



Crise du Covid-19 : quels impacts sur les collectivités ?

L'impact de la crise du Covid-19 se fera sentir sur les collectivités locales à court, moyen et long termes à travers plusieurs aspects : leur implication directe dans la gestion de la crise, les conséquences institutionnelles eu égard au report du 2^{ème} tour des élections municipales et enfin en raison des multiples effets de la crise sanitaire, économique et sociale sur les finances locales. Les conséquences sur les recettes fiscales, encore difficiles à évaluer précisément, font l'objet de premières estimations¹ qui pourraient s'avérer dramatiques sur leurs capacités à investir à un moment où les besoins pour relancer l'économie seront considérables.

IMPACTS DIRECTS : UNE GESTION DE LA CRISE ET DES PREMIÈRES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES A COURT TERME (2020-2021)

Les collectivités vont devoir soutenir les mesures de l'Etat pour gérer la crise sanitaire et économique. Les premières conséquences financières vont se faire sentir de façon rapide et massive pour les collectivités dans un contexte d'élections locales successives.

DES IMPACTS DES 2020

- **Gestion directe de la crise**

- **Coûts immédiats de gestion de la crise** (protections sanitaires, gardes d'enfants, portage de repas pour les personnes âgées...) et une augmentation probable des dépenses sociales dans les prochains mois
- Les régions sont mises à contribution à travers les 250 M€ qu'elles versent au **fond de solidarité** pour les artisans et les commerçants. Des mesures locales sont également en soutien aux entreprises, aux hôpitaux, aux instituts de formation.

- **Conséquences institutionnelles liées au report du 2nd tour des élections municipales**

- Le **report de la mise en place des nouveaux exécutifs municipaux et intercommunaux** va de fait repousser le (re)lancement des investissements de la prochaine mandature. La date limite de vote des budgets primitifs a été repoussée au 31 juillet. Les exécutifs actuels des communes et EPCI, qui sont maintenus en attendant le 2^{ème} tour, peuvent engager, avant le vote du budget, des dépenses d'investissement à hauteur de 100% de celles de l'année précédente et sans autorisation de l'assemblée délibérante.
- La date du 2nd tour des élections municipales ne sera pas neutre sur la dynamique investissements. 3 options sont envisageables

¹ Estimations du Cabinet Michel Klopfer (CMK) dans un [article de La gazette des communes](#) du 30/03/2020



- Une tenue du second tour fin juin : la reprise de l'activité risque alors de coïncider avec la mise en place des nouveaux exécutifs qui se traduit habituellement par un creux post-électoral pour les travaux et le lancement de nouveaux projets.
- Un report à l'automne 2020 (E. MACRON envisagerait de reprogrammer ces élections en octobre prochain). Ceci impliquerait d'engager une relance de l'économie avec les exécutifs actuels au moment où ceux-ci devraient assurer une campagne électorale.
- Un report au printemps 2021 en regroupant l'ensemble des élections (municipales/départementales et régionales. Les équipes actuellement en place aurait alors plus de temps pour redémarrer l'activité et mettre en place d'éventuels programmes de relance.

● Premières conséquences financières

- Les contrats de Cahors (contractualisation entre l'Etat et les 322 grandes collectivités) sont suspendus et **l'augmentation des dépenses de fonctionnement n'est plus soumise au plafond de 1,2%**. Plus précisément, cet objectif n'est plus contraignant et devient simplement indicatif. Le dispositif de sanction est abrogé pour l'année 2020 et les collectivités ne seront pas sanctionnées en cas de dépassement de l'objectif.
- La fermeture de nombreux équipements publics (crèches, équipements culturels, équipements sportifs...) entrainera des **pertes de recettes** issues de la tarification des services publics alors que les coûts (salaires des agents...) sont maintenus.
- Après un début d'année très dynamique (+9% sur janvier/février), les **droits de mutation (DMTO)**, recette essentielle des conseils départementaux, vont plonger à partir de mars et pendant les mois suivants jusqu'à une éventuelle reprise de l'activité immobilière. La baisse lors de la précédente crise avait atteint -28% (entre 2007 et 2008) et celle-ci pourrait être dépassée en raison du point haut atteint en 2019 (plus de 13 Md€ pour les départements), de la fermeture des agences immobilières, du risque d'une baisse des investissements des ménages au profit d'une épargne de précaution ainsi que d'une baisse des prix. Selon le cabinet CMK le recul pourrait atteindre -45% avec un impact sur l'ensemble des recettes de fonctionnement supérieur à -7%.
- Avec la baisse de la consommation et de **TVA** qui s'en suit, les régions pourraient perdre une partie de leurs recettes de fraction de la TVA touchée chaque mois et encaissée le mois précédent par le Trésor. Le risque est que cette fraction soit ramenée à son niveau plancher, c'est-à-dire le niveau de Dotation globale de fonctionnement (DGF) perçu en 2017 (la baisse serait alors de -6,4% entre 2020 et 2019).
- L'arrêt brutal de l'activité touristique entrainera une baisse des recettes de **taxe de séjour**.
- Dans le domaine « **Transports** » de nombreuses recettes vont également baisser du fait de l'arrêt de l'activité économique (production et consommation) :
 - **Versement Mobilité**
 - **Recettes commerciales** des transports publics
 - Taxes liées aux immatriculations (recette **cartes grises** des régions)
 - Recettes provenant des **amendes** (stationnement, contrôle automatique)



- Baisse de la **TICPE** (part régionale)

⇒ Ile-de-France Mobilité estime qu'un mois de confinement lui fait perdre 500 M€ de recettes en raison de l'arrêt du versement du VT, des recettes commerciales et du remboursement du Passe Navigo (soit à peu près l'équivalent de l'épargne brute inscrite au budget primitif pour l'année 2020).

- L'agence de notation Fitch² a par ailleurs abaissé les perspectives de 9 des 19 collectivités territoriales françaises qu'elle évalue en matière de crédit. Selon Fitch Ratings, « l'impact économique du coronavirus placera les finances des collectivités territoriales françaises sous pression et pourrait conduire à des abaissements de notes ». Un abaissement de note pourrait signifier un renchérissement du coût du crédit pour les collectivités concernées.

DES EFFETS DURABLES ET IMPORTANTS POUR 2021

- La **cotisation minimum de CFE** (environ 15% du produit de cet impôt) devrait subir une baisse de son rendement. En effet, puisque les barèmes sont fixés en fonction de seuils de chiffre d'affaires et que beaucoup d'entreprises vont glisser dans une strate inférieure de volume d'activité, cela devrait conduire à une baisse de la cotisation minimum qui leur sera applicable en 2021.
- Le recul de l'activité économique en 2020 fera baisser la **CVAE** et donc une part importante des recettes des collectivités de 2021 (elle est répartie à 50% pour les régions, 26,5% pour le bloc communal et 23,5% pour les départements). Selon le cabinet Michel Klopfer, « *les entreprises acquittent en mai le solde de n-1, puis en juin et en septembre un acompte de n. Si, comme c'est très possible les contribuables se trouvent dispensés de tout ou partie de l'acompte (c'est à dire que l'Etat, pour ménager leur trésorerie en période de sortie de crise, leur permettra sans pénalité d'attendre mai 2021 pour régler l'essentiel de leur CVAE 2020), la question est de savoir si ce différé de trésorerie sera imputé budgétairement aux collectivités sur 2021. Comme il n'y a rigoureusement aucune garantie sur la CVAE, la chute de cette ressource, prudemment portée à -20%, pourrait même atteindre -50% en 2021. Aussi nous considérons **que la future CVAE 2021 est dès aujourd'hui un sujet essentiel d'interpellation de l'État pour l'ensemble des associations d'élus.** »*

Estimations de l'évolution des recettes de fonctionnement des collectivités en 2020 et 2021 par le Cabinet Michel Klopfer :

	2020	2021
Communes	-3,5%	0,0%
EPCI	-1,3%	-2,7%
Départements	-6,6%	-1,3%
Régions	-4,2%	-6,0%

² Fitch ratings, [communiqué de presse](#) du 26/03/2020



La commission des finances du Sénat³ a publié plusieurs estimations sur les pertes de recettes des collectivités :

- ⇒ Perte de CVAE et de TVA pour les régions entre 130 M€ et 910 M€ pour 2020 et 2021
- ⇒ En retenant les hypothèses les plus pessimistes, la perte de CVAE et de DMTO pour les départements pourrait atteindre 3,4 Md€ sur 2020 et 2021
- ⇒ Les EPCI pourraient perdre de 46 M€ à 316 M€ de CVAE sur cette même période.
- ⇒ La nature des recettes des communes les rend moins vulnérables à cette crise, même si elles toucheront moins de recettes de taxe de séjour et qu'elles subiront comme les autres collectivités une baisse des redevances en raison de la fermeture de nombreux services publics.

Il faut également rappeler que cette forte baisse des recettes interviendra dans un contexte de mise en place de la réforme de la fiscalité locale (suite à la suppression de la TH) qui soulevait déjà énormément d'inquiétudes pour les exécutifs locaux

IMPACTS POTENTIELS A MOYEN TERME : UNE CRISE QUI AURA DE FORTES CONSEQUENCES POTENTIELLES SUR L'ÉQUILIBRE DES FINANCES LOCALES

A moyen terme, les effets de la crise sur les finances publiques et son impact sur le social auront un effet majeur sur l'équilibre finances des collectivités.

- Une crise économique forte et durable risque de faire croître les défaillances d'entreprises et le chômage et donc les dépenses sociales. Certaines collectivités, notamment des départements, fragilisées par la réforme fiscale et par la chute de leurs recettes (DMTO par exemple) pourraient être rapidement asphyxiées financièrement.
- Les plans de soutien et de relance de l'économie vont mobiliser des dizaines de milliards d'euros de dépenses publiques. Si l'UE a suspendu ses règles budgétaires, ce ne sera que temporaire et une fois les crises sanitaire et économique passées, les efforts sur le déficit pourraient redevenir rapidement de nouveau une des priorités. L'Etat, comme ce fut le cas sous Sarkozy et sous Hollande, pourrait alors être amené à s'appuyer sur les collectivités locales pour réaliser ces efforts, alors qu'il aura fait le choix de privilégier le soutien aux entreprises. Les collectivités risquent donc d'être la variable d'ajustement lors du PLF 2021 et/ou suivants.

A la lumière des expériences passées, cette contribution pourrait prendre différentes formes :

- Réduction des impôts de production pour encourager la reprise des entreprises
- Nouvelles contraintes dans la contractualisation comme une clause de désendettement cette fois-ci contraignante
- Nouvelle baisse de la Dotation globale de fonctionnement (DGF)
- ...

³ [Note de MM. le Président et le rapporteur général à destination des membres de la commission des finances du Sénat - 27/03/2020](#)



CONCLUSION

De très nombreuses questions sont ainsi soulevées qui auront un impact sur la capacité des collectivités à relancer leurs investissements : à quelle date se déroulera le 2nd tour des élections ? La réforme de la fiscalité locale pourra-t-elle se faire ? La contractualisation avec des objectifs sur les dépenses de fonctionnement voire sur l'endettement a-t-il encore un sens ? Comment un plan de relance de l'économie qui devra concerner les infrastructures et réseaux (numérique, mobilité, réseaux d'eau, énergies...) pourra t'il être mené par l'Etat et les collectivités territoriales dans un contexte financier très dégradé ?

La crise économique générée par le coronavirus et la récession annoncée rebattent en effet complètement les cartes de la situation financières des collectivités. Les recettes de fonctionnement vont fortement baisser et la capacité d'épargne et d'autofinancement des investissements se contractera rapidement.

Dans ce contexte, les collectivités doivent malgré tout jouer leur rôle d'acteur contra-cyclique et participer à la relance de l'économie « coûte que coûte ». Au même titre que l'Etat, les administrations locales devront trouver les moyens d'être des amortisseurs pour éviter que la situation économique et sociale ne dégénère. Elles peuvent actuellement compter sur une trésorerie importante et des capacités d'emprunt mais de nouveaux mécanismes de soutien devront être très rapidement trouvés pour faire face à la baisse massive de leurs recettes dans la période à venir.

En tant que premier investisseur public, la capacité d'action des collectivités doit être préservée au maximum et encouragée par tous les moyens possibles (subventions, dotations aux investissements ...) afin qu'elles aient les moyens d'agir : des plans de relance dans les territoires vont en effet rapidement devenir une priorité pour maintenir le tissu économique et la cohésion sociale.



NOTE ECONOMIQUE

2 avril 2020

Annexe

	Dès 2020					Sur 2021 et après				
	Recettes concernées par une baisse liée à la crise sanitaire	Montants de la recette (valeur 2018 en Md€)	% des RRF nettes concernées (+ VV des budgets annexes pour EPCI + fiscalité d'investissement)	intensité de la baisse de la recette sur 2020 (estimations CMK)	Baisse de RRF estimée en %	Recettes concernées par une baisse liée à la crise sanitaire	Montants de la recette (valeur 2018 en Md€)	% des RRF nettes concernées (+ VV des budgets annexes pour EPCI + fiscalité d'investissement)	intensité de la baisse de la recette sur 2021 (estimations CMK)	Baisse de RRF estimée en %
Communes :			13,9%		-3,5%			0,2%		0,0%
	Taxe additionnelle au droit de mutation	2,3	2,8%	-35%	-1,0%					
	Taxe finale sur la consommation finale d'électricité	0,8	1,0%	-10%	-0,1%					
	Taxe de séjour, jeux, remontées mec.	0,4	0,5%	-40%	-0,2%					
	Droits de place et stationnement	1,5	1,8%	-30%	-0,6%					
	Tarifcations restauration scolaire, périscolaire, services culturels et sportifs	3,5	4,3%	-17%	-1,3%					
	Loyers perçus (reportés ou annulés)	2	2,4%	-17%	-0,4%					
	Taxe d'aménagement (invest.)	0,9	1,1%	-40%						
	CVAE (communes en CC à FA) **					0,1	0,1%	-20%		0,0%
	TASCOM (communes en CC à FA)					0,0	0,0%	-3%		0,0%
EPCI :			17,1%		-1,3%			17,6%		-2,7%
	Taxe de séjour, jeux, remontées mec.	0,1	0,4%	-40%	-0,2%					
	Droits de place et stationnement	0,1	0,3%	-30%	-0,1%					
	Tarifcations restauration scolaire, périscolaire, services culturels et sportifs	1	2,7%	-17%	-0,4%					
	Taxe d'aménagement (invest.)	0,3	0,8%	-40%						
	Loyers perçus (reportés ou annulés)	0,5	1,3%	-17%	-0,2%					
	Versement transport (budgets annexes et principaux)	4,3	11,6%	-3%	-0,3%					
	CFE part cotisation minimum					1,1	3,0%	-5%		-0,1%
	CVAE **					4,7	12,7%	-20%		-2,5%
	TASCOM					0,7	2,0%	-3%		-0,1%
	TVA (remplacement taxe foncière)									hausse en 2022 de la dynamique de TVA 2021
Départements :			28,3%		-6,6%			10,4%		-1,3%
	DMTO	11,6	17,1%	-35%	-6,0%					
	Taxes d'aménagement et urbanisme	0,6	0,9%	-40%	-0,4%					
	Taxe finale sur la consommation finale d'électricité	0,7	1,0%	-10%	-0,1%					
	TIGP*	5,8	8,6%	0%	0,0%					
	Loyers perçus (reportés ou annulés)	0,5	0,7%	-17%	-0,1%					
	CVAE **					4,1	6,0%	-20%		-1,2%
	Dotations ONSA					3,0	4,4%	-3%		-0,1%
	TVA (remplacement taxe foncière)									hausse en 2022 de la dynamique de TVA 2021
Régions :			47,4%		-4,2%			35,4%		-6,0%
	Fraction de TVA	4,1	15,9%	-4%	-0,6%					
	TIGP (3 fractions)*	5,4	21,0%	-8%	-1,7%					
	Cartes grises	2,3	9,0%	-15%	-1,3%					
	Taxes spéciales Ile de France	0,3	1,2%	-40%	-0,5%					
	Loyers perçus (reportés ou annulés)	0,1	0,4%	-17%	-0,1%					
	CVAE **					7,4	29,0%	-20%		-5,8%
	Taxe d'apprentissage					1,6	6,3%	-3%		-0,2%

* recettes ou fraction de recettes garanties par la loi

** de -10 à -50% suivant décision de répercuss on par l'Etat

Etébli à partir des données du REI 2018, des comptes de gestion 2018 et de l'Observatoire des finances locales 2019