

Le 21 avril 2021

## Enquête sur les conséquences budgétaires induites par la crise sanitaire

Face à la crise sanitaire, les communes et leurs groupements se sont mobilisés pour faire face aux besoins de leurs habitants et soutenir les entreprises locales.

La crise sanitaire s'est accompagnée d'une crise économique et sociale inédite, marquée notamment par un effondrement de l'activité et la chute du PIB de plus de 8%. Elle a aussi des conséquences budgétaires et financières pour l'ensemble des collectivités du bloc communal.

Dans les communes et les intercommunalités, la crise sanitaire est intervenue en pleine période électorale marquée traditionnellement par la « gestion des affaires courantes », le temps que les nouvelles équipes soient installées. Mais cette première année de mandat a été marquée par la fermeture de la plupart des services publics. Le calendrier budgétaire a été bouleversé et le vote des budgets primitifs décalé au mois de juillet. Malgré la fermeture de la plupart des services, les communes et leurs groupements ont continué à supporter des charges fixes.

L'Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalité (AMF) et la Banque des territoires de la Caisse des Dépôts et Consignations ont ainsi initié une enquête pour estimer les impacts financiers de cette crise sanitaire sur les finances du bloc communal. Conscients du travail d'analyse et de suivi effectué dans chaque commune et EPCI pour suivre les dépenses, les pertes de recettes ainsi que les économies engendrées par la crise sanitaire, il a paru essentiel de faire remonter et de synthétiser ces données par le biais d'un questionnaire.

### Méthodologie

Cette enquête a été réalisée sur l'année 2020 mais elle interroge aussi les élus sur les projections pour l'année 2021. Les questions ont été élaborées par l'AMF et la Banque des Territoires.

Pour les communes, l'analyse a été complétée par la différenciation de certains résultats entre les communes de 20 000 habitants et moins, et les communes de plus de 20 000 habitants ; l'objectif est aussi de déterminer plus spécifiquement les effets de la crise sur l'investissement communal qui est porté à hauteur de 64% par les communes de 20 000 habitants et moins.

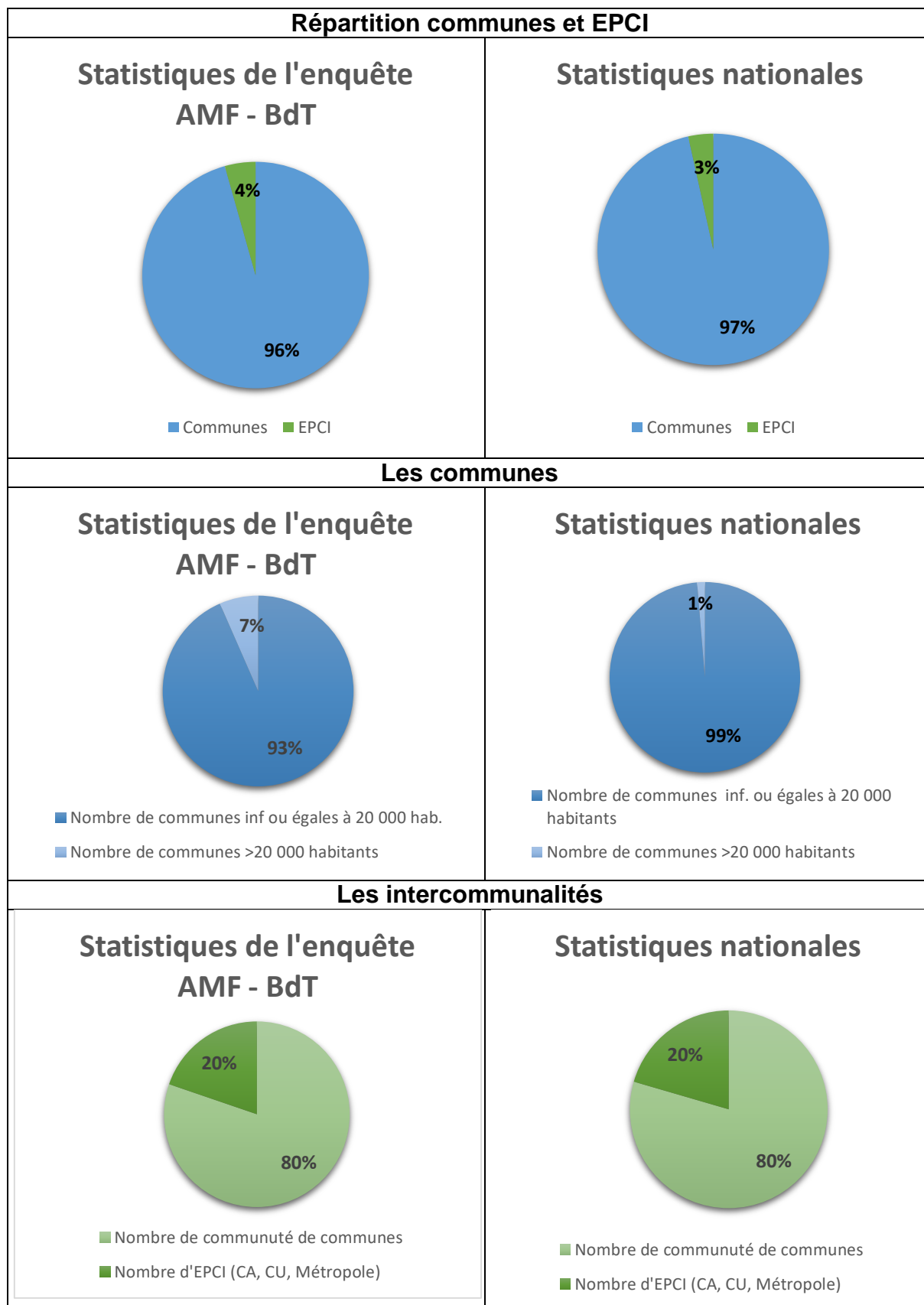
Pour mémoire, les dépenses d'équipement brut sont en effet réparties de la façon suivante :

Communes	Dépenses d'équipement en euros
Moins de 100 hab.	121 162 972,20
100 à 200 hab.	309 701 196,89
200 à 500 hab.	951 803 658,55
500 à 2 000 hab.	3 272 849 020,34
2 000 à 3 500 hab.	1 810 618 267,65
3 500 à 5 000 hab.	1 310 907 288,78
5 000 à 10 000 hab.	2 412 596 472,27
10 000 à 20 000 hab.	2 146 231 991,30
20 000 à 50 000 hab.	2 921 075 859,24
50 000 à 100 000 hab.	1 755 979 103,07
100 000 hab. ou plus hors Paris	2 229 242 455,42
<b>Jusqu'à 20 000 habitants</b>	<b>12 335 870 867,98</b>
<b>Jusqu'à 50 000 habitants</b>	<b>15 256 946 727,23</b>
<b>TOTAL communes</b>	<b>19 242 168 285,72</b>

Source : les collectivités locales en chiffres - DGCL 2020

### Un panel de collectivités comparable à la répartition nationale

1 869 communes et EPCI, représentant près de 20% de la population française, ont participé à l'enquête, soit un échantillon représentatif des statistiques nationales.



\*Sources : Les chiffres-clés des collectivités locales 2019-DGCL

## Lecture des résultats

Les réponses sont traitées question par question, dans l'ordre progressif du questionnaire. Une synthèse est proposée à la fin de chaque grand chapitre.

- 1. Redevances et tarifs : quel écart anticipez-vous par rapport aux prévisions initiales 2020 ?**
- 2. Les fermetures de certains services génèrent-elles des économies sur vos dépenses ?**

Compte tenu des confinements intervenus, nombre de services à la population ont dû être fermés. Certaines communes et intercommunalités à fiscalité propre sont donc touchées par des pertes de leurs redevances et droits des services en 2020. Il s'agit des redevances et des droits des services à caractère culturel, social, sportif et de loisir, ainsi que des redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement.

### Résultats de l'enquête

#### Communes

L'enquête révèle qu'en 2020, 46% des communes ont subi une baisse de leurs produits tarifaires. 52% ont pu constater une stabilité dans la perception de leurs recettes alors que les 2% restantes ont constaté une hausse en raison d'économies supérieures aux pertes.

Les communes	Répartition des communes en %	Moyenne	
		Baisse en %	Hausse en %
En baisse	46%	-27,26%	
Inchangé	52%		
En hausse	2%		ns

Pour les 46% de communes ayant enregistré une baisse, celle-ci représente une baisse de près d'un tiers des produits attendus.

Les communes de 20 000 habitants et plus sont plus particulièrement touchées ; elles estiment la baisse du produit des tarifs aux alentours de -25% en moyenne.

#### Intercommunalités

Pour les intercommunalités, la proportion est supérieure aux communes ; 54% d'entre elles ont enregistré une baisse de leur produit de plus de 27%. Cette baisse est comparable à celle subie par les communes, soit une perte de produit d'environ un tiers.

Les intercommunalités	Répartition des EPCI en %	Moyenne	
		Baisse en %	Hausse en %
En baisse	54%	-27,83%	
Inchangé	44%		
En hausse	1%		ns

### **Synthèse**

Les pertes de recettes tarifaires sont engendrées par la fermeture, pendant la durée du confinement et du couvre-feu, des établissements publics culturels (musées, châteaux, salles de spectacle, cinémas), touristiques (campings ...), sportifs, scolaires et périscolaires. Les pertes nettes seraient de près d'un tiers pour environ la moitié des collectivités du bloc communal.

L'autre moitié des collectivités du bloc communal indique que la fermeture des services durant les deux confinements ont généré des économies suffisantes pour compenser les pertes.

### 3. Revenus du patrimoine : quel écart anticipez-vous par rapport aux prévisions initiales 2020 ?

La question porte sur le montant des revenus des redevances et recettes d'utilisation du domaine.

Rappelons que les communes et les intercommunalités peuvent délivrer, sur leur domaine public, des autorisations d'occupation temporaire (AOT).

Selon le principe inscrit à l'article L. 2125-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, toute occupation privative du domaine public est obligatoirement consentie à titre onéreux. Seules deux exceptions sont prévues, pour permettre de délivrer une autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public gratuitement :

- lorsque l'occupation ou l'utilisation est la conséquence de travaux intéressant un service public bénéficiant gratuitement à tous ;
- lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à la conservation du domaine public.

Par ailleurs, lors de l'organisation des foires, halles et marchés, etc., les communes et intercommunalités perçoivent spécifiquement des droits de place au titre de l'occupation du domaine public.

#### Résultats de l'enquête

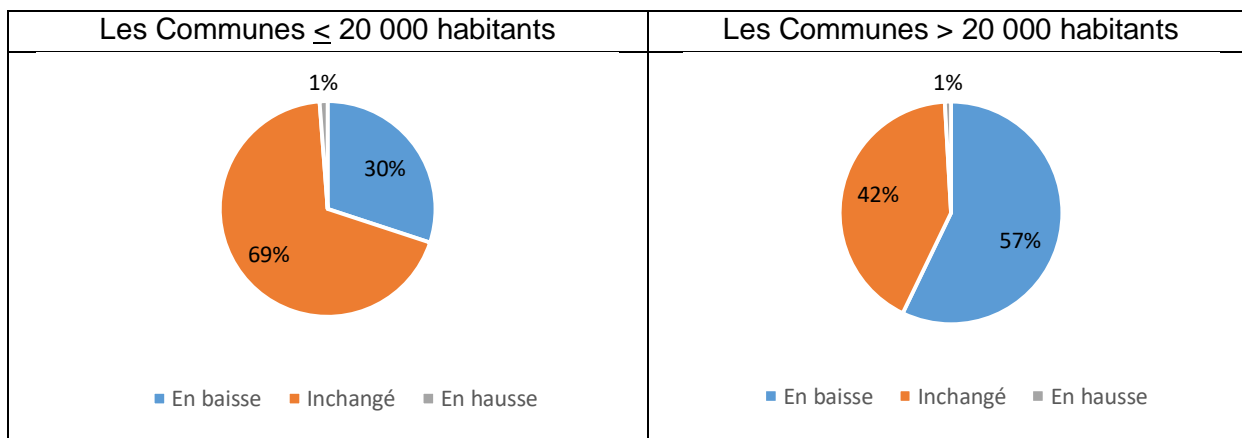
En 2020, les mesures de confinements et les couvre-feux ont restreint l'occupation du domaine public. Citons par exemple, le cas des collectivités de montagne, qui ont perdu tout ou partie du produit de la taxe sur les remontées mécaniques.

#### Communes

32% des communes estiment enregistrer une baisse de leurs produits, 67% constatent une stabilité dans la perception de leurs recettes et seul 1 % ont constaté une hausse.

Les communes	Répartition des communes en %	Moyenne	
		En baisse en %	En hausse en %
En baisse	31,8%	-34,56%	
Inchangé	67,0%		
En hausse	1,2%		ns

A noter qu'une différenciation des résultats s'établit entre les communes selon leur population. Ainsi, pour les communes de plus de 20 000 habitants, l'impact sur les recettes d'utilisation du domaine public est plus marqué puisque 57% d'entre elles enregistrent une baisse contre 30% des communes de 20 000 habitants et moins.



## Intercommunalités

Les conséquences de la crise sanitaire sont du même ordre s'agissant des intercommunalités. Pour ces collectivités, près de 37% enregistrent une baisse. **Toutefois, ces résultats sont à prendre avec précaution car les redevances d'occupation du domaine public sont avant tout une recette communale.**

Les intercommunalités	Répartition des EPCI en %	Moyenne	
		En baisse en %	En hausse en %
En baisse	36,4%	27,59%	
Inchangé	63,6%		
En hausse	0,0%		

### Synthèse

En raison de la crise sanitaire, les activités marchandes exercées sur le domaine public ont été fortement limitées ou interdites sur plusieurs mois. Ainsi, les recettes d'occupation du domaine public ont été réduites à due concurrence.

La baisse du produit est aussi un effet de l'application de l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 qui a introduit des dispositions bénéficiant aux opérateurs économiques occupant le domaine public. Dans le cadre de la lutte contre les conséquences économiques de l'épidémie, ces dispositions ont permis notamment à ces opérateurs de bénéficier d'une suspension du versement des redevances jusqu'au 23 juillet 2020.

Au total, plus d'un tiers des communes, dont 57% des communes de 20 000 habitants et plus, estiment à plus de 30% environ la baisse du produit de leurs redevances domaniales.

#### 4. Quelle évolution du produit des recettes fiscales en 2020 et 2021 ?

Les principales recettes fiscales des collectivités du bloc communal représentant près de 57% des impôts et taxes de la section de fonctionnement<sup>1</sup> ne devraient pas connaître de baisse, à savoir :

- la taxe d'habitation ;
- la taxe sur le foncier bâti ;
- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;
- et la taxe sur le foncier non bâti.

En revanche, sur les autres recettes fiscales, notamment celles assises sur l'activité économique, les réponses à l'enquête révèlent une perte d'un quart du produit en moyenne.

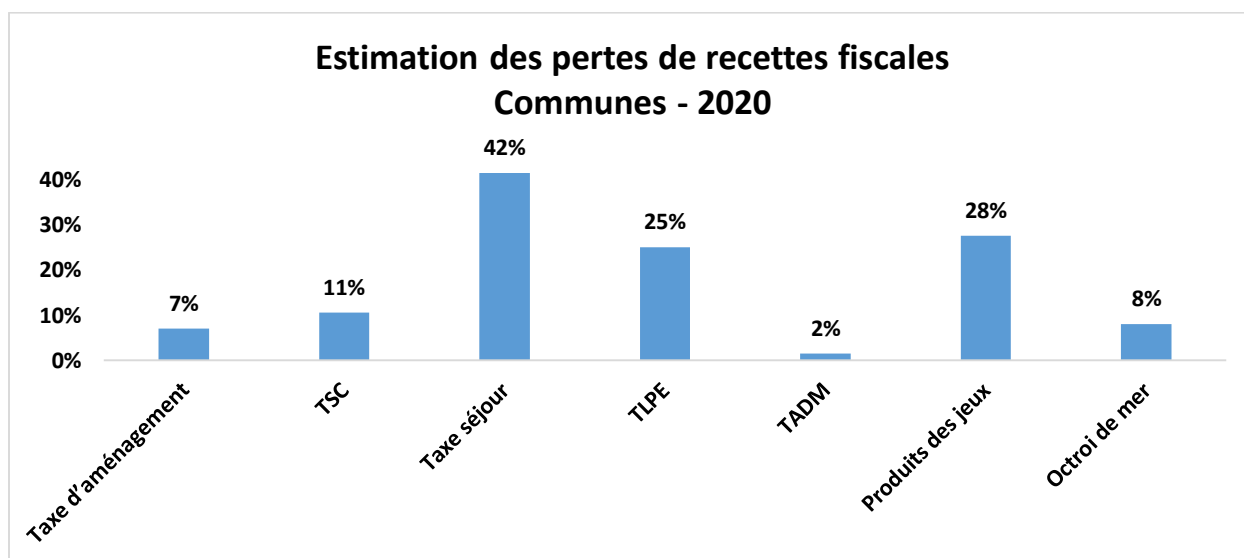
##### 4.1. Impact de la crise sur les recettes fiscales en 2020

###### Communes

Les pertes de recettes concernent essentiellement la taxe de séjour, la taxe locale sur la publicité extérieure, le produit des jeux et l'octroi de mer.

Le produit de la taxe de séjour serait fortement affecté avec une baisse de plus de 40 %.

Les communes d'outre mer interrogées estiment à plus de 8% la baisse des produits de l'octroi de mer et à 11% environ la baisse des produits de la taxe spéciale de consommation sur les carburants. La taxe additionnelle aux droits de mutation (TADM) baisserait de 2%.



2

<sup>1</sup> Voir les chiffres-clés des collectivités locales 2019 :

[https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl\\_v2/DESL/chiffres\\_cles\\_2019.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/DESL/chiffres_cles_2019.pdf)

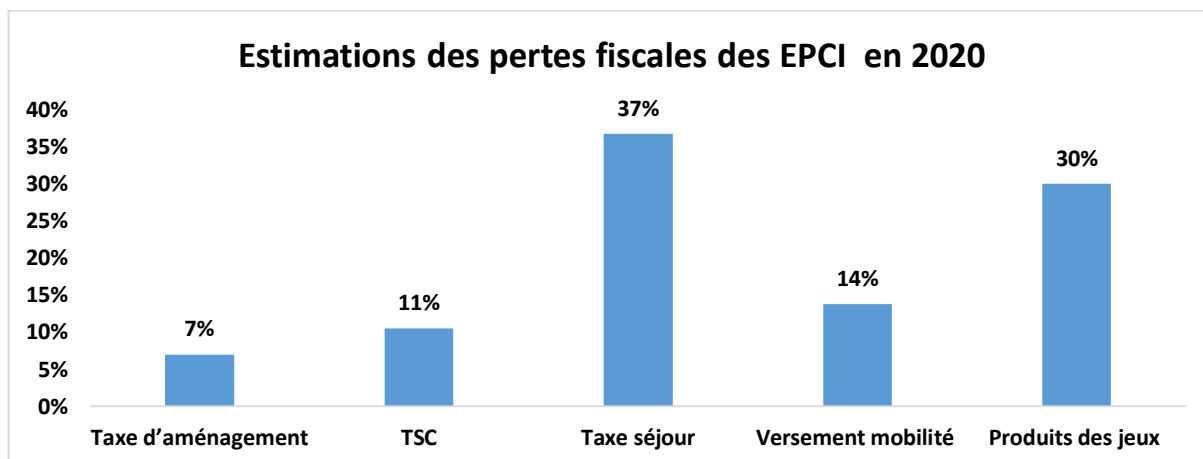
<sup>2</sup> **TSC** : Taxe spéciale de consommation sur les carburants ; **CVAE** : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ; **CFE** : cotisation foncière des entreprises ; **Tascom** : Taxe sur les surfaces commerciales ; **TADM** : taxe additionnelle aux droits de mutation ;

## FOCUS : Les communes percevant la taxe de séjour

Une taxe de séjour peut être instituée par délibération prise par le conseil municipal des communes touristiques, des stations classées de tourisme, des communes littorales, des communes de montagne, des communes qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ainsi que de celles qui réalisent des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels.

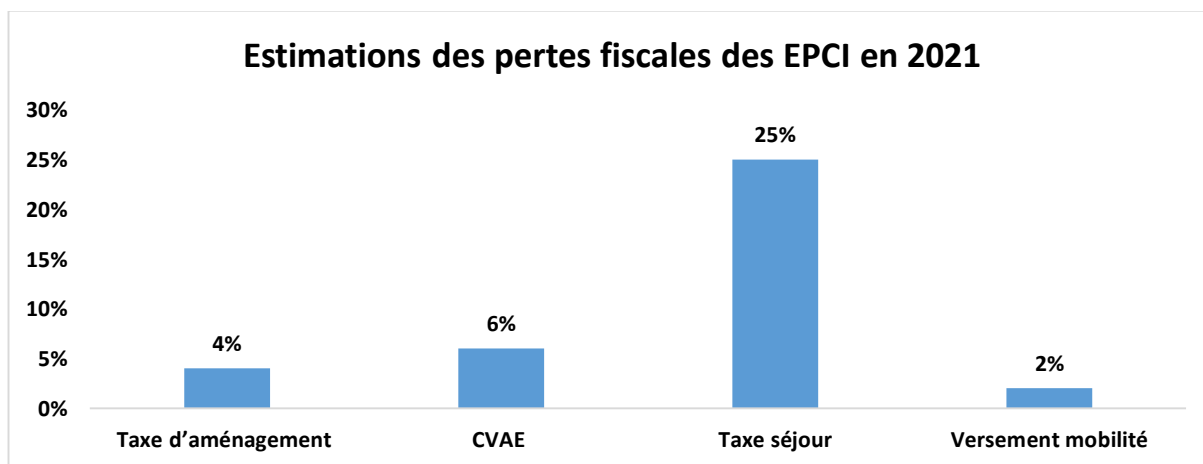
### Intercommunalités

Concernant les intercommunalités à fiscalité propre, les pertes concernent aussi la taxe de séjour avec une baisse comparable à celle enregistrée pour les communes. S'ajoutent des baisses sur le produit du versement mobilité.



### 4.2. Impact de la crise sur les impôts économiques en 2021

La poursuite du confinement sur les premiers mois de l'année 2021 pèse aussi sur le produit de la fiscalité économique.



### Synthèse

Les réponses des collectivités interrogées révèlent une estimation à la baisse du produit d'un certain nombre de taxes perçues par les communes et les EPCI. Ces baisses concernent principalement l'année 2020 mais aussi l'année 2021 en raison de la mécanique du calcul de la contribution économique territoriale (CET) notamment, mais aussi en raison du maintien du confinement en 2021.

## 5. Quelle est la nature des dépenses engagées pour faire face à la crise ?

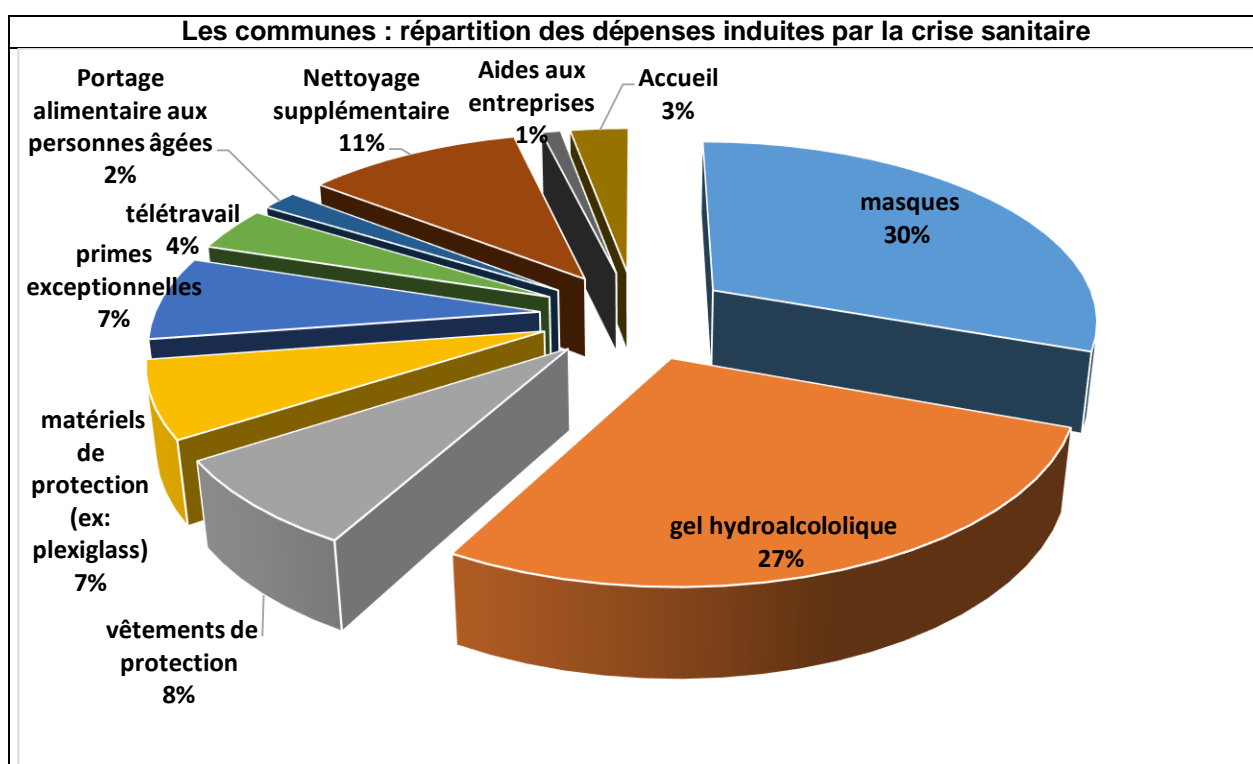
### Communes

S'agissant des communes, la strate de la collectivité n'a que peu d'incidence.

Les dépenses nouvelles sont constituées pour l'essentiel par l'achat de masques (30%) et de gel hydro alcoolique (27%). Viennent ensuite, pour 28 % de ces dépenses nouvelles, l'aménagement des locaux et la sécurité du personnel comme, par exemple, l'acquisition de vêtements de protection, de vitres de protection ou de prestations de désinfection.

Par ailleurs, les agents municipaux ont dû faire face à un surcroît de travail et une augmentation des heures supplémentaires. Les primes exceptionnelles représentent près de 8,5% des dépenses supplémentaires des communes.

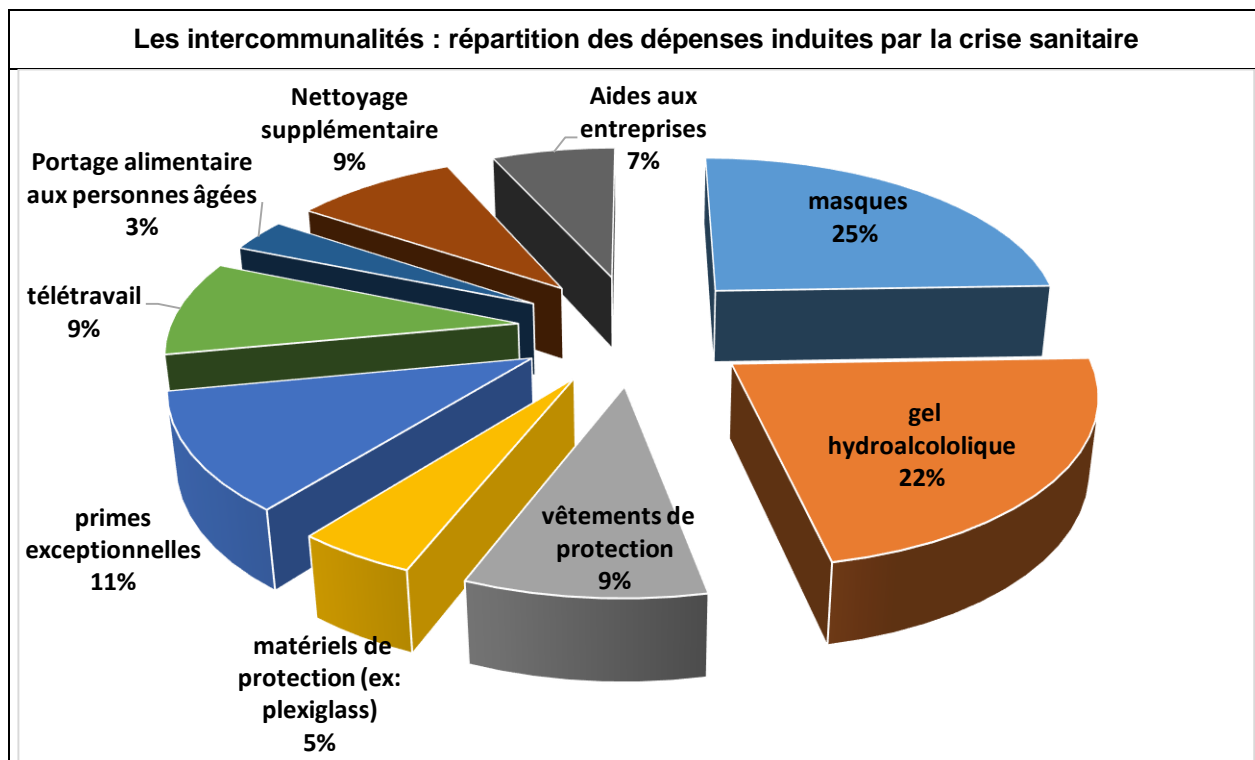
Enfin, la mise en place du télétravail a été plus importante dans les communes de plus de 20 000 habitants. Le télétravail a généré aussi des dépenses supplémentaires pour équiper les personnels par exemple : le coût représente près de 7% des dépenses.





## Intercommunalités

La répartition des coûts pour les intercommunalités est comparable à celle des communes. La principale différence porte essentiellement sur les aides aux entreprises pour environ 7% des dépenses, alors que pour les communes elles représentent environ 1%.



## **Analyse qualitative**

L'analyse qualitative des réponses au questionnaire permet d'identifier les différentes actions mises en place par les ordonnateurs concernant notamment la nature des aides aux entreprises, les modalités de soutien apporté aux associations. Cette analyse permet aussi d'identifier les différentes catégories de dépenses sanitaires et les dépenses de personnel engagées.

- **Les aides aux entreprises**

Les réponses au questionnaire sont riches en exemples illustrant les actions des collectivités pour accompagner leurs entreprises locales au plus fort de la crise sanitaire. Elles attestent des efforts de solidarité et de la capacité d'adaptation de l'action publique locale face aux circonstances exceptionnelles.

### **Soutenir les carnets de commande**

Les soutiens aux professionnels ont souvent été réalisés via la commande publique. De nombreuses collectivités ajoutent que la priorité a été donnée aux entreprises locales. Certaines collectivités ont augmenté leurs avances sur marchés au-delà du seuil des 20 %. Elles ont aussi engagé le paiement sans certification du service fait <sup>3</sup>. Des collectivités ont aussi augmenté leurs contributions d'équilibre pour les délégations de service public (DSP).

Des collectivités ont avancé le calendrier des travaux pour faire travailler des entreprises locales et les délais de paiement ont été réduits. Elles ont aussi accordé des délais plus longs aux entreprises pour le règlement de leurs factures.

D'autres collectivités ont choisi de soutenir leurs commerces par l'achat de denrées alimentaires distribuées ensuite aux habitants, par la distribution de bons d'achats à destination des commerces locaux dont une partie de la valeur est prise en charge par la municipalité, par la mise en place d'opérations de chèques cadeaux, de chéquiers loisirs remis gracieusement aux habitants pour relancer l'activité locale, des bons d'achats à utiliser chez les artisans locaux.

Des commandes groupées de masques ont été réalisées auprès d'entreprises locales. Les contrats ont été maintenus avec les entreprises malgré l'absence d'activité : des contrats de ramassage scolaire ont par exemple été maintenus même pendant la fermeture des écoles.

Enfin, nombre de communes signalent que les aides sont passées par l'intermédiaire de leur EPCI qui a participé et coordonné les aides des communes.

### **Allègement de charges**

Certaines collectivités ont financé la mise en place des nouvelles conditions d'accès aux commerces, imposées par le protocole sanitaire. En coordination avec les associations professionnelles, certaines collectivités ont financé les kits sanitaires à destination des commerçants. Des kits de protection (masque, plastique, gel hydro alcoolique) ont été distribués aux petits commerces notamment.

Les collectivités ont aussi agi par la suppression ou l'allègement des redevances d'occupation du domaine public, et de la redevance spéciale déchets en particulier. Elles ont autorisé une plus large occupation de la voirie sans frais supplémentaires.

Elles ont instauré des exonérations de CFE et de TLPE, des exonérations pour le paiement d'abonnement des marchés forains. Elles ont aussi institué des dégrèvements de droits de place et de loyer au profit des commerces. Les aides aux entreprises locales ont aussi pris la forme d'annulation, de diminution et de remises gracieuses des loyers.

Enfin, des collectivités ont pris en charge les prestations de surveillance de locaux professionnels.

---

<sup>3</sup> La circulaire NOR : ECOE2021907J du 14 août 2020, publiée le 19 août précise « les modalités d'application de l'arrêté du 16 février 2015 fixant les dépenses des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé pouvant être payées sans ordonnancement, sans ordonnancement préalable ou avant service fait »

## **Participation au fond de soutien des entreprises**

Des collectivités ont participé au fond de soutien aux entreprises mis en place par les intercommunalités.

Les collectivités ont enfin apporté leur soutien financier aux dispositifs mis en place au niveau régional comme par exemple le « Fonds de résistance » initié par la Région Grand Est.

### **Soutien aux associations :**

- **Maintien des subventions et remise des loyers**

Pour soutenir financièrement les associations, les collectivités ont budgété des abandons de créances. Des associations ont bénéficié de remises gracieuses de loyers. Des factures, comme par exemple des factures d'électricité, ont été prises en charge pour les locaux mis à disposition.

D'autres collectivités ont choisi de maintenir le montant de toutes les subventions à leur niveau 2019 malgré l'arrêt des activités. Certaines ont mandaté des subventions exceptionnelles. De nombreuses collectivités signalent les dépenses engagées pour compenser les pertes des associations du domaine culturel en raison de l'annulation d'événements. Des subventions supplémentaires ont aussi été versées aux budgets annexes dont l'essentiel des ressources a fortement baissé en raison du confinement (billetteries par exemple).

Un soutien financier a été alloué notamment aux associations en charge de la solidarité, en particulier les associations caritatives et les associations de commerçants. Des mises à disposition de personnel communal et de matériel communal pour les manifestations ont été organisées.

- **Augmentation des moyens**

Des collectivités ont aussi fourni gracieusement des kits de protection aux personnels. Elles ont financé la fourniture des produits nécessaires à la désinfection des locaux à disposition des associations (ex : vestiaires dédiés aux locaux sportifs).

Des collectivités ont attribué des locaux plus grands pour permettre le maintien des activités dans le respect du protocole sanitaire et elles ont mis à disposition le personnel communal. Elles ont aussi engagé des travaux de mise aux normes des salles pour les mettre à disposition des associations et les soutenir dans la mise en place des nouvelles normes sanitaires. Elles ont financé la désinfection des bâtiments occupés par les associations afin de les aider à respecter le protocole sanitaire et permettre aux associations de théâtre d'organiser leurs répétitions sans public.

### **Dépenses sanitaires**

Ces dépenses concernent l'achat de produits désinfectants virucides, de produits d'entretien supplémentaires, l'achat de blouses, de sur-blouses, de coiffes, de gants, sur-chaussures, de gel, de thermomètres, d'essuie-mains supplémentaires pour les bâtiments publics et l'achat de nouvelles machines à laver.

Des collectivités ont pris en charge la réalisation de tests PCR même si la compétence santé appartient à l'Etat.

Pour respecter les protocoles de désinfection, il a fallu aussi prévoir le nettoyage exceptionnel de chantiers et des bâtiments. Les bureaux d'accueil ont été réaménagés occasionnant ainsi des dépenses supplémentaires, comme par exemple le réaménagement des vestiaires du personnel.

- **Logistique**

Une logistique sanitaire a été mise en place, comprenant le nettoyage du mobilier public comme les abribus, la désinfection des aires de jeux et de certains bâtiments communaux. La désinfection des rues a été organisée.

Le respect du protocole sanitaire a aussi nécessité l'aménagement des espaces : communs, cours de récréation, équipement sportifs. Le respect des nouvelles normes sanitaires et de la distanciation sociale notamment, a nécessité l'achat de mobiliers scolaires supplémentaires et de nouvelles tables et bureaux individuels. Les collectivités ont aussi financé la mise en place de systèmes de guidage du public pour assurer la sécurité sanitaire du marché hebdomadaire et des déplacements du public : c'est par exemple l'achat de panneaux indiquant les consignes et le sens de circulation dans les établissements. Les dépenses ont été engagées pour l'achat de vitres de protection, de distributeurs de gel.

Des dépenses de communication ont aussi été réalisées, comme par exemple des documents d'information distribués directement dans les boîtes aux lettres. Pour permettre les échanges, des logiciels de paiement en ligne, des solutions de visioconférence ont été mis en place.

### **Dépenses de personnel**

- **Renforcement des effectifs**

Les élus signalent l'embauche de personnel, notamment pour faire respecter les protocoles sanitaires dans les écoles, à la cantine et à l'accueil périscolaire. Des dépenses ont aussi été engagées afin d'ouvrir des classes supplémentaires et continuer d'accueillir les enfants à l'école en respectant la distanciation.

Des dépenses de personnel supplémentaires ont été nécessaires pour remplacer le personnel vulnérable au COVID ou placé à l'isolement.

Les effectifs ont été renforcés pour améliorer l'accueil des sans domicile fixe.

- **Augmentation des rémunérations : primes et heures supplémentaires**

Le renforcement des équipes a été rendu nécessaire par les impératifs de désinfection pendant la pause déjeuner (exemple : désinfection des classes entre chaque service). Des dépenses supplémentaires résultent de l'augmentation du nombre d'heures travaillées des Atsem, du personnel chargé de l'entretien des locaux, du personnel d'accueil dans les écoles notamment.

Les collectivités signalent aussi le paiement d'heures supplémentaires pour l'augmentation du nombre de services au restaurant scolaire. Des primes ont aussi été attribuées aux personnels des EHPAD.

### **Soutien aux habitants**

Au-delà des achats et de la distribution de masques et de gel hydro-alcooliques pour la population, les collectivités du bloc communal ont mis en place les actions suivantes :

- **L'organisation d'un service public à distance**

Les élus signalent des frais de fonctionnement plus importants pour maintenir le service public à distance. Des tablettes mobiles ont ainsi été fournies aux écoles pour permettre la continuité pédagogique. De nouvelles modalités de l'organisation scolaire ont souvent nécessité d'envoyer et « d'imprimer les devoirs pour les enfants du village ».

Des collectivités ont organisé le prêt d'outil informatique (scolaire).

Certaines ont aussi mise en place « un drive pour les adhérents de la bibliothèque ».

Pendant la fermeture des déchetteries, des collectivités ont dû aussi prendre directement en charge le ramassage des déchets, certaines mettant en place un espace de décharge pour espaces verts.

- **Soutien aux habitants en situation de fragilité**

Des tournées de veilles sanitaires ont été mises en place avec par exemple des tournées de la police municipale sur les points de rencontres.

Les collectivités signalent l'extension importante voire le doublement du service de portage à domicile. Certaines d'entre elles ont organisé le portage de courses, le portage alimentaire aux personnes âgées, de devoirs scolaires aux jeunes, de médicaments. Pour les seniors, les collectivités ont organisé, en coordination avec les commerces et les agriculteurs, la livraison de produits locaux sur demande et mis en place des systèmes de commande et de retrait de produits en centre bourg. Des commandes groupées auprès des producteurs locaux ont également été mises en place. Dans ce cadre, les collectivités ont mis à disposition des locaux pour organiser le dépôt alimentaire dans le respect des nouvelles normes sanitaires.

Des actions ont été organisées avec les artisans et commerçants pouvant passer à domicile.

Des personnels ont aussi été mobilisés pour des visites auprès des personnes à risque. Des appels téléphoniques réguliers hebdomadaires ont été mis en place. Des veilles téléphoniques ont été organisées auprès des personnes vulnérables pour veiller à leur fournir les produits de première nécessité. Des cellules de crise ont été créées pour garder le contact avec les personnes âgées. De nouvelles dépenses de transport des personnes âgées ont aussi été engagées.

Des dépenses ont été engagées pour financer des aides au paiement des loyers, au règlement des factures de gaz et d'électricité.

Des collectivités ont instauré la gratuité du stationnement, de la restauration scolaire et des ALSH (accueil de loisirs sans hébergement), et de la garderie du début du confinement jusqu'à la fin de l'année scolaire 2019/2020.

Enfin, des dispositifs d'aide aux démarches administratives ont été développés.

Pour soutenir les habitants en difficulté, les collectivités ont pris en charge la prolongation par exemple des durées de l'aide alimentaire, la distribution des bons alimentaires à toutes les familles ayant des enfants en primaire et aux personnes âgées ; des colis ont été envoyés aux personnes isolées, des bons d'action sociale ont été distribués aux plus démunis.

### **Achat par l'intercommunalité ou le département**

Le même type de dépenses a été engagé par les intercommunalités. Des actions ont aussi été organisées avec le département comme l'achat et la fourniture des masques par exemple.

### **Synthèse**

La période exceptionnelle de crise sanitaire, économique et sociale a mobilisé l'ensemble des collectivités du bloc communal. Elles se sont engagées pour assurer la continuité des services publics locaux, soutenir les populations les plus vulnérables et les acteurs économiques locaux en difficulté. Dès le début du premier confinement, elles ont multiplié les initiatives et mobilisé leurs ressources pour protéger leurs concitoyens, développer de nouvelles solidarités, maintenir les services publics et soutenir les tissus économiques et associatifs locaux.

Les communes et leurs groupements ont ainsi dû faire face à des dépenses supplémentaires importantes pour assurer la sécurité des citoyens. La taille de la collectivité n'a que très peu d'influence sur la répartition des dépenses, si ce n'est l'aide économique qui a été portée principalement par les EPCI.

Concernant l'aide aux entreprises locales, des abandons ou réduction de loyers ont été accordées pour les entreprises et les associations quand la collectivité est bailleuse. Les intercommunalités ont globalement abondé les fonds régionaux qui interviennent en général sous forme d'avances remboursables. Certaines collectivités ont augmenté le montant de leurs avances sur marchés porté au-delà des 20%. Des réductions de redevances et des suspensions ou annulation de loyers ont été accordées.

Les collectivités ont enfin mis en place des actions particulières pour soutenir les associations ainsi que les populations les plus fragiles.

## 6. Quel est l'impact de la crise sur l'évolution des dépenses de fonctionnement en 2020 ?

Il s'agit d'évaluer l'impact de la crise sur les dépenses hors économies réalisées en raison de la fermeture des services.

### Communes

Pour les communes, les modifications budgétaires induites par la crise sanitaire ont généré une augmentation brute de 5% en moyenne par rapport aux prévisions initiales en 2020.

### Intercommunalités

L'impact est relativement équivalent à celui des communes : il est de l'ordre de +4% pour les EPCI.

#### Synthèse

L'impact de la crise sanitaire reste non négligeable pour l'ensemble des collectivités du bloc communal avec un différentiel compris entre 4 % et 5% en moyenne pour l'ensemble des collectivités du bloc communal.

## 7. Quelle sera l'évolution de vos charges de personnel en 2020 ?

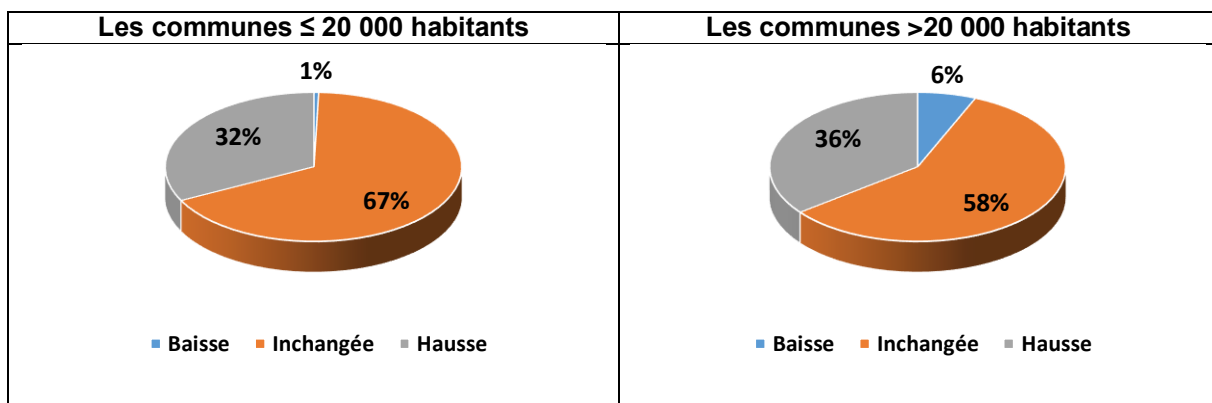
Deux phénomènes contraires ont pesé sur l'évolution des dépenses de personnel :

- une augmentation induite par la rémunération de personnel supplémentaire notamment dans les écoles et pour la désinfection des locaux communaux et intercommunaux ou encore par le versement de primes exceptionnelles,
- des économies ont été réalisées sur certains postes tels que les frais de déplacement, de restauration ou de formation. S'ajoutent le non recours aux contrats saisonniers, la non-reconduction de certains contrats (exemple : contrats aidés) ou la suppression de vacations dans les équipements fermés au public.

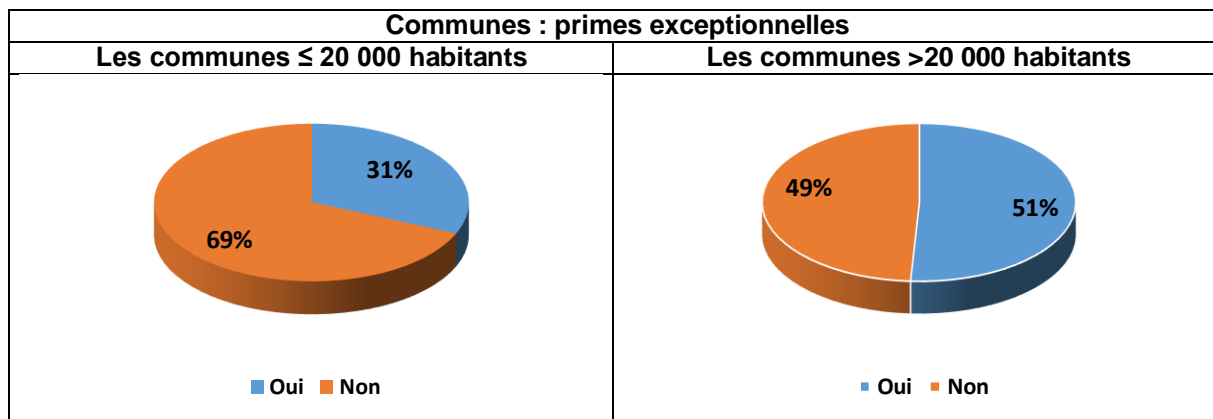
### Communes

Les deux tiers des communes estiment qu'au total, leurs dépenses de personnel resteront inchangées. Un tiers estime ces dépenses à la hausse.

Au total, c'est donc une tendance au maintien du niveau de dépenses, une hausse étant cependant enregistrée pour environ un tiers des communes.

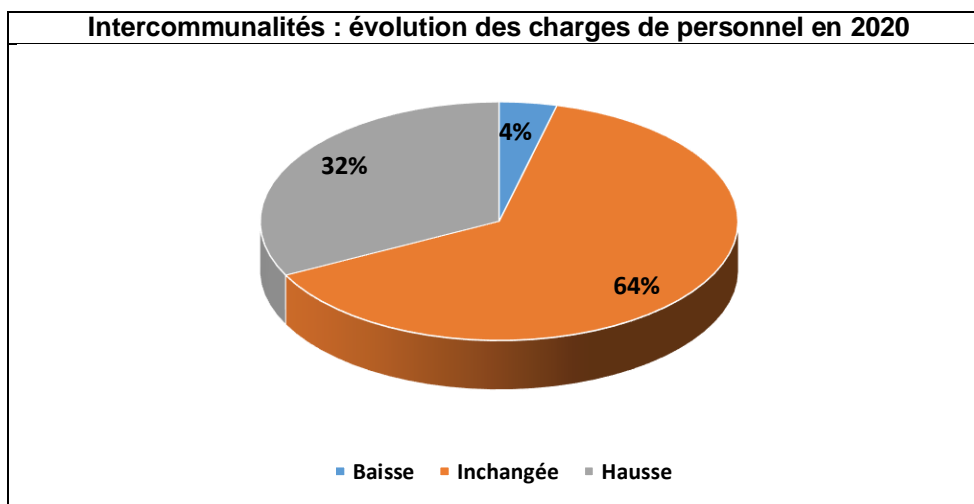


À noter que les communes jusqu'à 20 000 habitants sont moins souvent concernées par les versements des primes exceptionnelles « Covid ». Beaucoup de petites communes font en effet état de leur faible surface financière leur interdisant l'attribution de celles-ci à leurs agents territoriaux. Au total, la moitié environ des communes de plus de 20 000 habitants ont versé ces primes, contre un tiers pour les communes de 20 000 habitants et moins :

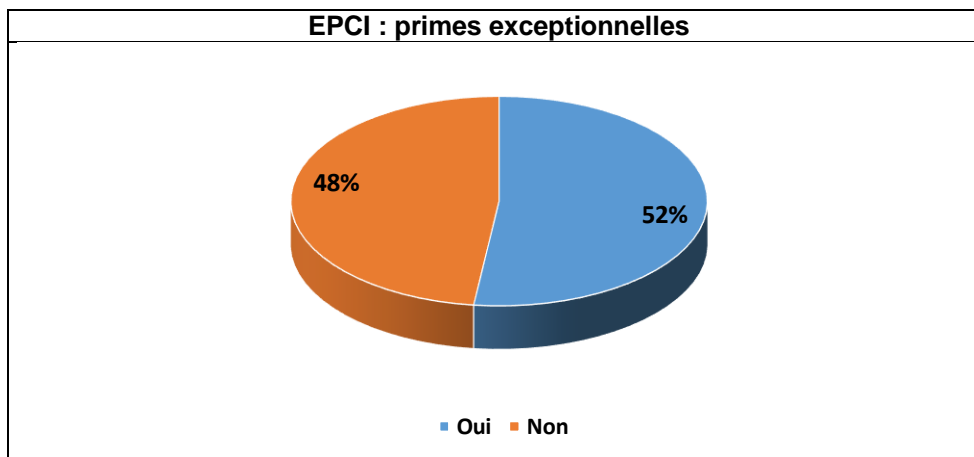


### Intercommunalités

64% des intercommunalités estiment leurs charges de personnel inchangées pour 2020 et un tiers d'entre elles signalent une hausse.



Environ 50% des intercommunalités ont versé une prime à leurs agents (exemple : agents des services de la collecte des déchets ménagers, de la petite enfance, etc.).



## **Synthèse**

Globalement, l'impact de la crise sanitaire devrait être limité sur les dépenses de personnel. Ces évolutions au niveau national cachent cependant aussi des hausses plus importantes pour environ un tiers des collectivités du bloc communal.

La taille de la collectivité influe sur l'évolution des dépenses de personnel et plus particulièrement sur le versement des primes exceptionnelles par exemple : plus la collectivité est importante et plus elle a versé ces primes.



## 8. Quelles sont les mesures fiscales et tarifaires envisagées pour le budget 2020 et/ou 2021 ?

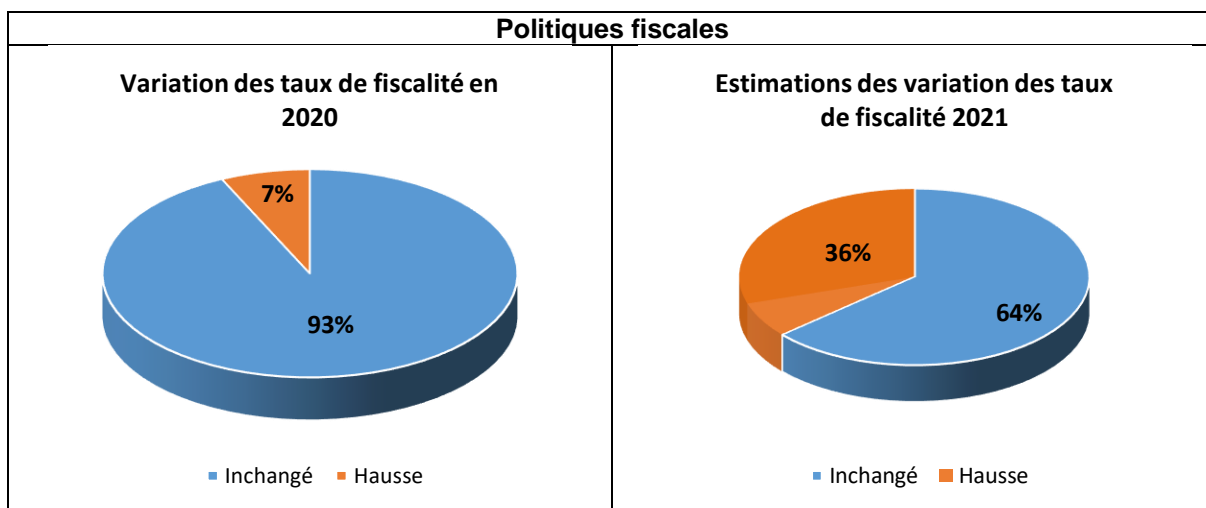
En 2020 et 2021, les collectivités du bloc communal supportent la fermeture de services publics payants (piscines, transports, etc.) dont les charges fixes subsistent. Dans le même temps, des remises de fiscalité locale sont accordées : pour soutenir le tissu économique local, les communes et intercommunalités ont voté des exonérations et des abattements en faveur des entreprises locales. Les années 2021 et 2022 devraient en outre enregistrer les effets de l'affaissement économique de 2020 sur le produit de la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises notamment.

### Communes

#### ➤ La fiscalité

La plupart des communes de France ont décidé en 2020 de stabiliser leur taux de fiscalité. Ainsi en 2020, 93% des communes disent avoir des taux inchangés contre 7% en hausse.

La tendance évolue cependant en 2021. Les réponses à l'enquête indiquent que plus du tiers des communes envisagent une augmentation de la fiscalité. La hausse envisagée porte essentiellement sur le foncier bâti, une des dernières ressources fiscale d'importance sur laquelle les collectivités gardent une marge de manœuvre.



Certaines collectivités font part aussi de leurs difficultés à réaliser des études prospectives fiscales en raison des incertitudes concentrées sur l'année 2021 qui cumule en effet l'entrée en vigueur de la suppression totale de la taxe d'habitation, la suppression d'impôts économiques et la nationalisation des taxes sur l'électricité. Cette incertitude est renforcée par la crise économique et sociale qui perdure.

#### ➤ Les abattements et exonérations de fiscalité

##### **FOCUS sur les allègements de fiscalité locale**

*Pour mémoire, la fiscalité locale peut faire l'objet d'allègements pour les contribuables (ménages ou entreprises). Ces allègements sont décidés généralement afin de garantir une politique sociale ou d'encourager un aménagement du territoire.*

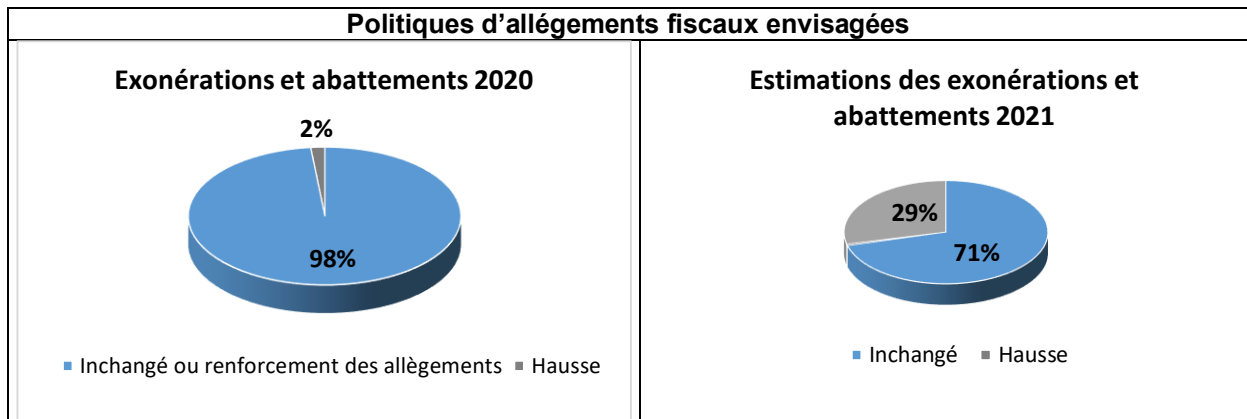
*Lorsque le législateur impose ces allègements de fiscalité locale, ceux-ci sont généralement compensés mais ces compensations financières instaurées engendrent, dans la plupart des cas, un manque à gagner pour le budget des collectivités locales.*

Les allègements peuvent être liés à des décisions des collectivités locales (abattements<sup>4</sup> ou exonérations<sup>5</sup> facultatives).

<sup>4</sup> Un **abattement** est une mesure fiscale qui vient réduire la valeur locative des biens imposables et entraîne de fait une diminution de l'assiette fiscale et donc du produit acquitté par le contribuable.

<sup>5</sup> Une **mesure d'exonération** consiste à placer en totalité ou en partie une base imposable hors du champ de l'imposition. A la différence des dégrèvements, ces exonérations diminuent les bases imposables sur lesquelles les collectivités locales agissent.

En 2020, seules 2% ont réduit les abattements et exonérations. La grande majorité des collectivités locales ont maintenu ou renforcé leurs politiques d'abattements et d'exonérations. En 2021, les réponses à l'enquête laissent présager une réduction des politiques d'allègements : alors que la quasi-totalité des communes ont renforcé et maintenu leur politique d'allègements en 2020, cette proportion tombe à 71% des communes indiquant maintenir les allègements institués en 2020. Un tiers des collectivités envisagent ainsi de réduire les exonérations et abattements en 2021.



➤ **Les politiques tarifaires**

Pour mémoire, les tarifs communaux font généralement l'objet en fin d'année N pour l'année N+1, d'une délibération particulière du conseil municipal qui définitif les variations des tarifs à la hausse ou à la baisse.

En 2020, 90% des communes interrogées annoncent une politique tarifaire inchangée.

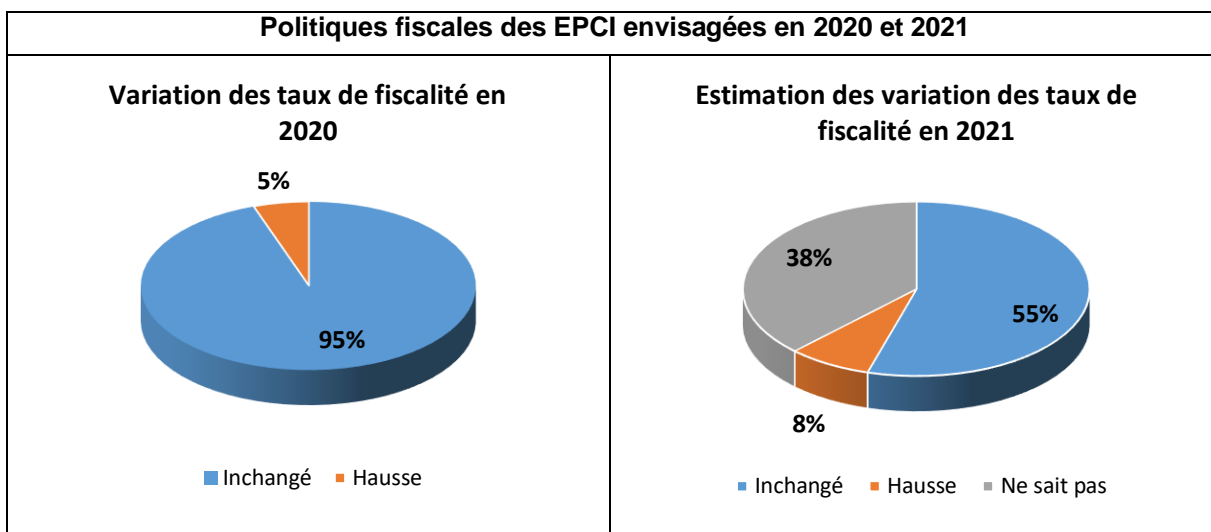
En 2021, cette proportion tombe à 57% et 8% des communes envisagent une augmentation de leurs tarifs. Une forte incertitude demeure sur les variations de tarifs en 2021, 34% des répondants indiquant ne pas avoir encore décidé.

Tarifs 2021	répartition des communes en %	Estimation des variations des tarifs en %
Baisse	1%	17%
Inchangé	57%	
Hausse	8%	10%
Ne sait pas	34%	

## Intercommunalités

### ➤ La fiscalité

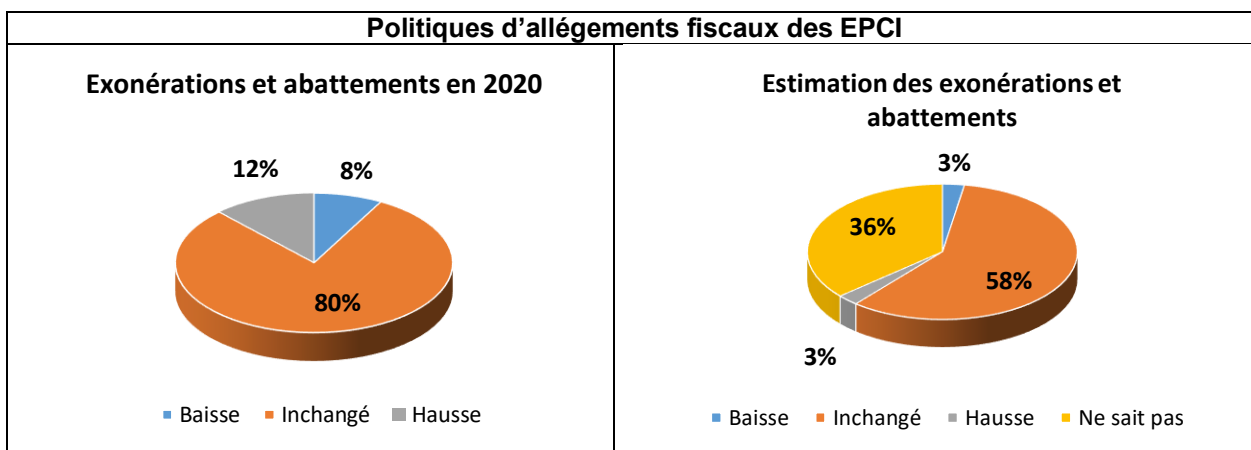
Les conseils communautaires de la plupart des EPCI ont décidé en 2020 de stabiliser leur taux de fiscalité. Ainsi en 2020, 95% des groupements disent ne pas envisager de hausse de la fiscalité. En 2021, cette proportion tombe à la moitié environ des groupements.



### ➤ Les dégrèvements<sup>6</sup>, abattements et exonérations de fiscalité

En 2020, les politiques de dégrèvements, d'abattements et d'exonérations fiscales ont été pour 80% des intercommunalités inchangées. 12% ont décidé de les renforcer.

En 2021, la proportion des EPCI qui maintiennent leurs allègements de fiscalité se réduit et représente environ 58% des EPCI contre 80% en 2021



<sup>6</sup> Les dégrèvements résultent d'une disposition législative qui diminue totalement ou partiellement le montant de l'impôt dû par le contribuable. Les dégrèvements peuvent également constituer une correction technique, afin de corriger une erreur d'imposition. Dans le cadre d'un dégrèvement, l'État se substitue au contribuable, le montant versé est proportionnel au taux adopté par la collectivité.

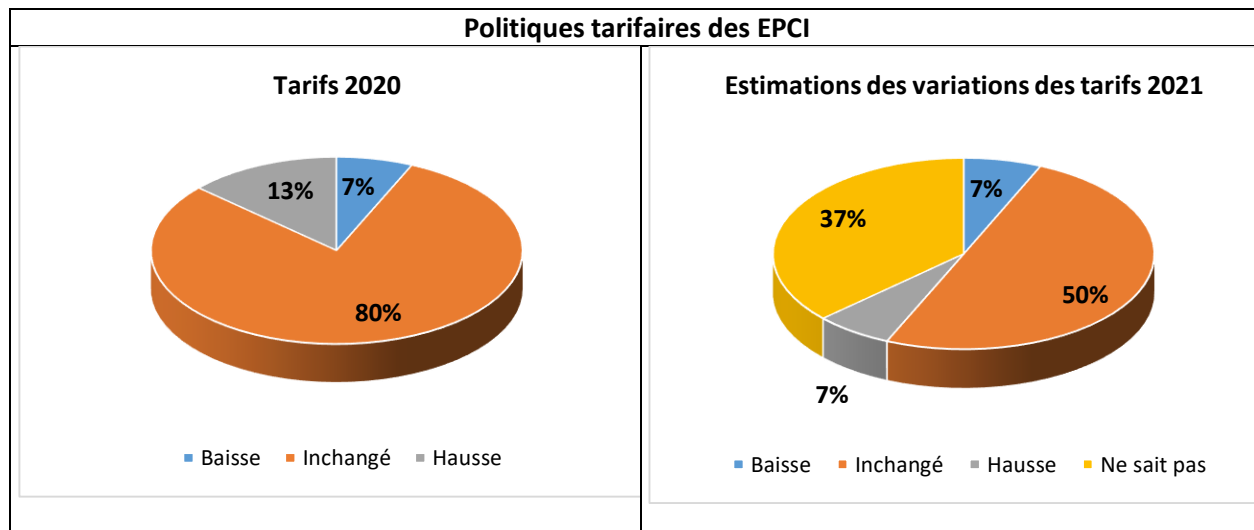
## ➤ Les politiques tarifaires

Les services proposés par les EPCI entrant dans le champ social, sportif, culturel et des loisirs ont également été interrompus au cours des périodes de confinement, entraînant une baisse des produits payés par les usagers, mais aussi une baisse de certains coûts.

80% des intercommunalités interrogées annoncent une politique tarifaire inchangée en 2020. Ainsi peu de variations des tarifs à la baisse ou à la hausse sont à noter. Seules 13% ont augmenté leurs tarifs.

Au-delà, certains EPCI ont également fait le choix de suspendre les loyers de leurs locaux commerciaux.

Si 80% des EPCI ont choisi de ne pas augmenter leurs tarifs en 2020, cette proportion tombe à environ la moitié en 2021. La tendance est donc à un relèvement des tarifs en 2021 par rapport à 2020.



## Synthèse

La politique fiscale des communes et EPCI ainsi que la politique tarifaire évolue entre 2020 et 2021, la proportion des communes et des EPCI prévoyant une augmentation étant plus importante en 2021 qu'en 2020. Il en est de même pour les abattements et dégrèvements.

Les collectivités font part aussi de leurs difficultés à réaliser des études prospectives fiscales en raison des incertitudes concentrées sur l'année 2021 qui cumule l'entrée en vigueur de la suppression totale de la taxe d'habitation et la suppression d'impôts économiques. Sont aussi évoquées les baisses de DGF. Ces incertitudes sont renforcées par la crise économique et sociale qui perdure.

La hausse envisagée en 2021 porte sur les tarifs mais aussi essentiellement sur le foncier bâti, une des dernières ressources fiscale d'importance sur laquelle les collectivités gardent une marge de manœuvre.

## 9. Quel est l'impact de la crise sanitaire sur vos dépenses d'investissement 2020 ?

Les collectivités du secteur communal ont une part prépondérante dans l'investissement public. Les tendances qu'elles envisagent dans ce domaine conditionnent ainsi l'ensemble des évolutions de l'investissement public local. Les résultats de l'enquête identifient notamment les communes de 20 000 habitants et moins qui portent 64% des investissements des communes.

### a) 2020 : maintien des prévisions d'investissement et décalage sur 2021

La crise sanitaire ayant retardé l'élection du maire et du président d'EPCI, et par suite le vote des budgets primitifs, le lancement des programmes d'investissement a été retardé.

En outre, en raison des confinements, certaines entreprises choisies pour les travaux ont rencontré des difficultés pour respecter leur planning et n'ont pu réaliser les travaux commandés. En 2020, les collectivités du bloc communal évoquent ainsi des difficultés à poursuivre leurs travaux d'investissement en raison des disponibilités réduites des entreprises et des problèmes d'approvisionnement de leurs fournisseurs.

### Communes

Plus de 70% des communes de 20 000 habitants et moins prévoient le maintien des projets, quitte à les décaler sur les années suivantes. Plus de 20% indiquent cependant une baisse.

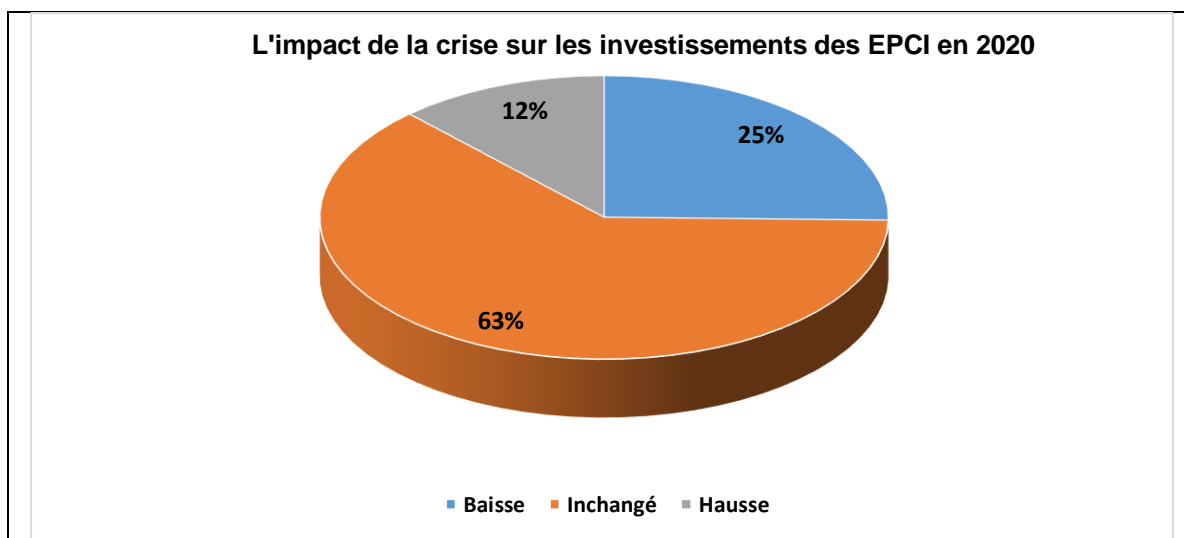
60% des communes de plus de 20 000 habitants prévoient aussi le maintien de leurs prévisions décalés sur 2021. Un tiers d'entre elles indiquent cependant une révision de leurs prévisions à la baisse dès 2020.

L'impact de la crise sur les investissements des communes en 2020	
Communes < 20 000 habitants	Communes > 20 000 habitants
<p>■ En baisse ■ Inchangé ■ En hausse</p>	<p>■ En baisse ■ Inchangé ■ En hausse</p>
<p><b>Variation des investissements par rapport aux prévisions</b></p> <p>21% des communes prévoient une baisse</p> <p>71% des communes envisagent le maintien de leurs prévisions d'investissement</p> <p>8% des communes envisagent hausse</p>	<p><b>Variation des investissements par rapport aux prévisions</b></p> <p>31% des communes envisagent une baisse</p> <p>60% des communes envisagent le maintien de leurs prévisions d'investissement</p> <p>9% des communes envisagent une hausse</p>

Les secteurs les plus touchés par les reports et/ou les modifications des projets d'investissement sont les travaux sur le domaine routier, les travaux de rénovation des bâtiments communaux, le secteur du tourisme, les travaux sur les équipements sportifs, ainsi que les travaux touchant à l'amélioration des réseaux d'eau et d'assainissement.

## Les intercommunalités

S'agissant des intercommunalités, 63% maintiennent leurs projets d'investissement quitte à les décaler sur les années suivantes et 25% envisagent une baisse en 2020. C'est donc un résultat proche de ceux des communes. Un quart d'entre elles envisagent cependant une révision à la baisse de leurs investissements

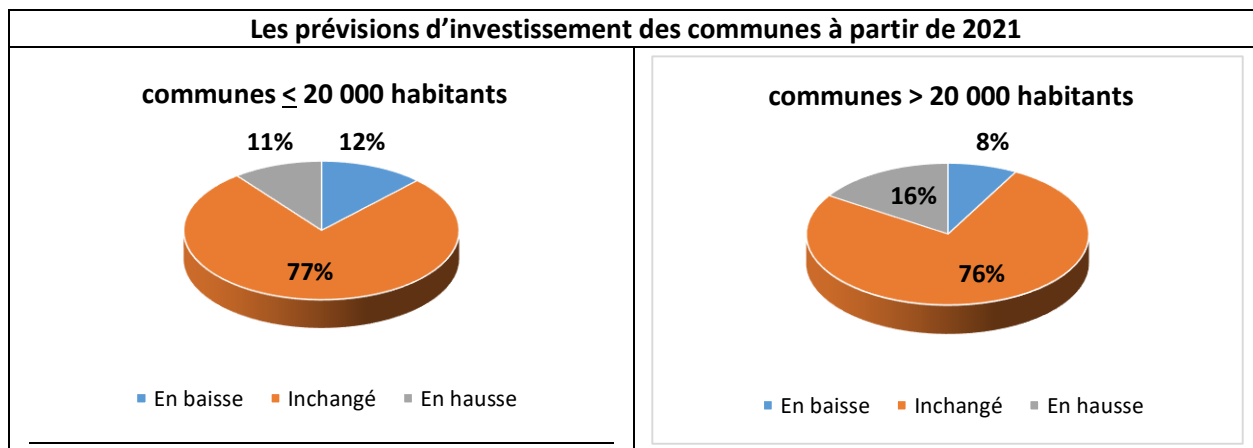


Les secteurs les plus touchés par des anticipations à la baisse des investissements sont principalement les travaux sur la voirie, les travaux sur les bâtiments intercommunaux et la rénovation des logements locatifs.

**b) 2021 : maintenir les prévisions d'investissement pour soutenir la relance**

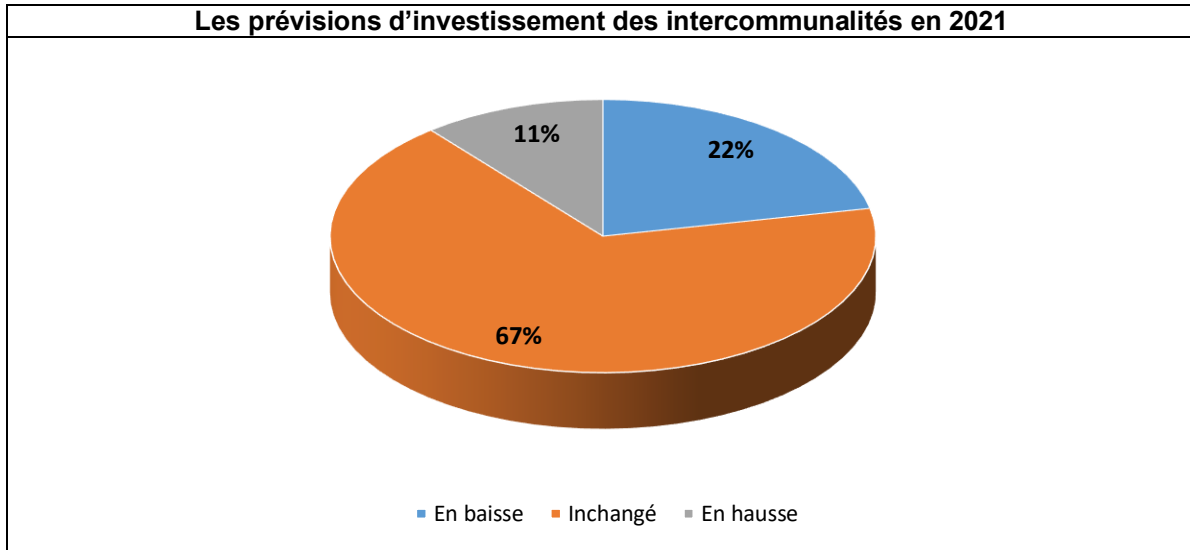
**Communes**

Les communes prévoient en majorité de maintenir leurs prévisions d'investissement. Ainsi, les trois quarts des communes maintiennent leurs prévisions à partir de 2021. 12% des communes de moins de 20 000 habitants prévoient une révision à la baisse de leurs programmes d'investissement. Pour les communes de 20 000 habitants et plus, seuls 8% d'entre elles envisagent une baisse.



## **Intercommunalités**

Plus des deux tiers des intercommunalités prévoient le maintien de leur prévisions d'investissement en 2021. Ces intercommunalités sont cependant plus nombreuses que les communes à envisager des baisses : 22% d'entre elles anticipent une réduction de leurs investissements. Seules 10% envisagent des hausses de leurs investissements par rapport à leurs prévisions.



### **Synthèse**

Sur l'année 2020, les investissements n'ont pu être réalisés selon le calendrier prévu et l'enquête révèle ainsi une baisse de l'investissement local estimé à 10% environ pour les communes et intercommunalités.

Les communes et intercommunalité ont cependant majoritairement prévu de maintenir leurs projets et de décaler la réalisation de leurs investissements 2020 à 2021.

À noter cependant que les communes et intercommunalités annoncent que des arbitrages devront être opérés au regard de la baisse prévisionnelle des ressources fiscales et de la baisse du produit du versement transport. En effet, la majorité des recettes fiscales dites de flux, prenant en compte avec une année de retard l'impact de la crise en 2020 auront un impact sur les budgets en 2021.

En outre, la pandémie est à l'origine de nouvelles contraintes et obligations en termes d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail, et continue de générer des surcoûts importants d'exécution des marchés publics.

Cependant, pour 2021, la tendance est globalement au maintien des projets, les collectivités indiquant qu'il est nécessaire de participer à la relance pour soutenir leur territoire. Cette tendance est d'ailleurs la suite logique de l'engagement du bloc communal en 2020 pour soutenir le tissu économique local par diverses aides à la population et aux entreprises locales.



## **CONCLUSION**

**Les collectivités ont fait preuve de leur capacité à réagir face à la crise sanitaire. Elles se sont mobilisées pour assurer le premier niveau de solidarité aux habitants, au secteur associatif et aux entreprises locales. La crise économique générée par la crise sanitaire a donc eu un fort impact sur le fonctionnement des collectivités locales. Des dépenses supplémentaires ont été engagées pour faire face aux besoins des habitants et des entreprises : ces dépenses ajoutées à la perte de recettes sont évaluées par l'AMF à environ 6Md€ sur 3 ans.**

**Concernant l'investissement, 2020, première année de mandat, est traditionnellement une année de baisse de l'investissement par rapport à l'année précédente. Toutefois, la baisse de plus de 10% indiquée est près de deux fois supérieure à une baisse enregistrée lors d'une première année de mandat. Cette baisse de l'investissement en 2020 est ainsi proche de la baisse enregistrée en 2014, première année de baisse des dotations**

**En 2021, les collectivités envisagent d'actionner le levier fiscal, avec notamment une augmentation des taux sur le foncier bâti. Elles indiquent aussi manquer de visibilité dans cette période où la réforme fiscale avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, de 3,4Md€ d'impôts économiques s'ajoute aux bouleversements apportés par la crise sanitaire. Cette incertitude peut avoir pour conséquence de retarder la mise en œuvre des projets.**

**Cependant, malgré les difficultés rencontrées et le maintien de nouvelles normes sanitaires contraignantes, la majorité des collectivités interrogées font part de leur volonté de poursuivre leur soutien à la population et à l'économie. Elles font part de leur intention de poursuivre le soutien à la reprise et de maintenir leurs prévisions d'investissement.**