

ANALYSE FINANCIÈRE

DES COMMUNES
ET DES EPCI

2020

UNE PREMIÈRE
ANNÉE DE
MANDAT
INÉDITE

ANALYSE FINANCIÈRE DES COMMUNES ET DES EPCI 2020

UNE PREMIÈRE
ANNÉE DE
MANDAT
INÉDITE

Cette étude analyse l'impact de la crise sanitaire sur les équilibres financiers des communes et des intercommunalités en 2020. Cette première année de mandat présente des caractéristiques financières inédites par comparaison aux premières années des mandats précédents. Communes et EPCI ont en effet concentré leur action sur le soutien aux populations. Dans ce cadre, l'étude porte aussi sur le rôle des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS).

—○ MÉTHODOLOGIE :

L'étude est le fruit d'une collaboration entre l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité et la Banque des Territoires, une direction de la Caisse des Dépôts.

Les données sont extraites des comptes de gestion de l'année 2020, des communes et des intercommunalités et de leurs CCAS et CIAS. Elles sont présentées en opérations réelles, après retraitement des opérations d'ordre qui ne correspondent à aucun flux financier entrant ou sortant.

Les données chiffrées sont issues de la Direction générale des finances publiques (DGFiP), de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et du rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales.

1.

LA SECTION DE FONCTIONNEMENT : UN EFFET DE CISEAU AUX CARACTERISTIQUES INEDITES

1 - UNE STAGNATION GLOBALE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

En 2020, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales du bloc communal s'élèvent à 96,14 Md€ contre 96,15 Md€ en 2019. Leur évolution est atypique puisque leur montant stagne globalement par rapport à 2019.

%	2008/2007	2014/2013	2020/2019
Dépenses de fonctionnement	+4,1 %	+2,5 %	-0,0 %

Des différences sont cependant à noter entre les communes et les EPCI : les dépenses de fonctionnement des communes enregistrent une baisse entre 2019 et 2020 (-0,78 %) alors que celles de leurs groupements augmentent de + 2,09 %.

1.1 AUGMENTATION DES DÉPENSES D'INTERVENTION : +2,1 %

Ces dépenses (17,89 Md€) ont augmenté de +2,1 % en 2020 par rapport à 2019 ce qui représente la plus forte augmentation enregistrée depuis 2014.

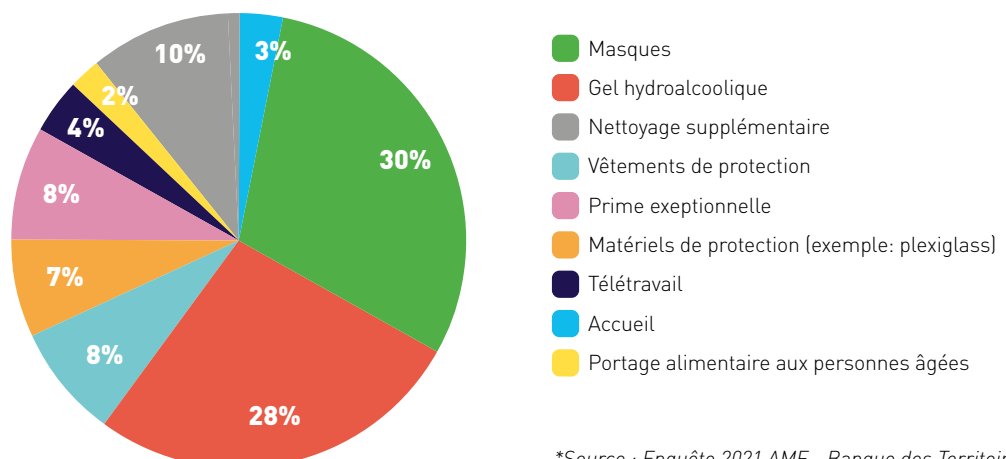
Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention sont des versements effectués ou à effectuer par une entité publique dans le but d'aider ou de soutenir différentes catégories de bénéficiaires qui peuvent être des ménages, des entreprises, d'autres entités publiques ou des associations.

Les dépenses d'intervention sont caractérisées par le fait que l'entité versante ne reçoit en retour de la part du bénéficiaire aucune contrepartie directe équivalente et comptabilisable. Ainsi, aucune prestation de services, aucune livraison de biens, aucun paiement, ou encore aucune taxe, impôt ou redevance n'est perçu par l'entité au titre de la dépense versée.

Les communes et leurs groupements ont engagé des dépenses pour protéger la santé des citoyens et soutenir les habitants, les associations et les entreprises mises à l'arrêt. Toutes les strates de collectivités sont concernées, même si les aides économiques aux entreprises locales ont été portées principalement par les EPCI.

DÉPENSES D'INTERVENTION POUR FAIRE FACE À LA CRISE SANITAIRE



*Source : Enquête 2021 AMF - Banque des Territoires

La volonté des collectivités du bloc communal de soutenir le tissu social, économique, associatif de leurs territoires s'est concrétisée par l'attribution d'aides supplémentaires.

Ainsi, de nombreuses collectivités ont donné la priorité aux entreprises locales, notamment en augmentant leurs avances sur marchés au-delà du seuil des 20 %, ou en engageant le paiement sans certification du service fait. Des collectivités ont avancé le calendrier des travaux pour soutenir l'activité des entreprises locales et ont réduit leurs délais de paiement. Elles ont aussi accordé des délais plus longs aux entreprises pour le règlement de leurs échéances.

Pour les EPCI notamment, l'augmentation des dépenses est en lien avec leur compétence économique.

D'autres collectivités ont choisi d'aider leurs commerces de proximité par l'avance directe de denrées alimentaires distribuées ensuite aux habitants, la prise en charge d'une partie de la valeur de bons d'achats à destination des commerces locaux, la mise en place d'opérations de chèques cadeaux, de chéquiers loisirs remis gracieusement aux habitants pour relancer l'activité locale, ou encore de bons d'achats bonifiés à utiliser chez les artisans locaux.

Les contrats avec les entreprises ont été maintenus malgré l'absence d'activité, comme par exemple les contrats de ramassage scolaire malgré la fermeture des écoles. Des commandes groupées de masques ont été réalisées auprès d'entreprises locales. Certaines collectivités ont financé les kits sanitaires en coordination avec les associations de commerçants. Elles ont distribué des kits de protection (masques, panneaux de protection, gel hydroalcoolique) aux petits commerces notamment.

Les collectivités sont aussi intervenues par la suppression ou l'allègement des redevances comme les redevances d'occupation du domaine public, ou encore la redevance spéciale déchets. Elles ont autorisé une plus large occupation de la voirie sans frais supplémentaires. Les collectivités ont instauré des exonérations de Contribution foncière des entreprises (CFE) et de taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE), des exonérations pour le paiement d'abonnement des marchés forains. Elles ont institué des exonérations de droits de place et de loyers commerciaux; les aides aux entreprises locales ont pris la forme d'annulation, de diminution et de remises gracieuses des loyers.

1.2 BAISSÉ DES AUTRES DÉPENSES EN RAISON DE LA FERMETURE DES SERVICES

Achats et charges externes

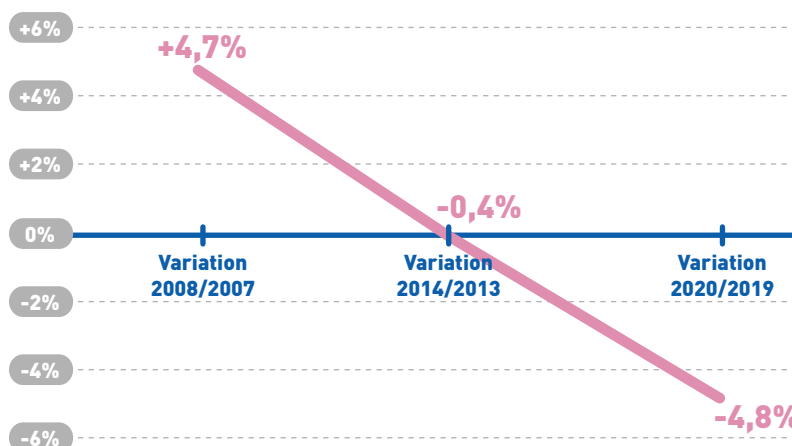
Les achats et charges externes sont les achats de matières et de fournitures : eau, chauffage, carburants, entretien, fournitures administratives, scolaires, etc. et sont pour partie liés aux investissements réalisés (achat de matériel, équipements et travaux). Ce sont aussi les dépenses de services extérieurs (publicité et représentation, missions et déplacements, honoraires, etc.).

Si les achats de fournitures d'entretien et de petits équipements ont progressé pour équiper services et population en masques, gels, etc., d'autres dépenses ont diminué, traduisant la mise en veille de certains services ou équipements.

Ainsi, les consommations d'énergie, de carburants, d'alimentation et les dépenses de transports ont globalement diminué.

Les achats et charges externes (23,07 Md€ en 2020), qui pèsent pour environ un tiers dans les dépenses de fonctionnement, ont fortement diminué de - 4,8 % entre 2020 et 2019. Cette baisse s'explique par la fermeture de certains services pendant le confinement ; elle est en lien avec l'effondrement des investissements : un investissement génère entre 1 % et 4 % de frais de fonctionnement supplémentaires nécessaires au fonctionnement des nouveaux équipements.

VARIATION DES ACHATS ET CHARGES EXTERNES EN 1^{ÈRE} ANNÉE DE MANDAT

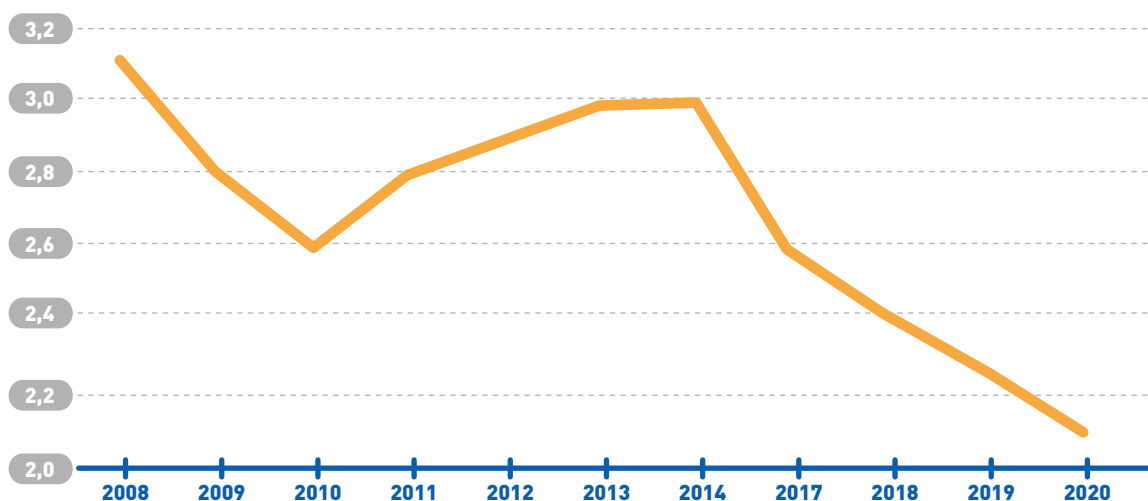


En 2020, la montée en charge des nouvelles dépenses d'intervention a été cependant compensée par l'annulation d'autres dépenses liées à la fermeture des services publics et par des frais de fonctionnement réduits en raison de la baisse des investissements.

1.3 LA BAISSÉ DES CHARGES FINANCIÈRES SE POURSUIT

En 2020, le montant des charges financières (2,09 Md€) est inférieur de plus d'un milliard d'euros à celui de 2008 malgré une augmentation de l'encours de dette.

➔ ÉVOLUTION DES CHARGES FINANCIÈRES (Md€)



Les charges financières ont chuté en raison notamment de la faiblesse des taux d'intérêt et des politiques de refinancement de la dette à des taux moins élevés.

En 2020, la baisse des charges financières est relativement de même niveau pour les communes (-8,2 %) et pour les EPCI (-7,2 %).

1.4 LES CHARGES DE PERSONNEL ONT ÉTÉ MAINTENUES MALGRÉ LA FERMETURE DES SERVICES

Contrairement aux entreprises qui ont bénéficié de la mise au chômage technique de leurs salariés pour faire face à la chute de leur activité, les collectivités locales ont maintenu leurs personnels malgré la baisse de leurs ressources.

Les frais de personnel se sont élevés à 48,45 Md€ en 2020. L'augmentation de +0,88 % des frais de personnel est due notamment à la revalorisation PPCR (Parcours professionnels, carrières et rémunérations) intervenue au 1^{er} janvier 2020. La crise a aussi impliqué le recours à des effectifs supplémentaires pour respecter les protocoles sanitaires dans les écoles, pour les cantines et l'accueil périscolaire.

Des dépenses ont également été engagées afin d'ouvrir des classes supplémentaires, rémunérer des personnels

remplaçants, recruter le personnel supplémentaire dans les écoles pour l'accueil et la désinfection des locaux, verser des primes exceptionnelles, rémunérer des heures supplémentaires, augmenter le nombre d'heures travaillées des Atsem et du personnel de ménage.

Cependant des économies ont pu être réalisées sur certains postes avec l'absence de recours aux contrats saisonniers, la non-reconduction de certains contrats (exemple : contrats aidés) ou la suppression de vacations dans les équipements fermés au public.

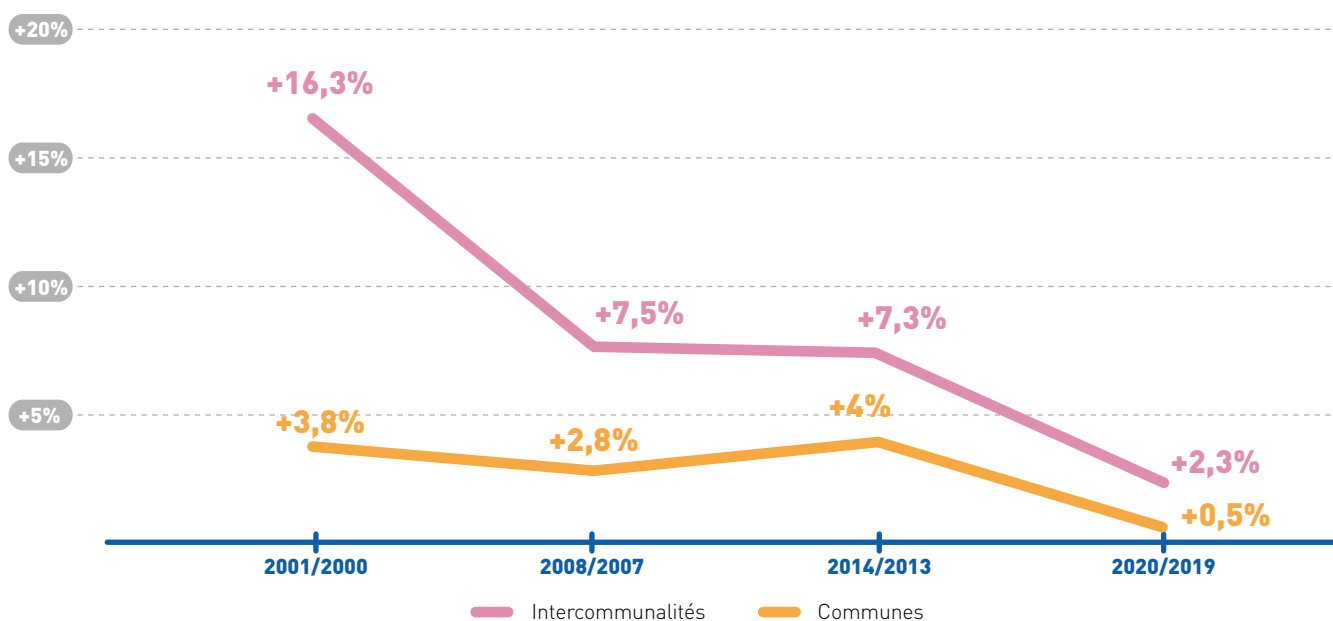
Ainsi, l'évolution des dépenses de personnel est à rapprocher de l'évolution des effectifs, la plus faible depuis 2014 :

EFFECTIF PHYSIQUE EN FIN D'ANNÉE (en milliers)					
	2014	2019	Variation des effectifs en milliers de personnes 2019-2014	Variation en % 2019/2014	Évolution annuelle moyenne en % depuis 2014
Communes	1 034,79	1 015,00	-19,79	-1,9 %	
EPCI	208,36	270,80	+62,44	+30,0 %	
Total	1 243,15	1 285,80	+42,65	+3,4 %	0,7 %

* Les Collectivités Locales en Chiffres 2021 - DGCL

L'augmentation plus rapide des frais de personnel des EPCI est due pour l'essentiel aux transferts de compétences et à l'élargissement de l'offre des services sur des territoires élargis depuis la modification du périmètre intercommunal, ainsi qu'au transfert d'un certain nombre de personnels communaux à l'échelon intercommunal. Au total, l'évolution des dépenses de personnel est une des plus basses enregistrées sur les trois derniers mandats que ce soit pour les communes ou pour les EPCI.

➔ VARIATION DES CHARGES DE PERSONNEL ENTRE LA 1^{ÈRE} ANNÉE DE MANDAT ET LA DERNIÈRE ANNÉE DU MANDAT PRÉCÉDENT



2 - L'INTERVENTION DES CCAS ET CIAS DANS LE SOUTIEN AUX POPULATIONS

🔍 | Les missions des CCAS

Les missions des CCAS/CIAS sont définies de façon générique par le code de l'action sociale et des familles¹. Leurs champs d'intervention sont vastes et variés. Ils sont composés de missions obligatoires (analyse des besoins sociaux, instruction des demandes d'aide sociale et tenue à jour d'un fichier des bénéficiaires, domiciliation des personnes sans domicile stable). Mais c'est le plus souvent au travers de leurs missions facultatives que s'exprime la politique d'action sociale de la collectivité. Trois types de missions se distinguent : l'offre de prestations (aides financières, prestations en nature), les services à la personne et la gestion d'établissements concourant à l'action sociale.

⁽¹⁾ Articles L123-4 à L123-9 et R123-1 à R123-6 du code de l'action sociale et des familles

En 2020, l'évolution des dépenses de fonctionnement des CCAS et CIAS est marquée par une forte augmentation des dépenses de personnel (+3,8 %) et des dépenses de secours (+14,9 %). Cette évolution est notamment due à la mobilisation des personnels pour répondre aux besoins des habitants avec la montée en charge des services d'aides à domicile pour la prise en charge des personnes les plus vulnérables et des personnes isolées, les services de portage de repas, de courses alimentaires et de produits pharmaceutiques.

Md€	2020	2020/2019
Dépenses de fonctionnement CCAS et CIAS	6,240	2,4 %
Achats et charges externes	1,474	-2,9 %
Frais de personnel	4,262	3,8 %
dont Secours	0,163	14,9 %

Pour permettre aux CCAS et CIAS de faire face aux dépenses et répondre à l'augmentation des demandes des habitants, les subventions versées aux CCAS et CIAS augmentent de +8,3 %.

Md€	2020	2020/2019
Recettes de fonctionnement	6,559	3,9 %
Subventions reçues et participations	4,073	8,3 %
Ventes de biens et services	2,140	-3,2 %
Revenu des immeubles	0,131	-5,3 %

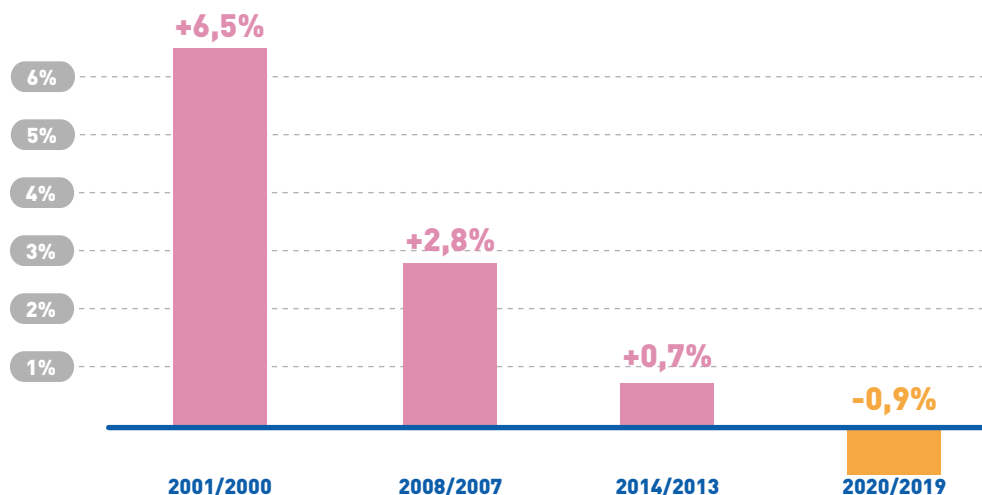
3 - UNE BAISSÉ INÉDITE DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT : -0,9% EN 2020

Le total des recettes de fonctionnement a diminué de -0,9 % en 2020, ce qui correspond à une baisse nette d'1,06 milliard d'euros pour les communes et les EPCI :

Budgets principaux Md€	2019	2020	2020-2019
Recettes de fonctionnement	115,14	114,08	-1,06

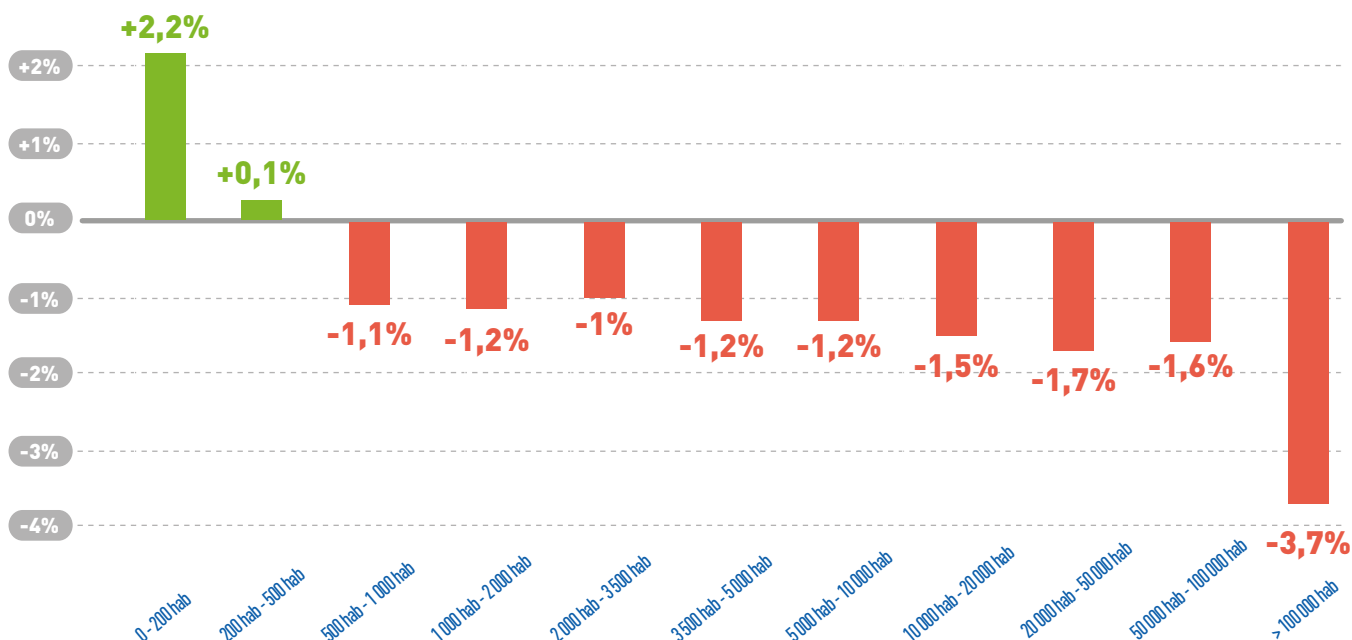
Sur les quatre derniers mandats, c'est la première fois que les recettes de fonctionnement accusent une diminution nette en première année de mandat :

➔ ÉVOLUTION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT EN 1^{ÈRE} ANNÉE DE MANDAT



La quasi-totalité des strates enregistre une baisse des recettes en 2020. Cette baisse est particulièrement importante pour les communes de plus de 100 000 habitants :

➔ 2020 : BAISSÉ DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT PAR STRATE DE POPULATION



Source : DGCL.BIS n°154

3.1 LES PERTES SONT CONCENTRÉES SUR LE PRODUIT DES SERVICES : 3,2 Md€ EN 2020

La crise sanitaire a engendré des pertes de recettes assises sur le fonctionnement des services et sur l'activité économique. Ces pertes brutes s'élèvent à 3,2 Md€ et se répartissent de la façon suivante :

Md€	2020-2019
Redevances et recettes tarifaires	-2,308
Impôts et taxes liées à l'activité économique	-0,870
Total pertes du bloc communal	-3,178

Source DGCL - Les collectivités locales en chiffres 2020

a. Redevances et recettes tarifaires : -2,3 Md€

Il s'agit des redevances et des droits des services à caractère culturel, social, sportif et de loisirs ainsi que des redevances et des droits des services périscolaires et d'enseignement, etc.

Les recettes du bloc communal ont diminué en raison de la fermeture pendant la durée des confinements et du couvre-feu, d'une grande partie des services publics locaux et notamment de la quasi-totalité des établissements publics culturels (musées, châteaux, salles de spectacle, cinémas), touristiques

(campings ...), sportifs, scolaires et périscolaires. Les deux confinements ont ainsi généré mécaniquement des pertes de produits des tarifs sur la restauration scolaire, les crèches, les centres de loisirs, les équipements sportifs (centres aquatiques) et culturels.

Les recettes d'occupation du domaine public (droits de stationnement, redevances des terrasses...) ont été fortement réduites.

Au total, les pertes en millions d'euros se déclinent de la façon suivante :

TOTAL PERTES (M€) 2020 PAR RAPPORT À 2019		-2 308	-20 %
Ventes de produits finis	Taxes et redevance d'eau	-36	-9 %
	Vente de terrains aménagés	-64	-8 %
Produits forestiers	Récoltes	-1	-33 %
	Coupes de bois	-35	-16 %
Utilisation du domaine	Droits de stationnement, location	-127	-18 %
	Redevance stationnement et post-stationnement	-182	-25 %
	Péage, passage, pesage	-12	-26 %
	Pâturage	-1	-20 %
	Redevance ski de fond	-2	-40 %
	Autres redevances	-22	-15 %
Prestations de services	Transport	-212	-28 %
	Enlèvements ordures, déchets	-33	-11 %
	Culture	-193	-46 %
	Sports et loisirs	-269	-43 %
	Analyse et désinfection	-1	-100 %
	Droits navigation		0 %
	Social	-232	-24 %
	Périscolaire	-609	-31 %
Autres recettes	Ventes de marchandises	-25	-14 %
	Concessions, brevets, marques	-10	-18 %
	Revenus des immeubles	-179	-8 %
	Fermiers et concessionnaires	-63	-8 %

Source : Les collectivités locales en chiffres- DGCL

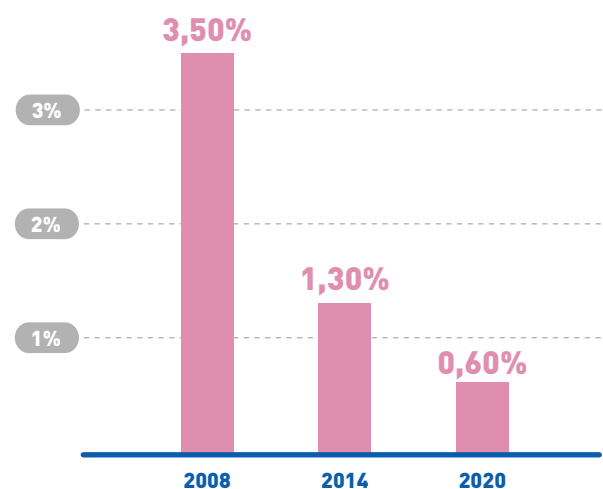
b. Stagnation des recettes fiscales

Les recettes fiscales ont à peine augmenté de 0,6 % en 2020 :

Md€	2019	2020/2019 évolution en %	2020	2020-2019
Impôts et taxes	78,36	+0,6 %	78,87	+0,51

C'est la plus faible hausse enregistrée sur une première année de mandat, l'augmentation du produit fiscal étant moitié moindre qu'en 2014, et six fois plus faible qu'en 2008 :

➔ ÉVOLUTION DU PRODUIT FISCAL EN 1^{ÈRE} ANNÉE DE MANDAT



Source DGFIP – Comptes de gestion 2020

Cette évolution est due aux pertes enregistrées sur les taxes en lien avec l'activité économique ainsi qu'aux effets de la suppression de la taxe d'habitation et du gel des taux de la fiscalité directe en 2020.

3.2 LES PERTES ENREGISTRÉES SUR LES TAXES EN LIEN AVEC L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE : - 0,9 MDE

La crise économique induite par la crise sanitaire et les confinements successifs ont conduit à une baisse de ces ressources de 607 M€ pour les communes et de 263 M€ pour les EPCI en 2020 par rapport à 2019.

Le « filet de sécurité » : un montant total de 400 M€ en 2020

Le « filet de sécurité » mis en place par la loi de finances pour 2020 et la loi de finances rectificative pour 2020 a pour objectif d'assurer un plancher de recettes aux collectivités pour limiter leurs pertes de recettes fiscales et domaniales perçues en 2020 : le montant alloué compense l'écart entre les montants 2020 reçus et les recettes constatées en moyenne entre 2017 et 2019. En 2020, 4 426 communes et EPCI ont bénéficié d'une compensation d'environ 200 M€.

(Source : Impact de la crise du covid-19 sur les finances locales
Baromètre n°4 du 31 mars 2021 - Jean-René Cazeneuve)

Ces pertes se déclinent de la façon suivante :

TAXES TOUCHÉES PAR LES PERTES	Communes		EPCI		Total des pertes par taxe en M€
	Écarts en M€	Écarts en %	Écarts en M€	Écarts en %	
DMTO	-106	-2,50	11	3,00	-95
Attribution fonds de péréq. DMTO	-77	45,80	-16	38,10	-93
TICPE	-2	-0,60	-2	-2,00	-4
Versement mobilité (VM)	-1	-4,70	-188	-5,60	-189
TCFE	-19	-2,10	-4	-10,60	-23
Taxe d'aménagement	0	15,80	-2	-95,60	-2
Taxe de séjour	-100	-37,10	-55	-21,70	-155
Taxes sur les passagers	-2	-44,80	0	-40,60	-2
Droits de place	-66	-42,30	-2	-50,20	-68
Eaux minérales	-1	-5,80	0	-	-1
Jeux et paris	-100	-34,40	-8	-35,40	-108
Remontées mécaniques	-8	-19,70	0	-0,10	-8
Publicité extérieure	-37	-18,80	0	-4,10	-37
Taxe d'aménagement	-36	-4,10	-19	-7,20	-55
Autres	-52	-35,00	22	-47,50	-30
Total des pertes	-607		-263		-870

Source : Les collectivités locales en chiffres 2020 - DGCL

3.3 LES PREMIERS EFFETS DE LA SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION

La suppression de la taxe d'habitation (TH) s'accompagne à partir de 2020 des contraintes suivantes :

- La limitation de la revalorisation des bases à 0,9 % au lieu de 1,2 % initialement prévu,
- Le gel des abattements de TH à leur niveau de 2017,
- Le gel des taux de TH sur les résidences principales à leur niveau de 2017,
- Le gel de la TH sur les résidences secondaires au titre de 2020 et son maintien jusqu'en 2022,
- Le gel de la majoration de la TH sur les résidences secondaires dans « les zones tendues » de 2020 à 2022,
- Le gel en 2020 des taux issus de la répartition des différentes taxes d'équipement (TSE) et de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) sur la TH à leur niveau de 2019,
- Le gel des effets des délibérations prises par les communes ou les EPCI pour appliquer la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) au titre des impositions dues en 2020, 2021 ou 2022.

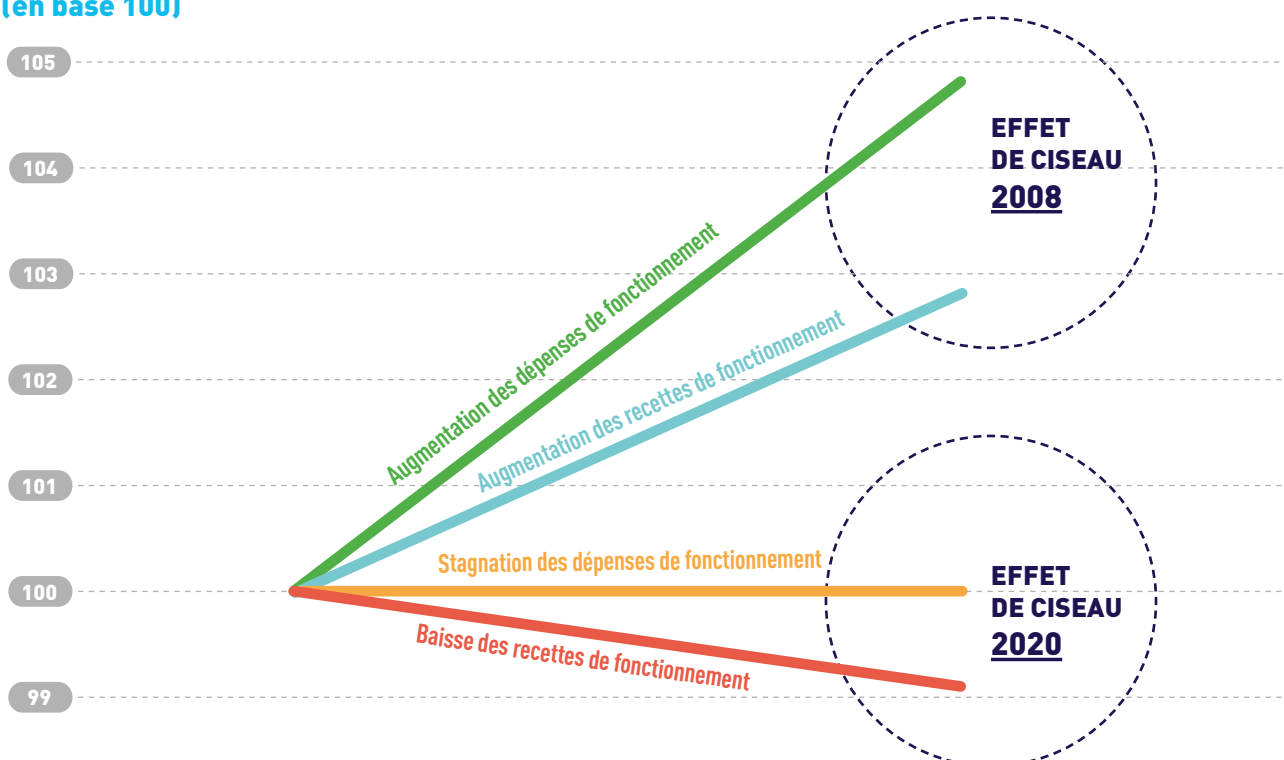
➔ ÉVOLUTION DES TAUX DE TAXE D'HABITATION EN 1^{ÈRE} ANNÉE DE MANDAT

%	2008 /2007	2014 /2013	2020 /2019
Évolution taux TH	+0,7 %	+0,3 %	0 %

4 - UN EFFET DE CISEAU AUX CARACTÉRISTIQUES INÉDITES CONDUISANT À UNE BAISSÉ DE L'AUTOFINANCEMENT

En première année de mandat, les dépenses de fonctionnement tendent généralement à augmenter plus vite que les recettes. En 2020, c'est le contraire : recettes et dépenses diminuent et la baisse des recettes est plus forte que celle des dépenses. La crise a donc généré un effet de ciseau aux caractéristiques inédites.

➔ EFFET DE CISEAU EN 2008 ET EN 2020 (en base 100)



En 2020, les dépenses sont atones car parcourues de tendances contraires : la stagnation des dépenses s'explique par une absence de dépenses sur des services publics à l'arrêt compensée par une hausse des dépenses d'intervention. 2008 pour sa part, se caractérisait par une hausse des dépenses (+4,10%) et une hausse des recettes (+2,8%).

En 2020, l'ensemble des recettes du bloc communal est en baisse, ce qui reste inédit.

Des évolutions contraires de la section de fonctionnement en 2008 et en 2020

%	2008 / 2007	2020 / 2019
Dépenses de fonctionnement	+4,10 %	-0,01 %
Recettes de fonctionnement	+2,80 %	-0,92 %

Au total, l'autofinancement baisse de 5,53 %, soit plus qu'en 2008 :

%	2008/2007	2020/2019
Épargne brute (3) = (2)-(1)	-4,90 %	-5,53 %

Note sur le choix de l'année de comparaison

En 2014, la faible évolution des recettes de fonctionnement (+0,7 %) est due à l'impact du premier prélèvement intervenu sur la DGF pour un montant de 840 M€ pour le seul bloc communal sur un total de 1,5 Md€. Pour analyser valablement l'évolution de l'autofinancement en 2020 qui n'enregistre pas de baisse de DGF, l'année 2014 ne peut donc être utilisée comme année de référence.

Même en 2014, année de baisse de la DGF de plus de 1,5 milliard d'euros, les recettes de fonctionnement n'avaient pas diminué. En 2014, pour mémoire, les évolutions sont les suivantes :

%	2014/2013
Dépenses de fonctionnement	+2,50 %
Recettes de fonctionnement	+0,70 %

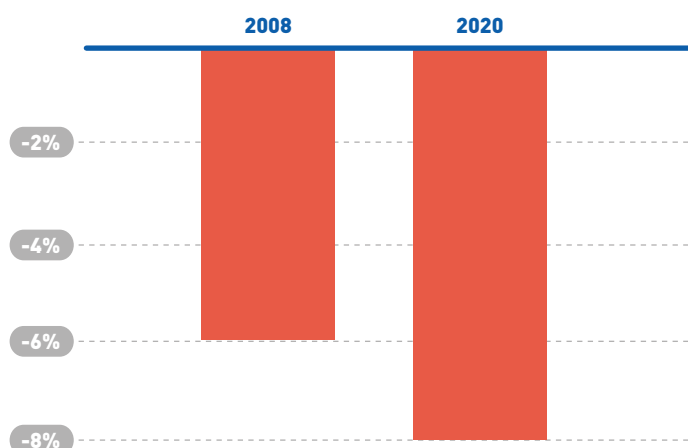
5 - UNE BAISSÉ INÉDITE DE L'ÉPARGNE NETTE

L'épargne nette est le solde du fonctionnement auquel on a retiré le remboursement en capital de la dette. L'analyse de l'épargne nette est donc primordiale car cette ressource est mobilisée pour le financement des investissements.

En première année de mandat, l'épargne nette diminue généralement en lien avec l'effet de ciseau sur la section de fonctionnement.

Toutefois, la baisse de l'épargne nette de -8 % en 2020 est encore une fois inédite si l'on compare à 2008 (-6 %) :

➔ ÉPARGNE NETTE DU BLOC COMMUNAL



En dehors de la période de baisse des dotations qui ne peut être utilisée comme point de comparaison dans l'analyse, le montant de l'épargne nette de 2020 (9,2 Md€) est même inférieur au montant de l'épargne nette de l'année 2010 (9,5 Md€)

2.

REPLI INEDIT DES INVESTISSEMENTS

1 - FORTE BAISSÉ DES INVESTISSEMENTS EN 2020 : -14,5 %

1.1 LE CONTEXTE DE CRISE SANITAIRE A PESÉ SUR L'ACTIVITÉ DE LA PREMIÈRE ANNÉE DE MANDAT

Si les budgets de fonctionnement sont principalement touchés par la crise sanitaire, celle-ci a également des impacts sur les dépenses d'investissement.

Le confinement, le décalage du deuxième tour des élections municipales, le décalage à juillet du vote des budgets et des taux expliquent les retards dans la construction des projets d'investissement.

La crise sanitaire ayant décalé les dates des élections, et par suite le vote des budgets primitifs, le lancement des programmes d'investissement a été retardé.

En plus des nouvelles contraintes et obligations d'hygiène et de sécurité, les collectivités du bloc communal évoquent des difficultés à poursuivre leurs travaux d'investissement en raison du manque de disponibilité des entreprises et des problèmes d'approvisionnement de leurs fournisseurs. Certaines entreprises choisies pour les travaux ont rencontré des difficultés pour respecter leur planning et n'ont pu honorer les commandes, retardant d'autant le démarrage des projets.



Le cycle de l'investissement

Les premières et deuxièmes années du mandat sont traditionnellement consacrées à la préparation des décisions : les principaux arbitrages sont fixés en début de mandat et le programme d'investissement déterminé.

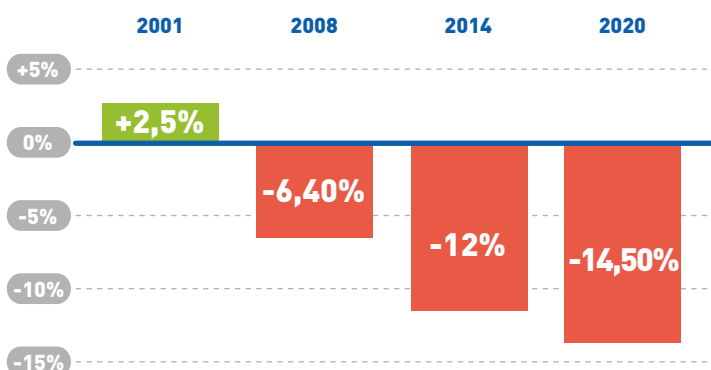
Le phénomène est marqué et correspond à un processus lié au temps de la décision et de la réalisation. Une municipalité nouvellement mise en place ne peut réaliser ses projets dans un temps trop court. Dans un premier temps, elle procède aux opérations les plus simples (investissements récurrents sur le patrimoine existant) et à la poursuite des opérations déjà engagées. Quant aux nouveaux projets et aux projets porteurs des principaux enjeux financiers, les deux premières années du mandat sont consacrées à l'établissement des programmes, à la préparation des dossiers de financement, à la passation des marchés, et enfin au lancement des travaux.

Les dernières années du mandat enregistrent généralement la montée en charge des réalisations et des versements des financements des projets définis en début du mandat.

1.2 UNE CHUTE DES INVESTISSEMENTS EN PREMIÈRE ANNÉE DU MANDAT

Les dépenses d'investissement se sont élevées à 31,12 Md€ en 2020 et sont en baisse de 5,27 Md€ par rapport à 2019. Cette baisse de -14,5 % observée en 2020 dépasse largement les niveaux habituellement constatés en première année de mandat. Cette baisse est en effet plus de deux fois plus forte que celles constatées en 2008 et 2001.

➔ BAISSÉ DE L'INVESTISSEMENT DU BLOC COMMUNAL EN 1ÈRE ANNÉE DE MANDAT



Le choix de l'année de comparaison

2014, première année du mandat précédent est aussi la première année de baisse des dotations. 2014 n'était donc pas une première année de mandat habituelle et ne peut donc servir de point de comparaison pour analyser l'évolution de l'investissement en 2020.

Pour les communes qui réalisent 63 % des investissements du bloc communal, la baisse des investissements est encore plus importante (-17,9 %) et le repli est aussi deux fois plus fort qu'en 2008 :

COMMUNES	2001/2000	2008/2007	2014/2013	2020/2019
Dépenses d'investissement hors dette	+1,1 %	-8,0 %	-13,9 %	-16,3 %

Les intercommunalités enregistrent la même évolution : la baisse de leurs investissements est même six fois plus forte qu'en 2008 :

INTERCOMMUNALITÉS	2001/2000	2008/2007	2014/2013	2020/2019
Dépenses d'investissement hors dette	+10,4 %	-1,7 %	-7,1 %	-10,2 %

Cette baisse est principalement due à une baisse des dépenses d'équipement et à une baisse des subventions d'équipement versées.

1.3 BAISSÉ DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

Les dépenses d'équipement se sont élevées à 25,83 Md€ en 2020. Les dépenses d'équipement sont la principale composante des dépenses d'investissement et représentent en 2020 plus de 80 % des investissements (hors remboursement de dette). La baisse est deux fois plus forte qu'en 2008.

PREMIÈRES ANNÉES DE MANDAT	2001/2000	2008/2007	2014/2013	2020/2019
Dépenses d'équipement des communes	-0,9 %	-7,1 %	-15,0 %	-17,2 %
Dépenses d'équipement des intercommunalités	+12,1 %	-2,0 %	-9,1 %	-14,0 %

1.4 BAISSÉ DES SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT VERSÉES

L'année 2020 enregistre une baisse des subventions d'équipement versées par le bloc communal :

PREMIÈRES ANNÉES DU MANDAT	2008/2007	2014/2013	2020/2019
Subventions d'équipement versées	+2,2 %	+1 %	-4,8 %

2 - LES RECETTES D'INVESTISSEMENT

2.1 L'AUTOFINANCEMENT, PRINCIPAL LEVIER DE L'INVESTISSEMENT

L'autofinancement, s'il est mobilisé, est le premier levier de l'investissement. L'évolution de la section de fonctionnement conditionne ainsi le financement des investissements.



Le FCTVA et la règle d'or : un composant des ressources propres

Avant de pouvoir dégager un montant de ressources pour financer les investissements, la dette doit d'abord être couverte par l'ensemble des ressources propres : c'est la règle d'or qui s'impose ainsi à l'ensemble des collectivités locales. Les ressources propres sont des ressources définitives de la section d'investissement qui ne sont pas destinées à des dépenses d'investissement identifiées. Ainsi par exemple, le FCTVA est une ressource propre externe. A contrario, les subventions et fonds de concours ne sont pas des ressources propres car ils servent à financer des équipements ciblés.

Avant de pouvoir être transféré au financement des investissements, le solde de la section de fonctionnement additionné aux ressources propres de la section d'investissement doit servir à couvrir le capital de la dette. Le remboursement annuel de la dette (capital et intérêts) doit être couvert par l'épargne brute, solde du fonctionnement, et par les ressources propres d'investissement.

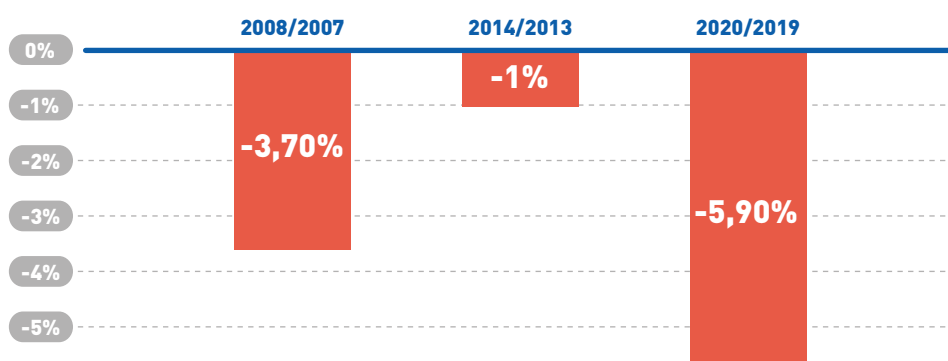
En 2020, l'investissement du bloc communal chute de manière importante en raison de la crise sanitaire. Cette baisse s'accompagne d'une baisse de l'épargne brute, consécutive à une baisse en fonctionnement des recettes supérieure à celle des dépenses.

%	2008/2007	2014/2013	2020/2019
Épargne brute	-4,90 %	-8,60 %	-5,53 %

2.2 FORTE BAISSÉ DES AUTRES RECETTES D'INVESTISSEMENT

Les recettes d'investissement (hors emprunts) ont baissé de -5,9 % en 2020 par rapport à 2019.

➔ ÉVOLUTION DES RECETTES D'INVESTISSEMENT DU BLOC COMMUNAL EN PREMIÈRE ANNÉE DE MANDAT



En volume, les recettes d'investissement de 2020 sont même inférieures à leur montant de 2007 :

BUDGETS PRINCIPAUX (Md€)	2007	2020
Recettes d'investissement hors emprunt	15,20	15,15

Cette baisse touche les recettes d'investissement des communes et des EPCI.

Md€	COMMUNES		EPCI	
	2020/2019	MONTANT 2020	2020/ 2019	MONTANT 2020
Recettes d'investissement hors emprunts	-6,4 %	11,12	-4,5 %	4,03
FCTVA	+8,9 %	3,01	+7,9 %	1,01
Dotations et Subventions d'équipement	-3,8 %	5,68	-7,2 %	2,08
Autres recettes d'investissement	-24,5 %	2,43	-9,6 %	0,95

L'arrêt de l'activité est aussi à l'origine de la réduction des versements des dotations et subventions par rapport à l'année précédente.

2.3 HAUSSE DU FCTVA

Le FCTVA s'élève à 4,02 Md€ en 2020 et représente 26,5 % des recettes d'investissement.
 Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) avec une progression de +8,7 % par rapport à 2019 est la seule recette à enregistrer une hausse en 2020.

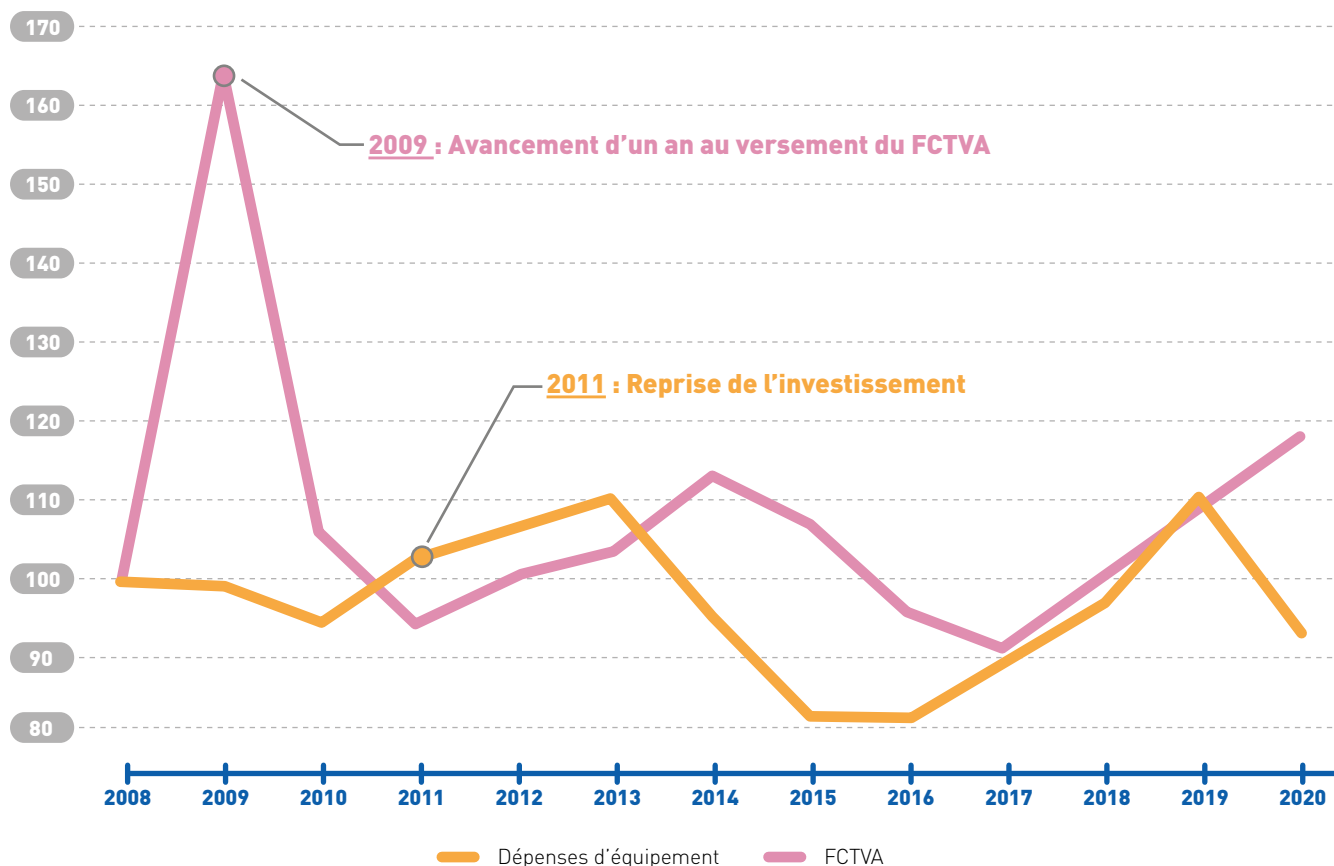
Md€	2020/2019	MONTANTS 2020
FCTVA des communes	+8,9 %	3,01
FCTVA des EPCI	+7,9 %	1,01

Cette progression s'explique par le fait que l'assiette du FCTVA porte pour l'essentiel sur des dépenses d'investissement de 2018 ou de 2019. Ce sont des années marquées par une augmentation des investissements. Les investissements du bloc communal ont en effet progressé de +8 % en 2018 et de +15,4 % en 2019.

Toutefois, l'absence de décalage du versement du FCTVA aurait permis la réalisation d'investissements supplémentaires dès avant la crise sanitaire.

C'est d'ailleurs ce qui a été réalisé lors du plan de relance qui a fait suite à la crise des subprimes : la décision prise de l'avancement du FCTVA a permis de soutenir l'investissement : celui-ci a pu ainsi augmenter de 12,5 % entre 2008 et 2013.

➔ L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT ET DU FCTVA DEPUIS 2008 (en base 100)



🔍 | Le FCTVA et la règle d'or : un versement lié aux décisions d'investissement des collectivités

Depuis 1983, le FCTVA a cessé d'être une dotation budgétaire inscrite au budget du ministère de l'Intérieur pour devenir un prélèvement sur les recettes de l'État. Sa progression dépend des décisions des collectivités locales : le FCTVA est en effet un remboursement de la TVA acquittée par les collectivités locales sur certaines dépenses. Ce rôle particulier du FCTVA en fait une ressource propre externe puisque son montant dépend des décisions des collectivités locales. En tant que ressource propre, le FCTVA participe directement à l'équilibre financier des collectivités locales et au respect de la règle d'or.

2.4 ANALYSE DE LA DETTE

Les responsables locaux connaissent les besoins d'équipement à moyen terme de leur collectivité. Leur démarche vise alors à délimiter l'ampleur et l'échéancier du programme réalisable, donc le besoin d'investissement et le volume d'emprunt nécessaire.

Les ratios de dette en 2020 restent satisfaisants : le ratio de désendettement (encours de dette/épargne brute) passe de 5 ans en 2019 à 5,4 ans en 2020. Cet allongement est dû à la baisse de l'épargne, l'encours de dette n'ayant augmenté que de 1,2 %.

Cette augmentation de la dette s'explique aussi par le décalage entre la mobilisation des emprunts et le lancement des investissements : le plan de financement doit en effet être bouclé avant de démarrer les investissements. Les contrats de prêt doivent être signés avant le démarrage des travaux, soit pour une part, en début d'année 2020 et donc avant le début du confinement. Ainsi, avec l'état d'urgence, les investissements n'ont finalement pas été lancés alors que certains contrats de prêts étaient déjà signés.

En situation de baisse des investissements, cette légère augmentation peut aussi être due au refinancement d'emprunt dans l'objectif de baisser le coût de la dette. Les indemnités de remboursement anticipé s'ajoutent en effet au stock de dette l'année du refinancement.

	COMMUNES			EPCI		
	2008	2014	2020	2008	2014	2020
Dette au 31 décembre (Md€)	55,5	63,53	64,89	16,5	22,76	27,26
Délai de désendettement (Années)	5,1	6,0	5,4	4,1	4,8	4,6

3.

DES PERSPECTIVES INCERTAINES POUR 2021 ET 2022

L'année 2020 a été doublement exceptionnelle : la crise sanitaire est en effet intervenue en pleine période de renouvellement des élus locaux marquée traditionnellement par la « gestion des affaires courantes », le temps que les nouvelles équipes soient installées.

L'analyse des comptes 2020 révèle des pertes brutes en recettes de fonctionnement s'élevant à un total de 3,1 Md€ et un effondrement inédit de l'investissement.

1 - LES INCERTITUDES PESANT SUR L'ÉVOLUTION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT

Les pertes induites par la crise ainsi que les dépenses sanitaires pèseront encore sur les budgets des années 2021 et 2022.

S'ajoutent en 2021, le manque de visibilité et de maîtrise des recettes avec la suppression de la TH et la suppression de 3,2 Md€ d'impôts économiques.

À partir de 2020, les collectivités du bloc communal perdent ainsi la maîtrise des recettes suivantes :

Md€	2021	2022
Compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels	3,290	3,642
Compensation sur la taxe d'habitation sur les résidences principales	22,700	23
Total des ressources pilotées par l'État	25,990	26,642

Cette tendance à la réduction des marges de manœuvre des ordonnateurs locaux bouleverse durablement le cadre de financement du bloc communal et ne favorise pas la prévision budgétaire. Afin d'ajuster le montant des recettes aux dépenses, le levier fiscal est désormais limité aux taxes foncières pour les années à venir.

De plus, en raison de la mécanique du calcul de la contribution économique territoriale (CET) notamment, mais aussi en raison du maintien du confinement en 2021, les pertes de fiscalité se prolongeront en partie en 2021, notamment sur la CVAE dont le produit versé aux collectivités s'appuie sur l'assiette déclarative de l'année n-2.

Enfin, l'augmentation du prix de l'énergie pèse d'ores et déjà sur les budgets 2021.

du SMIC de 0,99 % intervenu le 1^{er} janvier 2021 (soit un montant de 1 554,58 € bruts mensuels).

Il s'y ajoutent le financement de l'apprentissage avec la mise en place d'une taxe de 0,1 % de la masse salariale (soit 40 M€), la transposition des mesures Ségur (estimées à 30 M€ déduction faite de la prise en charge à hauteur de 25 % par l'objectif national de dépenses d'assurance maladie), le rééchelonnement en octobre 2021 des indices de bas de grille (estimé à 402 M€,) les propositions de revalorisation des polices municipales (coût estimé à 22M € pour toutes les mesures proposées), la mise en place de la protection sociale complémentaire (dépense obligatoire minimum estimée à 20 euros pour la mutuelle et 5 euros pour la prévoyance soit 25 € par agent et par mois pour chaque employeur).

2 - DES DÉPENSES CONTRAINTES

2.1 LA POURSUITE DES DÉPENSES SANITAIRES EN 2021

Les dépenses induites par la crise sanitaire ne sont pas ponctuelles et les collectivités locales continuent d'engager des dépenses sanitaires en 2021 par la mise en place de centres de vaccination et l'organisation de tests dans les écoles, etc. Le protocole sanitaire continue de générer des dépenses et des actions ciblées d'aide aux personnes les plus démunies, aux personnes âgées ou isolées.

Enfin, les nouvelles normes sanitaires génèrent aussi des coûts supplémentaires dans l'exécution des marchés publics.

L'évolution des dépenses sera d'autant plus importante que, en 2021 et en 2022, en l'absence de nouveau confinement, il n'y aura plus d'économies induites par la fermeture des services publics.

2.2 LE POIDS DES MESURES PROPOSÉES PAR L'ÉTAT SUR L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Un certain nombre de mesures concerne les dépenses de personnel, annoncées ou encore en cours de discussion, qui ont ou vont impacter les budgets des communes ou EPCI.

Ainsi, par exemple, le rééchelonnement en avril 2021 des premiers indices de la grille indiciaire permettant ainsi de revaloriser les traitements des agents des communes et EPCI rémunérés sur des indices majorés pèse sur les coûts des dépenses de personnel. Cette mesure, dont le coût est estimé à 15,7 M€, fait suite au relèvement

3 - L'AUGMENTATION ATTENDUE DES INVESTISSEMENTS EN 2021 INCLUT CEUX NON RÉALISÉS EN 2020

L'augmentation des investissements déjà constatée sur les premiers mois de l'année 2021 devra être analysée avec prudence avant de conclure à un rebond. Il faut tenir compte « d'un effet rattrapage » en partie dû au report des investissements non réalisés en 2020 sur 2021.

Ces évolutions constatées et inhabituelles en début de mandat attestent et renforcent le caractère très atypique des équilibres financiers de l'année 2020.



CONCLUSION

La crise économique générée par la crise sanitaire a eu un fort impact sur le fonctionnement des collectivités locales. Des dépenses de fonctionnement supplémentaires ont été engagées pour faire face aux besoins des habitants et des entreprises : ces dépenses ajoutées à la perte de recettes de fonctionnement et d'investissement sont évaluées par l'AMF à près de 6 Md€ en 2020, 2021 et 2022 dont 3,3Md€ de pertes déjà enregistrées sur les budgets 2020.

Malgré les difficultés rencontrées et le maintien de nouvelles normes sanitaires contraignantes, les collectivités interrogées dans l'enquête de l'AMF menée avec la Banque des territoires² ont fait part dans leur grande majorité de leur volonté de poursuivre leur appui à la population et aux acteurs économiques. Elles ont exprimé leur intention de prolonger leur soutien à la reprise et de maintenir leurs prévisions d'investissement.

Toutefois, des incertitudes pèsent sur les ressources nécessaires à l'investissement. Les ordonnateurs locaux ont besoin de visibilité à court et moyen terme avant d'engager des projets d'investissement qui nécessitent des perspectives et la mise en place de dispositifs prévisionnels évaluant les ressources nécessaires aux dépenses.

Les incertitudes économiques, sanitaires, réglementaires - de toutes sortes - induisent de nouvelles modifications dans la répartition des ressources à venir ; elles sont de nature à freiner le développement des investissements, comme en témoigne la baisse de - 14,5% entre 2020 et 2019.

Ainsi la hausse attendue des investissements en 2021 sera-t-elle suffisante pour combler la baisse de 2020?

^[2] Enquête relative aux conséquences de la crise sanitaire sur les finances du bloc communal. À consulter sur www.amf.asso.fr / réf. BW40728

ANALYSE FINANCIÈRE DES COMMUNES ET DES EPCI 2020

UNE PREMIÈRE
ANNÉE DE
MANDAT
INÉDITE

- L'analyse financière des communes et des intercommunalités porte sur l'année 2020 et sur l'impact financier de la crise sanitaire sur les budgets des communes et des intercommunalités. L'année 2020 est-elle comparable à une première année de mandat habituelle ? Comment ont évolué les ressources des communes et intercommunalités ? Peut-on chiffrer les pertes brutes induites par la crise ?

Comme chaque année, l'AMF et la Banque des Territoires de la Caisse des Dépôts ont réalisé cette étude dont les développements et les graphiques peuvent être téléchargés pour illustrer les rapports d'orientations budgétaires ou pour tout autre document budgétaire.