ce qui nous permet de projeter **une croissance de 6,4%** pour l'année 2021.

Taxe carburants (en M€)	2020	2021	2021 vs 2020
1 ^{er} trimestre	132	132	0%
2 ^{ème} trimestre	93	126	+35,5%
Total 1 ^{er} semestre	225	258	+14,6%
Total annuel	502	534 (projection)	+6,4%

- L'octroi de mer** continue sa progression au 2^{ème} trimestre 2021. En prenant l'hypothèse de recettes équivalentes à 2020 au 3^{ème} et 4^{ème} trimestre 2021, **il augmenterait de 14% en 2021**.

Octroi de mer (en M€)	2020	2021	2021 vs 2020
1 ^{er} trimestre	302	343	+13,6%
2 ^{ème} trimestre	247	358	+44,9%
Total 1 ^{er} semestre	549	701	+27,7%
Total annuel	1 272	1450 (projection)	+14,0%

Enfin en matière de dépenses, l'un des chiffres fiables dont nous disposons au 2^{ème} trimestre 2021 concerne les dépenses de **RSA**. Après une augmentation au 1^{er} trimestre 2021, elles ont rejoint, à partir d'avril, un niveau proche de 2020. Cette projection de croissance de 1,3% laisse présager une augmentation des AIS plus faible en 2021 qu'en 2020.

RSA (en M€)	2020	2021	2021 vs 2020
1 ^{er} trimestre	2 642	2 806	+6,2%
2 ^{ème} trimestre	2 812	2 720	-3,3%
Total 1^{er} semestre	5 454	5 526	+1,3%

2. De nouvelles mesures de soutien ciblées sur les collectivités les plus touchées par la crise votées lors de la 1^{ère} LFR 2021

La majorité a souhaité compléter les mesures d'urgence adoptées en LFR III, IV puis LFI 2021 à l'occasion de la première **loi de finances rectificative (LFR) pour 2021**. Ce texte, qui finalise les dispositifs de soutien en faveur des communes, des EPCI et des départements impactés par la crise, déploie des mesures adaptées et ciblées sur les collectivités dont les pertes de recettes tarifaires ont été les plus significatives.

- La LFR 2021 crée un **fonds d'urgence** pour les services publics administratifs (**SPA**) ainsi qu'un **mécanisme de soutien** aux services publics industriels et commerciaux (**SPIC**) **gérés en régie**. Il permettra de compenser les pertes réelles subies par ces services publics (petits commerces, sites touristiques, services de loisirs, de sports et de vacances) à travers une compensation intégrale de la baisse d'épargne brute constatée pour une **enveloppe totale de 200 M€**. Le fonds d'urgence devrait ainsi intervenir au soutien de **1 900 bénéficiaires** (communes et EPCI) **pour un montant de 80 M€** tandis que le dispositif en faveur des SPIC concernerait **1200 bénéficiaires pour un montant de 120 M€**.
- Les communes ayant recours aux **délégations de service public (DSP)** sont également incluses dans le dispositif alors que certaines d'entre-elles n'ont pu bénéficier des mesures d'urgence visant leurs cocontractants, personnes de droit privé (chômage partiel, fonds de solidarité), ni négocier les conditions contractuelles avec les délégataires.
- La LFR 2021 reconduit le **filet de sécurité en faveur d'IDFM** et les **avances remboursables** aux Autorités Organisatrices de Mobilité (**AOM**) pour 2021 ;
- Elle reconduit les dispositifs de garantie de ressources spécifiques aux collectivités d'outre-mer et à la Corse et prévoit un **soutien exceptionnel de 82 M€ à la Nouvelle-Calédonie** ;
- Elle abonde de **3 M€ supplémentaires** la mission « Plan d'urgence » afin de financer l'élargissement du dispositif aux **régies industrielles et commerciales relevant des départements**. Au total, une quinzaine de SPIC départementaux devraient ainsi en bénéficier.

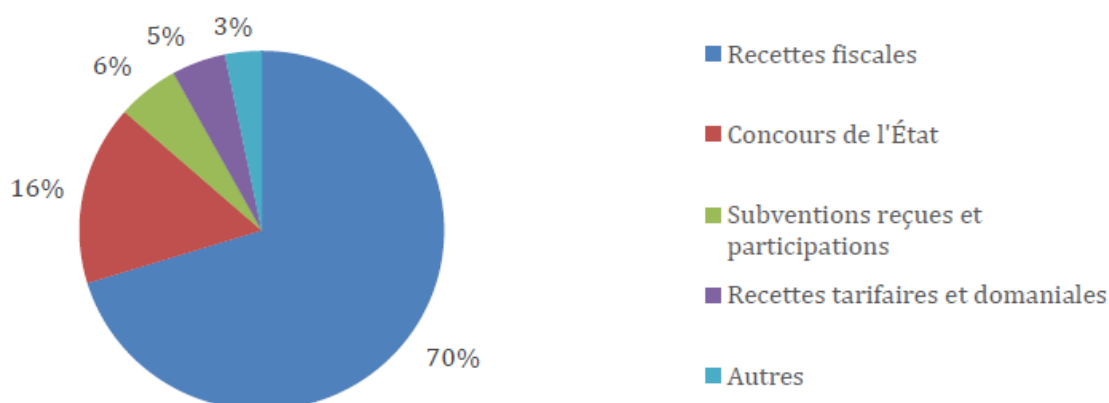
L'ensemble de ces mesures vient compléter les mécanismes de soutien relatif aux pertes subies en 2020. Le vote de cette LFR 2021 permet d'assurer l'accompagnement des collectivités territoriales pendant la période de transition vers la sortie de crise, en consolidant leur épargne brute et en intervenant précisément sur les collectivités qui en ont le plus besoin.

3. Une structure des RRF solide et un rebond de l'activité permettent de projeter une hausse des recettes de 2,3% en 2021 et 1,9% en 2022

À l'occasion de ce baromètre, nous avons décidé de projeter une estimation de l'ensemble des recettes des collectivités territoriales pour 2021 et 2022. Comme nous l'avons annoncé dans nos notes précédentes, **la quasi-totalité des ressources devrait augmenter en 2021 et 2022.**

- Pour rappel, **les recettes fiscales représentent 70% des recettes réelles de fonctionnement (RRF) des collectivités territoriales** quand les recettes tarifaires et domaniales ne représentent que 5% du total des RRF. La DGF, plus important concours financier de l'Etat, est restée stable en 2020 et pour la quatrième année consécutive. Elle représente 16% du total de RRF des collectivités et devrait demeurer stable en 2021 et 2022.

Total RRF collectivités territoriales



- À périmètre constant, les recettes fiscales ont augmenté de 0,3% en 2020. Cette croissance devrait se poursuivre en 2021 et 2022, en raison du dynamisme des impôts locaux (TF, CFE) et l'attractivité de certains secteurs tels que l'immobilier (DMTO) ou l'automobile d'occasion (cartes grises).
- En parallèle, la réforme de la fiscalité directe locale est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Elle va entraîner une croissance des assiettes locatives plus faible en 2021, vraisemblablement inférieure à la moyenne des années précédentes.

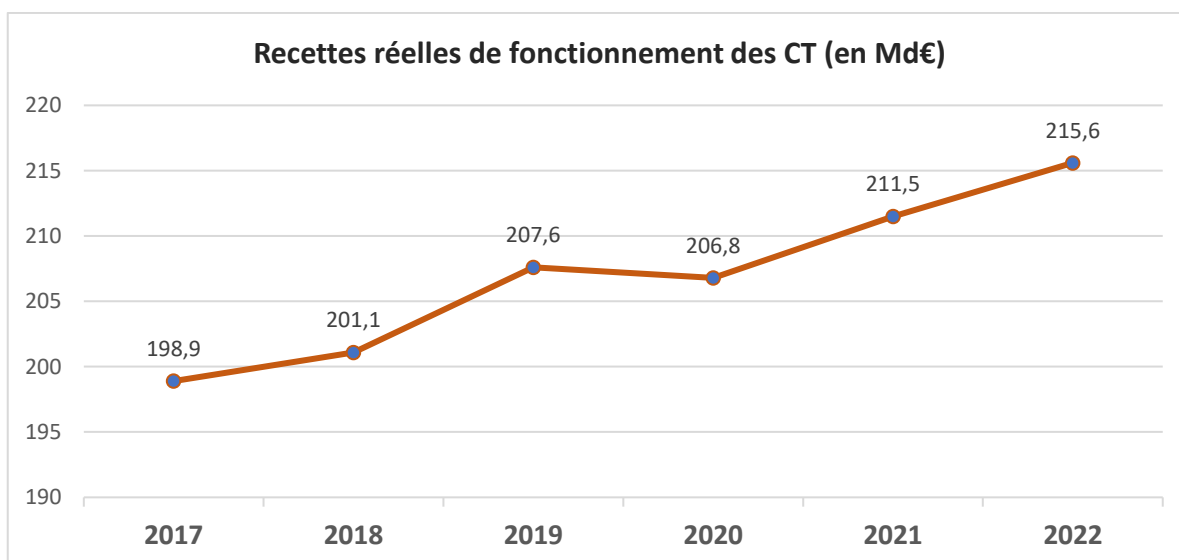
Tableau de la réforme de la fiscalité locale applicable en 2021

Recettes	Communes	EPCI	Départements	Régions
CVAE	Inchangé	Inchangé	Inchangé	Fraction TVA
THrp	Part départ TFPB	Fraction TVA		
THrs	Taux 2017	Taux 2017		
TFPB	Inchangé	Inchangé	Fraction TVA	Inchangé

- **La CVAE des régions** bascule vers une fraction de TVA, égale au montant de la CVAE pour 2020.
- **La TH sur les résidences principales (TH rp) des communes**, compensée à l'euro près par la part départementale de la TFPB, devrait connaître une croissance faible en 2021. En effet, elle ne pourra évoluer que sous l'effet des bases (revalorisation à 0,3% en 2021), le taux étant gelé à son niveau de 2017.
- **La TH sur les résidences principales (TH rp) des EPCI** bascule sur une fraction de TVA égale au montant de TH et ne devrait pas connaître de progression en 2021.
- **La TH sur les résidences secondaires (TH rs) des communes et EPCI** devrait voir sa croissance ralentir du fait du gel de taux à son niveau de 2017.
- **La TFPB des départements** sera remplacée par une fraction TVA égale au montant de la part départementale de la TFPB perçue en 2020, incrémentée de 250 M€ supplémentaires votés en LFI 2020.
- Au regard de nos projections, **les recettes réelles de fonctionnement (RRF) devraient augmenter de 2,3% en 2021 et de 1,9% en 2022**. Il convient toutefois de rester prudent sur ces projections, notamment au regard de l'évolution de la crise sanitaire.

RRF (en Md€)	2020	2021 (projection)	% 2021 vs 2020	2022 (projection)	% 2022 vs 2021
Bloc communal	112,7	114,7	+2,3%	116,8	+1,8%
Départements	67,2	69,3	+3,1%	70,8	+2,1%
Régions	26,9	27,5	+2,1%	28,0	+1,8%
Total	206,8	211,5	+2,3%	215,6	+1,9%

NB : ces projections sont soumises aux pratiques des collectivités territoriales en matière de titrage.



- **Les dépenses réelles de fonctionnement** des collectivités devraient augmenter de manière significative en 2021, notamment en raison de la réouverture des services. La croissance plus mesurée des dépenses d’AIS et plus particulièrement des dépenses de RSA observée début 2021 devrait atténuer l’augmentation des DRF. Les dépenses d’intervention (aides aux entreprises, achats liés à la crise sanitaire) devraient par ailleurs diminuer en 2021, bien que de nouvelles dépenses ne sont pas à exclure. Il convient donc de rester vigilant sur ces projections.

4. 35 milliards d’euros de crédits déjà engagés dans un Plan de Relance territorialisé

Alors que l’engagement des crédits du Plan de relance s’est accéléré en 2021, plus de **35 M€ ont déjà été engagés au 30 juin 2021, soit plus du tiers du Plan de Relance**. Ce déploiement s’effectue de manière comparable au sein des trois volets « écologie », « compétitivité » et « cohésion ».

- Pour rappel, l’État est intervenu pour renforcer l’investissement des collectivités territoriales, par un abondement exceptionnel de 950 M€ de la dotation de soutien à l’investissement local (DSIL), s’ajoutant à la DSIL « classique » (570 M€) et de la dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR) (1 Md€). Les régions bénéficient quant à elles de 600 M€ de crédits d’investissement dans le cadre de « l’accord régional de relance ».
- Pour assurer une équité entre les territoires et en particulier les collectivités les moins dotées, l’intégralité des prestations d’ingénierie sera prise en charge pour les communes de moins de 3 500 habitants et pour les EPCI de moins de 15 000 habitants dans l’Hexagone et outre-mer, ce qui concerne quelque 32 000 communes en France. Pour les autres collectivités territoriales, l’ANCT prendra en charge une part du coût de l’accompagnement en ingénierie, le calcul sera fonction de leur degré de fragilité, tout en gardant de la souplesse, en fonction de la situation des contextes locaux.
- Selon une enquête de la Banque Postale et de la FNTF, 59 % des collectivités territoriales ont recours au plan de relance pour soutenir la reprise. 67 % des collectivités déclarent vouloir augmenter leur investissement.

- Enfin, le premier **PLFR 2021 prévoit des redéploiements de crédits ciblés sur la mission « Plan de relance »**, afin de soutenir et de préserver le potentiel de croissance en sortie de crise sanitaire. Ils permettront de financer les dispositifs qui fonctionnent le mieux, notamment les mesures de soutien à l'industrie, MaPrimeRénov', le soutien à la transition écologique et l'agriculture.
- L'impact psychologique de la crise sanitaire n'est pas à négliger. En effet, l'investissement repose sur la confiance et la visibilité des acteurs. La volonté affichée des collectivités d'investir montre qu'en dépit de leurs inquiétudes, elles sont disposées à s'engager dans l'avenir.

Méthodologie

Les montants des recettes et dépenses sont retraités afin de tenir compte de certains changements de périmètre entre l'exercice 2019 et 2020 :

- pour les départements, la recentralisation des AIS pour la Réunion au 1er janvier 2020 et une comptabilité atypique des AIS pour la Corrèze à hauteur d'environ 900M€ en recettes et dépenses ;
- pour les régions, les conséquences de la réforme de l'apprentissage qui pèsent à hauteur de 1,9Md€ en recettes et dépenses.

Les estimations présentées dans ce baromètre ont été effectuées sur la base des chiffres de l'exécution définitive 2020 et de données partielles disponibles au 30 juin 2021. Les autres recettes ont été estimées.

Cette projection est basée sur l'hypothèse d'une absence de reconfinement sur le 2^{ème} semestre 2021 et sur les prévisions de croissance du PIB du Ministère des Finances de mi-2021.

Ces chiffres globaux masquent par ailleurs des disparités importantes entre collectivités territoriales. Il convient donc de demeurer prudent sur ces estimations.

ANNEXE 1 – LISTE ES EVOLUTIONS 202 ET HYPOTHESES 2021/2022

	Évolutions 2020	Hypothèse d'évolution 2021	Hypothèse d'évolution 2022
Fiscal			
Taxe d'habitation sur résidences principales (TH rp)	1,5%	X	X
Taxe d'habitation sur résidences secondaires (TH rs)	1,5%	1,5%	2%
Taxe sur le foncier bâti (TFB)	2,1%	2,0%	2,5%
Taxe sur le foncier non bâti (TFnB)	1,3%	1,5%	1,5%
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	3,2%	1%	2%
Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	3,0%	-1,1%	-4%
Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER)	3,1%	2%	1,5%
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	1%	2%	2%
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	1,8%	2,5%	2,5%
Taxe d'aménagement	-6,8%	7%	5%
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	-2,1%	11%	5%
Versement mobilité	-5,4%	9,1%	3%
Taxe locale sur la consommation finale d'électricité (TLCFE)	-2,0%	3%	1,5%
Taxe de séjour	-27,4%	15%	10%
Droits de place	-42,2%	20%	20%
Taxe sur les passagers	-44,4%	15%	15%
Prélèvement sur les produits des jeux	-37,3%	20%	15%
Taxe sur les remontées mécaniques	-20%	0%	20%
Taxe locale sur la publicité extérieure	-18,5%	12%	5%
Octroi de mer	-4,2%	14%	2%
Taxe sur les carburants	-8,3%	6,4%	1%
Taxe sur les conventions d'assurance	0,8%	1,0%	2,5%
TICPE	-5,6%	1,4%	1%
Fraction de TVA affectée aux régions	-6,2% (plancher)	5%	3,5%
Fraction TVA (remplacement CVAE aux régions)	-	0%	3,5%
Fraction de TVA affectée aux départements et aux EPCI	-	0%	3,5%
Taxe sur le transport aérien et maritime - Corse	-41,7%	20%	20%
Droit de consommation sur les tabacs - Corse	6,8%	4%	4%
Taxe sur le droit de francisation des navires - Corse	-11%	7%	5%
Taxe sur les certificats d'immatriculation	-9%	6%	2%
Non fiscal			
Ventes de récoltes et de produits forestiers	-16,2%	12%	6%
Produits domaniaux	-18,7%	10%	10%
Redevances des droits et services à caractère culturel	-45,4%	25%	15%
Redevances et droits des services à caractère sportif et de loisir	-42,8%	25%	15%
Redevances et droits des services à caractère social	-24,1%	15%	10%
Redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement	-30,5%	20%	10%
Transport de voyageurs	-29,4%	10%	10%
Redevances versées par les fermiers ou concessionnaires	-3,6%	4%	2%