



Cap sur...

L'hétérogénéité des effets
de la crise sur les finances
du bloc communal en 2020

Collecter, Analyser, Partager

Mot du président

André Laignel

Président de l'OFGL

Quand le rapport 2021 sur les finances locales de l'OFGL a été présenté au Comité des Finances Locales, nous avons demandé avec son rapporteur, Charles Guéné, qu'un dossier spécifique soit consacré aux effets de la crise sur les finances locales. Les résultats d'ensemble étaient éloquentes tant les acteurs publics ont dû faire face à des évolutions atypiques et marquées de certaines de leurs ressources et charges. Des pertes côté recettes et un mélange de surcoûts et d'économies côté dépenses.

Ce 16^e numéro de « *Cap sur...* » répond à un besoin complémentaire pour mieux comprendre les effets de cette crise : il s'agit d'illustrer les disparités de situations rencontrées localement en s'appuyant sur le bloc communal, communes et groupements à fiscalité propre.

La taille de la collectivité, sa situation géographique, sa dépendance aux activités touristiques, son niveau de centralité... les facteurs explicatifs de l'hétérogénéité des situations sont multiples.

Ainsi, les pertes de recettes tarifaires sont généralisées partout en France mais ont un impact plus fort sur l'autofinancement des plus

grandes communes et intercommunalités. A l'inverse, l'impact des pertes de revenus des immeubles est plus visible dans les petites villes.

Dans le même temps, les surcoûts en matériel de protection et les pertes de recettes domaniales se concentrent dans les périmètres à forte centralité.

L'Etat a mis en place des dispositifs d'accompagnement ciblés sur certains territoires mais laisse la plus grande majorité d'entre eux assumer sur leurs ressources propres les effets de la crise. Cette situation appelle une vigilance de tous sur plusieurs années afin de vérifier que les effets cumulés ne mettront pas en difficulté certaines collectivités.

Les élus locaux et les agents publics font, depuis le début de cette crise, un travail remarquable, veillons à ce que certains territoires n'en subissent pas des conséquences financières néfastes pour l'organisation des services publics locaux de demain.

« Cap sur l'hétérogénéité des effets de la crise Covid sur les finances communales et intercommunales en 2020 » - Janvier 2022

Une publication de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales

Directeur de la publication : Thomas Rougier

Auteurs : Matthieu Chtioui, Nicolas Laroche et Thomas Rougier

Les résultats présentés dans cette étude sont le fruit de **traitements opérés par l'OFGL** à partir des données des **comptes de gestion de la DGFIP**, budgets principaux et annexes. Les chiffrages des mesures d'aides mises en place par l'Etat repose sur des informations fournies par la **sous-direction des finances locales et de l'action économique de la DGCL**.

Synthèse

La crise sanitaire de la covid a eu des conséquences inédites sur nos sociétés contemporaines, y compris pour les finances locales. Différents postes en recettes (**tarifaires, domaniales, impôts touristiques, revenus des immeubles, droits de mutation à titre onéreux, versement mobilité**) et en dépenses (**surcoûts et économies**) ont ainsi pu être identifiés comme globalement affectés par la crise en 2020 dans les budgets principaux ou annexes des collectivités locales.

Pour les communes et leur groupement à fiscalité propre, le coût total - calculé comme le solde entre ces pertes de recettes, ces économies et ces surcoûts - peut être estimé à **2,1 Md€** en 2020, soit 20 € par habitant, avant mesures d'aide de l'Etat.

L'Etat est intervenu pour soutenir certaines collectivités (dotations exceptionnelles, avances remboursables, participations aux frais...). L'une des premières actions a consisté en l'instauration d'un « filet de sécurité » pour environ **185 M€**. Son impact est sensible sur les collectivités concernées mais reste très ciblé. Il a ensuite été complété par des soutiens à destination de certains services publics administratifs ou industriels et commerciaux, à hauteur de **200 M€**.

De façon générale, le solde des effets de la crise se détériore avec la taille des collectivités. Autrement dit, **les communes et groupements plus peuplés ont globalement perdu plus de ressources nettes à cause de la crise**. Mais derrière ce constat, certaines observations peuvent être affinées, pour les communes comme pour les groupements.

Communes

Dans les communes disposant d'une fonction de centralité importante, les recettes domaniales ont largement baissé et les achats sources de

surcoûts (fournitures d'entretien et de petit équipement) ont augmenté plus fortement. Les communes « centres majeurs »¹ ont subi une perte de près de **30%** sur les recettes domaniales, soit 13 €/hab. Par ailleurs, leurs achats sources de surcoûts ont augmenté de **29%** (hors Paris). Ces deux mouvements conjoints ont contribué à l'effet taille observé de l'impact de la crise.

Les recettes tarifaires et les achats sources d'économies suivent une évolution comparable pour beaucoup de communes. Si les pertes brutes de recettes tarifaires sont homogènes, d'environ **-30%**, leur évolution rapportée à l'épargne est plus forte quand la taille de la commune augmente : la perte médiane en proportion de l'épargne est ainsi maximale (11%) pour les communes de 20 000 à 50 000 habitants. Le constat est semblable pour les diminutions sur les postes d'achats sources d'économies. S'il existe une corrélation entre les deux, liée à la réduction de l'offre de services locaux, elle n'est pas parfaite. L'écart est généralement défavorable au plus grandes communes et favorable aux plus petites. **Le poids des pertes de recettes tarifaires en proportion de l'épargne dépend logiquement mais fortement de la part de ces dernières dans les recettes de fonctionnement et donc de la nature des services offerts et de leur mode de gestion**.

Les communes qui bénéficient **d'impôts touristiques** sont relativement peu nombreuses, moins de 8% de l'ensemble des communes, mais certaines ont connu une baisse importante de ces ressources. **C'est notamment le cas des communes d'implantation de casinos**. Les communes de montagne ou de littoral ne sont pas particulièrement désavantagées en moyenne sur les taux d'évolution de ces ressources : les pertes de recettes touristiques ont aussi eu lieu dans certaines grandes villes par exemple. En revanche, elles représentent en

¹ Typologie INRAE-CESAER de Dijon pour ANCT

moyenne 4% de l'épargne de gestion de 2019 dans ces groupes contre 2% pour les autres.

Les communes de plus de 5 000 habitants perçoivent une part des **droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** prélevés sur leur territoire. Recette très dynamique ces dernières années, les DMTO ont globalement stagné en 2020 : ils ont **augmenté pour 50% des communes concernées, et donc diminué pour l'autre moitié, pour une évolution moyenne (hors Paris) comme médiane proche de 0.**

Moins visibles au niveau macroéconomique, **les revenus des immeubles sont perçus par de très nombreuses collectivités.** Ils ont relativement moins baissé que les autres recettes affectées par la crise, en moyenne (-9%), mais **pour certaines petites communes (entre 100 et 2 000 habitants), les baisses représentent une proportion non négligeable de leur épargne** (au moins 2% pour près de la moitié des communes de 200 à 500 habitants).

Groupements

Pour les groupements à fiscalité propre, **les achats sources d'économies hors contrats de prestations (c'est-à-dire les achats d'eau, carburant, honoraires, publications, etc.) ont suivi un effet taille sensible.** Ils ont beaucoup moins diminué dans les intercommunalités de plus de 50 000 habitants (médiane entre -2,5% et 0% en fonction de la strate de population) que dans celles de moins de 50 000 habitants (médiane entre -10% et -7%).

L'évolution des **recettes tarifaires** des groupements ne dépend pas de leur taille. Certains types de recettes tarifaires n'ont pas été trop affectés : les recettes liées à la **gestion des déchets** ont augmenté pour la moitié des groupements. En revanche, chacune des recettes liées au **périscolaire, au sport ou aux loisirs** a diminué pour plus de 75% des groupements concernés. Pour chacun de ces postes, les pertes dépassent les 1 à 2€ par habitant pour la moitié des groupements.

Les recettes tarifaires et les achats sources d'économie sont les principaux postes des groupements affectés par la crise. Leurs évolutions sont partiellement corrélées. En général, l'écart entre les deux est moins important voire bénéfique pour les plus petites collectivités et se dégrade pour les plus grandes. Mais la taille n'explique pas tout : l'écart est aussi une fonction de la part des recettes tarifaires dans les recettes de fonctionnement, donc du champ de compétence de la collectivité et des modes de gestion.

Le versement mobilité n'est perçu que par quelques groupements, mais a baissé pour 80% d'entre eux. Les baisses de versement mobilité représentent une part importante de l'épargne des métropoles (4%) et des communautés urbaines (3%) concernées.

Les **impôts touristiques** des groupements sont très majoritairement (93% du produit) liés à la **taxe de séjour.** En diminution dans 6 groupements sur 10, ses évolutions dépendent des comportements des touristes en 2020, en particulier **au détriment du tourisme international et/ou de luxe, et au profit du tourisme national.**

Mot de conclusion

La crise a eu des effets incontestables sur les finances locales, autrement dit l'observation des comptes fait ressortir des évolutions qui auraient été foncièrement différentes si la crise n'avait pas eu lieu. Au-delà des tendances partagées par le plus grand nombre de collectivités, notamment liées à la réduction de l'offre publique locale, et d'effets de structure liés à la taille, à la centralité ou la composition des recettes, les situations individuelles restent marquées par une hétérogénéité forte. Cette dernière procède entre autres des trajectoires historiques particulières, des choix de gestion avant et pendant la crise, ou encore des structures institutionnelles et économiques.

Sommaire

Mot du président.....	2
Synthèse	3
Sommaire	5
I - Principaux impacts d'ensemble de la crise Covid pour le bloc communal	6
II - L'impact de la crise variable en fonction de la commune : un effet taille important mais pas systématique	10
Le solde communal des dépenses et recettes affectées par la crise se dégrade avec la taille de la commune	10
Les recettes et dépenses communales affectées par la crise étudiées à la loupe : pas uniquement des effets tailles.....	13
III. Impacts de la crise sur les groupements à fiscalité propre : des évolutions particulièrement hétéroclites.....	26
Le solde intercommunal des dépenses et recettes affectées par la crise se dégrade avec la strate de population mais affiche surtout de fortes disparités.....	26
Impacts de la crise à la loupe : le poids important des recettes tarifaires, des achats sources d'économies et du versement mobilité	29

I - Principaux impacts d'ensemble de la crise Covid pour le bloc communal

Avant de détailler l'hétérogénéité des effets de la crise sur les finances communales et intercommunales, cette partie aborde le sujet sous l'angle global en s'appuyant sur les principaux résultats du dossier présenté dans le rapport 2021 de l'OFGL sur les finances locales.

La crise Covid a eu un impact budgétaire brut estimé à 2,1 Md€ pour les communes et leurs groupements à fiscalité propre en 2020

Le coût budgétaire de la crise pour les communes² et leurs groupements à fiscalité propre³ est estimé à 2,1 Md€ pour 2020 hors mesures de soutien de l'Etat⁴, soit l'équivalent de 8,3% de leur épargne de gestion 2019 et de 17,7% de leur épargne nette. Ce coût est le résultat de multiples effets, observables à la fois sur les recettes et sur les dépenses. Ainsi, pour le bloc communal, les pertes de recettes ont été

estimées à 3,0 Md€, quand les dépenses ont permis de dégager une économie nette évaluée à 0,8 Md€.

Ces chiffres, issus d'une exploitation des comptes 2020 des collectivités du bloc communal, doivent être considérés comme des estimations partielles des impacts de la crise. D'abord, parce que certains de ses effets budgétaires ne seront constatés que sur les années suivantes. Ensuite parce que la comptabilité locale ne permet pas toujours d'isoler les évolutions liées à la crise de celles résultant d'autres causes⁵.

D'autre part, **le coût estimé de la crise de la Covid-19 pour les communes et les groupements à fiscalité propre est un coût brut, dans la mesure où il ne tient pas compte des différentes mesures de compensations financières instaurées par l'Etat au cours de l'année 2020 (cf. infra).**

Tableau 1 : Coût estimatif de la crise Covid pour les communes et leurs groupements à fiscalité propre en 2020

	Com- munes	GFP	Bloc communal	Com- munes	GFP	Bloc communal	Com- munes	GFP	Bloc communal	Com- munes	GFP	Bloc communal
	en millions d'euros			en euros par habitant			en % de l'épargne de gestion 2019			en % de l'épargne nette 2019		
Recettes fiscales	-377	-248	-624	-5,6	-3,7	-9,3	-2,4%	-2,5%	-2,4%	-5,4%	-4,9%	-5,2%
Recettes d'activités	-1 815	-515	-2 330	-27,2	-7,7	-34,9	-11,8%	-5,1%	-9,1%	-26,2%	-10,3%	-19,5%
Recettes (1)	-2 192	-762	-2 954	-32,8	-11,4	-44,2	-14,2%	-7,6%	-11,6%	-31,7%	-15,2%	-24,8%
Dépenses nouvelles	+507	+241	+748	+7,6	+3,6	+11,2	+3,3%	+2,4%	+2,9%	+7,3%	+4,8%	+6,3%
Dépenses économisées	-1 348	-242	-1 590	-20,2	-3,6	-23,8	-8,7%	-2,4%	-6,2%	-19,5%	-4,8%	-13,3%
Dépenses (2)	-841	-1	-842	-12,6	-0,0	-12,6	-5,5%	-0,0%	-3,3%	-12,2%	-0,0%	-7,1%
Coût total avant aides de l'Etat (1)-(2)	-1 351	-761	-2 112	-20,2	-11,4	-31,6	-8,8%	-7,6%	-8,3%	-19,5%	-15,2%	-17,7%

Traitement : OFGL / Données : DGFIP - comptes de gestion, budgets principaux et annexes. GFP : groupements à fiscalité propre

Avertissement : les données présentées sont des estimations établies à partir de traitements possibles sur les comptes de gestion.

² y compris la ville de Paris.

³ Les groupements à fiscalité propre incluent la Métropole de Lyon, ainsi que les Etablissements publics territoriaux de la Métropole du Grand Paris.

⁴ Dans ce *cap sur...*, les budgets annexes d'assainissement ont été écartés car les effets de la crise ne sont pas visibles pour ces derniers. Ainsi les dépenses de ces budgets ne sont pas comptées non plus, à la différence du dossier.

⁵ Ainsi, la diminution de certaines recettes n'a pas été intégrée dans l'estimation du coût de la crise de la Covid-19

pour le bloc communal, parce que la baisse affichée mélange certainement les effets de la crise avec ceux d'autres phénomènes (cycles électoraux ou sectoriels, transferts de compétences...). Il s'agit par exemple du produit des cessions d'immobilisations, des ventes de terrains aménagés, des ventes de récoltes et de produits forestiers, des ventes d'eau et des redevances d'assainissement... Du côté des dépenses également, les impacts sur certains postes n'ont pas pu être clairement détectés (aides directes ou indirectes aux entreprises...).

Les contraintes sur les services publics de proximité et le ralentissement de plusieurs secteurs économiques ont provoqué des fortes pertes de recettes

Au sein des recettes des communes et de leurs groupements à fiscalité propre, la crise de la Covid-19 s'est traduite essentiellement par **l'effondrement des recettes d'activités (-2,3 Md€)**, ainsi que par la **diminution de plusieurs ressources fiscales (-0,6 Md€)**. Ces pertes de recettes sont les conséquences des différentes périodes de confinement ou de restrictions qui ont marqué l'année 2020. Sur certaines ressources, les collectivités du bloc communal ont également pu décider de mesures d'abattement et d'exonération, afin

d'accompagner les acteurs de leur territoire les plus touchés par la crise.

Les recettes d'activités regroupent ici les ressources tirées de l'exploitation des services publics locaux (recettes tarifaires), mais également celles liées à l'utilisation du domaine et du patrimoine des communes et de leurs groupements à fiscalité propre (droits de places, recettes domaniales, revenus des immeubles). En 2020, les fermetures ou les limitations d'accueil des crèches, des cantines scolaires, des bibliothèques ou des musées par exemple, expliquent la forte baisse des recettes tarifaires du bloc communal, porteur de ces services publics de proximité. Elle a pu s'accompagner d'une diminution concomitante de certains postes de charges liés au fonctionnement de ces services.

Tableau 2 : Evolution des principales recettes d'activités impactées par la crise Covid pour les communes et leurs groupements

	Communes			GFP			Bloc communal		
	2020 en M€	2020/2019 en M€	2020/2019 en %	2020 en M€	2020/2019 en M€	2020/2019 en %	2020 en M€	2020/2019 en M€	2020/2019 en %
Produits domaniaux	1 197	-299	-20,0%	205	-42	-17,1%	1 402	-341	-19,6%
Recettes tarifaires - Transport	12	-6	-32,5%	545	-206	-27,5%	557	-212	-27,6%
Recettes tarifaires - Culture	166	-151	-47,7%	59	-41	-41,0%	225	-193	-46,1%
Recettes tarifaires - Sports et loisirs	220	-152	-40,9%	136	-118	-46,5%	356	-270	-43,1%
Recettes tarifaires - Social	595	-207	-25,8%	136	-24	-15,0%	731	-231	-24,0%
Recettes tarifaires - Péri-scolaire	1 256	-568	-31,1%	115	-41	-26,2%	1 371	-609	-30,7%
Recettes tarifaires - non ventilés et autres	587	-165	-21,9%	1 165	+1	+0,1%	1 752	-164	-8,6%
Revenus des immeubles	1 733	-165	-8,7%	403	-15	-3,5%	2 137	-179	-7,7%
Redevances versées par les fermiers et concessionnaires	402	-37	-8,4%	329	-26	-7,4%	731	-63	-8,0%
Droits de place	90	-66	-42,3%	2	-2	-50,2%	92	-68	-42,5%
Recettes d'activités impactées	6 258	-1 815	-22,5%	3 096	-515	-14,3%	9 355	-2 330	-19,9%

Traitement : OFGL / Données : DGFiP - comptes de gestion, budgets principaux et annexes

Avertissement : les recettes d'activités présentées dans ce tableau ont été retenues parce que leur évolution indique un impact prépondérant de la crise de la Covid-19. Cependant, leur évolution peut également être pour partie liée à d'autres phénomènes. D'autre part, des recettes d'activités non retenues ont aussi pu être impactées par la crise, mais sans que cette dernière soit l'explication principale de leur évolution.

De leur côté, les recettes fiscales impactées par la crise de la Covid-19 regroupent des taxes dépendantes de secteurs d'activité particulièrement touchés par la crise, comme l'immobilier (droits de mutation à titre onéreux) ou le tourisme (taxe de séjour, produits sur les

jeux...), ainsi que des taxes assises sur la masse salariale (versement mobilité) ou la consommation de certains biens spécifiques (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques...).

Tableau 3 : Evolution des principales recettes fiscales impactées par la crise Covid pour les communes et leurs groupements

	Communes			GFP			Bloc communal		
	2020 en M€	2020/2019 en M€	2020/2019 en %	2020 en M€	2020/2019 en M€	2020/2019 en %	2020 en M€	2020/2019 en M€	2020/2019 en %
Droits de mutation à titre onéreux	4 193	-106	-2,5%	382	+11	+3,0%	4 575	-94	-2,0%
Taxe intérieure de conso sur produits énergétiques (TICPE)	261	-2	-0,6%	112	-2	-2,0%	372	-4	-1,0%
Versement mobilité (VM)	15	-1	-4,7%	3 174	-188	-5,6%	3 189	-189	-5,6%
Taxe sur la consommation finale de l'électricité (TCFE)	849	-19	-2,1%	35	-4	-10,6%	884	-23	-2,5%
Taxe de séjour	170	-100	-37,1%	200	-55	-21,7%	371	-156	-29,6%
Produits des jeux	191	-100	-34,4%	15	-8	-35,4%	206	-108	-34,4%
Taxe sur les remontées mécaniques	31	-8	-19,7%	1	-0	-0,1%	32	-8	-19,3%
Taxes sur les passagers	2	-2	-44,8%	0	-0	-40,6%	2	-2	-44,5%
Impôts sur les carburants (outre-mer)	97	-9	-8,2%	9	-1	-7,1%	107	-9	-8,1%
Octroi de mer (outre-mer)	913	+6	+0,6%	-	-	-	913	+6	+0,6%
Taxe locale sur la publicité extérieure	161	-37	-18,8%	2	-0	-4,1%	163	-37	-18,7%
Recettes fiscales impactées	6 885	-377	-5,2%	3 929	-248	-5,9%	10 814	-624	-5,5%

Traitement : OFGL / Données : DGFiP - comptes de gestion, budgets principaux et annexes

Avertissement : les recettes fiscales présentées dans ce tableau ont été retenues parce que leur évolution indique un impact prépondérant de la crise de la Covid-19. Cependant, leur évolution peut également être pour partie liée à d'autres phénomènes. D'autre part, des recettes fiscales non retenues ont aussi pu être impactées par la crise, mais sans que cette dernière soit l'explication principale de leur évolution.

Durant la crise, les communes et leurs groupements à fiscalité propre ont engagé des actions volontaristes nouvelles, tout en réduisant d'autres parties de leurs activités

Du côté des dépenses, les effets de la crise sont également intervenus rapidement pour les communes et leurs groupements à fiscalité propre.

Ils se sont traduits pour partie par des engagements nouveaux de la part du bloc communal (+0,7 Md€ de dépenses supplémentaires identifiées) : achats de masques, de gels hydroalcooliques ou de

matériels de protection, interventions d'urgence auprès des entreprises ou des populations précaires... Pour Paris et la Métropole de Lyon, les dépenses consacrées au RSA ont sensiblement augmenté, en lien avec la hausse du nombre de bénéficiaires.

Mais dans le même temps, la mise en veille, le report ou la suppression de certaines actions ou certains services publics, ont permis de réaliser des économies sur plusieurs postes (1,6 Md€ d'économies identifiées) : publicités, publications et relations publiques, achats de combustibles, de carburants et d'eau, achats d'aliments, achats de prestations de transports...

Tableau 4 : Evolution des principales dépenses impactées par la crise de la Covid-19 pour les communes et leurs groupements à fiscalité propre en 2020

	Communes			GFP			Bloc communal		
	2020 en M€	2020/2019 en M€	2020/2019 en %	2020 en M€	2020/2019 en M€	2020/2019 en %	2020 en M€	2020/2019 en M€	2020/2019 en %
Publicité, publications, relations publiques	584	-342	-37,0%	173	-82	-32,1%	756	-424	-35,9%
Contrats de prestations de services	2 538	-391	-13,3%	6 844	+9	+0,1%	9 382	-382	-3,9%
Combustibles, carburants, eau	3 226	-223	-6,5%	704	-64	-8,3%	3 930	-286	-6,8%
Alimentation	544	-164	-23,2%	69	-18	-20,4%	613	-182	-22,9%
Transports	147	-92	-38,5%	180	-37	-16,9%	327	-128	-28,2%
Honoraires	435	-77	-15,0%	281	-33	-10,6%	716	-110	-13,3%
Déplacements, missions et réceptions	69	-59	-46,2%	22	-19	-46,1%	91	-78	-46,2%
Dépenses Achats sources d'économies	7 542	-1 348	-15,2%	8 273	-242	-2,8%	15 815	-1 590	-9,1%
Fournitures d'entretien et de petit équipement	1 100	+238	+27,6%	285	+110	+62,5%	1 070	+348	+32,8%
Allocations RSA*	393	+30	+8,1%	267	+29	+12,0%	603	+58	+9,7%
Charges exceptionnelles	958	+239	+33,2%	753	+103	+15,9%	1 369	+342	+25,0%
Dépenses nouvelles	2 455	+507	+25,9%	1 338	+241	+22,6%	3 041	+748	+24,7%

*Paris et Métropole de Lyon

Traitement : OFGL / Données : DGFIP - comptes de gestion, budgets principaux et annexes hors nomenclature M49

Avertissement : les dépenses présentées dans ce tableau ont été retenues parce que leur évolution indique un impact prépondérant de la crise de la Covid-19. Cependant, leur évolution peut également être pour partie liée à d'autres phénomènes. D'autre part, d'autres dépenses non retenues ont aussi pu être impactées par la crise, mais sans que cette dernière soit l'explication principale de leur évolution. A la différence du dossier sur la crise dans le rapport de l'OFGL (2021), les dépenses ici ne prennent pas en compte les budgets annexes eau et assainissement.

Plusieurs mesures de soutien mises en œuvre par l'Etat réduisent une partie du coût de la crise de la Covid-19 pour les collectivités du bloc communal

Des mesures d'accompagnement pour le bloc communal ont été mises en place par l'Etat en soutien aux équilibres financiers de l'exercice 2020, en particulier dans le cadre des lois de finances rectificatives 2020 et 2021. Elles prennent notamment les formes suivantes :

- Instauration d'un concours exceptionnel pour financement d'une partie des masques (137 M€ pour le bloc communal, syndicats et CCAS compris) ;

- Mise en œuvre d'un « filet de sécurité » financier à destination des communes, de leurs groupements à fiscalité propre et de certains syndicats, ayant subi des pertes de recettes fiscales et domaniales importantes. Le montant de cette dotation s'élève à 185,4 M€ pour 4 140 communes et 58 EPCI à fiscalité propre⁶ ;

- Mise en place d'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 régie⁷. Ces dispositifs complètent les précédents

et se concentrent sur les pertes d'épargne brute constatées en 2020. Le montant total de ces aides est de 200 M€, rattaché à 2021 ;

- Attribution d'avances remboursables à 85 autorités organisatrices de la mobilité (hors IDF mobilités), confrontées à la double baisse des recettes tarifaires et du versement mobilité (640 M€).

Par ailleurs, le soutien aux politiques d'investissement portées par les collectivités dans le cadre du plan France Relance a pris la forme d'abondements de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), +1,5 Mds€ en tout, avec :

- Une DSIL exceptionnelle de près de 950 M€ dont 574 M€ engagés en 2020 pour financer 3 357 projets sur l'ensemble du territoire français⁸ ;

- La mise en place d'une dotation de soutien à l'investissement local pour la rénovation énergétique de 600 M€ sur l'exercice 2021⁹.

⁶ Décompte à partir de l'arrêté du 11 juin 2021 portant attribution définitive de la dotation mentionnée au I de l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 et de l'arrêté complémentaire du 16 décembre 2021.

⁷ Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021

⁸ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/publication-des-resultats-de-labondement-exceptionnel-de-la-dotation-de-soutien-linvestissement>

⁹ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/consultez-la-carte-sur-les-dotations-dinvestissement-attribuees-aux-collectivites-locales-au-titre>

II - L'impact de la crise variable en fonction de la commune : un effet taille important mais pas systématique

Le coût total de la crise pour les seules communes peut être estimé à - 1,4 Md€ avant interventions de l'Etat, soit l'équivalent de 8,8% de leur épargne de gestion de 2019 ou environ 20 €/habitant. Toutefois, derrière ces grandes masses, les situations des collectivités prises individuellement ont été contrastées.

Pour les communes, l'un des critères différenciant, mais pas le seul, est celui de la taille en population. Cette seconde partie de l'étude propose donc d'analyser les principales recettes et dépenses influencées par la crise sanitaire en fonction des strates de population. Elle aborde ensuite certains postes de recettes ou de dépenses en particulier en les commentant plus longuement.

Le solde communal des dépenses et recettes affectées par la crise se dégrade avec la taille de la commune

Sur les graphiques suivants (*figures 1 et 2*), les variations de chacune des principales recettes et dépenses affectées par la crise sont présentées pour chaque strate de population, en euros puis en euros par habitant. Ces évolutions permettent d'estimer, par différence, un « solde » des effets de la crise (courbe). Ce solde correspond donc à une estimation du coût total de la crise à la charge de la collectivité (pertes de recettes plus charges nouvelles moins économies réalisées), avant éventuelles aides de l'Etat.

Les principales recettes et dépenses affectées par la crise ont été regroupées en 8 postes :

Poste	Description
Recettes tarifaires	Prestations de service.
Recettes domaniales	Redevances et recettes d'utilisation du domaine (yc stationnements) ainsi que les droits de place.
Revenus des immeubles	Revenus liés à la mise à disposition de bâtiments publics.
Impôts touristiques	Taxe de séjour, taxe sur les remontées mécaniques, taxe sur les passagers et produits liés aux jeux.
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux (communes de plus de 5 000 hab.).
Achats sources d'économies	Dépenses économisées sur le poste « Achats » (publicité, contrats de prestation, combustible, alimentation...)
Achats sources de surcoûts	Fournitures d'entretien et de petit équipement.
Charges exceptionnelles	Charges exceptionnelles

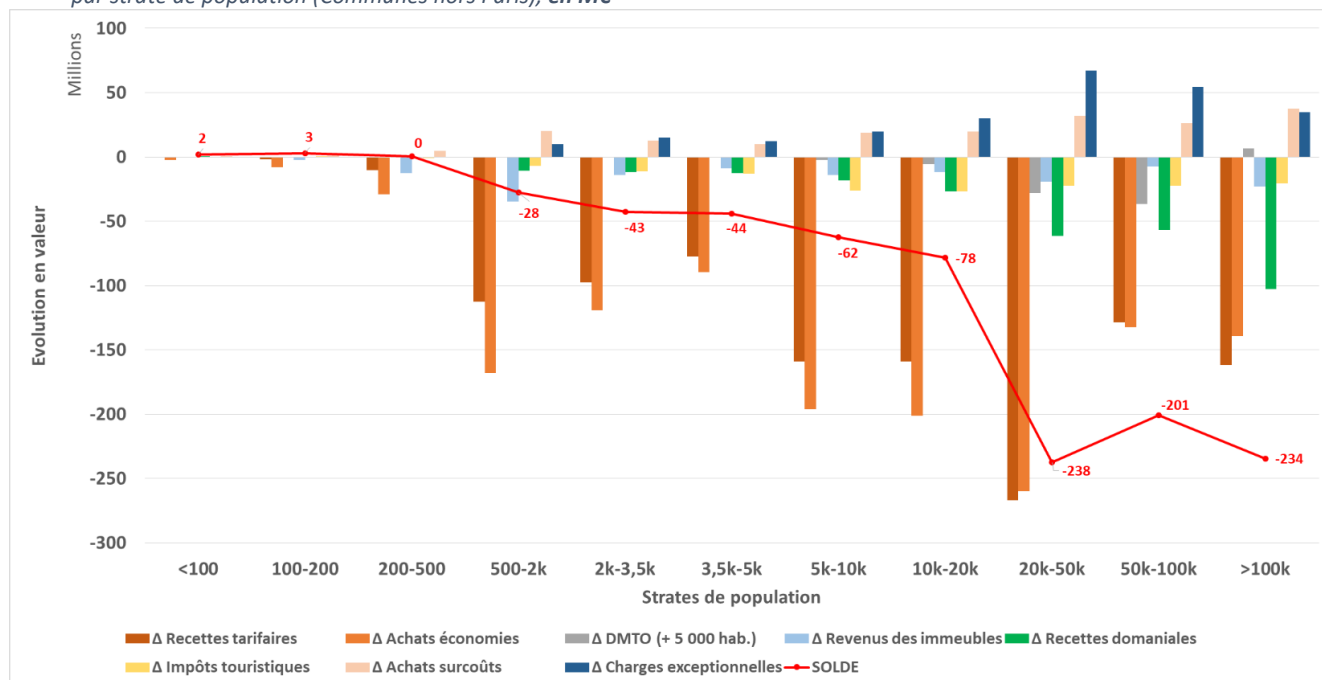
En montant, les communes de plus de 20 000 habitants ont un solde cumulé de -1 202 M€, soit 84% du solde total¹⁰. A l'opposé, les plus petites communes présentent un solde légèrement positif : les moindres dépenses ont plus que compensé les achats supplémentaires ou les pertes de recettes. Les montants sont

logiquement plus importants pour les grandes communes car la population qui en dépend est plus grande. Pour comparer plus finement l'ampleur des variations et du solde, ils doivent être analysés en les rapportant à la population concernée.

¹⁰ Le montant est fortement tiré par la commune de Paris. Sans cette dernière, le solde des communes de plus de

20 000 habitants s'élève à -672 M€, soit 73% du solde total (hors Paris).

Figure 1 : Evolutions des recettes et dépenses affectées par la crise entre 2019 et 2020 ainsi que le solde de ces évolutions par strate de population (Communes hors Paris), en M€

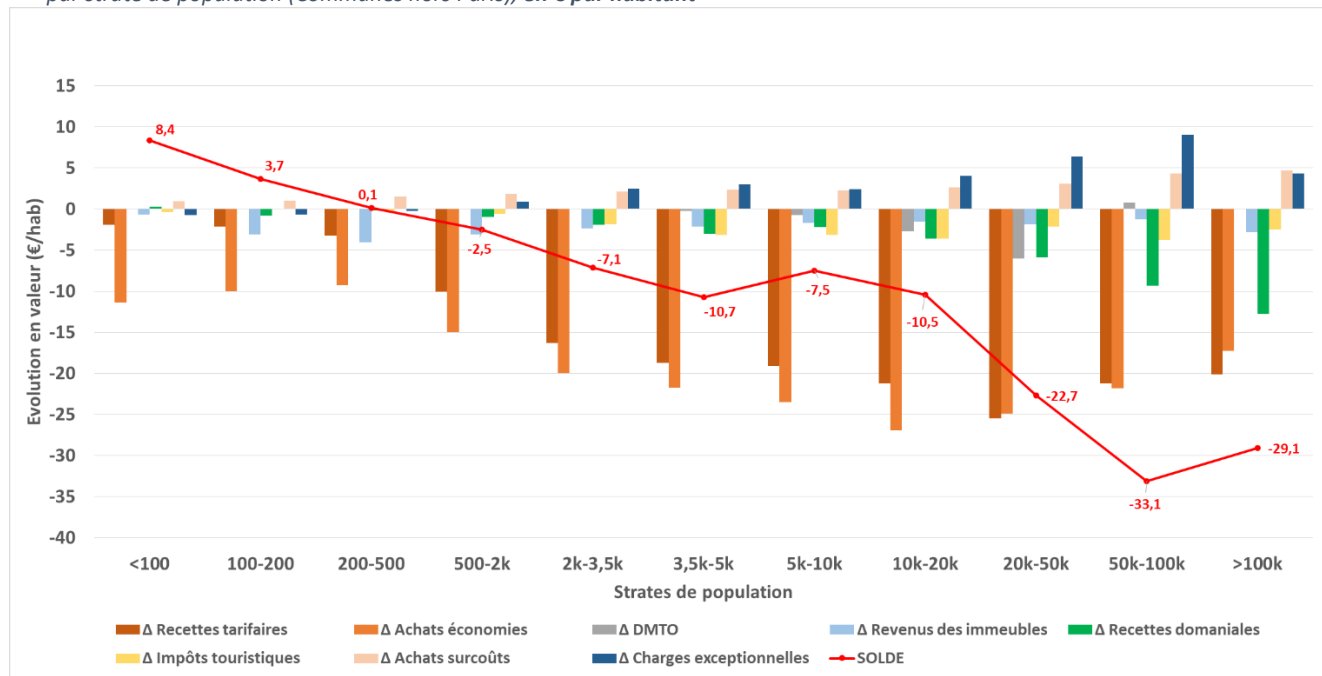


Source : traitements OFGL, données DGFIP, budgets principaux et annexes Périmètre : communes hors ville de Paris

Solde = (Δ Recettes tarifaires + Δ DMTO (+ 5 000 hab.) + Δ Revenu des immeubles + Δ Recettes domaniales + Δ Impôts touristiques) – (Δ Achats à économies + Δ Achats sources de surcoûts + Δ Charges exceptionnelles)

Lecture : dans la strate des 500 à 2 000 habitants, les communes perdent globalement des recettes tarifaires (-113M€), des revenus des immeubles (-35M€), des recettes domaniales (-11M€) et des impôts touristiques (-7M€). Par ailleurs, leurs achats sources de surcoûts (+20M€) et leurs charges exceptionnelles (+10M€) augmentent. En revanche, des économies sont réalisées sur les achats sources d'économies (-168M€). Le solde des effets estimés dans cette strate est de -28 M€.

Figure 2 : Evolutions des recettes et dépenses affectées par la crise entre 2019 et 2020 ainsi que le solde de ces évolutions par strate de population (Communes hors Paris), en € par habitant



Source : traitements OFGL, données DGFIP et INSEE, budgets principaux et annexes Périmètre : communes hors ville de Paris

Solde = (Δ Recettes tarifaires + Δ DMTO (+ 5 000 hab.) + Δ Revenu des immeubles + Δ Recettes domaniales + Δ Impôts touristiques) – (Δ Achats à économies + Δ Achats sources de surcoûts + Δ Charges exceptionnelles)

Premier constat : en dessous de 500 habitants, les soldes des effets de la crise sont en moyenne favorables ou neutres. Les plus petites communes affichent un solde positif, de près de + 8€/habitant pour celles de moins de 100 habitants et de + 4€ pour celles entre 100 et 200 habitants : les achats non réalisés (annulations de manifestations, économies sur certains postes...) dépassent les pertes de ressources qui ont pu être mesurées. Pour les communes entre 200 et 500 habitants, les pertes de recettes tarifaires ou de revenus des immeubles et l'apparition de surcoûts neutralisent les économies réalisées. Le solde est en moyenne proche de 0.

Le **deuxième constat** s'observe sur l'ensemble des communes entre 500 et 20 000 habitants, pour lesquelles le solde est négatif. D'environ -2,5€/hab pour les communes entre 500 et 2 000 habitants, le solde des autres strates est plus dégradé pour les communes entre 2 000 et 20 000 habitants, compris entre -7 et -11 €/hab. Les économies réalisées ne permettent plus de couvrir les pertes ou les surcoûts liés au Covid. Le niveau des achats supplémentaires et l'apparition de pertes plus marquées sur les impôts touristiques et sur les recettes domaniales expliquent une grande partie de ce constat. Côté recettes tarifaires, les

pertes sont élevées mais restent inférieures aux économies d'achats réalisées.

Le **troisième constat** concerne les plus grandes collectivités : les communes de plus de 20 000 habitants ressortent comme plus fortement touchées, avec des pertes supérieures à 20€/hab, montant jusqu'à 33€/hab pour les communes entre 50 000 et 100 000 habitants. Cette perte plus importante est notamment liée à deux phénomènes. Le premier est que les économies nettes sur le poste des achats sont plus faibles : les « achats sources d'économies » diminuent moins fortement, alors que les augmentations des « achats sources de surcoûts » et des charges exceptionnelles sont plus importantes. Le deuxième est le poids des pertes de recettes domaniales pour les plus grandes communes.

Certaines recettes ou dépenses semblent donc évoluer selon un effet taille visible. C'est le cas par exemple des recettes domaniales ou des achats sources de surcoûts. D'autres sont liées à la taille, mais l'effet n'est pas linéaire. Les recettes tarifaires et les achats sources d'économies sont concernés. Enfin, d'autres recettes ne semblent pas liées directement à la taille des communes, telles que les impôts touristiques, les revenus des immeubles ou encore les DMTO (hors fonds de péréquation).

Tableau 5 : Evolution des recettes et dépenses affectées par la crise entre 2019 et 2020 (en € par habitant)

(en €/hab)	Strates de population										
	<100 hab.	100-200	200-500	500-2k	2k-3,5k	3,5k-5k	5k-10k	10k-20k	20k-50k	50k-100k	>100k hab.
Δ Recettes tarifaires	-2,0	-2,2	-3,3	-10,1	-16,3	-18,8	-19,1	-21,2	-25,5	-21,2	-20,1
Δ Impôts touristiques	-0,4	0,1	-0,3	-0,6	-1,9	-3,2	-3,2	-3,6	-2,2	-3,7	-2,5
Δ DMTO							-0,3	-0,8	-2,7	-6,0	0,8
Δ Revenus des imm.	-0,7	-3,1	-4,0	-3,1	-2,3	-2,2	-1,7	-1,6	-1,8	-1,3	-2,8
Δ Recettes domaniales	+0,3	-0,8	-0,2	-1,0	-2,0	-3,0	-2,2	-3,6	-5,9	-9,4	-12,8
- Δ Achats économies	-11,4	-10,0	-9,3	-15,0	-20,0	-21,8	-23,5	-26,9	-24,9	-21,8	-17,3
- Δ Achats surcoûts	+1,0	+1,0	+1,5	+1,8	+2,1	+2,4	+2,2	+2,6	+3,1	+4,3	+4,6
- Δ Charges except.	-0,8	-0,7	-0,2	+0,9	+2,5	+3,0	+2,4	+4,0	+6,4	+9,0	+4,3
= Solde	+8,4	+3,7	+0,1	-2,5	-7,1	-10,7	-7,5	-10,5	-22,7	-33,1	-29,1
Population (M)	0,2	0,8	3,1	11,2	6,0	4,1	8,3	7,5	10,5	6,1	8,1

Source : traitements OFGL, données DGFiP et INSEE, budgets principaux et annexes **Périmètre** : communes hors ville de Paris

Solde = (Δ Recettes tarifaires + Δ DMTO + Δ Revenu des immeubles + Δ Recettes domaniales + Δ Impôts touristiques) – (Δ Achats à économies + Δ Achats sources de surcoûts + Δ Charges exceptionnelles). DMTO : droits de mutation à titre onéreux.

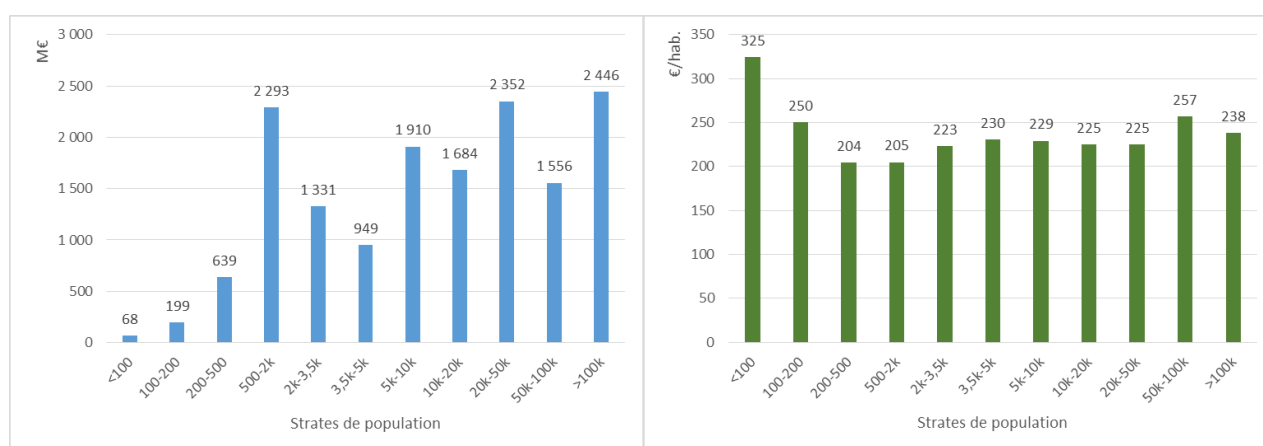
Les recettes et dépenses communales affectées par la crise étudiées à la loupe : pas uniquement des effets tailles

Cette partie détaille et illustre, pour chacun des principaux postes, l'hétérogénéité des situations communales et éventuellement les spécificités détectées.

Afin d'appréhender l'impact de la crise sur l'équilibre financier de chaque collectivité, il est fait référence dans cette partie aux pertes et

gains engendrés par la crise en pourcentage de l'épargne de gestion de 2019. En plus des évolutions en pourcentage, en euros ou en euros par habitant, cet indicateur permet de mesurer l'importance relative des pertes ou gains au regard de la capacité d'épargne courante de la collectivité. Cette épargne correspond au solde entre les recettes et les dépenses de gestion de l'année, c'est-à-dire avant mouvements exceptionnels ou financiers. La retenir permet de s'appuyer sur des soldes individuels moins volatiles que les autres niveaux d'épargne.

Figure 3 : Epargne de gestion des communes par strate de population (2019)



Source : traitements OFGL, données DGFIP et INSEE, budgets principaux et annexes

Périmètre : ensemble des communes

Les recettes domaniales : fortes diminutions dans les communes de plus de 20 000 habitants et les communes les plus centrales

Les recettes domaniales correspondent aux produits perçus en redevances et recettes d'utilisation du domaine¹¹ ainsi que les droits de place. Elles sont de 1,3 Md€ en 2020, en diminution de 22,1%. Si certaines de ces recettes sont forfaitaires, la grande majorité d'entre elles dépendent directement des activités réalisées sur le domaine public et des droits de

stationnement, qui ont été largement réduits en raison des contraintes sanitaires.

En 2019, la quasi-totalité des communes (96%) bénéficient de recettes domaniales. Si la moitié des communes environ a connu une augmentation de recettes domaniales en 2020, c'est pour une grande partie d'entre elles une faible augmentation, liée notamment à l'augmentation du plafond de redevance d'occupation du domaine public par les ouvrages d'électricité¹².

Les recettes domaniales représentent rarement plus de 1% des recettes de fonctionnement pour

¹¹ Principalement les droits de stationnement sur la voie publique, les redevances d'occupation du domaine public communal, les redevances de stationnement et les forfaits de post-stationnement.

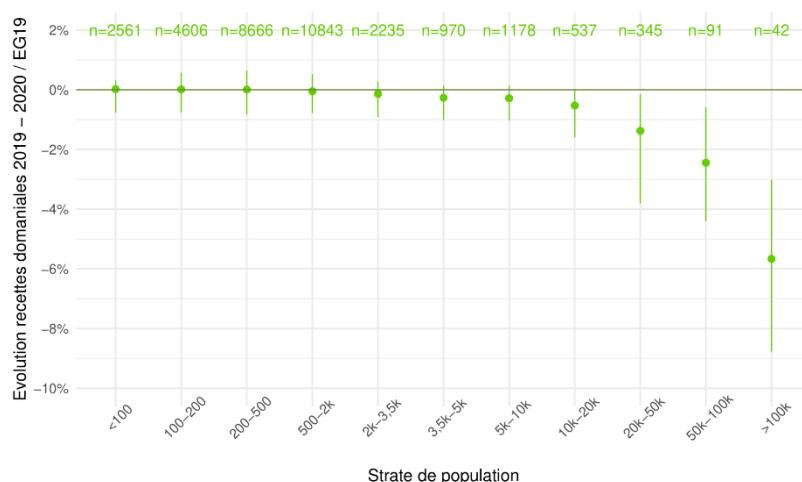
¹² Beaucoup de petites communes n'enregistrent que cette recette dans les redevances domaniales, et sont passées de 209€ à 212€ entre 2019 et 2020, soit une augmentation de 1,4%.

les communes. C'est pourquoi moins de 6% des communes seulement perdent en 2020 l'équivalent de plus de 5% de leur épargne de gestion de 2019 dans les recettes domaniales.

Bien que les pertes soient le plus souvent contenues quand on les compare au budget dans son ensemble, ce n'est pas le cas dans les

grandes communes. Les villes de plus de 20 000 habitants sont en effet très nombreuses à perdre un équivalent de leur épargne important à cause des recettes domaniales. La moitié des communes entre 20 000 et 50 000 habitants perdent plus de 1,4% de leur épargne, repli qui atteint au moins 5,7% pour une commune de plus de 100 000 habitants sur deux (figure 4).

Figure 4 : Distributions des taux d'évolution de recettes domaniales communales rapportées à l'épargne de gestion de 2019 par strate de population



Source : traitements OFGL, données DGFIP et INSEE, budgets principaux et annexes

Périmètre : ensemble des communes percevant des recettes domaniales

Lecture : Le sigle « EG19 » fait référence à l'épargne de gestion de 2019. Le point représente la médiane, le bas du segment le 1er quartile et le haut du segment le 3e quartile. Le « n = » indique le nombre de commune dans la strate. Ainsi dans la strate de 50 000 à 100 000 habitants, 50% des 91 communes perdent l'équivalent de plus de 2,5% de l'épargne de gestion de 2019 en recettes domaniales, 25% en perdent plus de 4,2%.

Les communes de plus de 20 000 habitants percevaient environ 1,1 Md d'euros de recettes domaniales et droits de place en 2019 soit près de 70% de l'ensemble de ces ressources. C'est pourquoi les grandes communes expliquent l'essentiel de la réduction totale de des recettes domaniales communales observée en 2020¹³.

Ces recettes sont directement tributaires des événements organisés sur les espaces publics (foires, marchés, etc.) et de la fréquentation des places de stationnement. L'occupation de l'espace public s'étant très largement réduite à cause des contraintes de déplacement, de

confinement, de jauge et des « mesures de distanciation », l'effet a été immédiat sur les ressources prélevées par les villes. De plus, certaines communes ont mené des actions de soutien au tissu socio-économique local qui ont réduit les ressources domaniales. La cour des comptes souligne à ce titre les exemples de la « gratuité de stationnement » ou les « exonérations de redevance d'occupation des plages »¹⁴.

Les communes appartenant aux centres majeurs¹⁵ (figure 5) sont celles dont les pertes de recettes domaniales sont les plus fortes (près

¹³ En 2020, les communes de plus de 20 000 habitants ne perçoivent plus que 854 M€ en recettes domaniales.

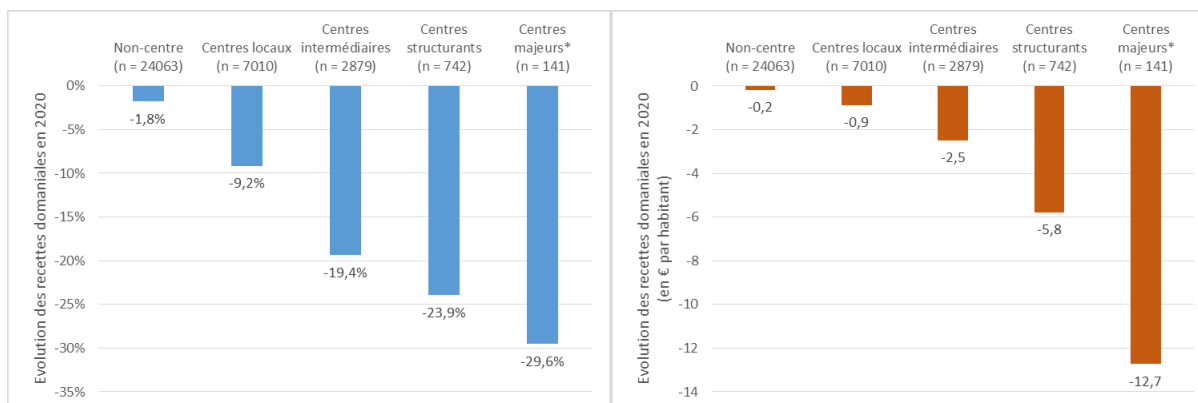
¹⁴ Cour des comptes, Les finances publiques locales 2020 – Fascicule 2, page 24.
<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-finances-publiques-locales-2020-fascicules-2-et-3>

¹⁵ Selon la typologie établie par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires, Etude INRAE-CESAER de Dijon sur les centralités, commanditée par l'ANCT <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/fonctions-centralite-equipements-services-dynamiques-territoriales-299>

de -30%). Ces pertes s'amoindrissent à mesure du niveau de centralité et sont relativement faibles pour les communes non centrales (environ -2%). Le lien est encore plus fort quand les pertes sont comparées à la population. Les centres majeurs ont perdu près de 13€/habitant

avec ces baisses de recettes domaniales. Cette relation s'explique par la diminution de fréquentation des centres, et donc du stationnement et de l'utilisation du domaine public dans ces communes.

Figure 5 : Evolution en 2020 des recettes domaniales des communes selon leur niveau de centralité



Source : traitements OFGL, données DGFIP, INSEE et ANCT, budgets principaux et annexes

*Périmètre : communes hors ville de Paris et hors Outre-Mer

Niveaux de centralité (typologie INRAE-CESAER de Dijon pour ANCT) : Les centres majeurs concentrent les services et équipements les plus rares sur le territoire national, notamment dans les domaines de la santé ou de l'administration. Les centres structurants proposent un grand nombre d'équipements, y compris non essentiels. Les centres intermédiaires offrent des dizaines d'équipements mais les soins rares ou les lycées y sont généralement absents. Les centres locaux comportent quelques équipements centraux mais l'offre y est limitée. Très peu d'équipements se trouvent dans les non-centres.

Recettes tarifaires : en baisse de 30% environ pour les communes de plus de 500 habitants, avec des effets sensibles sur l'épargne pour les communes moyennes et grandes

Les recettes tarifaires correspondent essentiellement aux revenus des « prestations de service » proposées par la collectivité. Elles concernent notamment les secteurs périscolaires, culturels, sportifs, celui des crèches ou les transports collectifs. Compte tenu des transferts de compétence en cours entre communes et EPCI et de l'hypothèse selon laquelle la crise sanitaire n'a pas eu d'effet notable sur les recettes liées à l'assainissement, ces dernières ont été retirées du périmètre étudié. Il est donc question des recettes tarifaires hors assainissement, s'élevant à 2,8 Md€ en 2020 (-30,8% par rapport à 2019).

Un grand nombre de communes bénéficient de recettes tarifaires (près de 60% des communes pour 93% de la population française), qui représentent environ 5% des recettes de l'ensemble des communes concernées (budgets principaux et annexes). Elles constituent donc une composante importante de leurs financements.

Dans certains cas, rares, ces recettes tarifaires ont maintenu leur niveau, voire l'ont augmenté. C'est le cas par exemple des indemnités compensatrices forfaitaires des agences postales revalorisées de 0,8% en 2020¹⁶.

Le plus souvent, les ressources tarifaires ont subi des pertes importantes en 2020. Environ 82% des communes concernées par ces ressources accusent une perte. Pour environ 50% des communes, ce repli dépasse les -30%.

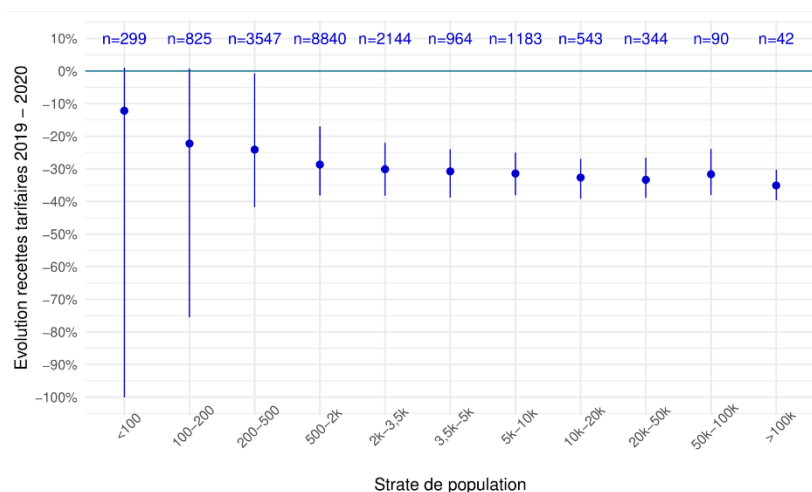
¹⁶ En 2019, il existe 6 341 agences postales communales ou intercommunales, dont 86% se situent dans des communes de moins de 2 000 habitants.

Source : <https://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ190309552.html>

Toutes les strates de population de communes au-delà de 500 habitants subissent un choc médian comparable, environ -30%, et affichent des dispersions autour de cette médiane assez similaires également (figure 6). Les communes

de moins de 500 habitants, par ailleurs majoritairement non concernées par ces ressources tarifaires, connaissent des situations bien plus hétérogènes.

Figure 6 : Distributions des taux d'évolution de recettes tarifaires communales par strate de population



Source : traitements OFGL, données DGFIP et INSEE, budgets principaux et annexes

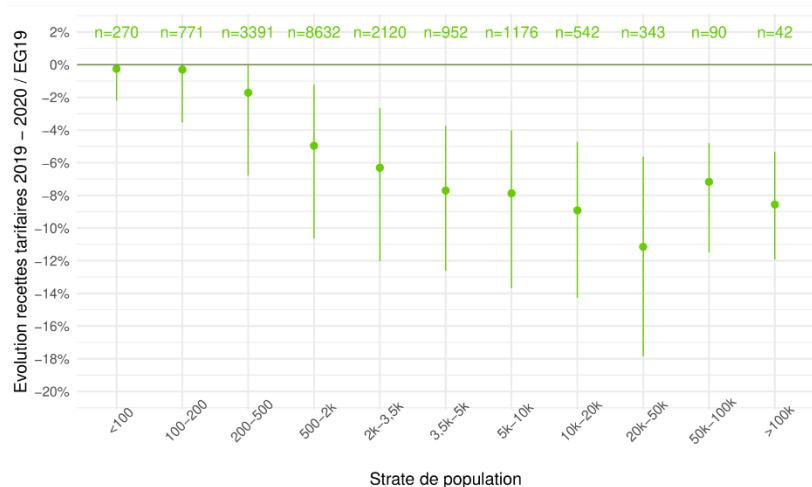
Périmètre : ensemble des communes percevant des recettes tarifaires

Lecture : l'évolution des recettes correspond à la croissance entre 2019 et 2020. Le point représente la médiane de la distribution dans la strate de population et les extrémités du segment les 1er et 3e quartiles. Le « n = » indique le nombre de commune dans la strate.

L'impact sur les équilibres financiers est sensible pour les communes : 46% des communes concernées ont perdu au moins l'équivalent de 5% de leur épargne de gestion de 2019 en raison des seules recettes tarifaires. Un peu plus d'un quart des communes ont même perdu l'équivalent de plus de 10% de leur épargne.

Les communes plus peuplées ont perdu des volumes de recettes tarifaires plus importants au regard de leur épargne (figure 7). L'effet n'est cependant pas linéaire, les communes plus durement pénalisées sont celles entre 20 000 et 50 000 habitants : une sur deux perd l'équivalent de plus de 11% de son épargne de gestion.

Figure 7 : Distributions des évolutions de recettes tarifaires communales rapportées à l'épargne de gestion de 2019 par strate de population



Source : traitements OFGL, données DGFIP et INSEE, budgets principaux et annexes

Périmètre : ensemble des communes percevant des recettes tarifaires et dont l'épargne de gestion est positive en 2019

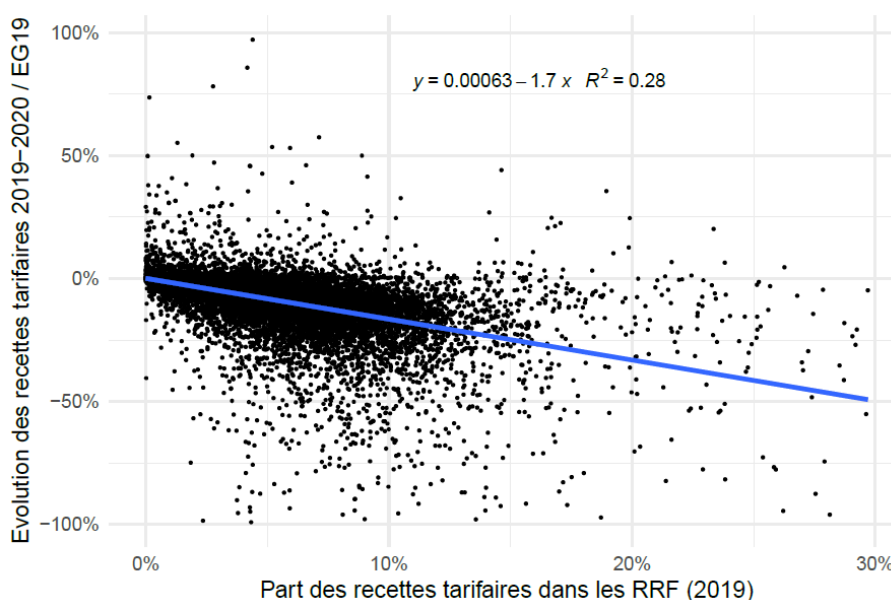
Lecture : Le sigle « EG19 » fait référence à l'épargne de gestion de 2019. Le point représente la médiane, le bas du segment le 1er quartile et le haut du segment le 3e quartile. Le « n = » indique le nombre de commune dans la strate.

Les variations des recettes tarifaires dépendent à la fois du bouquet de service public proposé par la collectivité (présence ou non de théâtres, de piscines, de crèches...), du comportement de la population locale lors des réouvertures, des choix opérés face au maintien ou à l'arrêt de certaines activités ou encore des modes de gestion de l'offre publique locale.

La relative uniformité observée dans l'évolution brute de ces recettes montre que l'arrêt des prestations de service a été à peu près homogène sur le territoire. Les effets sur les équilibres financiers diffèrent cependant,

notamment en fonction du poids de ces ressources dans les recettes de fonctionnement et des niveaux initiaux d'autofinancement (épargne de gestion 2019). Le poids dans les ressources dépend des choix des collectivités sur l'offre publique, ses modalités de gestion et son contenu, mais aussi des tarifs proposés à la population. Dans l'ensemble et logiquement, les communes dont les recettes de fonctionnement dépendent plus fortement des recettes tarifaires sont celles pour lesquelles les pertes tarifaires ont représenté une plus grande part de l'épargne de 2019 (*figure 8*).

Figure 8 : Lien entre la part des recettes tarifaires dans les recettes et leur évolution par rapport à l'épargne



Source : traitements OFGL, données DGFIP, budgets principaux et annexes

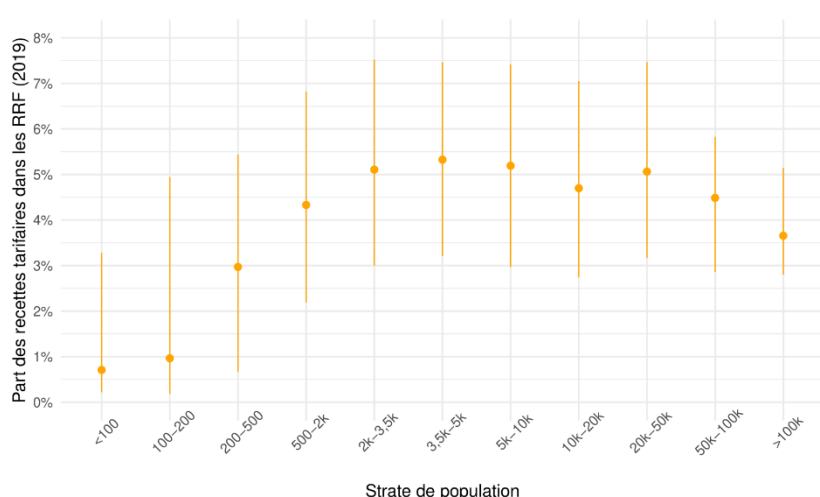
Périmètre : communes pour lesquelles, (a) l'évolution des recettes tarifaires est comprise entre -100% et +100%, (b) les recettes tarifaires en 2019 et l'épargne de gestion 2019 sont strictement positives, (c) la part des recettes tarifaires dans les recettes de fonctionnement est inférieure à 30%.

Lecture : Le sigle « EG19 » fait référence à l'épargne de gestion de 2019, et RRF aux recettes réelles de fonctionnement.

La part des recettes tarifaires dans les recettes de fonctionnement varie aussi en fonction de la strate de population (*figure 9*). Elle augmente pour les communes jusqu'à 5 000 habitants puis diminue légèrement ensuite pour se situer en

médiane à 3,6% des recettes pour les communes de plus de 100 000 habitants. Ces différences de structure des recettes explique en partie l'effet non linéaire sur l'épargne.

Figure 9 : Distributions des parts des recettes tarifaires communales dans les recettes de fonctionnement de 2019 par strate de population



Source : traitements OFGL, données DGFiP et INSEE, budgets principaux et annexes **Périmètre** : ensemble des communes

Lecture : Le sigle « RRF » fait référence aux recettes réelles de fonctionnement. Le point représente la médiane, le bas du segment le 1er quartile et le haut du segment le 3e quartile.

Les achats sources d'économies : des réductions qui compensent partiellement les baisses de recettes tarifaires, mais pas pour toutes les communes

Des postes de dépenses ont été sources d'économies suite à la fermeture de certains services. Ils sont relatifs à la publicité, aux relations publiques, aux contrats de prestations de services, aux combustibles et carburants, à l'eau, à l'alimentation, aux transports, aux honoraires ou encore aux déplacements. Ils s'élèvent à 7,5 Md€ en 2020, en diminution de 15,2% par rapport à 2019.

La totalité des communes est concernée par au moins l'un de ces postes, parmi elles près de 80% ont baissé ces dépenses en 2020. Ces achats ont donc été sources d'économies pour une majorité de collectivités. Ces réductions d'achats représentent plus de 5% de l'épargne de gestion de 2019 pour la moitié des communes, ce qui a réduit la pression exercée sur leur autofinancement tout en traduisant une baisse d'offre de services publics locaux.

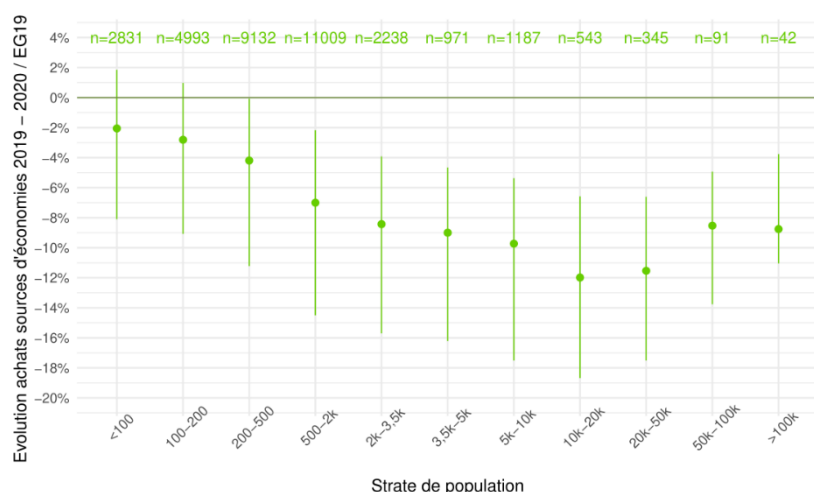
Jusqu'au seuil de 20 000 habitants, l'importance de ces économies rapportées à l'épargne de

gestion de 2019 augmente avec la strate de population (figure 10). En revanche, elle s'atténue légèrement pour les communes de plus de 50 000 habitants, avec des niveaux médians qui s'établissent tout de même autour de 9% de l'épargne de 2019. Quelle que soit la strate de population, les situations individuelles restent assez hétérogènes.

La distribution des évolutions d'achats sources d'économies par strate de population rappelle celle des recettes tarifaires. Il existe en effet, notamment pour les communes plus peuplées, une corrélation positive entre l'évolution (rapportée à l'épargne de 2019) des recettes tarifaires et celle des achats sources d'économies (figure 11). La réduction des services fournis a entraîné à la fois une diminution des recettes tarifaires et une diminution de dépenses.

Toutefois, cette corrélation n'est pas parfaite. Pour un même niveau de perte de recettes tarifaires, les évolutions de dépenses sources d'économies peuvent être fortement variables d'une commune à l'autre. L'ensemble des achats sources d'économies pris en compte ne dépend que partiellement du niveau de services tarifés.

Figure 10 : Distributions des taux communaux d'évolution des achats sources d'économies rapportés à l'épargne de gestion de 2019 par strate de population

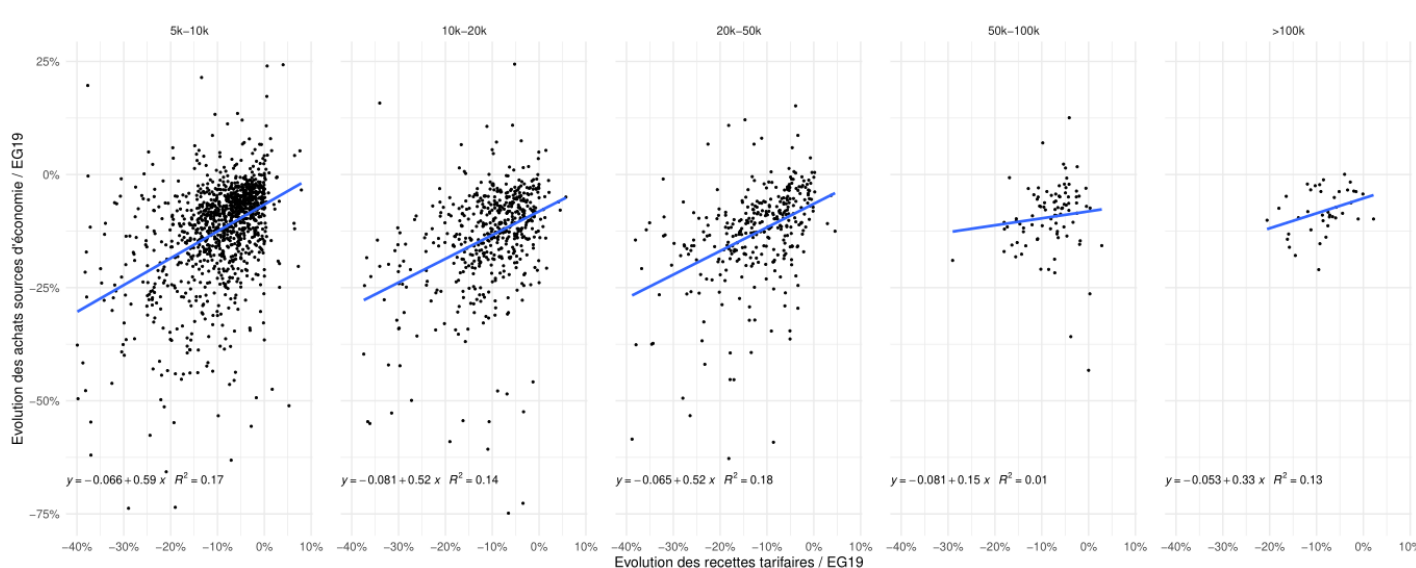


Source : traitements OFGL, données DGFIP et INSEE, budgets principaux et annexes

Périmètre : ensemble des communes percevant des achats sources d'économies et dont l'épargne de gestion est positive en 2019

Lecture : Le sigle « EG19 » fait référence à l'épargne de gestion de 2019. Le point représente la médiane, le bas du segment le 1er quartile et le haut du segment le 3e quartile. Le « n = » indique le nombre de commune dans la strate.

Figure 11 : Corrélation entre les évolutions de recettes tarifaires et d'achats sources d'économies, rapportées à l'épargne de 2019 et par strate de population pour les communes de plus de 5 000 habitants



Source : traitements OFGL, données DGFIP et INSEE, budgets principaux et annexes

Périmètre : Communes de plus de 5 000 habitants, ayant des évolutions contenues entre -40% et +10% pour les recettes tarifaires et -75% et +25% pour les achats sources d'économies. Ces restrictions écartent certaines situations extrêmes (58/1195 communes pour la strate 5k-10k, 20/545 communes pour la strate 10k-20k, 15/346 communes pour la strate 20k-50k, 3/91 communes pour la strate 50k-100k, 2/42 communes pour la strate >100k).

Lecture : le sigle « EG19 » fait référence à l'épargne de gestion de 2019.

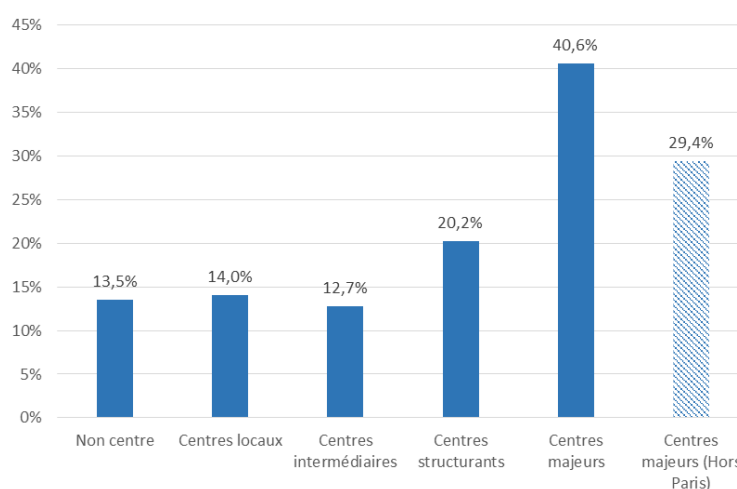
Les achats sources de surcoûts : une réponse financière à la crise, plus prononcée pour les communes en position centrale

Certaines communes ont connu une croissance très importante des achats de fournitures et de petits équipements. Environ 30% des communes ont multiplié par au moins 1,5 ces achats, et environ un cinquième les ont même plus que doublés. En revanche, près de 40% des communes¹⁷ ont réduit ces achats par rapport à 2019. Les grandes communes ont généralement consacré plus de moyens pour acquérir des fournitures et de l'équipement afin de faire face à la crise, ce qui explique la forte croissance moyenne sur l'ensemble des communes (+ 27,6%) pour un total de 1,1 Md€ en 2020.

Au-delà de la taille, il semble que le niveau de centralité ait joué un rôle dans le niveau de

dépenses engagées en matériel pour faire face à la crise (masques, gel, etc.). Les communes « centres structurants » et surtout « centres majeurs »¹⁸ en matière d'offre de services et d'équipements ont dépensé des sommes nettement plus importantes par rapport à leur niveau de 2019 pour s'approvisionner en fourniture d'entretien et petit matériel (figure 12). D'une part, ces communes génèrent probablement une attente plus grande de la part des agents ou des populations, la leur comme celles des communes voisines ; d'autre part, elles gèrent ou accueillent des équipements générant des flux d'utilisateurs avec des procédures sanitaires strictes et coûteuses. Ces centres ont ainsi probablement assuré un rôle de référent dans la réponse publique apportée à la crise sanitaire, comme elles l'ont ensuite fait en 2021 sur les centres de vaccination.

Figure 12 : Evolution en 2020 des achats sources de surcoûts par niveau de centralité



Source : traitements OFGL, données DGFIP et ANCT, budgets principaux et annexes

Périmètre : ensemble des communes hors Outre-Mer

Niveaux de centralité (typologie ANCT) : Les centres majeurs concentrent les services et équipements les plus rares sur le territoire national, notamment dans les domaines de la santé ou de l'administration. Les centres structurants proposent un grand nombre d'équipements, y compris non essentiels. Les centres intermédiaires offrent des dizaines d'équipements mais les soins rares ou les lycées y sont généralement absents. Les centres locaux comportent quelques équipements centraux mais l'offre y est limitée. Très peu d'équipements se trouvent dans les non-centres.

¹⁷ Ces communes ont en moyenne 1 344 habitants et sont généralement plus petites que les communes ayant vu ces achats augmenter, qui ont en moyenne 2 328 habitants.

¹⁸ Etude INRAE-CESAER de Dijon sur les centralités, commanditée par ANCT. <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/fonctions-centralite-equipements-services-dynamiques-territoriales-299>

Les impôts touristiques : peu de communes concernées, mais des recettes stratégiques pour certaines qui ont été durement touchées par la crise

Les impôts touristiques regroupent, dans cette étude, la taxe de séjour, la taxe sur les remontées mécaniques, la taxe sur les passagers et les impôts sur les produits et les maisons de jeux. L'ensemble de ces impôts s'élève à 393,1 M€, en diminution de 34,8% en 2020, notamment du fait de la fermeture des lieux touristiques. Dans les comptes 2019, ils ne concernent que 2 590 communes (7,4%). Environ 70% des communes concernées ont perdu des recettes fiscales touristiques. Ces pertes sont généralement importantes, inférieures à - 20% pour 1 556 communes (soit 60% des concernées).

Les montants en jeu sont cependant faibles puisqu'environ deux tiers des communes concernées par ces ressources connaissent une évolution des impôts touristiques comprise entre - 1% et + 1% de leur épargne de 2019, pour la plupart proche de 0%. Pour autant, certaines collectivités se distinguent par l'importance de ces baisses de recettes fiscales : pour 12,5% des communes concernées (324 communes) elles représentent une perte supérieure à 5% de l'épargne de gestion de 2019.

Les 195 communes qui hébergent un casino en 2021 ont très majoritairement perdu des recettes fiscales touristiques (95%), pour une évolution moyenne de - 33%. Un grand nombre (55%) de ces communes ont d'ailleurs bénéficié du fonds de soutien « filet de sécurité » de l'Etat, ce qui témoigne du poids des impôts touristiques dans leur budget. Les 195 communes où se trouve un casino perçoivent 54% de l'ensemble des impôts touristiques communaux et représentent environ autant de la baisse générale de ces ressources. Pour la moitié de ces communes, les impôts touristiques représentent entre 2,6% et 13,2% des recettes de fonctionnement (écart entre 1^{er} et 3^e quartile), ce qui est élevé au regard des autres communes qui reçoivent ce type d'impôts.

Environ 60% des communes de montagne et 35% des communes de littoral sont concernées par les impôts touristiques en 2019. L'évolution de leurs recettes fiscales touristiques est d'environ -31% pour celles se situant sur le littoral et -20% pour celles se situant en montagne. Ces fortes évolutions négatives sont plus faibles que la diminution des impôts touristiques des autres communes (-44%). Toutefois, les communes du littoral ou de montagne tirent des ressources fiscales touristiques souvent plus importantes dans leur budget : leurs pertes d'impôts touristiques représentent environ 4% de l'épargne de 2019 contre seulement 2% pour les communes hors montagne et littoral et hors Paris (*tableau 6*).

Tableau 6 : Evolution des impôts touristiques dans les communes de montagne et de littoral

Géographie	Impôts tour. 2019	Impôts tour. 2020	Evolution	Evol. / EG19	Communes
Littoral	205 542 576	141 980 002	-30,9%	-4,3%	343
Montagne	94 748 676	75 802 844	-20,0%	-4%	628
Mont. & Litt.	23 679 087	16 651 681	-29,7%	-4,1%	66
Autres	169 743 367	104 938 150	-38,2%	-2%	1 552

Source : traitements OFGL, données DGFIP, INSEE, lois montagne et littoral, budgets principaux et annexes

Périmètre : communes percevant des recettes issues d'impôts touristiques, hors ville de Paris

Les DMTO : des évolutions en demi-teinte pour les communes de plus de 5 000 habitants

La plupart des communes françaises bénéficient de produits de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dans leurs recettes, mais la majorité d'entre elles les reçoivent via un fonds départemental de péréquation réparti sur la base des montants collectés l'année précédente. Pour les communes éligibles à ce fonds, c'est-à-dire celles de moins de 5 000 habitants hors communes classées « station de tourisme », l'impact éventuel de la crise sur ces produits ne s'observera qu'en 2021. En 2020, ce fond était orienté à la hausse (+17%)¹⁹ et a pu jouer un rôle d'amortisseur face à d'autres recettes en repli.

En revanche, les communes de plus de 5 000 habitants ou les stations de tourisme dépendent directement des transactions sur les marchés immobiliers de l'année. Elles sont donc vulnérables dès 2020 aux éventuelles perturbations liées à la crise Covid. Les 2 199 communes de plus de 5 000 habitants étudiées représentent un produit de DMTO de 3,4 Md€ en 2020 (soit environ 80% des DMTO de toutes les communes). A l'échelle de ce groupe, les DMTO ont baissé de 4,8% en 2020, avec des situations très contrastées.

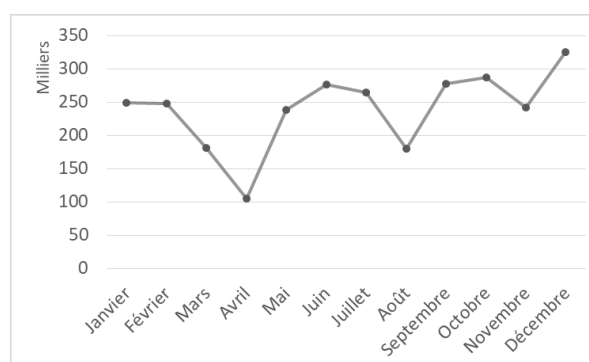
La ville de Paris compte pour beaucoup dans cette évolution moyenne car, une fois cette commune retirée, l'évolution des DMTO est stable (+0,05%). Derrière cette stabilité se cachent des évolutions individuelles diverses, avec à peu près autant de communes qui gagnent des DMTO, que de communes qui en perdent.

Les DMTO sont des recettes importantes pour ce groupe de communes, puisqu'elles représentent 5% de leurs recettes de fonctionnement en 2019. Pour certaines communes ayant perdu des DMTO en 2020, les montants sont significatifs. Par exemple, 268 communes (12,2%) perdent l'équivalent de plus de 5% de l'épargne de gestion

qu'elles avaient dégagé en 2019. Mais d'un autre côté, 236 communes (10,7%) gagnent en 2020 l'équivalent de plus de 5% de l'épargne de 2019.

La valeur annuelle des DMTO dépend du nombre de transactions réalisées dans l'année et de la valeur des échanges. Le prix de vente moyen des logements n'a pas été perturbé par la crise et continue son augmentation depuis 2015²⁰. En revanche, le volume des ventes a bien diminué lors des confinements de 2020, tout en rebondissant généralement assez vite (figure 13).

Figure 13 : Nombre de ventes immobilières réalisées par mois en 2020



Source : traitements OFGL, données DGFIP (DVF)

Périmètre : transactions caractérisées comme des ventes dans le fichier des Demandes de Valeurs Foncières

La diversité des évolutions de DMTO montre que les marchés immobiliers dans les communes de plus de 5 000 habitants sont contrastés dans le contexte de la pandémie. Si la moitié des communes en perd et l'autre moitié en gagne en 2020 (médiane d'environ 0), la situation est plus défavorable que la dynamique 2018-2019. En effet, la moitié des communes de plus de 5 000 habitants avaient connu une croissance des DMTO supérieure à +11% en 2019. Près de deux tiers des communes concernées connaissent une progression des DMTO en 2020 inférieure à la moyenne des croissances annuelles entre 2017 et 2019.

¹⁹ Rapport OFGL 2021, annexe 10.

²⁰ Note de conjoncture immobilière du 13 Juillet 2021, Notaires de France.

<https://www.notaires.fr/fr/immobilier-fiscalite/C3%A9/prix-et-tendances-de-limmobilier/les-notes-de-conjoncture-immobili%C3%A8re>

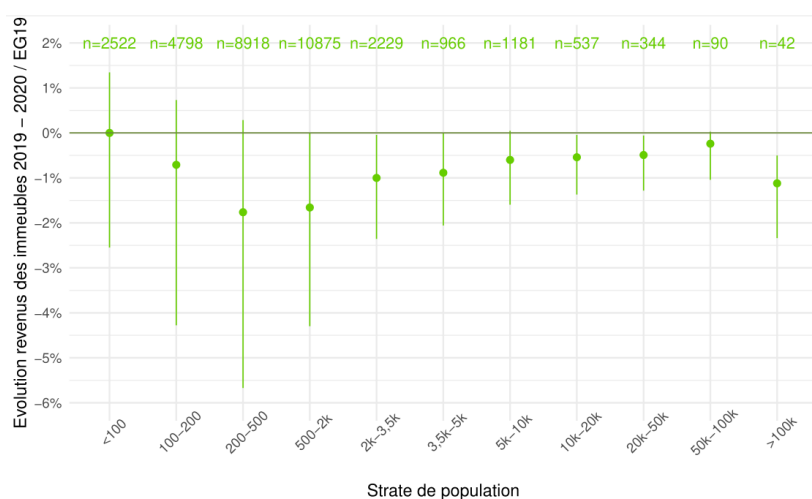
Les revenus des immeubles en repli dans 7 communes sur 10 mais les forts impacts sur l'autofinancement s'observent surtout dans les communes de 200 à 2 000 habitants

La grande majorité des communes (97%) perçoit des revenus d'immeubles, à hauteur de 1,7 Md€ en 2020, en diminution de 8,7%. La crise sanitaire a affecté négativement le niveau de cette recette pour près de 66% des communes concernées. En effet, certaines communes ont réduit voire annulé les montants des loyers de locaux appartenant à la municipalité, par

exemple pour soutenir financièrement les acteurs du territoire.

Environ 20% des communes ont perdu l'équivalent de plus de 5% de leur épargne de gestion de 2019 en raison des pertes de revenus des immeubles. Ces communes sont plutôt de petite taille et ne regroupent donc que 8% de la population française, mais elles comptent tout de même près de 100 communes de plus de 5 000 habitants. Les cas où les pertes de revenus des immeubles représentent l'équivalent de plus de 2% de l'épargne de 2019 se trouvent très majoritairement dans les strates de population inférieures à 2 000 habitants (figure 14).

Figure 14 : Distributions des taux communaux d'évolution des revenus des immeubles rapportés à l'épargne de gestion de 2019 par strate de population



Source : traitements OFGL, données DGFIP et INSEE, budgets principaux et annexes

Périmètre : ensemble des communes percevant des recettes des immeubles et dont l'épargne de gestion est positive en 2019

Lecture : Le sigle « EG19 » fait référence à l'épargne de gestion de 2019. Le point représente la médiane, le bas du segment le 1er quartile et le haut du segment le 3e quartile. Le « n = » indique le nombre de commune dans la strate.

Le choix de maintenir ou non les loyers versés à la commune, l'évolution des activités hébergées dans des locaux municipaux ou encore l'ampleur du parc du patrimoine public mis à disposition sont autant de facteurs qui ont pu jouer sur l'évolution des revenus des immeubles.

Un « filet de sécurité » de l'Etat concentré sur 4 140 communes et représentant en moyenne l'équivalent de 7,4% de l'épargne de gestion des communes concernées

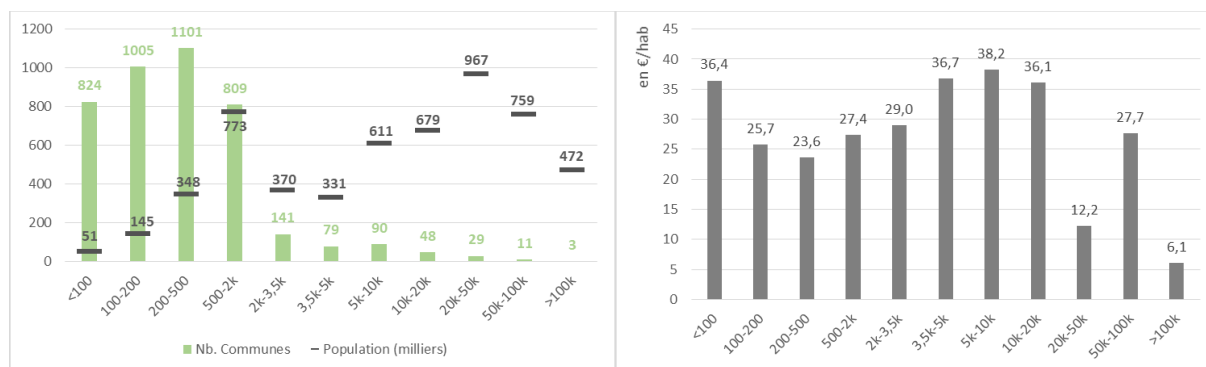
Le « filet de sécurité » mis en place par l'Etat, suivant l'article 21 de la loi n°2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, a consisté à verser une dotation aux communes dont un panier de ressources défini (principalement de la fiscalité et des redevances) est plus faible en 2020 qu'il ne l'a été en moyenne sur la période 2017-2020. *In fine*, 4 140 communes ont bénéficié d'une dotation définitive pour un montant total de 141,3 M€.

Ces dotations ne sont pas réparties de façon homogène. Un tiers de ces communes ont reçu la dotation minimale de 1 000€. A l'inverse, 20 communes ont reçu un total de 53,2 M€, soit

près de 40% du fonds de soutien. Le filet de sécurité a été versé en majeure partie à des communes de moins de 2 000 habitants (91% des communes bénéficiaires). Il correspond pour

les communes de moins de 20 000 habitants à des montants moyens compris entre 23,6€ et 38,2€ par habitant (figure 15).

Figure 15 : Nombre de communes et population concernées par le filet de sécurité (gauche) et montants versés en €/hab. (droite) par strate de population



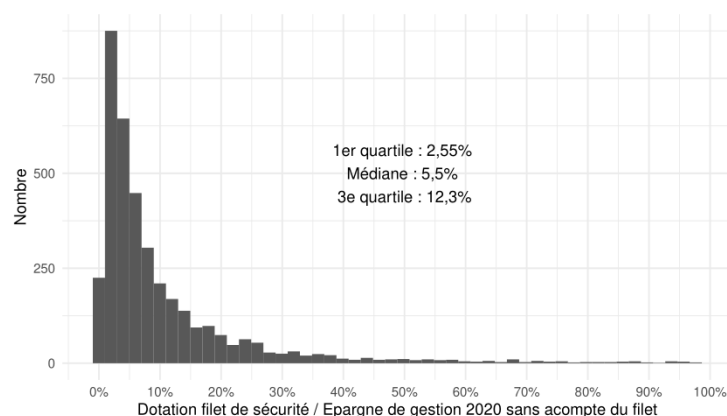
Source : traitements OFGL, données DGCL et INSEE

Périmètre : ensemble des communes bénéficiant du filet de sécurité de l'Etat

Lecture : Dans la strate des communes de 2 000 à 3 500 habitants, les 141 communes bénéficiant du filet de sécurité représentent 370 000 habitants (figure de gauche). La dotation moyenne reçue par ces communes est de 29€/habitant (figure de droite).

Pour les communes concernées, le filet de sécurité a contribué à améliorer l'épargne dégradée par des pertes de recettes. Dans un cas sur deux, cette dotation représente l'équivalent de plus de 5,5% de l'épargne de gestion de 2020, calculée hors acomptes versés en 2020 dans le cadre du filet de sécurité (figure 16). En moyenne, pour les communes concernées, les dotations versées représentent l'équivalent de 7,4% de leur épargne de gestion de 2020 (calculée avant prise en compte des acomptes versés au titre de ces dotations).

Figure 16 : Distribution des dotations individuelles communales du filet de sécurité rapportée à l'épargne de gestion de 2020 (hors acomptes)



Source : traitements OFGL, données DGCL

Périmètre : ensemble des communes bénéficiant du filet de sécurité de l'Etat. Le poids dotations attribuées est mesuré en % de l'épargne de gestion avant prise en compte éventuels acomptes versés par l'Etat au titre de ces dotations et rattachés à l'exercice 2021.

Des mesures complémentaires ont été prises dans le cadre de la loi de finance rectificative 2021 en soutien d'une part aux régies pour l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial dont l'épargne brute diminue en 2020 ; et d'autre part, aux collectivités subissant une baisse d'épargne conséquente et une baisse de

recettes tarifaire au titre de leurs services publics à caractère administratif. Certaines communes sont concernées par ces dotations, instituées au titre de l'année 2021.

Tableau synthétique - Communes					
Recette ou Dépense	Décompte	Nombre	%Nb.	Pop. (M)	%Pop.
DMTO - Droits de mutation à titre onéreux (+ 5 000 hab.)	Montant > 0 (en 2019)	2 199	100%	42,4	100%
	Evolution < 0	1 129	51,3%	24,4	57,7%
	Evolution < 0 & EG < 0	4	0,2%	n.s.	0,1%
	Evolution/EG < -5%	268	12,2%	6,1	14,5%
	Evolution/RRF < -1%	207	9,4%	5,0	11,9%
Impôts touristiques	Montant > 0 (en 2019)	2 590	100%	22,0	100%
	Evolution < 0	1 856	71,7%	17,7	80,5%
	Evolution < 0 & EG < 0	48	1,9%	n.s.	0,2%
	Evolution/EG < -5%	318	12,3%	4,5	20,7%
	Evolution/RRF < -1%	323	12,5%	2,0	8,9%
Recettes domaniales	Montant > 0 (en 2019)	33 524	100%	67,5	100%
	Evolution < 0	16 941	50,5%	48,7	72,2%
	Evolution < 0 & EG < 0	645	1,9%	0,3	0,5%
	Evolution/EG < -5%	1 957	5,8%	12,2	18,1%
	Evolution/RRF < -1%	1 739	5,2%	8,0	11,9%
Revenus des immeubles	Montant > 0 (en 2019)	33 976	100%	67,5	100%
	Evolution < 0	23 273	68,5%	52,6	78,0%
	Evolution < 0 & EG < 0	885	2,6%	0,5	0,7%
	Evolution/EG < -5%	6 693	19,7%	5,2	7,8%
	Evolution/RRF < -1%	7 441	21,9%	4,4	6,6%
Recettes tarifaires	Montant > 0 (en 2019)	18 821	100%	62,6	100%
	Evolution < 0	16 261	86,4%	59,7	95,4%
	Evolution < 0 & EG < 0	403	2,1%	0,4	0,6%
	Evolution/EG < -5%	9 002	47,8%	42,7	68,2%
	Evolution/RRF < -1%	9 732	51,7%	39,3	62,7%
Achats sources d'économies	Montant > 0 (en 2019)	34 963	100%	68,0	100%
	Evolution < 0	27 801	79,5%	62,9	92,5%
	Evolution < 0 & EG < 0	1 219	3,5%	0,6	0,9%
	Evolution/EG < -5%	17 658	50,5%	46,3	68,1%
	Evolution/DRF < -1%	22 476	64,3%	50,9	74,9%
Achats sources de surcoûts	Montant > 0 (en 2019)	34 006	100%	67,9	100%
	Evolution > 0	21 233	62,4%	50,7	74,7%
	Evolution > 0 & EG < 0	774	2,3%	0,4	0,6%
	Evolution/EG > 5%	3 751	11,0%	8,7	12,8%
	Evolution/DRF > 1%	5 480	16,1%	6,3	9,2%
Charges exceptionnelles	Montant > 0 (en 2019)	18 803	100%	60,8	100%
	Evolution > 0	7 598	40,4%	32,6	53,5%
	Evolution > 0 & EG < 0	189	1,0%	0,2	0,3%
	Evolution/EG > 5%	1 885	10,0%	7,8	12,9%
	Evolution/DRF > 1%	2 133	11,3%	7,7	12,6%

n.s. : non significatif

EG : Epargne de gestion de 2019

Evolution : Taux d'évolution de la recette ou de la dépense entre 2019 et 2020

Evolution/EG : évolution par rapport à l'épargne de gestion de 2019 (sous condition d'une épargne positive)

Evolution/RRF : évolution par rapport aux recettes de fonctionnement de 2019

Evolution/DRF : évolution par rapport aux dépenses de fonctionnement de 2019

III. Impacts de la crise sur les groupements à fiscalité propre : des évolutions particulièrement hétéroclites

Le coût total de la crise pour les groupements à fiscalité propre peut être estimé à environ - **761 M€** avant interventions de l'Etat, soit l'équivalent de 7,6% de l'épargne de gestion des groupements en 2019. Ce coût estimé tient compte de certaines recettes et dépenses qui ont évolué de façon exceptionnellement importante entre 2019 et 2020. Ces lignes budgétaires ne constituent qu'une approximation des effets complets de la crise sur les finances locales.

Derrière ce chiffre, les situations individuelles des collectivités sont hétéroclites. Ces disparités peuvent être analysées au regard de la taille des groupements mais ce critère de population ne saurait expliquer à lui seul la diversité des

situations intercommunales. Cette troisième partie de l'étude présente le solde de la crise en fonction des strates de population puis détaille certaines recettes ou dépenses clés.

Le solde intercommunal des dépenses et recettes affectées par la crise se dégrade avec la strate de population mais affiche surtout de fortes disparités

Dans cette partie, nous nous intéressons aux postes de recettes et dépenses les plus importants, en volume et en nombre de collectivités. Ils ont été regroupés en 8 catégories :

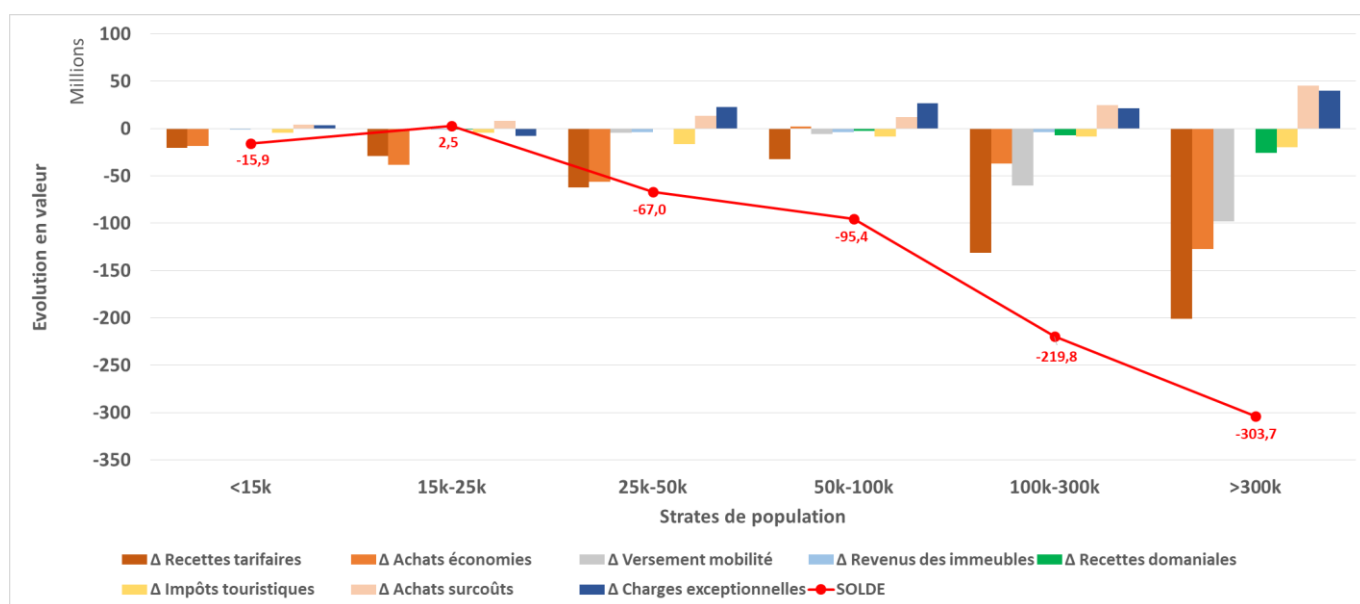
Poste	Description
Recettes tarifaires	Prestations de service.
Recettes domaniales	Redevances et recettes d'utilisation du domaine (yc stationnements) ainsi que les droits de place.
Revenus des immeubles	Revenus liés à la mise à disposition de bâtiments publics.
Impôts touristiques	Taxe de séjour, taxe sur les remontées mécaniques, taxe sur les passagers et produits liés aux jeux.
Versement mobilité	Versement mobilité.
Achats sources d'économies	Dépenses économisées sur le poste « Achats » (publicité, contrats de prestation, combustible, alimentation...)
Achats sources de surcoûts	Fournitures d'entretien et de petit équipement.
Charges exceptionnelles	Charges exceptionnelles

Sur les graphiques suivants (*figures 17 et 18*), les variations de chacune des recettes et dépenses potentiellement affectées par la crise sont présentées pour chaque strate de population, en euros puis en euros par habitant. Ces évolutions permettent d'estimer, par différence, un « solde » des effets de la crise (courbe). Ce solde correspond donc à une estimation du coût total de la crise à la charge de la collectivité (pertes de recettes plus charges nouvelles moins économies réalisées), avant éventuelles aides de l'Etat. Pour chacun de ces postes, les variations sont cumulées sur un groupe indépendamment de la présence éventuelle de collectivités dont les résultats seraient inverses aux observations majoritaires (collectivité qui enregistrerait une

hausse de recettes tarifaires par exemple). Ainsi l'observation des résultats par strate de population nécessite certaines précautions pour les groupements à fiscalité propre, notamment du fait du nombre limité de collectivités dans certaines strates qui rend les valeurs moyennes sensibles à certains mouvements financiers individuels sans lien systématique avec les effets de la crise (nouvelles modalités d'imputations comptables, transferts de compétence...).

C'est pourquoi les graphiques en moyenne sont complétés d'une présentation des valeurs médianes et des quartiles pour le solde (*figure 19*) plus à même d'analyser les situations majoritaires.

Figure 17 : Evolutions des recettes et dépenses affectées par la crise entre 2019 et 2020 ainsi que le solde de ces évolutions par strate de population, en M€

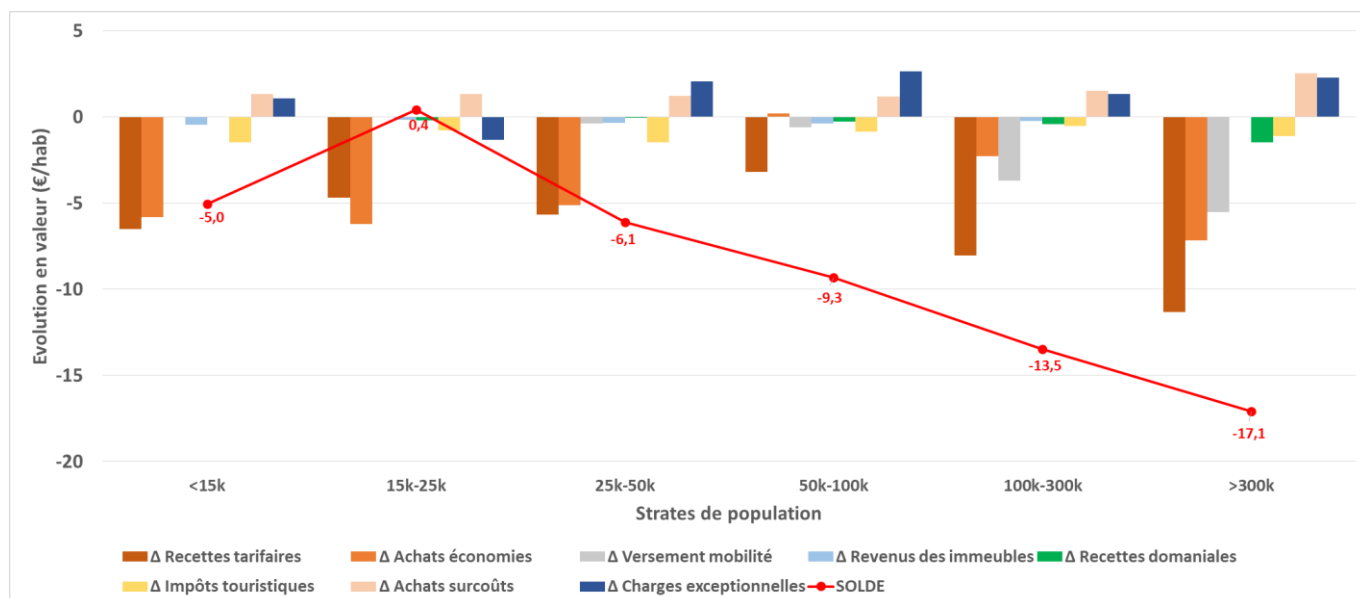


Source : traitements OFGL, données DGFIP, budgets principaux et annexes **Périmètre** : groupements à fiscalité propre à l'exception de la métropole du grand Paris et des intercommunalités d'Angers, Brest, Colmar, Limoges, Nevers et Saint-Malo (pour lesquelles il y a eu des mouvements exceptionnels sur les budgets annexes de transport)

Solde = (Δ Recettes tarifaires + Δ Versement mobilité + Δ Revenu des immeubles + Δ Recettes domaniales + Δ Impôts touristiques) – (Δ Achats à économies + Δ Achats sources de surcoûts + Δ Charges exceptionnelles)

Lecture : dans la strate des 25 000 à 50 000 habitants, les groupements concernés perdent globalement des recettes tarifaires (-62M€), des revenus des immeubles (-4M€), des recettes domaniales (-0,7M€) et des impôts touristiques (-16M€), du versement mobilité (-4M€). Par ailleurs, leurs achats sources de surcoûts (+13M€) et leurs charges exceptionnelles (+23M€) augmentent. En revanche, des économies sont réalisées sur certains achats (-56M€). Le solde des effets estimés dans cette strate est de - 67 M€.

Figure 18 : Evolutions des recettes et dépenses affectées par la crise entre 2019 et 2020 ainsi que le solde de ces évolutions par strate de population, en € par habitant



Source : traitements OFGL, données DGFIP et INSEE, budgets principaux et annexes **Périmètre** : groupements à fiscalité propre à l'exception de la métropole du grand Paris et des intercommunalités d'Angers, Brest, Colmar, Limoges, Nevers et Saint-Malo (pour lesquelles il y a eu des mouvements exceptionnels sur les budgets annexes de transport)

Solde = (Δ Recettes tarifaires + Δ Versement mobilité + Δ Revenu des immeubles + Δ Recettes domaniales + Δ Impôts touristiques) – (Δ Achats à économies + Δ Achats sources de surcoûts + Δ Charges exceptionnelles)

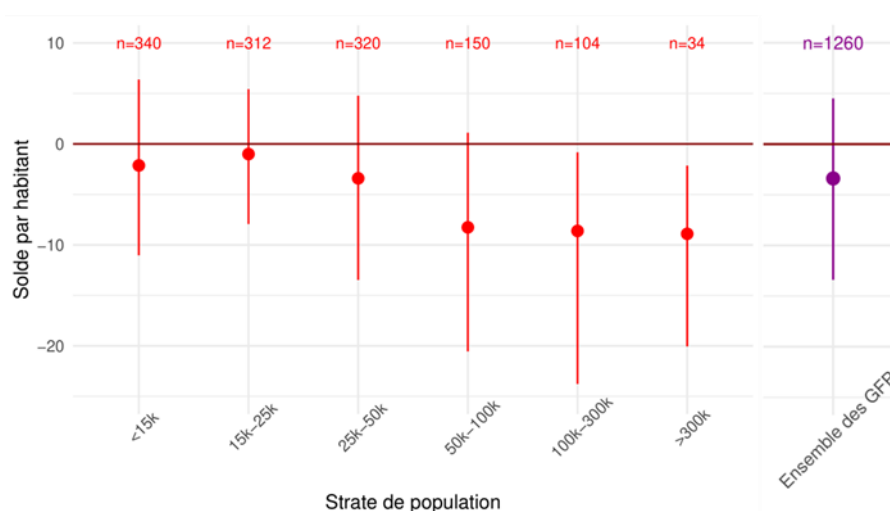
A l'exception de la strate des groupements à fiscalité propre ayant entre 15 000 et 25 000 habitants, le solde en euros par habitant des postes budgétaires affectés par la crise se dégrade de plus en plus à mesure que la taille des intercommunalités augmente. Ce constat s'explique par un écart qui se creuse entre les recettes tarifaires et les achats sources d'économies pour les groupements qui dépassent les 50 000 habitants, mais aussi par le fait que les baisses significatives de versement mobilité, sur lequel la crise a eu un effet immédiat, concernent très majoritairement des entités de plus de 100 000 habitants.

Toutefois, au-delà des moyennes par strate, l'observation des distributions individuelles du

solde par strate montre que l'effet taille est moins progressif (figure 19). Selon cette figure, il y aurait plutôt deux groupes d'intercommunalités, celles de moins de 50 000 habitants dont le solde médian est proche de 0 et celles de plus de 50 000 habitants dont le solde médian est d'environ -9€/habitant.

L'observation de ces distributions fait surtout ressortir une forte disparité entre collectivités, quelle que soit la strate de population. Ainsi, 25% de l'ensemble des groupements à fiscalité propre affichent un solde des postes sous influence de la crise plus fort que -13,4€/habitant alors que, à l'inverse, 38 % des structures présentent un solde positif.

Figure 19 : Distributions des soldes des effets de la crise en euros par habitant pour chaque strate de population intercommunale



Source : traitements OFGL, données DGFIP et INSEE, budgets principaux et annexes **Périmètre** : ensemble des groupements à fiscalité propre **Solde** = (Δ Recettes tarifaires + Δ Versement mobilité + Δ Revenu des immeubles + Δ Recettes domaniales + Δ Impôts touristiques) – (Δ Achats à économies + Δ Achats sources de surcoûts + Δ Charges exceptionnelles)

Lecture : Le point représente la médiane, le bas du segment le 1er quartile et le haut du segment le 3e quartile. Le « n = » indique le nombre de groupements dans la strate. Dans la strate de 25 000 à 50 000 habitants, 50% des 320 groupements ont un solde des effets de la crise en deçà de -3,4€/habitant. 25% d'entre eux ont un solde en deçà de -13,5€/habitant.

Impacts de la crise à la loupe : le poids important des recettes tarifaires, des achats sources d'économies et du versement mobilité

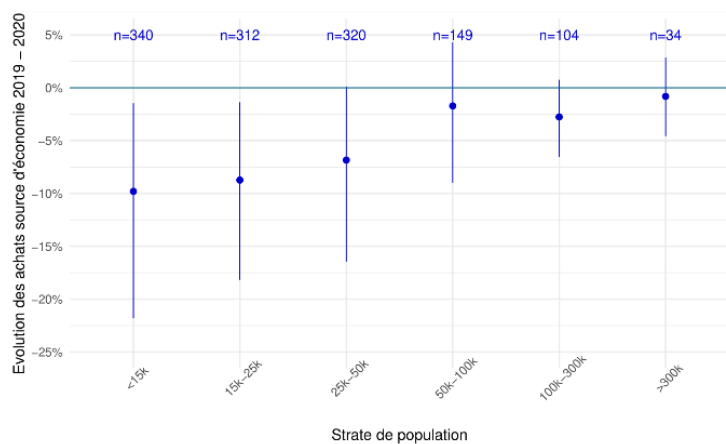
Les résultats d'ensemble obtenus précédemment attirent l'attention sur certaines dépenses et recettes qui se démarquent. C'est le cas des achats sources potentielles d'économies, dont les montants par habitant sont importants ou de certaines recettes, en particulier des recettes tarifaires, mais aussi, de manière ciblée, des impôts touristiques et du versement mobilité. Ces dépenses et recettes mentionnées nécessitent une analyse plus fine, c'est l'exercice qui est proposé dans la partie qui suit.

L'effet taille des groupements sur les achats sources d'économies est lié principalement aux achats hors contrats de prestation

Pour mémoire, les achats sources d'économies en raison du contexte de crise regroupent les contrats de prestation de service et des charges courantes (publicité, combustible, alimentation, transport...). Ils s'élèvent pour l'ensemble des groupements à fiscalité propre à 8,3 Md€ en 2020, en repli de 2,9%. Leurs évolutions par strate de population (*figure 20*) suivent les deux groupes identifiés dans la section précédente dans le sens où elles sont plus favorables aux intercommunalités de moins de 50 000 habitants.

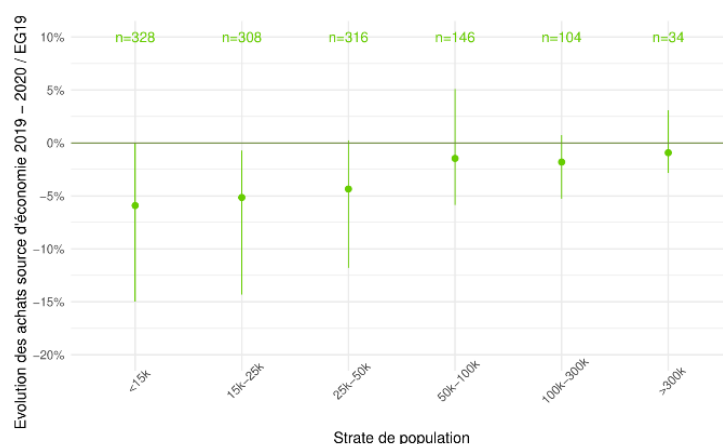
Les intercommunalités de moins de 50 000 habitants économisent en médiane entre 7% et 10% sur ces dépenses alors que les groupements de plus de 50 000 habitants économisent en médiane entre 1% et 2,5%. La conclusion est semblable quand l'évolution est rapportée à l'épargne de gestion de 2019 (*figure 21*). Il existe bien un effet taille dans les économies réalisées sur certains achats au sein des groupements.

Figure 20 : Distributions des évolutions d'achats sources d'économies par strate de population intercommunale



Source : traitements OFGL, données DGFIP et INSEE, budgets principaux et annexes **Périmètre** : ensemble des groupements à fiscalité propre **Lecture** : Le point représente la médiane, le bas du segment le 1er quartile et le haut du segment le 3e quartile. Le « n = » indique le nombre de groupements dans la strate. Dans la strate de 25 000 à 50 000 habitants, 50% des 320 groupements connaissent une réduction de plus de 6,8% de leurs achats sources d'économies.

Figure 21 : Distributions des évolutions d'achats sources d'économies rapportées à l'épargne de gestion de 2019 par strate de population intercommunale



Source : traitements OFGL, données DGFIP et INSEE, budgets principaux et annexes **Périmètre** : ensemble des groupements à fiscalité propre ayant une épargne de gestion positive en 2019

Lecture : Le sigle « EG19 » fait référence à l'épargne de gestion de 2019. Le point représente la médiane, le bas du segment le 1er quartile et le haut du segment le 3e quartile. Le « n = » indique le nombre de groupements dans la strate. Dans la strate de 25 000 à 50 000 habitants, pour 50% des 316 groupements, la réduction d'achats sources d'économies représente plus de 4,3% de l'épargne de gestion de 2019. Pour 25% d'entre eux, la réduction représente plus de 11,7% de l'épargne.

Pour aller plus loin, l'analyse des gains sur les achats sources potentielles d'économies en 2020 nécessite d'isoler les contrats de prestations de services des autres achats. Si 74% des groupements réduisent leurs dépenses sur les achats sources d'économies, les contrats de prestations représentent près de 80% du total de ces achats en 2019 et ne constituent une source d'économies que pour 51% des groupements (figure 22). Le montant total de ces prestations dans les intercommunalités est même en légère progression du fait de certaines augmentations dans les fonctions liées à l'espace urbain, au sport (piscines et stades par exemple) et principalement dans les fonctions liées au traitement des déchets ménagers (+3,6% sur les prestations de services). Les raisons de ces progressions sont probablement multiples et ne peuvent pas être systématiquement reliées aux effets de la crise. Certaines diminutions ont en

revanche bien eu lieu dans des fonctions attendues, en lien avec la fermeture totale ou partielle de certains services : restauration collective, crèches, action culturelle.

Pour les autres achats sources d'économies (publicité, combustible, alimentation, transport...), les baisses sont plus nettes et majoritaires puisqu'elles concernent 90% des groupements (figure 23). Les économies générées sont particulièrement sensibles dans les plus petites intercommunalités. Le poids médian de ces baisses dans l'épargne de gestion 2019 est ainsi de 5% pour les groupements de moins de 15 000 habitants et s'atténue avec la strate de population pour atteindre 1,4% au-dessus de 100 000 habitants. A noter également que l'hétérogénéité des impacts de ces économies s'atténue avec la taille du groupement.

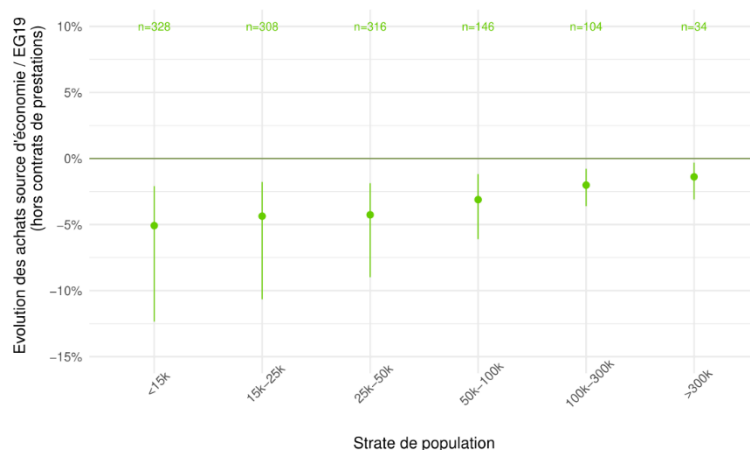
Figure 22 : Evolution des **dépenses de contrats de prestations** rapportée à l'épargne de gestion de 2019 pour chaque strate de population intercommunale



Source : traitements OFGL, données DGFIP et INSEE, budgets principaux et annexes **Périmètre** : ensemble des groupements à fiscalité propre ayant une épargne de gestion positive en 2019

Lecture : Le sigle « EG19 » fait référence à l'épargne de gestion de 2019. Le point représente la médiane, le bas du segment le 1er quartile et le haut du segment le 3e quartile. Le « n » indique le nombre de groupements dans la strate.

Figure 23 : Evolution des **achats sources d'économies hors contrats de prestations de services** rapportée à l'épargne de gestion de 2019 par strate de population intercommunale



Source : traitements OFGL, données DGFIP et INSEE, budgets principaux et annexes **Périmètre** : ensemble des groupements à fiscalité propre ayant une épargne de gestion positive en 2019

Lecture : Le sigle « EG19 » fait référence à l'épargne de gestion de 2019. Le point représente la médiane, le bas du segment le 1er quartile et le haut du segment le 3e quartile. Le « n » indique le nombre de groupements dans la strate.

La part des achats sources d'économies hors contrats de prestation dans les dépenses de fonctionnement est plus importante pour les communautés de communes (6,8%) que pour les communautés d'agglomération (5,4%), les communautés urbaines (3,8%) ou les métropoles (4,3%). Cela explique en partie que les baisses d'achats soient moins importantes en proportion de l'épargne pour les plus grandes intercommunalités.

Les recettes tarifaires : des impacts différenciés en fonction des champs de compétences

Les recettes tarifaires hors assainissement des groupements sont de 2,1 Md€ en 2020, en diminution de 18% par rapport à 2019. Leurs évolutions ne dépendent pas tant de la taille de la communauté que de la nature des services relevant de sa compétence. En ce sens, il est

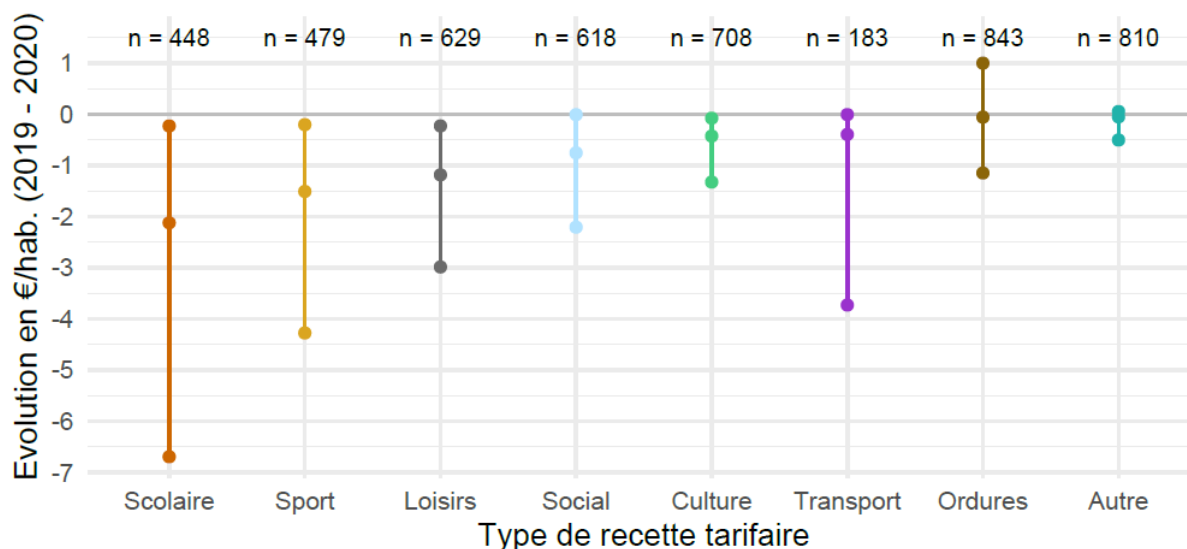
intéressant de regarder quels types de recettes tarifaires ont été les plus sensibles à la crise et comment les effets sont distribués d'une intercommunalité à l'autre.

A l'échelle globale, ce sont les recettes tarifaires liées à la gestion des ordures ménagères et assimilées qui prennent le plus d'importance au sein des budgets principaux ou annexes des groupements à fiscalité propre (890 M€ en 2020) suivi des transports (545 M€ en 2020). Les autres postes sont moins élevés : sports (63 M€), loisir (71 M€), social (136 M€), périscolaire et enseignement (115 M€) ou encore culture (59 M€). Tous les groupements ne perçoivent pas chacune de ces recettes, le champ des bénéficiaires est lié au périmètre des compétences et à l'existence éventuelle d'un syndicat se substituant sur tout ou partie du périmètre dans l'exercice de ces compétences. Ainsi, si 843 groupements bénéficient de

recettes tarifaires liées à la gestion des déchets (71%), ils sont moins nombreux à bénéficier de recettes de transport (183 soit 15%).

A l'exception de celles affectées à la gestion des déchets ménagers et assimilés, toutes ces ressources affichent globalement un net repli en 2020 (cf. partie I). Mais derrière ces situations moyennes, l'ampleur des baisses en euros par habitant peut varier en fonction de la place occupée par l'activité (*figure 24*). Les activités scolaires (liées à l'enseignement mais surtout au périscolaire pour les intercommunalités), sportives et de loisirs (centres de loisirs notamment) présentent, pour les collectivités concernées, des pertes médianes les plus nettes tout en restant relativement modérées, respectivement de -2,1, -1,5 et -1,2 €/hab. L'hétérogénéité peut être forte en fonction des cas ; un groupement concerné sur quatre perd plus de 6,7 €/habitant sur le secteur scolaire.

Figure 24 : Distributions des évolutions des différents types de recettes tarifaires des groupements à fiscalité propre



Source : traitements OFGL, données DGFIP et INSEE, budgets principaux et annexes **Périmètre** : ensemble des groupements à fiscalité propre **Lecture** : Le point représente la médiane, le bas du segment le 1er quartile et le haut du segment le 3e quartile. Le « n = » indique le nombre de groupements qui bénéficient d'une recette dans le type indiqué, au moins une fois entre 2019 et 2020.

Côté recettes tarifaires liées au transport collectif, un quart des groupements concernés perdent un montant supérieur à 3,7€ par habitant pour ces seules recettes (*figure 24*). Ces diminutions les plus marquées se concentrent sur des structures Autorité Organisatrices de la Mobilité (AOM) pénalisées en 2020 par les

baisses de fréquentation en phase de confinement ou de restriction des déplacements. Pour ces AOM, la baisse de ces recettes tarifaires s'est également accompagnée d'une baisse de versement mobilité payé par les entreprises (cf. Rapport 2021 OFGL).

Les diminutions de recettes tarifaires ne s'accompagnent pas toujours d'économies de même ampleur sur les achats

La réduction de service qui entraîne la baisse de recettes tarifaires a aussi engendré des diminutions de dépenses pour les collectivités, y compris pour les groupements. Certaines de ces dépenses font partie des achats potentiellement sources d'économies identifiés. Toutefois, les évolutions de recettes tarifaires et de dépenses économisées ne sont pas de même ampleur pour beaucoup de groupements (figure 25).

L'hétérogénéité des situations est telle que certains groupements sont caractérisés par un « effet de compensation » élevé, avec fortes baisses d'achats et faibles baisses de recettes tarifaires par exemple, alors que d'autres sont, à l'inverse, pénalisés par un « effet ciseaux » traduisant des économies marginales au regard des pertes tarifaires. Les cas « effet de compensation » sont moins nombreux (47% des groupements) que les cas « effet ciseaux » (53%). De plus, le rapport est particulièrement défavorable dans les strates de population au-delà de 50 000 habitants.

Figure 25 : Lien entre l'évolution des recettes tarifaires et l'évolution des achats sources d'économies rapportées à l'épargne pour chaque strate de population intercommunale



Source : traitements OFGL, données DGFIP et INSEE, budgets principaux et annexes

Périmètre : Groupements à fiscalité propre (GFP), ayant des évolutions contenues entre -100% et +100% pour les recettes tarifaires et les achats sources d'économies. Ces restrictions écartent certaines situations extrêmes (15/240 groupements pour la strate <15k, 14/312 groupements pour la strate 15k-25k, 7/320 groupements pour la strate 25k-50k, 3/150 groupements pour la strate 50k-100k, 2/104 groupements pour la strate 100k-300k, et 0 groupements pour la strate >300k). **Lecture :** le sigle « EG19 » fait référence à l'épargne de gestion de 2019.

Pour les intercommunalités, les recettes tarifaires et les achats sources d'économies sont prépondérants dans les agrégats budgétaires affectés par la crise. C'est pourquoi le solde entre les deux²¹ est fortement associé au solde global

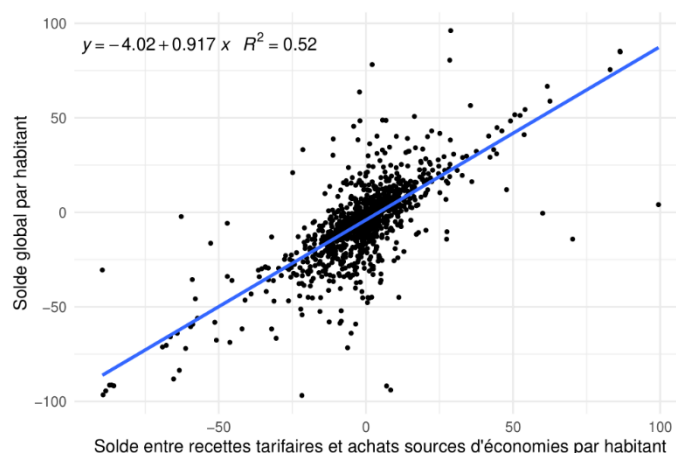
calculé sur l'ensemble des postes impactés par la crise²² (figure 26). Les écarts proviennent d'autres recettes ou dépenses, en particulier le versement mobilité pour les groupements concernés.

²¹ Ce solde « réduit » est égal à $\Delta \text{Recettes tarifaires} - \Delta \text{Achats sources d'économies}$.

²² Le solde entre l'évolution des recettes tarifaires et l'évolution des achats sources d'économies est une

composante du solde global par construction. Mais ce n'est pas la seule, voir page 27 pour la définition du solde.

Figure 26 : Lien entre le solde recettes tarifaires-achats sources d'économies et le solde globale de la crise pour les intercommunalités



Source : traitements OFGL, données DGFIP et INSEE, budgets principaux et annexes **Périmètre** : Groupements à fiscalité propre pour lesquels le solde global par habitant est compris entre -100 et 100 (ce qui exclut 18 groupements à fiscalité propre)

Le versement mobilité ne concerne qu'un nombre restreint de groupements à fiscalité propre mais les pertes subies ont des effets sensibles sur certains

Les recettes de Versement Mobilité (VM) inscrites dans les comptes des groupements à fiscalité propre (budgets principaux ou annexes) s'élèvent à 3,2 Md€ en 2020, en baisse de 5,2%. Le VM n'est perçu que par 205 d'entre eux en 2019, soit environ un sur six. Cela s'explique par le nombre limité d'autorités organisatrices de la mobilité sur le territoire français et l'existence de syndicats de transport dans certaines agglomérations. Ces groupements à fiscalité propre sont essentiellement des communautés d'agglomération (*tableau 7*) mais les métropoles représentent à elles-seules plus de la moitié des produits prélevés (hors syndicats).

Environ 80% des groupements concernés perdent des recettes de VM en 2020. Les baisses constatées dans les comptes de gestion sont finalement assez diverses d'un territoire à l'autre. Ainsi, un quart des structures concernées perdent plus de 8 % de leur produit de VM. A l'inverse, pour un autre quart des

entités, la baisse ne dépasse pas -2% ; parmi ce quart, certaines affichent même de légères progressions (46 communautés). En cas de perte, les montants de versement mobilité sont parfois importants, c'est pourquoi pour la moitié des intercommunalités concernées, les pertes représentent plus de 2% de leur épargne de gestion consolidée (budget principal et annexes) de 2019. 33 groupements (16%) perdent même l'équivalent de plus de 5% de leur épargne en raison des baisses de VM.

La nature juridique de l'intercommunalité n'a pas de lien significatif avec les taux d'évolution du VM en 2020. Sur la figure 27 (à gauche), les baisses médianes sont assez comparables d'une catégorie à l'autre, seule la disparité des situations augmente sensiblement dans les communautés d'agglomération et surtout les communautés de communes. En revanche, la nature juridique influe sur l'ampleur des conséquences sur les équilibres financiers compte tenu des montants en jeu. Ainsi, le versement mobilité tient une place importante dans le budget des métropoles et des communautés urbaines²³, ce qui explique des baisses plus importantes en proportion de l'épargne de 2019 (*tableau 7*).

²³ Le versement mobilité représente en médiane 17,6% des recettes de fonctionnement pour les métropoles, 13,9% pour les CU, 6,9% pour les CA et 4,7% pour les CC.

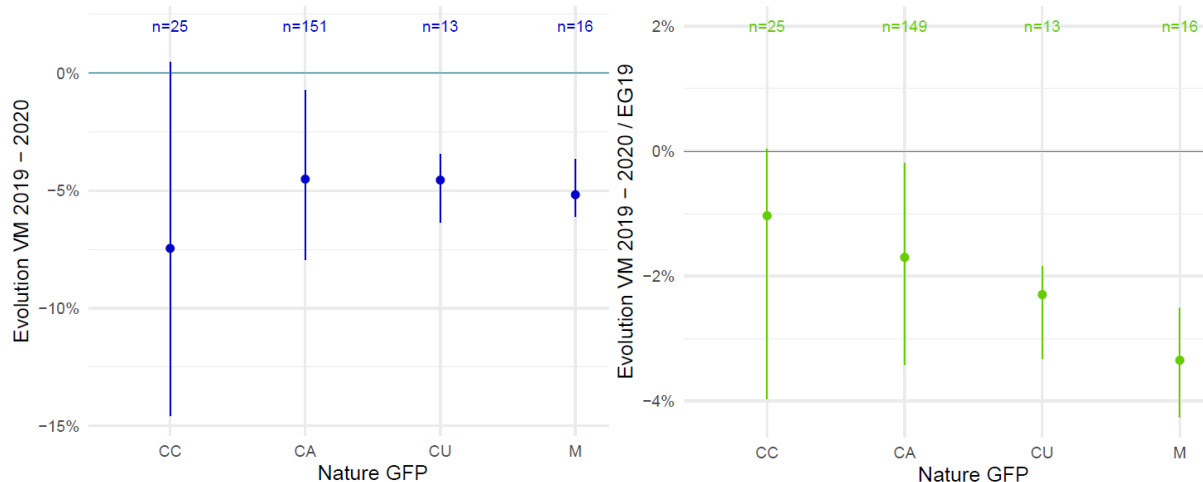
Tableau 7 : Evolutions du versement mobilité (VM) par type de groupement à fiscalité propre

Type de groupement	Nombre percevant du VM	VM (2020)	Evol. (2019-2020)	Evol./EG19	Evol. (€/hab.)
Communautés de communes	24	19,6 M€	-7,6%	-1,4%	-2,1
Communautés d'agglomération	151	1 041,2 M€	-3,4%	-1,7%	-2,6
Communautés urbaines	13	390,8 M€	-5,3%	-2,9%	-8,1
Métropole	16	1 752,1 M€	-5,8%	-4,0%	-11,9

Source : traitements OFGL, données DGFIP, budgets principaux et annexes **Périmètre** : ensemble des groupements à fiscalité propre bénéficiant de versement mobilité en 2019 à l'exception d'une communauté de communes connaissant des mouvements exceptionnels

Lecture : 13 communautés urbaines perçoivent du versement mobilité, pour un montant de 390,8 millions d'euros en 2020, en diminution de 5,3% par rapport à 2019. La réduction de VM pour ces groupements représente 2,9% de l'épargne de 2019 et 8,1€ par habitant.

Figure 27 : Distributions des évolutions de versement mobilité (à gauche) et des évolutions de versement mobilité rapportée à l'épargne (à droite) selon la nature des groupements à fiscalité propre



Source : traitements OFGL, données DGFIP, budgets principaux et annexes **Périmètre** : ensemble des groupements à fiscalité propre bénéficiant de versement mobilité en 2019, à l'exception de ceux qui ont une épargne négative en 2019 pour la figure de droite.

Lecture : Le sigle « EG19 » fait référence à l'épargne de gestion de 2019. CC : communauté de communes, CA : communauté d'agglomération, CU : communauté urbaine, M : métropole. Le point représente la médiane, le bas du segment le 1er quartile et le haut du segment le 3e quartile. Le « n = » indique le nombre de groupements dans la strate.

Le versement mobilité est calculé à partir des rémunérations salariales versées dans les entreprises ou organisations de plus de 10 salariés. Il est déclaré mensuellement, ce qui le rend sensible à la conjoncture économique. La crise a eu un effet certain sur l'assiette du VM, à travers les évolutions de l'emploi pour faire face au ralentissement de certaines activités (licenciement ou non-recrutement) et aux

dispositifs d'aide de l'Etat tels que le report de charge ou le chômage partiel (qui ne compte pas comme une rémunération et sort donc de l'assiette du versement mobilité²⁴). La baisse du produit de versement mobilité est moins importante que celle du PIB en 2020 (-7,9%²⁵). Toutefois, pour 55 groupements²⁶, la baisse de VM dépasse celle du PIB.

²⁴

<http://www.senat.fr/questions/base/2020/qSEQ200415102.html>

²⁵ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5387891>

²⁶ 2 métropoles, 3 communautés urbaines, 39 communautés d'agglomération et 11 communautés de communes.

Les impôts touristiques diminuent pour 6 groupements sur 10, principalement en raison de perte de taxes de séjour

Les impôts touristiques²⁷ versés aux groupements s'élèvent à 216 M€ en 2020, après une diminution de 23%. Environ 70% des intercommunalités bénéficient d'impôts touristiques en 2019. Pour près de 20% d'entre eux, ces impôts représentent au minimum 1% des recettes réelles de fonctionnement en 2019. Les pertes d'impôts touristiques pour les groupements se situent essentiellement au niveau des pertes de taxes de séjour (environ 85%), versées par les touristes par l'intermédiaire de leur hébergeur.

Bien que la baisse d'impôts touristiques s'élève à environ 63 millions d'euros en 2020 ; à l'échelle individuelle, seuls 60% d'entre eux en perdent tandis que 40% en gagnent par rapport à 2019. La taxe de séjour étant l'élément principal de ces recettes touristiques, leur dynamique dépend des évolutions de fréquentation des hébergements touristiques. L'impossibilité totale de fréquenter ces lieux n'a été effective

que pendant le premier confinement. Le reste de l'année, le tourisme français a battu de l'aile, comptant essentiellement sur les touristes de nationalité française²⁸. Cela s'explique notamment par les restrictions de déplacement à l'international. C'est pourquoi certains lieux, sensiblement fréquentés par une clientèle internationale (tels que Paris ou le parc Disneyland sur l'ensemble de l'année ou encore la Côte d'Azur hors juillet et août²⁹), ont été globalement désertés par cette dernière. Les hôtels haut de gamme ont aussi été désaffectés, ce qui a pu générer des pertes de taxe de séjour dans les groupements concernés³⁰.

Les pertes de recettes touristiques des groupements à fiscalité propre du littoral ou dans les montagnes sont plus faibles que dans ceux qui n'y sont pas, même si elles ne représentent chez ces derniers que 0,7% de l'épargne de 2019 (*tableau 8*). On y trouve notamment la plupart des métropoles, qui est la catégorie juridique subissant la plus forte baisse d'impôts touristiques. Toutefois, compte tenu de la taille de leur épargne, ces baisses sont modérées en comparaison de celle-ci (*tableau 9*).

Tableau 8 : Evolutions des impôts touristiques des groupements par type de géographie

Géographie	Impôts tour. 2019	Impôts tour. 2020	Evolution	Evol. / EG19	Nb.
Littoral	71 735 225	63 441 843	-11,6%	-0,4%	136
Montagne	66 040 994	55 573 082	-15,9%	-0,5%	313
Mont. & Litt.	31 746 122	24 890 429	-21,6%	-1,4%	59
Autres	106 283 884	67 831 803	-36,2%	-0,7%	751

Périmètre : groupements à fiscalité propre y compris EPT, hors métropole du Grand Paris

Tableau 9 : Evolutions des impôts touristiques par type de groupement à fiscalité propre

Catégorie juridique	Impôts tours. 2019	Impôts tours. 2020	Evolution	Evol. / EG19	Nb.
Communauté de communes	89 916 722	73 192 776	-18,6%	-0,80%	992
Communautés d'agglomération	101 070 010	78 843 337	-22,0%	-0,71%	221
Communautés urbaines	11 648 339	8 698 084	-25,3%	-0,38%	14
Métropoles et EPT	73 171 153	51 002 959	-30,3%	-0,55%	32

Périmètre : groupements à fiscalité propre y compris EPT, hors métropole du Grand Paris

²⁷ Derrière ce terme générique sont regroupées la taxe de séjour (92,6% du produit en 2020), les taxes sur le produit des jeux (6,9% du produit en 2020), la taxe sur les remontées mécaniques et la taxe sur les passagers.

²⁸ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4985641> et <https://www.vie-publique.fr/eclairage/280440-tourisme-60-milliards-de-perte-pour-la-france-en-2020>

²⁹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4985641> et <https://provence-alpes-cotedazur.com/espace-pro/le-kiosque/nos-etudes/bilan-2020-frequentation-touristique-regionale/>

³⁰ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5369851#titre-bloc-15>

Une aide de l'Etat dirigée vers un nombre limité de groupements, en raison de la résilience de certaines recettes

Pour l'exercice 2020, 58 groupements à fiscalité propre bénéficient de 44,1 M€ de dotation dans le cadre du « filet de sécurité » mis en place par l'Etat (24% de l'ensemble du fonds)³¹. Parmi eux, 5 groupements touchent près de 60% de cette somme.

Quelques intercommunalités ont constaté de lourdes pertes dans les impôts touristiques, les recettes tarifaires ou le versement mobilité. Mais dans l'ensemble, les groupements ont bien résisté à la crise du côté de leurs autres recettes, ce qui explique la faible part (4,6%) d'entre eux concernés par le filet de sécurité, et souvent pour des montants relativement faibles. Cette résilience des recettes provient notamment de la solide progression en 2020 des impôts économiques (+3,2% pour la CFE et +3,0 % pour la CVAE³²). Par construction, ces impôts spécifiques ne subiront les effets de la crise

qu'avec un décalage d'au moins un an, notamment pour la CVAE.

Les quelques intercommunalités à fiscalité propre qui ont reçu une dotation au titre du filet de sécurité aurait connu sans celle-ci une pression forte sur leur autofinancement. En effet, pour 46 groupements (79%) cette dotation représente plus de 1% de leur épargne de gestion de 2019, et pour 34 d'entre eux (59%), elle représente plus de 5% de l'épargne de 2019.

Des mesures complémentaires ont été prises dans le cadre de la loi de finance rectificative 2021 en soutien d'une part aux régies pour l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial dont l'épargne brute diminue en 2020 ; et d'autre part, aux collectivités subissant une baisse d'épargne conséquente et une baisse de recettes tarifaire au titre de leurs services publics à caractère administratif. Certains groupements sont concernés par ces dotations, instituées au titre de l'année 2021.

³¹ Arrêté du 11 juin 2021 pris en application de l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, portant attribution définitive de la dotation mentionnée au I de l'article 21 de la loi n° 2020-

935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 et arrêté complémentaire du 16 décembre 2021.

³² <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/la-fiscalite-directe-locale-en-2020-bis-ndeg151-de-la-dgcl>

Tableau synthétique – Groupements à fiscalité propre					
Recette ou Dépense	Décompte	Nombre	%Nb.	Pop.	%Pop.
Versement mobilité	Montant > 0 (en 2019)	205	100%	26,8	100%
	Evolution < 0	163	79,5%	23,2	86,6%
	Evolution < 0 & EG < 0	1	0,5%	0,1	0,3%
	Evolution/EG < -5%	33	16,1%	5,0	18,6%
	Evolution/RRF < -1%	34	16,6%	5,7	21,4%
Impôts touristiques	Montant > 0 (en 2019)	895	100%	49,1	100%
	Evolution < 0	543	60,7%	33,5	68,3%
	Evolution < 0 & EG < 0	8	0,9%	0,1	0,3%
	Evolution/EG < -5%	70	7,8%	1,5	3,1%
	Evolution/RRF < -1%	63	7,0%	1,6	3,2%
Recettes domaniales	Montant > 0 (en 2019)	680	100%	49,7	100%
	Evolution < 0	408	60,0%	29,7	59,8%
	Evolution < 0 & EG < 0	4	0,6%	0,1	0,1%
	Evolution/EG < -5%	21	3,1%	0,9	1,8%
	Evolution/RRF < -1%	15	2,2%	0,6	1,2%
Revenus des immeubles	Montant > 0 (en 2019)	1 174	100%	62,9	100%
	Evolution < 0	703	59,9%	40,9	65,1%
	Evolution < 0 & EG < 0	11	0,9%	0,3	0,5%
	Evolution/EG < -5%	62	5,3%	1,4	2,3%
	Evolution/RRF < -1%	36	3,1%	0,8	1,2%
Recettes tarifaires	Montant > 0 (en 2019)	1 219	100%	63,9	100%
	Evolution < 0	1003	82,3%	54,3	84,9%
	Evolution < 0 & EG < 0	16	1,3%	0,3	0,5%
	Evolution/EG < -5%	568	46,6%	28,1	43,9%
	Evolution/RRF < -1%	556	45,6%	28,6	44,7%
Achats sources d'économies	Montant > 0 (en 2019)	1 258	100%	65,6	100%
	Evolution < 0	934	74,2%	44,8	68,4%
	Evolution < 0 & EG < 0	18	1,4%	0,4	0,6%
	Evolution/EG < -5%	560	44,5%	20,0	30,6%
	Evolution/DRF < -1%	624	49,6%	22,7	34,6%
Achats sources de surcoûts	Montant > 0 (en 2019)	1 255	100%	65,5	100%
	Evolution > 0	955	76,1%	47,1	71,9%
	Evolution > 0 & EG < 0	15	1,2%	0,3	0,5%
	Evolution/EG > 5%	131	10,4%	4,2	6,4%
	Evolution/DRF > 1%	129	10,3%	6,1	9,3%
Charges exceptionnelles	Montant > 0 (en 2019)	1 223	100,0%	64,9	100,0%
	Evolution > 0	661	54,0%	35,8	55,2%
	Evolution > 0 & EG < 0	9	0,7%	0,2	0,4%
	Evolution/EG > 5%	261	21,3%	12,3	19,0%
	Evolution/DRF > 1%	290	23,7%	14,9	23,0%

n.s. : non significatif

EG : Epargne de gestion de 2019

Evolution : Taux d'évolution de la recette ou de la dépense entre 2019 et 2020

Evolution/EG : évolution par rapport à l'épargne de gestion de 2019 (sous condition d'une épargne positive)

Evolution/RRF : évolution par rapport aux recettes de fonctionnement de 2019

Evolution/DRF : évolution par rapport aux dépenses de fonctionnement de 2019

L'OFGL, lieu de partage et de réflexion sur les finances et la gestion publique locales

Créé par la loi NOTRE du 7 août 2015 et placé sous l'autorité du Président du Comité des Finances Locales, l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) se substitue à l'Observatoire des Finances Locales et voit ses compétences élargies.

L'OFGL est le lieu de partage et de réflexion entre les différentes parties prenantes aux finances et à la gestion des collectivités territoriales. Il a pour mission de collecter, d'analyser et de diffuser des informations sur les axes thématiques fixés par son Conseil d'orientation, composé d'élus et de représentants de l'Etat.

L'OFGL bénéficie du soutien et de l'expertise des membres de son Comité scientifique et technique. Il est composé d'administrations centrales et d'organismes publics, d'associations d'élus locaux et de fonctionnaires territoriaux, ainsi que d'établissements financiers spécialisés et de personnalités qualifiées (universitaires, administrateurs territoriaux et experts).

Dans la collection *Cap sur*

[Les choix locaux en matière de redistribution des ressources - n°8, octobre 2019](#)

[La réforme de la fiscalité locale - n°9, octobre 2019 \(VIDEO\)](#)

[Les coûts locaux de l'éducation - n°10, novembre 2019](#)

[Les deux derniers mandats du bloc communal - n°11, juillet 2020](#)

[Les services départementaux d'incendie et de secours - n°12, septembre 2020](#)

[Les enjeux financiers portés par les CCAS et CIAS - n°13, octobre 2020](#)

[Le coût de fonctionnement des piscines communales et intercommunales - n°14, octobre 2021](#)

[Les flux financiers entre budgets des collectivités locales : 37 Md€ en 2020 - n°15, décembre 2021](#)

La reproduction de tout ou partie de la présente publication doit s'accompagner de la mention « Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales » ou « OFGL ».



Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales

120 rue de Bercy – Bât. Necker T 733
75572 Paris Cedex 12



Site internet

www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl



Plateforme de données partagées

data.ofgl.fr



contact@ofgl.fr

