



IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE COVID-19 SUR LE BLOC COMMUNAL



Les enjeux de la prospective financière à
moyen terme

Une analyse réalisée par  **Cap Hornier** Finances Publiques
Créateur d'intérêt général





Sarah Moureaud
Chef de mission
Finances Publiques



Ivan Guillermier
Chef de mission
Finances Publiques

La crise du Covid-19 en France va fortement impacter l'équilibre économique des territoires. A ce jour, c'est une réduction de 8% du PIB qui est projetée pour cette année 2020 après seulement deux mois de confinement. Si les entreprises sont en première ligne, les collectivités locales et notamment le bloc communal, vont également être fortement impactées par les conséquences financières de la crise sanitaire en cours. Les premiers signaux d'alerte qui ont été émis concernent la baisse des produits de fiscalité perçus ; mais nous pouvons d'ores et déjà annoncer que c'est un impact global sur les marges de manœuvres des collectivités qui se dessine. En effet, conjointement à une réduction des recettes, les dépenses des collectivités vont fortement augmenter afin de répondre aux exigences sanitaires d'une reprise des activités post confinement d'une part, et en raison d'une augmentation générale des prix liée à la reprise économique d'autre part.

Dans un courrier adressé à l'Association des maires de France (AMF), Gerald Darmanin et Olivier Dussopt détaillent leurs nouvelles propositions « pour permettre aux collectivités locales de soutenir les populations et les entreprises de leur territoire ». Le ministre de l'Action et des comptes publics et son secrétaire d'Etat ont cependant laissé une inconnue, à savoir le chiffrage des pertes de recettes des collectivités et les modalités de compensation de ces dernières. Le rapport commandité par le premier Ministre auprès du député Jean-René Cazeneuve sur l'impact de la crise sur les finances locales doit proposer un ensemble de mesures de soutien pour les collectivités. Si ce dernier devra s'attacher à identifier les moyens nécessaires pour y arriver, la démarche repose sur un objectif final : « permettre à ces dernières de soutenir pleinement la relance économique par l'investissement public local ».

C'est d'ailleurs sans attendre que l'ensemble des collectivités se sont montrées pro-actives pour soutenir le tissu économique de leurs territoires. Cependant, si ces mesures de soutien se sont déployées très rapidement, n'oublions pas que leurs couts impacteront directement les budgets locaux.

A l'heure où les exécutifs du bloc communal devraient être installés et avoir organisés leurs plans d'actions ; la question est à la gestion de l'urgence et l'avenir demeure incertain. Il n'en demeure pas moins que l'action publique devra être mise en œuvre, mais avec quels moyens ? C'est au regard de ce contexte mouvant, qu'il s'avère indispensable pour vous, élus et services d'appréhender au plus juste vos finances de demain. Il en est du sort d'une action publique efficace et efficiente c'est-à-dire qui permettra d'assurer un service public essentiel à vos territoires sans mettre en péril la soutenabilité de votre collectivité.

SYNTHESE


La crise sanitaire mondiale que nous connaissons actuellement vient profondément marquer notre économie nationale ; c'est à ce jour une évolution de -8% du PIB qui est anticipée sur l'année 2020.

Le bloc communal n'échappera pas à ce bouleversement. A l'heure où les nouveaux exécutifs locaux vont enfin pouvoir s'installer et que la gestion de l'urgence sera derrière eux ; c'est la mise en œuvre des programmes électoraux qui va être engagée. Cette action publique locale comme celle de l'ensemble des collectivités est particulièrement attendue sur les prochains mois comme moteur d'une relance économique indispensable pour le redressement de notre économie nationale.

La période électorale a été mise à mal par la crise actuelle mais les nouveaux élus locaux sont désireux de prendre leurs fonctions et d'initier les actions pour lesquelles ils ont été élus. Une interrogation reste cependant en suspens : [La crise sanitaire et ses impacts financiers et fiscaux, va-t-elle remettre en question les capacités de votre collectivité à déployer ce programme ?](#)

Dès le début de la crise, la fiscalité locale a été identifiée comme le principal poste sur lequel les impacts seront significatifs dans le budget des collectivités. Au-delà de ces premiers éléments, c'est une réduction globale des recettes financières conjuguée à une augmentation des dépenses, qui projettent une réduction marquée des marges de manœuvre financières et par conséquent, des capacités d'investissements de l'échelon local.

C'est dans ce contexte que la présente note vise à exposer les principaux enjeux financiers et fiscaux qu'il convient d'étudier dans le cadre de la construction, ou de l'actualisation, de vos perspectives financières. Ce sont effectivement des enjeux à court et moyen terme qui doivent être anticipés dans vos outils ; pour vous permettre d'identifier si la collectivité dispose des moyens de son action malgré le contexte incertain qui se dessine.



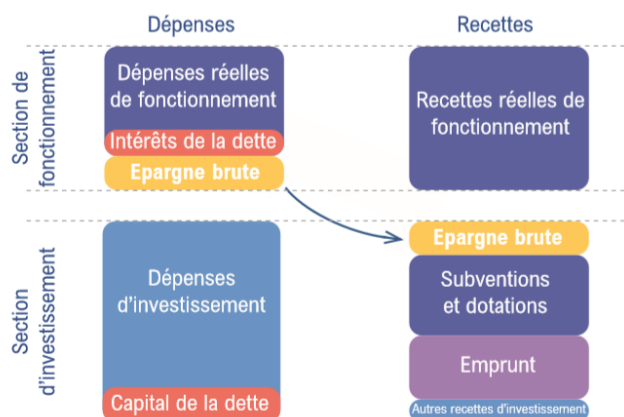
Les points à analyser et/ou actualiser dans votre prospective			
Quantifier et projeter les impacts sur la CFE	<input type="checkbox"/>	Evaluer et affecter les dépenses nouvelles liées aux contraintes sanitaires de réouverture des services	<input type="checkbox"/>
Quantifier et projeter les impacts sur la CVAE	<input type="checkbox"/>	Identifier et évaluer les contrats engageant la collectivité et susceptibles de faire l'objet d'une augmentation générale des prix	<input type="checkbox"/>
Quantifier et projeter les impacts sur la Tascom	<input type="checkbox"/>	Quantifier et projeter les soldes d'épargne à l'horizon 2025	<input type="checkbox"/>
Quantifier et projeter les impacts sur les DMTO	<input type="checkbox"/>	Analyser les risques liés à la crise, sur les politiques de subventionnement des partenaires (publics et privés)	<input type="checkbox"/>
Quantifier et projeter les impacts sur la fiscalité directement liée à vos compétences (Taxe d'aménagement, les versements mobilité...)	<input type="checkbox"/>	Quantifier les nouvelles capacités d'investissement de la collectivité	<input type="checkbox"/>
Analyser la fiscalité locale post crise dans son ensemble	<input type="checkbox"/>	Etudier la soutenabilité du PPI et étudier les impacts de la crise sur les charges récurrentes	<input type="checkbox"/>
Quantifier et projeter les produits des services et les produits de gestion courante (chapitre 70 et 75 de M14)	<input type="checkbox"/>	Analyser et projeter la capacité d'endettement de la collectivité à moyen terme	<input type="checkbox"/>

IDENTIFIER LES VARIABLES DE FONCTIONNEMENT IMPACTÉES PAR LA CRISE COVID-19

Le budget des collectivités locales s'articule autour d'un indicateur financier de référence : **l'épargne brute**.

Cette dernière est la résultante d'un excédent dégagé en section de fonctionnement permettant d'alimenter le financement de vos investissements.

Le financement du plan pluriannuel d'investissement issu des programmes électoraux, nécessite donc d'analyser l'ensemble des variables de financement, à commencer par le niveau d'épargne brute que votre collectivité sera en mesure de dégager dans le contexte actuel.



Comme illustré, ce niveau d'épargne dépendra de votre niveau de dépenses engagées comparativement à l'évolution de vos recettes. La crise actuelle se traduit par un impact direct sur vos niveaux de recettes et de dépenses induisant une contraction de votre épargne brute. Ainsi, convient-il de quantifier les impacts de la crise sanitaire sur chacun des postes de votre section de fonctionnement avec précision pour évaluer l'épargne dont vous disposez à moyen terme.

▪ Impacts sur les recettes :

L'étude de vos recettes de fonctionnement se doit d'être étendue à l'ensemble de vos postes comptables ayant un poids significatif dans votre panier de ressource. C'est une étude quantitative de chaque article comptable qui doit être conduite afin de déterminer précisément la réduction de vos recettes sur l'exercice en cours et suivants. Il s'agit principalement d'étudier :

- ✓ **La fiscalité directe locale** compose la majeure partie des recettes de fonctionnement des collectivités locales. Si la fiscalité issue des ménages ne devrait pas faire l'objet d'une variation caractéristique ; la fiscalité économique ne fera pas apparaître la même évolution.

Dans le contexte actuel, les collectivités sont donc directement sujettes à une réduction de leur produit fiscal compte-tenu du risque financier qui pèse sur les acteurs économiques. Si la crise sanitaire sera, on le souhaite, ponctuelle ; les entreprises risquent quant à elles d'être fragilisées sur une période plus étendue pouvant induire une variation à moyen terme du produit fiscal perçu par la Collectivité.

Si l'Etat s'est engagé à garantir la fiscalité dite de stock : TH, TFB, TFNB et CFE au titre de l'exercice 2020, les recettes de flux : TVA, CVAE, TASCOM demeurent incertaines dès cette année. De plus, la compensation annoncée ne sera effective que pour le versement des centimes de l'exercice en cours, alors même qu'une situation financière dégradée des entreprises n'aura d'impact sur le produit de la collectivité qu'en 2021.

Il existe donc une opacité certaine sur l'ensemble du panier fiscal des collectivités pour l'exercice en cours mais également sur les suivants compte-tenu du décalage d'un an dans la perception des centimes.



Le risque qui pèse sur le tissu économique local est de deux ordres :

- La réduction du chiffre d'affaires des entreprises
- La fermeture liée à une insoutenabilité financière de la structure à moyen terme

Ainsi, trois impôts économiques peuvent directement être impactés :

- La Cotisation Foncière des Entreprises
- La Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises
- La Taxe sur les Surfaces Commerciales

D'autres taxes perçues, au regard des compétences particulières ou de droit compte-tenu de la catégorie de collectivité, peuvent être significativement impactées et se doivent d'être évaluées au regard du contexte actuel dans votre prospective : Les droits de mutations à titre onéreux (DMTO), Taxe d'aménagement...

- ✓ **Les produits des services** : Le service public déployé sur vos territoires fait l'objet pour certains d'une tarification à l'usage. La période de confinement a conduit à la fermeture effective des services entraînant des recettes quasi-nulles sur la période (périscolaire, crèche) et qui augmenteront probablement de manière progressive dans les prochains mois. De même, la fermeture des entreprises a nécessairement limité la consommation de service tel que les consommations en eau, réduisant mécaniquement le montant des redevances. C'est donc au regard de la structure effective des recettes de votre collectivité qu'il convient de quantifier la perte de recette compte-tenu de la typologie de ces dernières.
- ✓ **Les mesures d'aides au tissu économique local** : Si des mesures ont été instaurées par le Gouvernement pour tenter de préserver la soutenabilité des entreprises, le bloc communal (communes et EPCI) disposent de plusieurs leviers permettant de « soulager » les entreprises de leur territoire durant cette période de crise mais aussi pour les aider dans leur relance une fois la crise atténuée, voir terminée. Les mesures de soutien déployées par les collectivités sont de plusieurs ordres :
 - Réduction des taux de fiscalité économiques
 - Mise en œuvre d'exonérations fiscales
 - Suspension voire suppression des loyers
 - Réduction des tarifs des redevances
 - ...

Ces mesures induisent une réduction systématique des recettes de fonctionnement, dont l'impact global doit être quantifié dans la projection financière de votre structure.

▪ **Augmentation des dépenses :**

La croissance des dépenses de fonctionnement des collectivités est à considérer au regard d'effets directs et indirects. L'augmentation de ces dépenses demeure là encore propre à l'action de chaque entité et nécessite d'être quantifier compte-tenu des effets à court ou moyen terme.

- ✓ Dans un contexte de contraction de l'économie locale, les collectivités ont **soutenu directement les entreprises** soit par le versement de subventions via les fonds de soutien régionaux, soit en usant de d'autres leviers comme par exemple le versement d'avances complémentaires pour les entreprises mandataires d'un marché public en cours d'exécution. Toutes ces mesures instaurées doivent faire l'objet



d'une intégration effective dans les perspectives des collectivités car il s'agit d'une croissance immédiate de vos dépenses. Au-delà même de la prospective, c'est une projection régulière de votre trésorerie qui se doit d'être tenue au regard d'une sortie de liquidité immédiate.

- ✓ Le déconfinement initié à partir du 11 mai conduit les collectivités locales à **la réouverture de leurs services publics**. Néanmoins, celle-ci reste particulièrement contrainte par des règles sanitaires à mettre en œuvre pour autoriser une reprise des activités. Ce sont les collectivités elles-mêmes qui vont devoir favoriser cette reprise des services en déployant les moyens matériels et humains nécessaires à une ouverture sécurisée. Au regard des compétences propres à chaque collectivité c'est une prise en compte des dépenses effectives qui doit être tenue. Au-delà de l'identification des dépenses, il convient également d'approcher la durée sur laquelle ces conditions seront déployées afin de quantifier justement leurs impacts sur les dépenses de fonctionnement de vos collectivités.
- ✓ Dans la continuité, il convient de relever que **ces contraintes** sanitaires sont également **imposées aux entreprises** dans le cadre de la reprise de leurs activités. Pour l'ensemble du secteur économique, il s'agit d'une contrainte financière directe qui conjointement à une dégradation de l'activité pendant la période de confinement risque de mécaniquement se contracter sur les prix pratiqués. Une hausse générale des prix est donc à anticiper dans les perspectives financières de vos collectivités car elle viendra directement peser sur vos dépenses.

Une étude approfondie de chaque poste de recettes et de dépenses de votre collectivité permettra de quantifier l'ampleur de cet effet ciseau contractant mécaniquement l'épargne dégagée. Au-delà même de la question de l'épargne, la temporalité de ces impacts financiers en recettes comme en dépenses, induira un effet direct sur **la trésorerie** de la collectivité. Variable clé du financement des investissements, la projection de **l'épargne brute** de vos collectivités nécessite donc de s'intéresser aux conséquences de cette baisse sur la capacité à financer les programmes d'investissements.

QUANTIFIER LES IMPACTS SUR L'INVESTISSEMENT DE DEMAIN ?

Alors même qu'il est attendu que les collectivités participent à la relance économique via l'investissement local, sa mise en œuvre dépendra fortement des capacités financières des collectivités. Si une contraction des marges de manœuvres en fonctionnement semble inévitable, l'évolution des autres sources de financement des investissements devra être étudié pour évaluer la faisabilité des programmes d'investissements souhaités.



▪ Quantifier les évolutions sur les subventions et le FCTVA

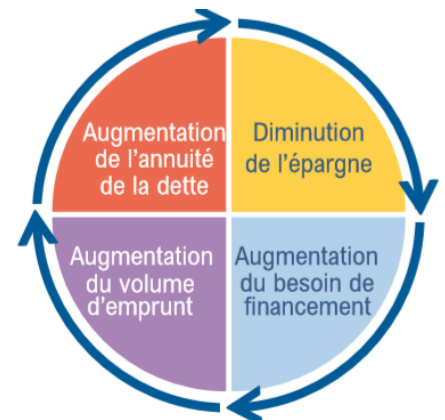
- ✓ Les perspectives financières des collectivités doivent permettre d'appréhender **le niveau de subventions** auquel sont éligibles les projets d'investissement prévus par l'exécutif local. Pour cela, il convient de construire un suivi des subventions mobilisables et d'appréhender les éventuelles variations possibles sur les fonds mis à disposition par l'Etat et les autres collectivités locales.

La crise sanitaire actuelle impactant l'ensemble des collectivités locales, un facteur de risque est prendre en compte dans leurs capacités à maintenir leurs politiques de subventionnement à moyen terme.

- ✓ Concernant **le FCTVA**, deux éléments sont à quantifier dans les projections financières. La part de FCTVA induite par la réalisation du PPI mais également la temporalité de son versement afin de prévoir les évolutions de trésorerie de votre collectivité. En effet, en cas de difficultés de trésorerie sur décision du préfet, le versement d'un acompte de 70% du montant du FCTVA prévisionnel de l'année en cours est exceptionnellement accordé par le Ministère des Finances.

- **Quel recours à l'emprunt ?**

Après avoir évalué l'ensemble des composantes justifiant le besoin de financement des investissements c'est à dire le niveau d'épargne et les sources de financements extérieures ; l'emprunt s'avère être la variable de bouclage du financement de vos programmes. La prospective financière conduit alors à déterminer le niveau d'emprunt nécessaire, son phasage et ses conséquences sur les marges de manœuvres de fonctionnement.



Le recours à l'emprunt se doit cependant d'être évalué au regard de la capacité de désendettement de la collectivité mais également de son coût et des contraintes qu'il induit sur vos budgets de fonctionnement. A ce titre, il convient de rappeler que la crise actuelle laisse constater une légère hausse des marges impactant les taux auxquels les collectivités sont susceptibles d'emprunter. Il est probable que la dégradation serait d'autant plus forte pour des collectivités dont la situation financière est tendue. Entre la hausse des taux et celle des marges, des hausses d'une bonne trentaine de points de base sont constatées. Il est encore trop tôt pour anticiper efficacement l'évolution des taux et des marges sur les mois à venir. Pour autant, un niveau raisonnable de prudence s'impose en ce qui concerne le futur coût de la dette mais aussi sa disponibilité. Une raréfaction du crédit n'est pas à exclure. C'est ainsi que les prospectives doivent donc être finement établis pour appréhender justement le besoin de recours à l'emprunt.

- **Impact sur les Plans Pluriannuels d'Investissement (PPI)**

Les éléments précédents mettent en évidence la nécessité de conduire une analyse prospective pluriannuelle extrêmement rigoureuse. En effet, dans un contexte où l'épargne potentielle risque fortement d'être affectée et que les autres sources de financement des investissements semblent particulièrement incertaines à moyen terme ; un travail sur le Plan Pluriannuel d'Investissement sera indispensable. **Ce cadrage du PPI dans son contenu et sa temporalité** devra se construire sur une prospective fiable intégrant au fil de l'eau les effets directs et indirects de cette crise sanitaire pour porter à la connaissance des élus locaux la nouvelle architecture financière de leur collectivité.

Le redémarrage des activités nécessite donc dès à présent, d'identifier précisément les effets de cette crise sur les finances de vos collectivités afin que ces dernières puissent dérouler les programmes électoraux sans difficulté sur le mandat. C'est ce travail qui facilitera une mise en œuvre pertinente des actions publiques et donc un redémarrage de l'investissement local. Cette réflexion ne se fera pas sans concéder à des contraintes, c'est pourquoi il semble indispensable d'initier ce travail technique au plus vite. C'est une réelle projection sur le financement et les moyens nécessaires pour assurer le service public de demain, essentiel à vos territoires, qui doit être conduit.