



N° 4195

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* (n° 4090),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 36

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Rapporteurs spéciaux : MM. JEAN-RENÉ CAZENEUVE ET CHRISTOPHE JERRETIE

Députés

SOMMAIRE

	Page
SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS	7
RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	9
PREMIÈRE PARTIE : REVUE DES DÉPENSES	11
I. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES DE SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	15
1. Trois concours exceptionnels de l'État pour soutenir les collectivités territoriales à l'épreuve de la crise économiques sanitaire	15
a. Le périmètre de la mise en réserve inclut toujours les dotations de décentralisation	15
b. Les autorisations d'engagement sur les dotations d'investissements ont été exécutées en totalité	16
c. Trois mesures exceptionnelles en réponse à la crise économique et sanitaire ont contribué à la hausse des dépenses	18
2. Un soutien affirmé aux collectivités touchées par les intempéries de 2020	18
3. Le recul des recettes de fiscalité directe locale fait basculer dans le négatif le solde du compte d'avances aux collectivités territoriales	19
a. Les reversements mensuels d'impôts locaux	19
b. Les avances remboursables de DMTO en soutien aux départements et aux autres collectivités	22
c. Les avances de trésorerie aux collectivités en difficulté	23
4. Des indicateurs de performance stables, une maquette incomplète	23
a. Les indicateurs de la mission RCT	23
b. Les indicateurs du compte d'avances	24
II. LES RESTES À PAYER SUR LA MISSION ATTEIGNENT DÉSORMAIS 5 MILLIARDS D'EUROS	25
1. Une consommation très différenciée en AE et en CP depuis la montée en puissance des dotations d'investissement conduit à un niveau élevé de restes à payer	25
2. La DSIL exceptionnelle contribue à accentuer l'incertitude concernant l'horizon d'absorption des restes à payer	27

SECONDE PARTIE - THÈME D'ÉVALUATION : LES MESURES DE SOUTIEN EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PRISES DANS LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES POUR 2020	31
I. ÉTAT DES LIEUX : LA CRISE SANITAIRE A FRAGILISÉ LES FINANCES LOCALES MAIS DANS UNE MOINDRE PROPORTION QU'ANTICIPÉ	32
1. Dans leur ensemble, les collectivités territoriales ont abordé l'année 2020 dans une situation financière favorable	32
2. Les conséquences de la crise sanitaire ont été moins sévères qu'attendues pour les collectivités territoriales dans leur ensemble	34
a. En première approche, la crainte d'importantes pertes de recettes pour les collectivités locales	34
b. Le rapport Cazeneuve de juillet 2020 : un jalon de milieu d'année pour une première évaluation des pertes de recettes	36
c. Sans présager de 2021, l'année 2020 a été globalement moins compliquée qu'anticipée	37
II. LES MESURES PRISES EN FAVEUR DU BLOC COMMUNAL	38
A. LE DÉGRÈVEMENT EXCEPTIONNEL DE COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES POUR LA TAXATION SUR 2020	38
1. Un dispositif ciblant les entreprises des secteurs d'activité les plus touchés par la crise sanitaire	38
2. Les EPCI à fiscalité propre ont été très nombreux à mettre en œuvre le dégrèvement de CFE	40
B. LE PSR AU PROFIT DES COMMUNES ET DES EPCI CONFRONTÉS À DES PERTES DE RECETTES DU FAIT DE LA CRISE SANITAIRE	41
1. Un « filet de sécurité » pour les collectivités les plus impactées	41
2. Une concentration des aides sur les petites communes touristiques et un coût final largement inférieur aux estimations initiales	43
3. Un dispositif prolongé en 2021	44
C. L'EXONÉRATION TEMPORAIRE DE LA TAXE DE SÉJOUR	45
1. Un dispositif simple destiné à faire revenir les touristes	45
2. Très peu de collectivités ont mis en œuvre l'exonération temporaire de la taxe de séjour	46
D. LA DSIL EXCEPTIONNELLE : UN MILLIARD D'EUROS POUR ACCOMPAGNER RAPIDEMENT ET MASSIVEMENT LES PROJETS DES COMMUNES	47
1. La fongibilité de la DSIL et de la DETR en 2020	47
2. La DSIL exceptionnelle : un milliard d'euros qui seront effectivement consommés en douze mois	48
3. Une consommation de la DSIL « exceptionnelle » supérieure à celle de la DSIL « classique »	49

III. LES MESURES PRISES EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS	52
A. LA BONNE TENUE DES DMTO EN 2020 A CONDUIT À UNE FAIBLE CONSOMMATION DES AVANCES REMBOURSABLES	52
1. La crainte d'un fort recul des DMTO est apparue dès le premier confinement	52
2. Une aide massive de 2,7 milliards d'euros pour les départements sous la forme d'avances remboursables	54
3. Les deux-tiers des départements ont perçu plus de DMTO en 2020 qu'en 2019... ..	55
a. Le nombre de départements éligibles sera finalement beaucoup plus faible qu'attendu.....	55
b. ... car 95 % d'entre eux ont perçu plus de DMTO en 2020 qu'en 2018	57
B. UN RÉARMEMENT DU FONDS DE STABILISATION DES DÉPARTEMENTS RENDU NÉCESSAIRE PAR LA DYNAMIQUE DES AIS	59
1. Un dispositif de facture récente qui devait pourtant disparaître en 2021	59
2. Dix-huit départements vont bénéficier des crédits du fonds de stabilisation.....	61
C. LE PSR AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES ET DE LA CORSE DESTINÉ À COMPENSER LA PERTE DE CERTAINES RECETTES	62
D. LE REMBOURSEMENT DES MASQUES AUX COLLECTIVITÉS : UN COÛT SUPÉRIEUR AUX ESTIMATIONS ET UNE GESTION AU FIL DE L'EAU	65
1. Un dispositif de remboursement opportun mais qui apparaît relativement improvisé et fort coûteux	65
2. Le financement de la mesure nécessitera encore des ouvertures de crédits en 2021	66
EXAMEN EN COMMISSION	69
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	71
SOURCES UTILISÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	73

SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

L'exécution des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* en 2020 est marquée par la mise en œuvre de **deux mesures exceptionnelles prises en lois de finances rectificatives** en réponse aux effets économiques de la crise sanitaire sur les collectivités locales : d'une part, **la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) exceptionnelle** pour un montant ouvert d'**un milliard d'euros** en autorisations d'engagement, en soutien au bloc communal (nouvelle action 9 du programme 119) ⁽¹⁾, d'autre part, **un concours exceptionnel de l'État pour l'achat de masques** par les collectivités locales (nouvelle action 8 du programme 119) ⁽²⁾ pour des crédits ouverts de 60 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40 millions d'euros en crédits de paiement.

Par ailleurs, le **fonds de stabilisation des départements** a fait l'objet d'un abondement en cours d'exercice ⁽³⁾ à hauteur de 200 millions d'euros (action 3 du programme 119) pour prendre en compte la possible dégradation de la situation financière de certains départements pouvant être confrontés à une dynamique particulière des allocations individuelles de solidarité (AIS), notamment le RSA et l'aide sociale à l'enfance.

Les crédits consommés en 2020 sur la mission se sont ainsi élevés à **4,41 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **3,62 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP). La hausse des dépenses de 565 millions d'euros (+ 14,7 %) en AE et 178 millions d'euros (+ 5,2 %) en CP par rapport à 2019 s'explique pour l'essentiel par les trois mesures de soutien précédemment énumérées.

Ces mesures à destination des collectivités de métropole ou ultramarines et de leurs territoires, ont été accompagnées **d'autres dispositifs de soutien et de compensation de pertes fiscales, de dégrèvements ou d'exonérations** qui, ne relevant pas de la mission RCT mais des prélèvements sur recettes ou de la fiscalité locale, **ont également été décidés en lois de finances rectificatives (LFR)**, principalement dans les deux dernières LFR votées en juillet et novembre 2020. **Les rapporteurs spéciaux ont donc fait le choix, dans le cadre du Printemps de l'évaluation, de porter leur attention sur la pertinence et l'efficacité de ces dispositifs de soutien.**

Le **compte d'avances aux collectivités territoriales** enregistre un déficit de **2,87 milliards d'euros**, dont 2,52 milliards d'euros pour les avances sur la fiscalité locale et 0,35 milliard d'euros pour les avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), principalement en raison d'une baisse de recettes de fiscalité directe locale et de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE).

(1) Articles 28, 70 et état B de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative (3) pour 2020.

(2) Article 5 et état B de la loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative (4) pour 2020.

(3) Article 256 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, et article 5 et état B de la loi de finances rectificative (4) pour 2020 précitée.

Les principaux constats des rapporteurs spéciaux sur l'analyse de la dépense sont les suivants :

► La quasi-totalité des AE sur les dotations d'investissement non exceptionnelles (DETR, DSIL, DPV, DSID) a été engagée et la consommation des CP est en hausse de 5,2 % par rapport à 2019.

► Les restes à payer ont augmenté de 793 millions d'euros (+ 18,3 %) sur l'ensemble de la mission et dépassent 5,1 milliards d'euros. Le programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*, qui porte les dotations d'investissement, concentre la quasi-totalité des restes à payer qui représentent 118 % des AE consommés en 2020 sur ce programme. Cette dynamique, déjà observée lors des exercices précédents mais qui s'est accentuée du fait de l'allongement des projets subventionnés avec la crise sanitaire et des AE générées par la DSIL exceptionnelle, constitue un point d'attention même si le risque pour la soutenabilité budgétaire paraît maîtrisé.

► Les deux dernières lois de finances rectificatives pour 2020 ont apporté 1,28 milliard d'euros de crédits supplémentaires en AE sur la mission RCT, dont près de 850 millions d'euros ont déjà été consommés, ce qui témoigne du soutien fort de l'État aux collectivités.

► Les indicateurs de performance de la mission, qui ne rendent compte ni de l'intensité des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, ni des retombées socio-économiques de ces concours, demeurent largement perfectibles.

– Synthèse de la situation des collectivités territoriales :

Les collectivités territoriales ont globalement mieux résisté qu'attendu aux conséquences de la crise de la covid-19. Les dépenses de fonctionnement ont été stables (+ 0,1 %) tandis que les recettes réelles de fonctionnement ont reculé de 1,7 % avec des situations plus contrastées selon les collectivités. L'investissement a reculé de 4,9 %, pénalisé par le cycle électoral communal (- 13,4 % pour les communes) que le dynamisme de l'investissement départemental et régional n'a pu compenser (respectivement + 3,2 % et + 10 %). L'épargne brute a décliné de 11,2 % (dont - 15,5 % pour les départements) mais reste proche du niveau de 2018.

Les rapporteurs considèrent que **les dispositifs de soutien ont été complémentaires et ont permis aux collectivités d'être rassurées sur le maintien de leurs recettes et de leur capacité à continuer à investir**. Leurs constats détaillés figurent dans la seconde partie du présent rapport.

RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Sur la mission Relations avec les collectivités territoriales :

- instaurer un véritable temps de débat cohérent sur l'ensemble des finances locales au sein de l'examen parlementaire de la loi de finances de l'année (*recommandation reconduite*) ;

Sur le programme 119 Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements :

- calculer le périmètre de la réserve de précaution sur les seuls crédits auxquels il devrait s'appliquer, c'est-à-dire en excluant les dotations juridiquement dues (*recommandation reconduite*) ;

- poursuivre les efforts de fiabilisation de l'échéancier de consommation des crédits (*recommandation reconduite*) ;

- établir un bilan des restes à payer par millésime d'autorisations d'engagement et par dotation ;

- poursuivre la réflexion autour de la démarche de performance des dotations d'investissement de la mission RCT ;

- mettre en place un indicateur permettant de mesurer l'effet de levier de la DSID, ainsi qu'un indicateur présentant le taux de projets financés par plusieurs dotations de l'État ;

- expérimenter l'évaluation socio-économique des projets les plus importants financés par la DSIL et la DETR ;

Sur le programme 833 Avances de fiscalité locale :

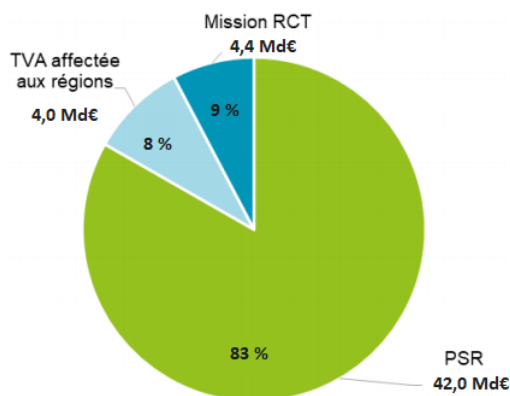
- améliorer le suivi du compte d'avances pour les impôts auto-liquidés.

PREMIÈRE PARTIE : REVUE DES DÉPENSES

L'ensemble des **transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales** se sont élevés à **114,4 milliards d'euros en 2020**, en progression de 2 milliards d'euros (+ 1,8 %) par rapport à 2019. Ils incluent notamment la fiscalité transférée (36,7 milliards d'euros en 2020), ainsi que les concours financiers de l'État (49,6 milliards d'euros ⁽¹⁾).

Les **concours financiers** comprennent, d'une part, les prélèvements sur recettes pour un montant de **42 milliards d'euros**, au premier rang desquels se trouve la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour 26,8 milliards d'euros et le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) pour 6,4 milliards d'euros, d'autre part, la fraction de TVA qui remplace la DGF des régions depuis 2018 (4,0 milliards d'euros) et les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT).

RÉPARTITION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT
AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2020



Source : commission des finances et annexe « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales »

Les **prélèvements sur recettes (PSR)** en faveur des collectivités territoriales ont connu **une progression significative** en 2020 (+ **1,1 milliard d'euros**) principalement sous l'effet d'une hausse des dépenses prises en charge sur le **FCTVA** (+ 0,45 milliard d'euros) liée à la fin du cycle électoral, mais également en raison de **PSR exceptionnels** adoptés en lois de finances rectificatives afin de soutenir les finances de certaines collectivités particulièrement touchées par la crise. Ces PSR, qui seront évalués dans la seconde partie de ce rapport, ont conduit à une dépense additionnelle de 0,67 milliard d'euros dont 0,42 milliard d'euros à destination d'Île-de-France Mobilités.

(1) Ce montant est supérieur à la trajectoire définie par l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022 qui prévoyait pour 2020 un total des concours financiers de l'État aux collectivités locales de 48,43 milliards d'euros.

Hors PSR et fiscalité transférée, la hausse du coût pour l'État de **la compensation des dégrèvements d'impôts locaux consécutive à la suppression progressive de la taxe d'habitation sur la résidence principale** pour 80 % des ménages contribue pour **4 milliards d'euros** à la progression des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2020, tandis que la mise en œuvre de **la réforme du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage**, issue de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, a fait sortir **2 milliards d'euros** du périmètre de ces transferts.

Les rapporteurs ont eu l'occasion à plusieurs reprises de souligner la difficulté à analyser les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales en raison de la **fragmentation des ressources financières locales** et de **l'absence d'une architecture claire définie par un texte financier spécifique**.

La Cour des comptes a récemment réitéré sa proposition de « *regrouper l'ensemble des sujets relatifs au financement des collectivités territoriales au sein d'une nouvelle mission budgétaire Relations avec les collectivités territoriales qui serait composée de programmes correspondant aux différents types de moyens dont elles bénéficient, et dont l'examen deviendrait le cadre de discussion des finances locales devant le Parlement.* » ⁽¹⁾

Les rapporteurs constatent cependant que **les concours financiers ont des finalités multiples** :

– certains couvrent des charges que la loi a définitivement confiées aux collectivités ;

– d'autres compensent des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités, et diffèrent donc par leur nature des dépenses inscrites au budget général de l'État ;

– enfin, d'autres ne font pas l'objet d'une attribution automatique mais répondent davantage à une vocation incitative à orienter ou accompagner l'action des collectivités en accord avec des politiques publiques nationales.

Les rapporteurs n'émettent donc pas la même recommandation que la Cour s'agissant de la transformation des PSR, qui concernent les deux premières catégories de concours financiers, en crédits soumis à la régulation budgétaire. En revanche, ils partagent avec elle **la volonté de simplification des concours financiers notamment à travers le regroupement de certaines « petites dotations » et la nécessité pour le Parlement d'avoir une vision plus globale des modalités de financement des collectivités territoriales lors du débat du PLF**. Ils rappellent qu'ils avaient formulé, dans leur précédent rapport ⁽²⁾, une

(1) *Cour des comptes, Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance, novembre 2020, p. 99-101 et note d'exécution budgétaire 2020 sur la mission Relations avec les collectivités territoriales, p. 52-53.*

(2) *Annexe 36 du rapport n° 3011 sur la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, p. 17-20.*

recommandation en vue d'« *instaurer un véritable temps de débat cohérent sur l'ensemble des finances locales au sein de l'examen parlementaire de la loi de finances de l'année* », **recommandation qu'ils renouvellent.**

S'agissant des **crédits de la mission RCT**, ceux-ci ont représenté en 2020 **seulement 4 % des transferts financiers de l'État** et un peu plus de 7 % des concours financiers, soit **4,4 milliards d'euros en AE** et **3,6 milliards en CP**.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2020

(en millions d'euros)

Programmes de la mission	Autorisations d'engagement			Crédits de paiements			
	LFI 2020	Exécution 2020	Écart (%)	LFI 2020	Exécution 2020	Écart (%)	Part mission
119 – Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	3 587,1	4 238,8	+ 651,7 (+ 18,2 %)	3 266,6	3 409,5	+ 142,9 (+ 4,4 %)	94,2 %
122 – Concours spécifiques et administration	242,6	172,5	- 70,1 (- 28,9 %)	201,5	208,5	+ 7,0 (+ 3,5 %)	5,8 %
Total mission	3 829,7	4 411,3	+ 581,6 (+ 15,2 %)	3 468,0	3 618,0	+ 150,0 (+ 4,3 %)	100 %

Les crédits votés en loi de finances initiale ont été complétés en cours de gestion par des **ouvertures complémentaires** pour des montants totaux de **1,28 milliard d'euros en AE** et **261 millions d'euros en CP** :

– 1 million d'euros en AE et 1,4 million d'euros en CP par un arrêté de report de crédits du 25 mars 2020 ;

– 1 milliard d'euros en AE en LFR 3 du 30 juillet 2020 afin de financer les attributions de DSIL exceptionnelle dans le cadre du plan de relance ;

– 280 millions d'euros en AE et 260 millions d'euros en LFR 4 du 30 novembre 2020 pour assurer le financement du remboursement des masques aux collectivités, réalimenter le fonds de stabilisation des départements et la dotation de solidarité aux collectivités faisant face à des aléas climatiques.

Le tableau page suivante rend compte des crédits exécutés sur les deux programmes de la mission en 2019 et 2020.

Outre l'analyse des points saillants de l'exécution budgétaire de la mission RCT en 2020, les rapporteurs ont souhaité aborder la question des **restes à payer, particulièrement élevés sur les dotations d'investissement**, et la situation de **la péréquation horizontale et verticale** (la mission RCT contribuant à cette dernière) dans la mesure où elle atteint désormais un niveau historiquement élevé.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS EXÉCUTÉS PAR ACTIONS EN 2019 ET 2020

(en millions d'euros)

Programmes / actions	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Réalisé 2019	Réalisé 2020	Variation Montant / %		Réalisé 2019	Réalisé 2020	Variation Montant / %	
119 - Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	3 649,3	4 238,8	+ 589,5	+ 16,1	3 205,8	3 409,5	+ 203,7	+ 6,3
1 - Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1 718,9	1 669,4	- 49,5	- 2,9	1 423,6	1 499,4	+ 75,8	+ 5,3
<i>DETR</i>	<i>1 027,2</i>	<i>1 012,9</i>	- 14,3	- 1,4	<i>815,8</i>	<i>881,7</i>	+ 65,9	+ 8,1
<i>DPV</i>	<i>149,8</i>	<i>143,6</i>	- 6,2	- 4,1	<i>120,1</i>	<i>109,6</i>	- 10,5	- 8,7
<i>DSIL</i>	<i>571,7</i>	<i>544,1</i>	- 27,6	- 4,8	<i>435,3</i>	<i>445,5</i>	+ 10,2	+ 2,3
<i>DTS</i>	<i>43,0</i>	<i>44,7</i>	+ 1,7	+ 3,9	<i>43,0</i>	<i>44,9</i>	+ 1,9	+ 4,4
<i>IRPM</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>	- 0,1	- 26	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>	- 0,1	- 26
<i>Dotation communale d'insularité</i>	<i>4,0</i>	<i>4,0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>4,0</i>	<i>4,0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Dotation protection fonctionnelle élu local</i>	<i>-</i>	<i>3,0</i>	<i>+ 3,0</i>	<i>0</i>	<i>-</i>	<i>3,0</i>	<i>+ 3,0</i>	<i>-</i>
<i>Dotation biodiversité</i>	<i>5,0</i>	<i>10,0</i>	<i>+ 5,0</i>	<i>+ 100</i>	<i>5,0</i>	<i>10,0</i>	<i>+ 5,0</i>	<i>+ 100</i>
2 - DGD des communes	130,0	129,3	- 0,7	- 0,5	130,0	129,3	- 0,7	- 0,5
3 - Soutien aux projets des départements et des régions	384,1	319,2	- 64,9	- 16,9	236,1	226,6	- 9,5	- 4,0
4 - DGD des départements	261,9	265,6	+ 3,7	+ 1,4	261,8	265,6	+ 3,8	+ 1,5
5 - DGD des régions	917,8	913,7	- 4,1	- 0,4	917,8	913,7	- 4,1	- 0,4
6 - DGD concours particuliers	236,5	236,3	- 0,2	- 0,1	236,5	236,3	- 0,2	- 0,1
8 - Concours exceptionnels pour l'achat de masques	-	134,2	-	-	-	129,1	-	-
9 - DSIL exceptionnelle	-	571,1	-	-	-	9,5	-	-
122 - Concours spécifiques et administration	197,3	172,4	- 24,9	- 12,6	233,8	208,4	- 25,4	- 10,9
1 - Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	51,6	29,5	- 22,5	- 43,6	88,3	65,5	- 22,8	- 25,8
2 - Administration des relations avec les collectivités territoriales	4,3	0,6	- 3,7	- 86,0	4,3	0,6	- 3,7	- 86,0
4 - Dotations outre-mer	141,2	142,3	+ 1,1	+ 0,8	141,2	142,3	+ 1,1	+ 0,8
Total mission	3 846,4	4 411,3	+ 564,9	+ 14,7	3 439,6	3 618,0	+ 178,4	+ 5,2

Source : RAP 2019 et 2020.

I. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES DE SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

L'exécution des crédits de la mission RCT est conforme à la programmation, la progression de **565 millions d'euros** (+ 14,7 %) des AE consommées par rapport à 2019 s'expliquant principalement par deux mesures adoptées en lois de finances rectificatives pour 2020 : le concours exceptionnel pour l'achat de masques et la DSIL exceptionnelle.

Dans la mesure où la consommation des CP augmente moins vite (+ 5,2 %) que les AE, les **restes à payer** progressent vivement de 18,3 % à **5,1 milliards d'euros**.

Les **reports de crédits** demandés de l'exercice 2020 sur l'exercice 2021 sont pour la même raison en très forte progression : ils atteignent **615,3 millions d'euros en AE** (dont 516,4 millions d'euros en AE sur le programme 119, correspondant aux crédits de la DSIL exceptionnelle non consommés sur 2020) et **131,4 millions d'euros** en CP.

1. Trois concours exceptionnels de l'État pour soutenir les collectivités territoriales à l'épreuve de la crise économiques sanitaire

Le **programme 119 Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements** porte l'essentiel (près de 95 %) des dotations de la mission et comprend des dotations facultatives destinées à favoriser l'investissement local et des dotations de compensations juridiquement dues (DGD) qui constituent chacune un BOP.

a. Le périmètre de la mise en réserve inclut toujours les dotations de décentralisation

Le taux de mise en réserve de précaution a été porté à 4 % (contre 3 %) et a été appliqué à l'ensemble des crédits à **l'exception de la part de la DSIL consacrée au Grand plan d'investissement** (programme 119) et au fonds de soutien à la collectivité de Saint-Martin (programme 122) qui a fait l'objet d'une mise en réserve intégrale pour faire face à une éventuelle demande de cette collectivité après le passage de l'ouragan Irma.

Sur le programme 119, la mise en réserve s'est élevée à 135,5 millions d'euros en AE (103,7 millions d'euros en 2019) et 125,5 millions d'euros en AE en (93 millions d'euros en 2019). L'augmentation du gel a eu pour effet de réduire les crédits disponibles au niveau des dotations d'investissement (BOP 1 du programme 119) car, à la différence de 2019, les dotations d'investissement n'ont pas été consommées au-delà du gel. Sur ces lignes, la réserve de précaution a servi à financer d'importants **mouvements de fongibilité** :

– un premier dégel a porté sur 60 millions d'euros en AE et CP en mai 2020 pour le remboursement des masques (voir *infra*) ;

– le solde de la réserve de précaution a été dégelé en fin de gestion pour assurer le paiement de la DGD SCHS ⁽¹⁾, poursuivre le remboursement des masques et ouvrir des CP pour la DSIL exceptionnelle.

La Cour des comptes souligne de manière récurrente que la mise en réserve initiale porte **sur des dotations constitutionnellement dues (DGD)** du programme 119, qui correspondent à des transferts de compétences. Une demande de dégel total de la réserve de précaution en début de gestion a conduit le CBCM à donner un avis défavorable puisque le caractère mobilisable de la réserve n'était pas garanti. Au final, la réserve de précaution a été libérée en deux temps. Les rapporteurs ont émis une recommandation à ce sujet consistant à exclure du gel les dotations de décentralisation dues.

Recommandation (renouvelée) : calculer le périmètre du gel sur les seuls crédits auxquels il devrait s'appliquer.

b. Les autorisations d'engagement sur les dotations d'investissements ont été exécutées en totalité

L'exécution des crédits en AE montre des consommations satisfaisantes, proches de 100 %, pour les dotations d'investissement (BOP 1 de l'action n° 1), qui sont synthétisées dans le tableau suivant :

EXÉCUTION DES AE SUR LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT DU PROGRAMME 119

(en millions d'euros)

Dotation	AE ouvertes	Mise en réserve	AE engagées	Taux de consommation (%)
DETR	1 046	32,2	1 012,9	99,9
DPV	150	7	143,6	99,9
DSIL	570	26,7	544,1	100
DSID (part projets)	163,3	7,8	155,5	99
Total	1 929,3	73,7	1 856,1	99,5

Source : RAP 2020 et commission des finances.

Toutefois, **du fait de l'absence de dégel en 2020, les consommations d'AE sont en baisse par rapport à 2019** : 1 012,9 millions d'euros pour la DETR contre 1 027,2 millions d'euros en 2019 (– 1,4 %), 143,6 millions d'euros pour la DPV contre 149,8 millions d'euros en 2019 (– 4,1 %) et 544,1 millions d'euros pour la DSIL « classique » contre 571,7 millions d'euros en 2019 (– 4,8 %).

Les CP ont été correctement consommés sur ces dotations.

(1) Services municipaux d'hygiène et de santé : les crédits de cette DGD sont délégués en une seule fois en fin d'année après dégel. Voir le focus de l'annexe 36 du rapport n° 3399 sur le projet de loi de finances pour 2021, p. 26-27.

EXÉCUTION DES CP SUR LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT DU PROGRAMME 119

(en millions d'euros)

Dotation	CP ouverts	Mise en réserve	CP engagés	Taux de consommation (%)
DETR	901	39	881,7	100
DPV	123,9	5,3	109,6	95
DSIL	526,8	17,3	445,5	87
DSID (part projets)	56,4	2,4	63	116
Total	1 608,1	64	1 499,8	97

Source : RAP 2020 et commission des finances.

On constate **une hausse modérée de la consommation des CP en 2020 par rapport à 2019** de 5,3 % (1 499,8 millions d'euros en 2020, 1 423,6 millions d'euros en 2019). La montée en puissance de la consommation des CP est donc plus lente qu'attendue, notamment en raison des conséquences de la crise sanitaire qui a décalé les travaux et chantiers financés par les dotations.

Ainsi, la **consommation de CP sur la DSIL** (445,5 millions d'euros) est supérieure à celle de 2019 (435,3 millions d'euros) mais laisse apparaître **un reliquat de 64 millions d'euros non consommés** qui a été fongibilisé pour déléguer des CP aux préfetures sur la DETR (18,5 millions d'euros), sur la DSID (8,9 millions d'euros), sur la DSIL exceptionnelle (9,5 millions d'euros) et pour le remboursement des masques (30 millions d'euros).

La fraction « Grand projet d'investissement » de la DSIL fléchée vers la transition écologique (bâtiments publics et solutions de transport) représente 197 millions d'euros en AE et 124 millions d'euros en CP et est conforme aux prévisions (200 millions d'euros en AE et 129 millions d'euros en CP).

Le BOP 1 de l'action n° 1 du programme 119 comprend également deux nouvelles « petites dotations » créées en 2020. Il s'agit, d'une part, de la **dotation de protection fonctionnelle** pour un montant de 3 millions d'euros en AE et en CP, afin de compenser l'obligation, pour les communes de moins de 3 500 habitants, de souscription d'un contrat de protection fonctionnelle, d'autre part, de la **dotation pour la protection de la biodiversité** (ex- « Nature 2 000 ») qui a été majorée de 5 millions d'euros et portée à 10 millions d'euros en AE et en CP. La totalité des crédits ont été consommés sur l'une et l'autre de ces dotations.

Les dotations du BOP 2 (**actions n° 2 et 4 à 6**) correspondent aux différentes dotations générales de décentralisation juridiquement dues (DGD des communes, des départements et des régions et concours particuliers). Tous les crédits sont engagés et exécutés conformément à la LFI.

c. Trois mesures exceptionnelles en réponse à la crise économique et sanitaire ont contribué à la hausse des dépenses

Le programme 119 a accueilli les crédits de trois mesures destinées à soutenir les collectivités locales pendant la crise économique et sanitaire. Ces crédits ont été ouverts par les deux dernières lois de finances rectificatives de l'année 2020.

– En premier lieu, dès mai 2020, l'État a contribué au **remboursement d'une partie des acquisitions de masques grand public effectuées par les collectivités territoriales**. Au total, cette dotation exceptionnelle s'est élevée à **134 millions d'euros en AE et 129 millions d'euros en CP** (nouvelle **action n° 8 Concours exceptionnels pour l'achat de masques**). Le financement de ces remboursements s'est opéré dans un premier par fongibilité à l'intérieur du programme (voir *supra*) puis par **une ouverture de crédits à hauteur de 60 millions d'euros en AE et 40 millions d'euros en LFR 4**.

– **115 millions d'euros** ont été délégués aux départements au titre du **fonds de stabilisation des départements (SE) (action n° 3 Soutien aux projets des départements et des régions)**. Ces crédits ont été ouverts par la LFR 4 à hauteur de 200 millions d'euros en AE et en CP, 85 millions étant reportés sur 2021.

– Enfin, afin de soutenir l'investissement local, un abondement exceptionnel d'**un milliard d'euros en AE** ⁽¹⁾ de la DSIL (« DSIL exceptionnelle ») a été voté en LFR 3 (nouvelle **action n° 9 Dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle**). **571,1 millions d'euros en AE** (et 9,5 millions d'euros en CP, financés par fongibilité) ont d'ores et déjà été consommés, le solde étant reporté sur 2021.

Les rapporteurs présentent et évaluent plus en détail ces dispositifs en seconde partie du présent rapport.

2. Un soutien affirmé aux collectivités touchées par les intempéries de 2020

Le **programme 122 Concours spécifiques et administration** regroupe principalement des aides spécifiques aux collectivités en difficulté.

L'année 2020 s'est traduite par une ouverture de crédits de 285 millions d'euros en AE et 241 millions d'euros en CP.

L'exécution des crédits s'élève à **172,5 millions d'euros en AE** (197,3 millions d'euros en 2019) et **208,4 millions d'euros en CP** (233,8 millions d'euros en 2019).

(1) Le décret n° 2021-84 du 28 janvier 2021 portant transfert de crédits a opéré une réduction des AE de la DSIL exceptionnelle à hauteur de 50 millions d'euros en les ramenant à 950 millions d'euros.

En LFR 4, une ouverture de crédits à hauteur de **20 millions d'euros en AE et en CP** a été votée pour abonder la **dotations de solidarité aux collectivités faisant face à des aléas climatiques (DSEC) (action n° 1)** afin de faire face aux conséquences de la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes. Parallèlement, le fonds d'urgence aux départements, doté de 50 millions d'euros pour la collectivité de Saint-Martin, a fait l'objet d'un dégel total qui a servi à financer la DSEC. Au total, les crédits disponibles pour la DSEC (LFI, LFR 4, reports et dégels) s'élevaient à 129,9 millions d'euros.

37,1 millions d'euros de crédits en AE (7,5 millions d'euros pour les Alpes-Maritimes, les Alpes-de-Haute-Provence et le Var au titre des intempéries de 2019, 3,9 millions d'euros pour l'Aude et les Pyrénées-Orientales au titre de la tempête Gloria de janvier 2020 et 25,7 millions d'euros pour les Alpes-Maritimes pour la tempête Alex) ont été consacrés en 2020 à **la solidarité avec les collectivités touchées par des événements climatiques, ce dont se félicitent les rapporteurs.**

Une dotation de 7 millions d'euros pour frais de garde a été créée sur le programme 122 afin de rembourser à ces mêmes communes la prise en charge des frais de garde engagés par les conseillers municipaux. Elle a été reportée sur 2021 car la convention de gestion du dispositif avec l'Agence de services et de paiement (ASP) a été signée début 2021.

Les autres dotations juridiquement dues au bénéfice des outremer ont été exécutées conformément à la LFI.

3. Le recul des recettes de fiscalité directe locale fait basculer dans le négatif le solde du compte d'avances aux collectivités territoriales

Le **compte d'avances aux collectivités territoriales** accuse pour la première fois depuis 2013 **un déficit** qui s'élève à **2,87 milliards d'euros**.

a. Les reversements mensuels d'impôts locaux

L'essentiel des dépenses du compte d'avances est porté par le **programme 833** qui retrace les versements mensuels effectués par l'État aux collectivités territoriales et à divers établissements publics et organismes, correspondant au montant des impositions directes locales qu'il perçoit pour leur compte.

Les **dépenses** du programme 833 s'élèvent à **108,2 milliards d'euros** en exécution, en augmentation de 1,43 milliard d'euros (+ 1,4 %) par rapport à 2019, tandis que les **recettes** ont reculé de 1,74 milliard d'euros (- 1,8 %) à **105,7 milliards d'euros**. Il en est résulté **un déficit de 2,52 milliards d'euros** alors que la LFI prévoyait un compte proche de l'équilibre (déficit de 126 millions d'euros) et qu'un excédent de 821 millions d'euros avait été constaté en 2019.

Les deux tableaux suivants rendent compte de la dynamique des dépenses et de la diminution des recettes du programme en 2020 :

ÉVOLUTION DÉTAILLÉE DES DÉPENSES DU PROGRAMME 833

(en milliard d'euros)

	Exécution 2019	LFI 2020	Exécution 2020	Écart 2019/2020
Avances de fiscalité locale directe (action 1)	98,93	102,55	100,80	+ 1,87
<i>TH</i>	24,00	25,36	24,35	+ 0,35
<i>TF</i>	43,50	44,92	44,34	+ 0,84
<i>Autres taxes (boissons non alcoolisées, pylônes, etc.)</i>	0,31	0,41	0,33	+ 0,02
<i>CVAE</i>	19,19	19,66	19,75	+ 0,56
<i>CFE/IFER</i>	11,13	11,37	11,24	+ 0,11
<i>TASCOM</i>	0,80	0,82	0,80	=
TICPE (action 2)	5,84	5,40	5,40	- 0,44
Produit net de frais de gestion de la TFPB (action 3)	0,99	1,02	1,01	+ 0,02
Produit net de frais de gestion de la CFE, CVAE, TH et fraction de TICPE (action 4)	0,98	1,02	0,99	+ 0,01
Total programme 833 *	106,75	112,99	108,21	+ 1,46

La prévision de dépenses en LFI est majorée de 3 milliards d'euros à titre de marge de prudence.

Source : DGFIP, Cour des comptes et commission des finances.

ÉVOLUTION DÉTAILLÉE DES RECETTES DU PROGRAMME 833

(en milliard d'euros)

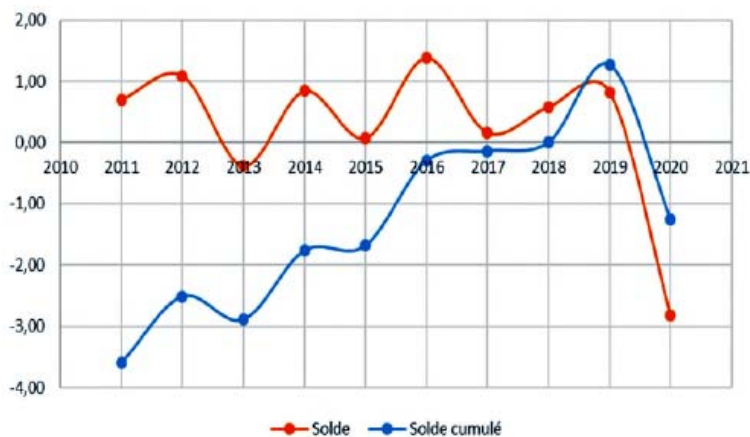
	Exécution 2019	LFI 2020	LFI + LFR 2020	Exécution 2020	Écart 2019/2020
Avances de fiscalité locale directe (action 1)	99,97	102,58	101,04	99,15	- 0,83
<i>TH</i>	24,32	25,22	24,80	24,60	+ 0,28
<i>TF</i>	43,37	44,68	44,35	43,70	+ 0,33
<i>Autres taxes (boissons non alcoolisées, pylônes, etc.)</i>	0,49	0,44	0,33	0,41	- 0,08
<i>CVAE</i>	19,83	20,11	19,48	19,50	- 0,33
<i>CFE/IFER</i>	11,16	11,32	11,28	10,13	- 1,03
<i>TASCOM</i>	0,80	0,82	0,80	0,80	=
TICPE (action 2)	5,62	5,30	4,62	4,54	- 1,09
Produit net de frais de gestion de la TFPB (action 3)	0,99	1,00	1,00	1,01	+ 0,02
Produit net de frais de gestion de la CFE, CVAE, TH et fraction de TICPE (action 4)	0,98	0,98	0,6	0,96	- 0,02
Total programme 833 *	107,57	109,87	110,60	105,66	- 1,91

Source : DGFIP, Cour des comptes et commission des finances.

Les rapporteurs spéciaux constatent que **la trajectoire budgétaire du compte d'avances a été infléchi par les conséquences économiques de la crise sanitaire sur les collectivités locales**. Les **dépenses** du compte en 2020 sont en **augmentation de 1,46 milliard d'euros** mais sont inférieures à la prévision de la LFI et mêmes à celles observées sur les cinq dernières années (+ 1,4 % en 2020 contre + 2,4 % entre 2016 et 2019). En revanche, les **recettes** du compte **ont diminué de 1,91 milliard d'euros** et sont nettement inférieures à la prévision de la LFI.

Le compte d'avances, qui présentait un solde cumulé positif de 1,26 milliard d'euros à fin 2019, est **débité de 1,61 milliard d'euros** au terme de la gestion 2020.

ÉVOLUTION DU SOLDE ET DU SOLDE CUMULÉ DU PROGRAMME 833



Source : Cour des comptes, données DGFIP.

En période stable, le compte d'avances est excédentaire. D'une part, le **décalage temporel entre l'encaissement et le reversement du produit de la CVAE** qui est une contribution dynamique, évolue dans des proportions comparables à celle de la croissance économique et contribue à l'excédent du compte. D'autre part, le compte enregistre un **déficit structurel résultant du droit à compensation des charges des collectivités** dont le montant est garanti et financé par le **produit d'une fraction variable de TICPE**. Le solde de ces deux mouvements de sens opposés est positif et explique l'excédent du fonds habituellement constaté.

En 2020, du fait de la crise, le **solde de CVAE** s'est révélé négatif de **242 millions d'euros** (contre un solde positif de + 642 millions d'euros en 2019) tandis que le **solde de TICPE** s'est aggravé à **- 895 millions d'euros** (- 222 millions d'euros en 2019), la quasi-totalité du déficit étant due aux avances de TICPE (- 866 millions d'euros). Le **solde de CFE** bascule également dans le rouge à **- 1,1 milliard d'euros** contre l'équilibre en 2019.

Le solde du compte d'avances a donc évolué avec la baisse des recettes des produits des fiscalités économiques constatée en 2020.

Interrogée sur la **soutenabilité du compte d'avances** si l'effet de ciseau entre dépenses et recettes devait se poursuivre au-delà de 2021, la Cour des comptes a indiqué aux rapporteurs spéciaux que « *le déficit du compte représente moins de 3 % du total des dépenses de l'année* » en 2020 et que du point de vue de la soutenabilité, « *il n'y a pas d'alerte particulière* ». Le point d'attention récurrent concerne la fraction de TICPE reversée aux départements pour laquelle « il y a un effet cliquet qui se fait au détriment de l'État »⁽¹⁾.

Comme la Cour des comptes, les rapporteurs spéciaux recommandent d'étendre aux impôts auto-liquidés le suivi détaillé du compte d'avances rendu possible pour les impôts sur rôle par l'outil de la DGFIP SLAM V2 (système de liquidation des avances mensuelles).

Recommandation : améliorer le suivi du compte d'avances pour les impôts auto-liquidés.

b. Les avances remboursables de DMTO en soutien aux départements et aux autres collectivités

Afin d'apporter un soutien aux départements et aux autres collectivités bénéficiaires des DMTO dont les recettes subiraient un ralentissement important en raison des conséquences économiques liées à la crise sanitaire et notamment d'un éventuel ralentissement du marché immobilier, le Gouvernement a fait adopter en LFR 3 pour 2020⁽²⁾ **un dispositif d'avances remboursables**.

L'évaluation de ce dispositif, porté par le programme 834, figure dans la seconde partie du présent rapport.

Le programme a été doté en LFR 3 de **2 milliards d'euros** en AE et en CP.

L'exécution des dépenses en 2020 s'élève à **352 millions d'euros** et s'est révélée ainsi nettement inférieure à la prévision du fait d'une meilleure tenue des recettes de DMTO qu'anticipée au début de la crise sanitaire et, en conséquence, d'une moindre demande voire du renoncement à bénéficier du dispositif de la part d'un certain nombre de départements.

Le volume de crédits affectés au programme a été ajusté à la consommation réelle par **une annulation de crédits de 1,5 milliard d'euros opérée en LFR 4** du 30 novembre 2020.

(1) *Les recettes du compte d'avances, alimentées par une fraction du produit de la TICPE réellement recouvré par l'État, ont jusqu'à présent toujours été inférieures au montant des droits à compensation dus aux départements.*

(2) *Article 25 de la LFR 3 pour 2020.*

c. Les avances de trésorerie aux collectivités en difficulté

Le programme 832 porte des crédits destinés à aider des collectivités qui connaîtraient des difficultés de trésorerie passagères. Il n'est doté que de 6 millions d'euros chaque année. Aucune avance n'a été accordée en 2020.

Comme l'a indiqué la DGFIP aux rapporteurs, des avances sur les douzièmes de fiscalité peuvent être accordées aux collectivités. La circulaire du 5 mai 2020⁽¹⁾ a permis le **versement accéléré de douzièmes de taxes et impositions locales** pour les collectivités identifiées comme ayant des difficultés de trésorerie par les préfets et les directeurs départementaux des finances publiques.

4. Des indicateurs de performance stables, une maquette incomplète

Au niveau des indicateurs de performance de la mission, les rapporteurs constatent globalement une stabilité des réalisations.

a. Les indicateurs de la mission RCT

L'indicateur portant sur la **proportion de projets financés par la DETR dont le taux de subvention est compris entre 25 % et 35 %** évolue à la marge (43,45 % contre 44,89 % en 2019), même si elle est éloignée de la cible de 55 %. L'objectif de cette fourchette est d'assurer un effet de levier tout en évitant une trop forte dispersion des attributions. La répartition détaillée de la DETR a été étudiée par la mission d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les dotations de soutien⁽²⁾. Ses travaux montrent que, toutes choses égales par ailleurs, **plus un département est rural, au sens de la grille de densité, plus le nombre de projets subventionnés y est élevé, et plus le taux de subvention est bas.**

Un autre indicateur relatif à la DETR concerne le **décalage entre la décision d'attribution de la subvention et la fin de réalisation du projet**. La cible est de 24 mois. En 2020, la réalisation est de 16,94 mois contre 18,24 mois en 2019. La DGCL indique qu'il est difficile pour l'instant de savoir s'il s'agit d'une vraie tendance. De plus, l'indicateur pourrait se dégrader en 2021 du fait des retards pris par les projets pendant le premier confinement au printemps 2020.

Deux nouveaux indicateurs portant sur l'**effet de levier de la DSIL et de la DPV** ont été créés dans le PAP 2020. Ils répondent à la critique formulée par la Cour des comptes et les rapporteurs sur la **couverture très partielle du programme 119** – et plus spécifiquement des dotations d'investissement – **par des indicateurs de performance.**

(1) *Circulaire des ministres de l'action et des comptes publics, de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et de l'outre-mer, du 5 mai 2020 relative au soutien aux collectivités territoriales pendant l'état d'urgence sanitaire.*

(2) *Rapport n° 3484 de la mission d'information sur les dotations de soutien à l'investissement du bloc communal, tome 1 : La dotation d'équipement des territoires ruraux, p. 80 à 89.*

Les résultats sur ces deux indicateurs sont conformes aux prévisions (levier de 4,42 pour la DSIL, correspondant à taux de subventionnement de 22,6 %, pour une cible de 4,5 ; levier de 2,9 pour la DPV, soit un taux de subventionnement de 34,5 %, pour une cible de 3). Il n'y a pas d'indicateur portant sur la DSID.

La maquette de performance souffre toujours de son incomplétude.

Elle ne rend pas compte du **concours financier apporté globalement par l'État à un projet**. En effet, un projet peut être subventionné non seulement par plusieurs dotations de la mission RCT (DSIL et DETR, DSIL classique et DSIL exceptionnelle, voire les trois) mais également par d'autres crédits ministériels.

La maquette de performance ne rend pas compte non plus de la **valeur socio-économique des projets locaux subventionnés**. La Cour des comptes recommande d'opérer cette évaluation sur les projets les plus importants à partir d'un guide commun d'évaluation qui pourrait être utilisé tant par les préfets que par les collectivités elles-mêmes. Les rapporteurs considèrent que cette démarche mérite d'être expérimentée.

Recommandations : poursuivre la réflexion autour de la démarche de performance des dotations d'investissement de la mission RCT.

À tout le moins, mettre en place un indicateur permettant de mesurer l'effet de levier de la DSID, ainsi qu'un indicateur présentant le taux de projets financés par plusieurs dotations de l'État.

Expérimenter l'évaluation socio-économique des projets les plus importants financés par la DSIL et la DETR.

b. Les indicateurs du compte d'avances

L'objectif du compte d'avances est de mettre les fonds à disposition des collectivités à la date prévue (le 20 de chaque mois).

Lors de l'analyse du RAP 2019, il était apparu que l'indicateur « **taux de versement des avances aux collectivités sur contributions directes locales** » du compte d'avances, qui correspond au versement dans les délais des douzièmes, s'était dégradé, passant de 99,59 % en 2017 et 99,38 % en 2018 à 94,58 % en 2019. Pour 2020, l'indicateur s'est stabilisé à 94,95 %. Interrogée à ce sujet par les rapporteurs spéciaux, **la DGFIP a indiqué qu'il s'agit depuis 2019 d'une baisse optique**.

En effet, jusqu'en 2018, la méthodologie utilisée pour l'indicateur était celle-ci : dès qu'un comptable avait mandaté la première avance, l'ensemble des avances sous sa responsabilité était considéré comme mandaté à la même date. La mise à jour de l'indicateur prend maintenant en compte la totalité des avances et non la première.

Il n’y a donc pas de dégradation de l’indicateur à méthodologie constante.

Deux indicateurs spécifiques ont été créés pour le nouveau programme 834 *Avances remboursables de DMTO aux départements*. L’un porte sur le taux de consommation des crédits. Il n’apporte pas de plus-value véritable. L’autre porte sur le taux de remboursement des avances (actuellement 17,14 %) ⁽¹⁾ et sera intéressant à suivre.

II. LES RESTES À PAYER SUR LA MISSION ATTEIGNENT DÉSORMAIS 5 MILLIARDS D’EUROS

Les restes à payer sur la mission RCT ont continué à croître en 2020 pour atteindre **5,11 milliards d’euros** dont 4,99 milliards d’euros sont concentrés sur le programme 119. **La progression des restes à payer peut poser la question de la soutenabilité budgétaire de la mission.**

1. Une consommation très différenciée en AE et en CP depuis la montée en puissance des dotations d’investissement conduit à un niveau élevé de restes à payer

Les rapporteurs spéciaux ont rappelé dans leurs précédents rapports la spécificité de la mission RCT s’agissant des restes à payer qui caractérisent le fonctionnement des dotations d’investissement (DETR, DSIL et dans une moindre mesure, DPV et DSID).

Le stock élevé de reste à payer s’explique **par le décalage normal entre engagement budgétaire et paiement, classique dans le cadre d’une opération d’investissement**. Comme nous l’expliquions déjà lors de l’exécution de l’année 2018, *« cette consommation différenciée en AE et CP est structurelle. Ces dotations financent des subventions attribuées au niveau déconcentré au regard des projets proposés par les collectivités. Les AE sont notifiées lors de l’octroi de la subvention, mais les CP ne sont mandatés qu’au fur et à mesure de l’achèvement des travaux. En outre, un délai incompressible de réalisation des projets est inévitable. Ceux-ci nécessitent la mise en œuvre d’une ingénierie locale d’ampleur variable et des délais de travaux différents selon les projets. Il est donc logique d’obtenir une programmation budgétaire différente en AE et en CP sur ce type de concours financiers. »* ⁽²⁾

Les CP ouverts en année n couvrent donc à la fois des AE de l’année n et des AE des années précédentes selon un échéancier (ou **clé de décaissement**) d’autant plus difficile à anticiper qu’il s’agit de crédits d’investissement.

(1) La seconde partie du présent rapport étudie plus en détail ces avances remboursables de DMTO. Certains départements ont renoncé à l’avance sollicitée, ce qui explique qu’il y ait déjà une réalisation pour cet indicateur en 2020 (taux supérieur à zéro).

(2) Annexe 36 du rapport n° 1990 sur la loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2018, p. 11.

Focus sur les restes à payer

La **double budgétisation**, en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), correspond à la différence entre l'engagement juridique de l'État à réaliser une dépense et le paiement effectif de celle-ci. Si ces deux opérations peuvent coïncider, par exemple en matière de dépenses de personnel, il est également possible que l'engagement et le paiement n'aient pas lieu la même année.

Les restes à payer résultent de la différence entre les engagements juridiques, qui correspondent aux autorisations d'engagement, et les paiements de l'année, effectués en crédits de paiement, **indépendamment du service fait**, ce qui les distingue des charges à payer lesquelles supposent que le service a été fait.

Les AE comme les CP ne peuvent être consommés que pendant l'année de leur ouverture en application du principe d'**annualité budgétaire**. Cependant, les AE peuvent avoir une portée pluriannuelle, selon la nature de la dépense. Certaines dépenses publiques engagées juridiquement (AE) en année n peuvent être payées par des décaissements successifs (CP) en partie en année n, en partie en année n+1, etc. C'est notamment le cas des opérations immobilières ou des projets informatiques qui peuvent durer plusieurs années.

Les **restes à payer** sont alors la somme des engagements souscrits en AE mais n'ayant pas été soldés en CP à la fin d'un exercice. Un stock de restes à payer en fin d'exercice suppose une consommation future de CP sur le ou les exercices à venir pour couvrir ces restes à payer. La notion de restes à payer permet, en conséquence, d'avoir une **visibilité sur les flux financiers futurs**.

Ainsi, l'enjeu de l'analyse des restes à payer consiste à déterminer quelle part provient de la programmation différenciée en AE et CP des dotations d'investissement, et quelle part résulterait d'une programmation imparfaite en amont ou, le cas échéant, de causes exogènes comme la création de nouvelles dotations, comme cela a été le cas en 2020.

La programmation ne semble pas déficiente. D'une part, la DGCL procède régulièrement à des **minorations d'engagements juridiques sur exercices antérieurs** qui s'expliquent par l'abandon ou la diminution du coût de certains projets (en 2020, 93 millions d'euros ⁽¹⁾).

D'autre part, **aucune annulation** en AE ou CP n'est intervenue en 2020, pas plus qu'en 2019, sur le programme 119. En 2018, d'importantes annulations de CP avaient corrigé en exécution une surbudgétisation initiale. L'existence d'importants restes à payer semble donc inhérente à la mécanique pluriannuelle des dotations d'investissement, selon la DGCL, qui fait reposer son analyse sur la masse grandissante de la dotation en volume.

Pour 2021, la DGCL précise que la détermination des besoins de CP destinés à solder les AE engagées en 2020 et antérieurement a été **actualisée** à partir de Chorus et des bilans transmis par les préfetures via l'outil de remontée d'information des préfetures (TRIP).

(1) Cour des comptes, Observations définitives sur les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local, exercices 2016 et suivants, décembre 2020, p. 4 et 36.

2. La DSIL exceptionnelle contribue à accentuer l'incertitude concernant l'horizon d'absorption des restes à payer

Le niveau des restes à payer était **déjà élevé en 2019** et en forte hausse à 4,2 milliards d'euros pour le programme 119 et à 153 millions d'euros pour le programme 122, soit près de 500 millions d'euros d'augmentation. La Cour y voyait un retard dans la consommation des CP des dotations d'investissement : « *Cette évolution constitue un légitime sujet d'inquiétude et le rythme de consommation des CP doit être considéré comme un point majeur de vigilance pour les administrations gestionnaires.* » ⁽¹⁾

Alors qu'une inflexion de la croissance des restes à payer était attendue par les rapporteurs en 2020 avec l'achèvement de nombreux travaux en fin de cycle électoral, les restes à payer ont fortement augmenté. L'augmentation de près de 800 millions d'euros des restes à payer en 2020 est **la conséquence**, pour les deux-tiers de la progression, **de l'ouverture des AE sur la DSIL exceptionnelle**.

La Cour relève que « *la soutenabilité budgétaire de l'ensemble n'est pas garantie* » ⁽²⁾ du fait de l'effet de ciseau structurel entre AE et CP qui se couple au volume d'AE ouvertes dans le cadre du Plan de relance.

Pour autant, **la croissance des AE n'est pas synonyme d'un besoin futur de trésorerie à due proportion** puisque, comme l'indique la DGCL, le poids des CP est élevé sur les premières années d'engagement et plus faible sur les années suivantes.

La Cour des comptes estime qu'une telle analyse n'est exacte que si deux conditions sont remplies :

- que le rythme de consommation des crédits n'accélère pas plus que prévu (plan de relance, cycle électoral) ;
- que le rythme de croissance des AE ouvertes ne ralentisse pas.

Or l'ouverture des AE sur la DSIL exceptionnelle ne concourt pas à la visibilité sur les CP. Les rapporteurs s'étaient d'ailleurs étonnés de la faiblesse des CP inscrits sur la DSIL exceptionnelle en LFI pour 2021 (100 millions d'euros seulement) ⁽³⁾.

Le PAP fournit un échéancier des décaissements de CP. À cet égard, la comparaison des PAP 2021 et 2020 permet de comparer les prévisions de décaissements sur quatre années glissantes ⁽⁴⁾. La comparaison des clés de décaissement des CP entre 2021 et 2020 montre une certaine stabilité.

(1) Note d'exécution budgétaire 2019 sur la mission RCT.

(2) Cour des comptes, Observations définitives sur les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local, exercices 2016 et suivants, décembre 2020, p. 4 et 36.

(3) Annexe 36 du rapport n° 3399 sur le projet de loi de finances pour 2021, p. 14.

(4) Les restes à payer sont des estimations pour le PLF.

En effet, **en 2020**, 3,5 milliards d'AE et 3,2 milliards de CP nouveaux ont été ouverts. Sur ces 3,2 milliards de CP, 1,4 milliard solderait des AE antérieures à 2020, et 1,8 milliard soldera des AE nouvelles ouvertes en 2020. **Seule la moitié (50,9 %) des AE nouvelles sera donc payée en 2020**. Le reste des AE ouvertes en 2020 devrait être soldé en CP pour 14,5 % en 2021, pour 15,5 % en 2022 et pour 19,2 % au-delà de 2022.

Pour 2021, le taux d'AE nouvelles couvertes par des CP serait de **54,2 %**. Le reste des AE ouvertes en 2021 devrait être soldé en CP pour 12,7 % en 2022, pour 12,9 % en 2023 et pour 19,8 % au-delà de 2023.

On ne constate pas de déséquilibre à ce stade dans la programmation des CP.

ESTIMATION DES RESTES À PAYER AU 31/12/2020

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2019 (RAP 2019)	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2019 y.c. travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2019	AE (LFI + LFRs) 2020 + reports 2019 vers 2020 + prévision de FdC et AdP	CP (LFI + LFRs) 2020 + reports 2019 vers 2020 + prévision de FdC et AdP	Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2020
4 155 805 380	0	4 588 128 074	3 267 976 527	5 475 956 927

ÉCHÉANCIER DES CP À OUVRIR

AE	CP 2021	CP 2022	CP 2023	CP au-delà de 2023
Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2020	CP demandés sur AE antérieures à 2021 CP PLF CP FdC et AdP	Estimation des CP 2022 sur AE antérieures à 2021	Estimation des CP 2023 sur AE antérieures à 2021	Estimation des CP au-delà de 2023 sur AE antérieures à 2021
5 475 956 927	1 609 548 838 0	1 336 144 594	679 297 593	1 867 965 902
AE nouvelles pour 2021 AE PLF AE FdC et AdP	CP demandés sur AE nouvelles en 2021 CP PLF CP FdC et AdP	Estimation des CP 2022 sur AE nouvelles en 2021	Estimation des CP 2023 sur AE nouvelles en 2021	Estimation des CP au-delà de 2023 sur AE nouvelles en 2021
3 896 824 171 0	2 113 233 616 0	493 106 716	503 078 230	770 405 609
Totaux	3 722 782 454	1 829 251 310	1 182 375 823	2 638 371 511

CLÉS D'OUVERTURE DES CRÉDITS DE PAIEMENT SUR AE 2021

CP 2021 demandés sur AE nouvelles en 2021 / AE 2021	CP 2022 sur AE nouvelles en 2021 / AE 2021	CP 2023 sur AE nouvelles en 2021 / AE 2021	CP au-delà de 2023 sur AE nouvelles en 2021 / AE 2021
54,23 %	12,65 %	12,91 %	19,77 %

ESTIMATION DES RESTES À PAYER AU 31/12/2019

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2018 (RAP 2018)	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2018 y.c. travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2018	AE LFI 2019 + reports 2018 vers 2019 + prévision de FDC et ADP	CP LFI 2019 + reports 2018 vers 2019 + prévision de FDC et ADP	Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2019
3 712 343 161	0	3 779 980 339	3 289 824 172	4 202 499 328

ÉCHÉANCIER DES CP À OUVRIR

AE	CP 2020	CP 2021	CP 2022	CP au-delà 2022
Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2019	CP demandés sur AE antérieures à 2020 CP PLF / CP FDC et ADP	Estimation des CP 2021 sur AE antérieures à 2020	Estimation des CP 2022 sur AE antérieures à 2020	Estimation des CP au-delà de 2022 sur AE antérieures à 2020
4 202 499 328	1 436 891 843 0	996 417 717	476 541 779	1 292 647 989
AE nouvelles pour 2020 AE PLF / AE FDC et ADP	CP demandés sur AE nouvelles en 2020 CP PLF / CP FDC et ADP	Estimation des CP 2021 sur AE nouvelles en 2020	Estimation des CP 2022 sur AE nouvelles en 2020	Estimation des CP au-delà de 2022 sur AE nouvelles en 2020
3 578 890 525 0	1 821 422 808 0	517 459 339	554 239 227	685 769 151
Totaux	3 258 314 651	1 513 877 056	1 030 781 006	1 978 417 140

CLÉS D'OUVERTURE DES CRÉDITS DE PAIEMENT SUR AE 2020

CP 2020 demandés sur AE nouvelles en 2020 / AE 2020	CP 2021 sur AE nouvelles en 2020 / AE 2020	CP 2022 sur AE nouvelles en 2020 / AE 2020	CP au-delà de 2022 sur AE nouvelles en 2020 / AE 2020
50.9%	14.5%	15.5%	19.2%

Source : PAP 2020 et 2021.

Cependant, l'échéancier pour 2021 est par définition prévisionnel et ne présage pas des décaissements de CP, notamment ceux de la DSIL exceptionnelle.

Dans la mesure où le rythme des décaissements n'est pas maîtrisable puisqu'il dépend de l'avancement des projets locaux, les rapporteurs appellent à **un pilotage et un suivi fins des restes à payer** dans un contexte de forte progression des ouvertures d'AE rendue nécessaire par le soutien à l'investissement des collectivités locales.

Recommandation (renouvelée) : poursuivre les efforts de fiabilisation de l'échéancier de consommation des crédits.

Recommandation : établir un bilan des restes à payer par millésime d'autorisations d'engagement et par dotation.

SECONDE PARTIE - THÈME D'ÉVALUATION : LES MESURES DE SOUTIEN EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PRISES DANS LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES POUR 2020

La crise économique d'une ampleur inédite que traverse le pays depuis mars 2020 s'est traduite par **une baisse historique du PIB de 8,2 % en 2020** ⁽¹⁾.

PRÉVISIONS DE CROISSANCE POUR 2020

	LFI 2020	LFR 1	LFR 2	LFR 3	LFR 4	Estimation Insee (janvier 2021)	Comptes nationaux (février 2021)
Croissance du PIB	1,3 %	- 1 %	- 8 %	- 11 %	- 11 %	- 8,3 %	- 8,2 %

Source : lois de finances rectificatives pour 2020, note de conjoncture Insee du 29 janvier 2021 et comptes nationaux trimestriels publiés par l'Insee le 26 février 2021.

Cette crise a fortement mobilisé les pouvoirs publics qui sont intervenus immédiatement en soutien du pouvoir d'achat des ménages, de l'activité des entreprises ⁽²⁾ et de l'action des collectivités locales dans les territoires. Le Gouvernement a ainsi déposé dès le 18 mars 2020 une première loi de finances rectificative destinée à mettre en œuvre une réponse massive d'urgence face à la crise sanitaire de la covid-19. Trois autres lois de finances rectificatives ont été adoptées en avril, juillet et novembre 2020.

Dans ce contexte de fortes perturbations pour les collectivités locales, les rapporteurs ont choisi d'évaluer **les mesures exceptionnelles en faveur des collectivités territoriales adoptées par le Parlement dans les lois de finances rectificatives**, qui se sont inscrites dans le cadre du plan de relance de 100 milliards d'euros annoncé dès le début de la crise sanitaire par le Gouvernement.

Dans l'état actuel du droit, les dispositifs adoptés par le Parlement dans les lois de finances rectificatives (LFR) pour soutenir les collectivités locales n'ont pas un caractère pérenne : ils sont applicables en 2020 seulement (par exemple, l'exonération temporaire de la taxe de séjour) ou pour partie en 2020 et en 2021 (DSIL exceptionnelle, « filet de sécurité »). Plus encore que formuler des recommandations destinées à faire évoluer ces dispositifs provisoires, il s'agit d'évaluer la conception, l'application et les résultats de chacune de ces mesures afin d'en tirer les enseignements dans le cas où une nouvelle crise ayant des effets économiques similaires sur les finances locales surviendrait.

(1) *Comptes nationaux trimestriels – résultats détaillés (PIB) – publiés par l'Insee le 26 février 2021. Le PIB en volumes chaînés a baissé de 5,9 % au 1^{er} trimestre 2020 et de 13,5 % au 2^{ème} trimestre 2020 sous le choc du premier confinement ; il a fortement rebondi au 3^{ème} trimestre 2020 (+18,5 %) grâce aux effets positifs du déconfinement sur l'économie, avant de reculer de 1,4 % au 4^{ème} trimestre 2020, les restrictions associées au second confinement ayant toutefois été moins impactantes sur l'activité économique.*

(2) *Selon l'Insee (ibidem), le taux de marge des sociétés non financières a chuté de 4 points en 2020 à 29,3 %, soit le niveau le plus bas depuis 1985.*

Dans un premier temps, les rapporteurs ont souhaité rappeler **le contexte budgétaire** globalement favorable dans lequel se trouvaient les collectivités territoriales au moment où elles ont été confrontées aux prémices de la crise sanitaire. Les circonstances dans lesquelles les premières estimations de l'impact économique de la crise de la covid-19 sur les collectivités ont été réalisées à l'été 2020, au plus fort des incertitudes entourant les effets de la pandémie sur l'économie, sont également décrites. Enfin, les rapporteurs dressent, à partir des données disponibles, un constat sur la situation financière des collectivités locales à fin 2020, laquelle apparaît **dans son ensemble peu dégradée, malgré des hétérogénéités dans chacune des catégories de collectivités**, en particulier s'agissant des départements.

En second lieu, il est procédé à **une revue détaillée des dispositifs en distinguant ceux qui s'adressent au bloc communal et ceux venant en soutien aux départements et aux régions**. L'analyse met en évidence la complémentarité des dispositifs puisque les PSR et le fonds de stabilisations des départements viennent en garantie des recettes tandis que les concours (concours « masques », DSIL, etc.) soutiennent l'investissement.

I. ÉTAT DES LIEUX : LA CRISE SANITAIRE A FRAGILISÉ LES FINANCES LOCALES MAIS DANS UNE MOINDRE PROPORTION QU'ANTICIPÉ

1. Dans leur ensemble, les collectivités territoriales ont abordé l'année 2020 dans une situation financière favorable

Les collectivités territoriales ont bénéficié en 2019 de **conditions économiques accommodantes** et d'**une fiscalité locale dynamique** qui ont soutenu l'investissement local.

Ainsi, le **produit de la fiscalité locale a progressé de 4,5 milliards d'euros** (+ 3,1 %) pour atteindre 150,7 milliards d'euros en 2019, principalement sous l'effet, d'une part, de la **revalorisation des bases imposables** intervenues en LFI pour 2019 (+ 2,2 % contre + 1,2 % en 2018), correspondant à un surcroît de 1,6 milliard d'euros, d'autre part, de la **progression du produit de la fiscalité économique** de 1,3 milliard d'euros, **CVAE en tête** (+ 6,8 % en 2019).

À périmètre constant, hors fiscalité transférée liée à la réforme de la TH, les **transferts financiers de l'État** se sont accrus de **0,9 milliard d'euros** (+ 0,8 %) à 111,8 milliards d'euros.

Au total, les recettes fiscales et les transferts financiers ont connu un point haut en 2019 avec augmentation de 5,3 milliards d'euros.

ÉVOLUTION ANNUELLE DU MONTANT TOTAL DES RECETTES FISCALES ET DES TRANSFERTS FINANCIERS DE 2014 À 2019



Source : Cour des comptes, d'après DGFIP, DB.

La dépense locale a été relativement maîtrisée du fait de l'encadrement par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018-2022 ⁽¹⁾. Ainsi, sur la période 2018-2019, les dépenses réelles de fonctionnement ont augmenté de **1,9 %** pour un plafond de 2,4 %.

L'**épargne brute** a significativement augmenté en 2019 pour atteindre 38,6 milliards d'euros (+ **8,7 %**) et a ainsi contribué au financement d'un **investissement local** en forte hausse à 58,2 milliards d'euros (+ **9,2 %**). La dynamique a été particulièrement forte pour les départements (+ 13,8 %) qui ont bénéficié d'un surplus de produit de DMTO (+ 10 %) et les régions (+ 11,3 %) qui ont bénéficié de la part supplémentaire de CVAE à partir de 2018.

L'endettement global a diminué pour toutes les catégories de collectivités.

Le tableau ci-après récapitule les principaux agrégats constatés à fin 2019.

Dans son rapport sur la situation des finances locales établi en mai 2020 ⁽²⁾, la Cour des comptes notait cependant « **un accroissement de la diversité des situations entre collectivités** » malgré le contexte économique favorable. La Cour a relevé que la croissance de l'investissement du bloc communal était supérieure à celle de l'épargne. Au niveau des départements, la dépendance avec la conjoncture économique s'est accentuée avec, d'une part, des recettes cycliques (DMTO liés au dynamisme du marché immobilier) et des charges contra-cycliques (dépenses sociales), ce qui constitue une fragilité structurelle. S'agissant des régions, les charges de fonctionnement progressent plus fortement (+ 2,1 %) alors que leurs recettes (TICPE, TVA et CVAE) sont très dépendantes du contexte économique.

(1) La contractualisation financière triennale concernant les 322 plus grosses collectivités (« contrats de Cahors ») a été suspendue par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

(2) Cour des comptes, Les finances publiques locales 2020, fascicule 1, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2019, juin 2020, p. 14.

ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX AGRÉGATS PAR CATÉGORIE DE COLLECTIVITÉS EN 2019

(en milliards d'euros)

(En Md€)	2013	2018	2019	Évolution 2019/2018	Évolution 2019/2013	Évolution moyenne 2019/2013
BLOC COMMUNAL						
Épargne brute	20,06	22,16	23,27	5,0 %	16,0 %	2,5 %
Dépenses réelles d'investissement	41,78	38,02	42,77	12,5 %	2,4 %	0,4 %
Encours de la dette	107,41	115,13	116,05	0,8 %	8,0 %	1,3 %
Ratio de désendettement (en années)	5,4	5,2	5,0	- 4,0 %	- 6,8 %	- 1,2 %
DÉPARTEMENTS						
Épargne brute	6,68	7,91	9,24	16,7 %	38,3 %	5,6 %
Dépenses réelles d'investissement	10,59	9,09	10,35	13,8 %	- 2,3 %	- 0,4 %
Encours de la dette	31,32	32,10	31,35	- 2,4 %	0,1 %	0,0 %
Ratio de désendettement (en années)	4,7	4,1	3,4	- 16,3 %	- 27,6 %	- 5,3 %
RÉGIONS						
Épargne brute	5,16	5,41	6,08	12,4 %	17,9 %	2,8 %
Dépenses réelles d'investissement	8,50	9,56	10,64	11,3 %	25,2 %	3,8 %
Encours de la dette	19,72	26,25	26,45	0,8 %	34,1 %	5,0 %
Ratio de désendettement (en années)	3,8	4,8	4,3	- 10,4 %	13,7 %	2,2 %

Source : Cour des comptes, d'après données DGFîP

2. Les conséquences de la crise sanitaire ont été moins sévères qu'attendues pour les collectivités territoriales dans leur ensemble

a. En première approche, la crainte d'importantes pertes de recettes pour les collectivités locales

L'état d'urgence sanitaire déclaré en mars 2020 a d'emblée laissé craindre un affaiblissement des recettes de fiscalité locale des collectivités locales, en particulier celles dont le rendement est lié à la conjoncture.

Avec la chute de la consommation, la fermeture de nombreuses entreprises et la baisse des déplacements dus aux mesures sanitaires, les régions subiraient des moindres recettes de TVA et de TICPE dès 2020, et de CVAE à partir de 2021 dans la mesure où celle-ci est perçue avec une année de décalage.

Pour les départements, la paralysie des transactions immobilières se traduirait par une baisse du produit de DMTO.

Pour le bloc communal, le rendement du versement mobilité⁽¹⁾ (ancien versement transport) devrait se contracter avec les difficultés et faillites des entreprises. Ce versement est en outre inclus dans les reports de charges fiscales et sociales prévus par le Gouvernement, et il n'est pas dû par l'employeur sur les indemnités d'activité partielle, qui constituent un revenu de remplacement.

Au sein du bloc communal, les communes touristiques subiront notamment des pertes sur la taxe de séjour. Les communes d'outre-mer sont également fragilisées en raison des pertes sur l'octroi de mer, qui est une taxe d'importation sensible à la conjoncture.

Premières estimations chiffrées des pertes des collectivités (mars-mai 2020)

Une analyse claire et précise des pertes de recettes est actuellement difficile à réaliser.

Le Gouvernement évoque une perte de 7,5 milliards d'euros au total en 2020, avec une baisse de 3,2 milliards pour le bloc communal, 3,4 milliards pour les départements et près d'un milliard pour les régions.

Le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a estimé à environ 25 % » la baisse en 2020 des DMTO, soit « *un total de 4 milliards d'euros, c'est-à-dire une perte de 3,4 milliards d'euros pour les départements et d'1 milliard d'euros pour les communes* ».

La fraction de TVA revenant aux régions en remplacement de leur DGF (4,4 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2020) pourrait baisser de 200 à 300 millions d'euros.

Les associations d'élus locaux ont également produit des estimations par imposition.

L'Association des maires de France (AMF) évoque pour le bloc communal une baisse de – 26 % des DMTO en 2020 et de – 20 % en 2021.

L'Assemblée des départements de France (ADF) anticipe une baisse de 30 % sur 12 milliards de DMTO perçus en 2020, soit 4 milliards d'euros pour les départements.

Régions de France évoque une perte de 1,13 milliard d'euros liée à la baisse du rendement de la TVA et de la TICPE en 2020, et de 1,9 milliard en 2021, qui résulterait de la baisse de CVAE assise sur la valeur ajoutée des entreprises en 2020.

Enfin, les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) pourraient subir une baisse de **1 à 1,4 milliard du versement mobilité en 2020.**

(1) Les autorités organisatrices de la mobilité (AOM – pour l'essentiel, les communes et EPCI) peuvent instituer un versement mobilité payé par les employeurs pour contribuer au financement des dépenses locales de transport qui bénéficient à leurs salariés.

b. Le rapport Cazeneuve de juillet 2020 : un jalon de milieu d'année pour une première évaluation des pertes de recettes

Afin d'avoir une évaluation plus précise et objective des pertes de recettes des collectivités locales, le Gouvernement a confié, en mai 2020, au rapporteur spécial, en tant que président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, une mission avec pour objectifs **d'évaluer les conséquences financières de la crise sur les collectivités** et **d'élaborer des propositions** permettant aux collectivités de continuer à **faire face à leurs dépenses** et de **préserver leurs capacités à investir**.

Le rapport Cazeneuve ⁽¹⁾ évalue, en juillet 2020, les pertes de recettes des collectivités à 5 milliards d'euros dont :

– 2,3 milliards d'euros pour le bloc communal (2,1 % des recettes réelles de fonctionnement et 12,6 % de la CAF) dont 0,91 milliard d'euros pour les DMTO ⁽²⁾, 0,7 milliard d'euros pour la CVAE, 0,46 milliard d'euros pour le versement mobilité et 0,21 milliard d'euros pour la taxe de séjour ;

– 1,8 milliard d'euros pour les départements (2,7 % des RRF et 19,1 % de la CAF), essentiellement de DMTO car les pertes de TICPE sont prises en charge pour une large partie par l'État ;

– 0,9 milliard d'euros pour les régions (3,1 % des RRF et 13,8 % de la CAF), estimation qui prend en compte, outre les pertes de TICPE, celles de recettes tarifaires liées aux transports.

S'agissant du bloc communal, le rapport évoquait la relative protection dont ce bloc bénéficie grâce à **la stabilité de la fiscalité locale**, avec toutefois une répartition inégale des pertes des communes, **les communes touristiques et les communes-centres** étant susceptibles d'être **plus fortement touchées** par les conséquences économiques de la covid-19 du fait de la perte de recettes domaniales (séjours, casinos, remontées mécaniques, piscines, etc.).

Pour les départements, le rapport soulignait d'emblée **la hausse des dépenses d'AIS** et évoquait la possibilité d'un **effet de ciseau** pour certains départements fragilisés, tout en nuancant l'après-2021 du fait que les départements percevront alors une fraction de TVA à la place de la TH qui aura disparu.

Pour les régions, le rapport prévoyait que l'impact sur les recettes interviendrait en 2021 du fait de la CVAE, l'hypothèse d'un rebond de l'activité économique pouvant compenser ces pertes de CVAE par la dynamique de TVA.

(1) Jean-René Cazeneuve, *Impact de la crise du Covid-19 sur les finances locales et recommandations*, juillet 2020.

(2) Étant observé que la baisse de DMTO des communes de moins de 5 000 habitants qui ne sont pas classées station de tourisme ne se traduit dans les comptes que l'année suivante en raison du mode de reversement décalé.

Dans leur rapport sur le PLF 2021 ⁽¹⁾ à l'automne 2020, les rapporteurs ont intégré les données actualisées disponibles qui montraient que la CAF des collectivités locales diminuerait vraisemblablement de moins de 10 % en 2020, grâce aux mesures de soutien.

c. Sans présager de 2021, l'année 2020 a été globalement moins compliquée qu'anticipée

Les données provisoires disponibles ⁽²⁾ concernant les principaux agrégats montrent que les collectivités territoriales ont plutôt bien résisté.

Les **dépenses de fonctionnement** des collectivités territoriales ont été quasiment stables (+ **0,1 %**), avec une baisse de 1,5 % pour les communes, une hausse de 2,7 % pour les EPCI à fiscalité propre, une hausse de 3,0 % pour les départements (avec retraitement de la dépense de RSA en outre-mer recentralisée) et une baisse de 3,2 % pour les régions (hors retraitement lié à la formation professionnelle).

Au niveau des **recettes de fonctionnement**, une baisse globale de **1,7 %** des recettes réelles a été constatée, mais avec une certaine hétérogénéité des variations selon le type de collectivités : une baisse de 1,9 % pour les communes, une hausse de 1,3 % pour les EPCI à fiscalité propre, une hausse de 0,3 % pour les départements et une baisse de 7,3 % pour les régions (liée en partie à la formation professionnelle non retraitée).

L'**épargne brute** baisse globalement de **11,2 %**. La baisse est de 7,5 % pour les communes, de 3,2 % pour les EPCI à fiscalité propre et de 15,5 % pour les départements. S'agissant des régions, l'évolution n'est pas connue mais serait comparable à celles des départements.

Les premiers enseignements que l'on peut tirer de l'évolution de ces agrégats en 2020 sont :

1° La situation globale des collectivités territoriales a connu **une contraction modérée en 2020** par rapport à 2019. Les effets de la crise sanitaire ont été globalement maîtrisés, notamment **grâce au dynamisme des recettes fiscales classiques** (TH, taxes foncières, CFE, etc.) et à **la baisse moindre qu'anticipée de certaines autres recettes fiscales** (versement mobilité, DMTO). En outre, les baisses élevées (taxe de séjour, produit brut des jeux, etc.) ont été compensées grâce au mécanisme de garantie (voir *infra*) ;

2° La situation du bloc communal est **disparate** : les **petites communes semblent avoir très bien résisté à la crise**, mais **les villes plus grandes ont pu connaître une dégradation plus prononcée**, du fait de la rigidité de leurs charges de centralité et de la fermeture de leurs équipements publics (cantines scolaires, piscines, etc.) ;

(1) Annexe 36 du rapport n° 3399 sur le projet de loi de finances pour 2021, p. 41.

(2) DGCL, données provisoires au 31 mars 2021, incomplètes pour les régions.

3° Toutefois, l'**épargne brute du bloc communal** en 2020 est proche de celle de **2018**, considérée comme une bonne année ;

4° La situation des départements est **maîtrisée**, malgré **une hausse des dépenses de RSA de 7,5 %**, et ce grâce, notamment, à **la résistance des DMTO** et au dynamisme de la taxe foncière.

Les données complètes concernant les régions en 2020 ne sont pas encore connues à la date du présent rapport.

Le tableau des finances locales que l'on peut dresser en mai 2021 ne semble donc pas alarmiste, même s'il révèle des contrastes. Ce constat, qui peut étonner tant il s'écarte des prévisions qui ont pu être faites un an plus tôt, justifie le choix des rapporteurs de s'intéresser à la place qu'ont tenue ces dispositifs votés par le Parlement en juillet et en novembre dernier dans l'équilibre des budgets locaux en 2020.

II. LES MESURES PRISES EN FAVEUR DU BLOC COMMUNAL

Le **dégrèvement exceptionnel de CFE**, le « **filet de sécurité** », l'**exonération temporaire de la taxe de séjour** et la **DSIL exceptionnelle** sont les quatre principales mesures prises dans les deux dernières lois de finances rectificatives pour 2020 des 30 juillet 2020 (LFR 3) et 30 novembre 2020 (LFR 4) en faveur des communes et des EPCI ⁽¹⁾.

A. LE DÉGRÈVEMENT EXCEPTIONNEL DE COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES POUR LA TAXATION SUR 2020

1. Un dispositif ciblant les entreprises des secteurs d'activité les plus touchés par la crise sanitaire

Aux termes du I de l'article 11 de la LFR 3 pour 2020, « *par dérogation au I de l'article 1639 A bis du code général des impôts, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, par délibération prise au plus tard le 31 juillet 2020, instituer un dégrèvement des deux tiers du montant de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et des prélèvements prévus à l'article 1641 du même code dus au titre de 2020 afférent aux établissements qui remplissent les conditions mentionnées au présent article* ».

Le II du même article précise que seuls établissements dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est **inférieur à 150 millions d'euros** et **qui relèvent d'un secteur d'activité particulièrement affecté par les conséquences économiques et financières de la crise de l'épidémie de covid-19** peuvent bénéficier du dégrèvement.

(1) Le bloc communal, comme les départements et les régions, a également bénéficié du concours exceptionnel de l'État pour le remboursement partiel des masques. Ce dispositif est évalué infra avec les mesures prises en faveur des départements et des régions.

Un décret du 5 août 2020 ⁽¹⁾ est venu préciser les secteurs d'activité concernés par la mesure, au nombre de vingt-sept :

Agences de voyages, voyagistes, autres services de réservation et activités connexes	Hôtels et hébergement similaire, hébergement touristique et autre hébergement de courte durée	Restauration
Téléphériques et remontées mécaniques	Terrains de camping et parcs pour caravanes ou véhicules de loisirs	Entretien corporel
Trains et chemins de fer touristiques	Location et location-bail d'articles de loisirs et de sport	Enseignement de disciplines sportives et d'activités de loisirs et enseignement culturel
Transport de passagers sur les fleuves, les canaux, les lacs	Activités sportives, récréatives et de loisirs	Production de films cinématographiques, de vidéo et de programmes de télévision
Cars et bus touristiques	Gestion des musées, des sites et monuments historiques et des attractions touristiques similaires, des jardins botaniques et zoologiques et des réserves naturelles	Arts du spectacle vivant, notamment la production de spectacles, et activités de soutien au spectacle vivant, notamment la gestion de salles de spectacle
Transport maritime et côtier de passagers	Activités photographiques	Projection de films cinématographiques et autres industries techniques du cinéma et de l'image animée
Transport aérien de passagers	Organisation de foires, salons professionnels et congrès	Activités des artistes-auteurs et création artistique relevant des arts plastiques
Transport transmanche	Opérateurs de détaxe agréés	Guides conférenciers
Bureaux de change	Casinos	Agences de mannequins

L'objectif était d'octroyer une aide fiscale exceptionnelle, au titre de 2020, **en faveur des entreprises de taille petite ou moyenne des secteurs du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, de la culture, du transport aérien ou maritime, du sport et de l'évènementiel** qui ont été particulièrement affectés par les mesures de confinement et le ralentissement de l'activité économique lié à la crise sanitaire.

Le dégrèvement ne s'applique qu'aux cotisations dues au titre de 2020. Les taxes additionnelles à la CFE ⁽²⁾ et les frais de gestion sont exclus de l'assiette dégrévée et restent dus par le contribuable.

Le dégrèvement est pris en charge par l'État à **hauteur de 50 %**, la totalité des frais de gestion étant pris en charge de l'État (V de l'article précité). Le montant du dégrèvement laissé à la charge des communes ou EPCI à fiscalité propre s'impute sur les attributions mensuelles de fiscalité locale.

(1) Décret n° 2020-979 du 5 août 2020 pris pour l'application de l'article 11 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

(2) Il s'agit de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), de la taxe additionnelle spéciale annuelle au profit de la région d'Île-de-France (TASARIF), de la taxe pour frais de chambres de commerce, de métiers et de l'artisanat, et de la taxe spéciale d'équipement (TSE) additionnelle à la CFE.

Le dégrèvement est appliqué d'office ou par voie de réclamation (avant le 31 décembre 2021) sur le solde de la CFE due au titre de 2020. Les entreprises éligibles qui prévoient de bénéficier, au titre de 2020, d'un plafonnement de la contribution économique territoriale (CET) à 3 % de leur valeur ajoutée peuvent anticiper le dégrèvement attendu en l'imputant directement sur le montant du solde de la CFE.

2. Les EPCI à fiscalité propre ont été très nombreux à mettre en œuvre le dégrèvement de CFE

188 communes (0,5 % des communes) et **461 EPCI à fiscalité propre** (37 % des EPCI à fiscalité propre) ont adopté une délibération instituant le dégrèvement de CFE. Ce dégrèvement visait en premier lieu les EPCI à fiscalité propre puisque seules les communes membres d'un EPCI à fiscalité additionnelle pouvaient mettre en œuvre directement le dégrèvement de CFE ⁽¹⁾. Ceci explique le faible nombre de communes concernées.

La DGFIP a indiqué aux rapporteurs que le dégrèvement de CFE avait bénéficié à **97 705 établissements** opérant dans les secteurs d'activités précités. **Les restaurants** (restauration traditionnelle ou rapide) **représentent 45 %** de ces établissements, l'hébergement (hôtels ou résidences de tourisme) 14 % et les débits de boissons 10 %.

Selon le cabinet Klopfer interrogé par les rapporteurs, *« la plupart des entreprises concernées sont à la cotisation minimum dans des seuils de chiffre d'affaires où la base est plafonnée autour de 1 000 euros, correspondant à un taux de CFE de l'ordre de 25 %, elles économisent 165 euros ce qui est symbolique »*.

Le coût total de la mesure s'élèverait à 102,32 millions d'euros selon la DGFIP, ce qui correspondrait à un montant de dégrèvement moyen de 1 047 euros. Par secteur d'activité, on constate de fortes disparités : les montants moyens de dégrèvement les plus élevés sont logiquement concentrés sur les établissements à CFE élevée : remontées mécaniques (12 700 euros) et salles de spectacle (11 200 euros).

Le montant restant à charge pour les collectivités concernées, qui sera perçu sur les douzièmes de fiscalité en 2021, s'élève à **49,67 millions d'euros**. Le coût de la mesure pour l'État serait donc de **52,65 millions d'euros**.

(1) Parmi les 188 communes ayant institué le dégrèvement de CFE, 25 sont situées dans le Bas-Rhin, 22 en Charente et 13 dans la Drôme et appartiennent à des communautés de communes (CC) à fiscalité additionnelle. On comptait en 2020 179 CC à fiscalité additionnelle à comparer à 818 CC à fiscalité professionnelle unique et 1 254 EPCI à fiscalité propre.

Constats des rapporteurs spéciaux :

● Les rapporteurs considèrent que les intercommunalités se sont largement approprié le dispositif qui a été **mis en œuvre par près de deux EPCI à fiscalité propre sur cinq**.

● La mesure a sans doute eu **un impact limité sur la trésorerie des entreprises**, même si elle a permis aux collectivités de manifester par un geste fiscal leur préoccupation pour les établissements de leur territoire les plus fragilisés par les fermetures administratives liées à la crise sanitaire.

● Ils relèvent que les délais prévus par les I et VII de l'article 11 de la LFR 3 pour prendre la délibération étaient particulièrement courts – entre le 10 juin 2020 et le 31 juillet 2020 – et ont été de fait raccourcis par le report du second tour des élections municipales. **Ils n'ont cependant pas eu connaissance de difficultés rencontrées par les EPCI et communes pour respecter le délai**. Le décret d'application est paru postérieurement à la date limite du 31 juillet 2020, ce qui est regrettable ; cependant il n'était pas nécessaire que les assemblées délibérantes aient une connaissance précise des secteurs d'activité pour décider d'adopter ou non le principe du dégrèvement.

B. LE PSR AU PROFIT DES COMMUNES ET DES EPCI CONFRONTÉS À DES PERTES DE RECETTES DU FAIT DE LA CRISE SANITAIRE

Afin d'accompagner financièrement les collectivités du bloc communal qui subiraient des pertes importantes de recettes fiscales et domaniales liées aux conséquences économiques de l'épidémie de covid-19, un PSR a été institué en LFR 3. Il fonctionne sur le **principe de la garantie de ressources**. Son objectif est de donner aux communes et aux EPCI une visibilité sur leur budget 2020 en prévenant **un éventuel blocage budgétaire infra-annuel** en cas de recul brutal des recettes.

1. Un « filet de sécurité » pour les collectivités les plus impactées

Le I de l'article 21 de la LFR 3 a ainsi « *institué, par prélèvement sur les recettes de l'État, une dotation aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi qu'aux établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris confrontés en 2020 à des pertes de certaines recettes fiscales et de produits d'utilisation du domaine liées aux conséquences économiques de l'épidémie de covid-19* ».

Les groupements de collectivités territoriales qui ont perçu en 2019 et en 2020 la taxe de séjour, la taxe de séjour forfaitaire, le produit brut des jeux ou la taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique sont également éligibles à cette dotation (VIII du même article).

Le II de l'article définit, pour les communes, le montant de la dotation comme **la différence**, lorsqu'elle est positive, **entre la somme des produits moyens perçus entre 2017 et 2019 et la somme des mêmes produits perçus en 2020**, d'une part, de fiscalité et taxes locales à travers un panier large qui inclut les DMTO, d'autre part, de redevances et recettes d'utilisation du domaine. La dotation pour les EPCI et les EPT est calculée de façon similaire sur l'évolution du panier de fiscalité intercommunale et des redevances qu'ils perçoivent sur leur domaine (III du même article).

Les groupements de collectivités territoriales qui sont **autorités organisatrices de la mobilité** (AOM) peuvent également bénéficier d'une compensation de leur perte de versement mobilité subie en 2020 par rapport à la moyenne de ce versement entre 2017 et 2019 (VI du même article). Île-de-France Mobilités bénéficie à ce titre d'un acompte de **425 millions d'euros** sur la compensation ⁽¹⁾.

Le décret d'application du 25 novembre 2020 ⁽²⁾ précise **les modalités de versement de la dotation**.

Un acompte est versé au plus tard le 30 novembre 2020 aux communes et EPCI sur décision du préfet. Les groupements de collectivités qui exercent la compétence des AOM et ceux qui perçoivent la taxe de séjour, le produit brut des jeux ou la taxe sur les remontées mécaniques peuvent solliciter avant le 30 novembre 2020 un acompte qui est versé au plus tard le 15 décembre 2020. L'acompte est égal à la moitié du montant prévisionnel de la dotation, sans pouvoir être inférieur à 1 000 euros ⁽³⁾. Le solde est versé sur la base des comptes définitifs avant le 1^{er} juin 2021.

Le mode de calcul retenu a pour objectif de compenser les collectivités sur une période de référence de 3 ans qui permet de neutraliser les éventuelles ruptures d'évolution des recettes. Ce mode de calcul permet d'éviter que certaines collectivités se voient désavantagées du fait d'une année de référence qui ne serait pas représentative de l'évolution habituelle de leur recette, ou au contraire que cela génère un effet d'aubaine pour celles qui auraient vu leurs recettes atteindre un point haut, non représentatif également de l'évolution habituelle de leurs recettes.

Cependant, les pertes de recettes issues de décisions prises par les assemblées délibérantes en 2020 ont été exclues du « filet de sécurité » pour éviter de compenser des recettes auxquelles les collectivités ont elles-mêmes décidé de renoncer.

(1) La LFR 3 a créé deux nouveaux programmes 827 et 828 sur le compte de concours financiers Avances à divers services de l'État et a ouvert respectivement 1,2 milliard d'euros et 800 millions d'euros de crédits (AE=CP) destinés à financer des avances remboursables pour Ile-de-France Mobilités et pour les autres AOM. Ces programmes sont hors champ de la présente évaluation.

(2) Décret n° 2020-1451 du 25 novembre 2020 pris pour l'application de l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

(3) Cette disposition est issue d'un amendement CF 158 du rapporteur spécial Jean-René Cazeneuve.

2. Une concentration des aides sur les petites communes touristiques et un coût final largement inférieur aux estimations initiales

Le « filet de sécurité » a bénéficié à **4 168 communes** (12 % des communes) et **51 EPCI à fiscalité propre** (4 % des EPCI à fiscalité propre).

On relève que 2 954 des communes aidées, soit **84 % d'entre elles, sont des communes de moins de 1 000 habitants.**

Il s'agit le plus souvent de communes touristiques, particulièrement celles de montagne ou accueillant un casino. **Les communes classées stations de tourisme représentent 7 % des bénéficiaires** (281 communes), alors qu'elles ne représentent que 4 % des communes à l'échelle nationale. **Elles concentrent 48 % du montant total de la dotation définitive. Les communes sur le territoire desquelles est installé un casino** sont dans la même situation : plus de la moitié des communes (106) accueillant un casino ont bénéficié de la dotation, et elles **concentrent 38 % du montant total de la dotation définitive.**

Le dispositif bénéficie de façon modérée aux communes d'outremer pour lesquelles le panier de recettes servant au calcul de la dotation comprend notamment l'octroi de mer qui, contrairement aux prévisions de la LFR 3, n'a pas diminué en 2020.

Le coût du PSR a été estimé à 750 millions d'euros dans le PLFR 3 (dont **500 millions d'euros à prélever sur 2020**) alors qu'il apparaissait que les recettes fiscales (taxe de séjour) et domaniales (redevances d'autorisation d'occupation du domaine public, stationnements, concessions, amendes, musées, etc.) des communes et des EPCI pourraient être particulièrement affectées par le ralentissement de l'activité lié aux mesures d'endiguement sanitaire. Cette estimation a été revue à **250 millions d'euros à l'automne 2020** ⁽¹⁾.

Au final, **le coût du « filet de sécurité »** institué par l'article 21 de la LFR 3 **s'élève à 192,8 millions d'euros.** Le montant moyen attribué est donc de 45 700 euros par collectivité bénéficiaire mais il masque, comme l'indique la DGCL, une grande disparité des dotations attribuées car *« l'aide a été massive sur des communes spécifiques »*.

(1) Communication de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales au comité des finances locales du 29 octobre 2020 à l'occasion de la présentation du projet de décret pris pour l'application de l'article 21 de la LFR 3.

3. Un dispositif prolongé en 2021

Les mesures de restrictions liées à la crise sanitaire ayant été prolongées à l'automne 2020, le Parlement a jugé utile de **proroger ce dispositif pour les seules recettes fiscales dans le cadre de la loi de finances pour 2021** ⁽¹⁾.

Ce dispositif continuera donc à jouer un rôle d'amortisseur des pertes de recettes fiscales en 2021, en comparaison avec la moyenne des recettes perçues entre 2017 et 2019. La même période de référence a été reprise pour assurer une comparaison avec une période de perception « normale » des recettes fiscales. La reconduction du mécanisme adresse un signal de sécurité aux collectivités locales.

Constats des rapporteurs spéciaux :

● Les rapporteurs font le constat que **cette mesure a été sollicitée par plus d'une commune sur dix**, essentiellement des communes de petite taille mais aussi des **communes touristiques** plus grandes possédant un casino (Cannes, Deauville, Menton, Enghien-les-Bains, Lourdes, etc.) qui **bénéficient de 86 % des crédits du « filet de sécurité »**.

La mesure s'avère *in fine* particulièrement ciblée. Elle a permis d'**amortir les pertes de recettes fiscales et domaniales** des communes et EPCI en apportant une solution pour les taxes dont le produit a fortement diminué en 2020, telles que **le produit brut des jeux ou la taxe de séjour**.

● Comme les associations d'élus du bloc communal, les rapporteurs saluent la **simplicité et le caractère sécurisant du dispositif** qui obéit à des règles claires :

– chaque commune et chaque EPCI à fiscalité propre ont **la certitude** depuis juillet 2020 que **leurs recettes fiscales et domaniales ne seront pas inférieures en 2020 à celles perçues en moyenne entre 2017 et 2019** ;

– l'acompte de 50 % versé fin novembre 2020 **fiabilise l'exécution des budgets** des collectivités concernées en fin de gestion ;

– le financement de la mesure par un PSR **rassure sur la disponibilité des crédits**.

● S'agissant **des pertes de recettes tarifaires** qui ne sont pas compensées par le dispositif, la DGCL a indiqué aux rapporteurs que l'étude de la situation financière des communes vis-à-vis des pertes de recettes tarifaires était en cours et *« pourrait, le cas échéant, conduire le Gouvernement à proposer au Parlement des mesures d'accompagnement ciblées »*. Les rapporteurs seront donc attentifs aux résultats de cette analyse.

● Les rapporteurs soulignent que la prolongation du « filet de sécurité » en 2021 permet d'**apporter au bloc communal une visibilité sur leurs ressources cette année** et de s'engager plus sereinement dans l'effort de relance.

(1) Amendement n° 726 du rapporteur spécial Jean-René Cazeneuve adopté en nouvelle lecture.

C. L'EXONÉRATION TEMPORAIRE DE LA TAXE DE SÉJOUR

1. Un dispositif simple destiné à faire revenir les touristes

L'article 47 de la LFR 3 a offert la possibilité aux communes et aux EPCI à fiscalité propre d'**adopter une exonération facultative de la taxe de séjour** pour 2020. Cette exonération s'appliquait pour l'ensemble de l'année 2020 en cas d'institution du régime forfaitaire ou pour les nuitées à compter du 6 juillet et jusqu'au 31 décembre 2020 lorsque la taxe de séjour était instituée au réel.

L'objectif de cette mesure de suppression temporaire de la taxe de séjour était de contribuer au retour des touristes dans les villes touristiques désertées lors du premier confinement au printemps 2020. La taxe de séjour représente de 0,20 euro par personne et par nuitée (emplacement de camping) à 4 euros (séjour dans un palace).

Focus sur la taxe de séjour

L'article L. 2333-26 du Code général des collectivités territoriales permet principalement aux communes touristiques ou stations classées de tourisme, littorales et de montagne d'instaurer, par délibération du conseil municipal prise avant le 1^{er} octobre pour l'année suivante, **une taxe de séjour**.

Il s'agit d'**une taxe affectée** : son produit est destiné aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune (article L. 2333-27 du même code).

Les redevables sont les personnes majeures qui n'ont pas leur domicile et ne résident pas dans la commune lorsqu'elles sont hébergées à titre onéreux.

L'article L. 2333-30 encadre le tarif de la taxe de séjour qu'arrête le conseil municipal par personne et par nuitée selon la catégorie d'hébergement (palaces, hôtels de tourisme, locations saisonnières, camping, etc.). Le tarif minimum varie entre 0,20 et 0,70 euro tandis que le tarif maximum varie entre 0,20 et 4 euros.

Les communes peuvent instaurer **une taxe de séjour au réel ou forfaitaire**. Les collectivités ont choisi à 88 % la taxe de séjour au réel. Au réel, la taxe est perçue par le professionnel sur le client. Au forfait, elle est due par le professionnel et son montant dépend de la capacité maximale d'accueil, de la période d'ouverture de l'établissement et des tarifs pratiqués. La taxe est reversée au comptable public de la commune.

L'article L. 5211-21 prévoit que les groupements de communes touristiques et de stations classées de tourisme notamment peuvent instituer la taxe de séjour.

Les départements peuvent instituer **une taxe additionnelle de 10 % à la taxe de séjour** (article L. 3333-1) : 54 départements et la collectivité de Corse étaient concernés en 2020.

En 2019, le produit total de la taxe de séjour s'est élevé à **502,98 millions d'euros** répartis entre les communes (247,7 millions d'euros) et les EPCI (257,7 millions d'euros). Le produit de la taxe additionnelle pour les départements s'élevait à 35,9 millions d'euros.

En 2020, le produit total de la taxe de séjour a baissé de 28 % à 363,75 millions d'euros et celui de la taxe additionnelle a diminué à due concurrence.

2. Très peu de collectivités ont mis en œuvre l'exonération temporaire de la taxe de séjour

Selon les données actuelles de la DGCL, **22 communes et 27 EPCI à fiscalité propre** ont pris une délibération mettant en œuvre sur leur territoire l'exonération temporaire de la taxe de séjour, dont seulement trois communes classées « commune touristique » ou « station classée de tourisme ». Or **environ 1 800 communes et EPCI perçoivent la taxe de séjour** et pouvaient potentiellement mettre en œuvre son exonération pour 2020.

La DGCL indique cependant qu'un certain nombre de collectivités ont adopté des délibérations décalant la date de reversement de la taxe de séjour, mesure qui a probablement permis à de nombreuses collectivités d'aider les entreprises hôtelières locales à droit constant.

Constats des rapporteurs spéciaux :

- **Le produit de la taxe de séjour a globalement reculé de près de 28 % en 2020**, s'établissant à **363,8 millions d'euros** contre 503 millions d'euros en 2019. 64 % des collectivités ayant instauré une taxe de séjour ont connu une baisse de leur produit, **19 % ayant supporté une baisse de plus de 50 %** ⁽¹⁾.

- **La mesure d'exonération facultative a été peu utilisée**, puisque seuls 49 communes et EPCI ont délibéré pour adopter l'exonération de la taxe de séjour en 2020, soit à **peine 2,5 % des communes et EPCI à fiscalité propre percevant la taxe de séjour**.

- Le délai (entre le 10 juin et le 31 juillet 2020) laissé aux collectivités concernées pour prendre une délibération d'exonération était court mais n'explique pas le peu de succès du dispositif. De même, l'exclusion de l'exonération du panier de recettes prises en compte pour le « filet de sécurité » a pu apparaître comme un frein mais n'est pas un facteur explicatif déterminant.

- Il semble qu'une grande majorité de collectivités concernées a considéré que **l'exonération de la taxe de séjour ne constituait pas un levier suffisant susceptible d'attirer les touristes** (la taxe de séjour représente généralement moins de 1 % du coût d'une nuitée par personne) alors qu'il y avait **beaucoup d'incertitudes sur les périodes d'ouverture des hébergements de tourisme**. Par ailleurs, **elles ont préféré conserver cette recette** déjà fortement impactée par le premier confinement au printemps 2020. Les longues périodes de fermeture ont pénalisé les redevables de la taxe de séjour forfaitaire, ce qui constitue un sujet d'attention en soi.

- Aucune demande de prolongation ou de reconduction du dispositif en 2021 n'a été formulée à la DGCL par le biais des préfetures et les rapporteurs n'ont pas eu non plus de demandes en ce sens de la part des associations d'élus.

(1) À titre d'exemple, la ville de Paris a perdu 55 % de produit de taxe de séjour (38,9 millions d'euros en 2020 contre 86,3 millions d'euros en 2019). Pour la CA Val d'Europe (Marne-la-Vallée), la perte atteint 67 %. Pour l'Eurométropole Strasbourg, la perte atteint 52 %.

D. LA DSIL EXCEPTIONNELLE : UN MILLIARD D'EUROS POUR ACCOMPAGNER RAPIDEMENT ET MASSIVEMENT LES PROJETS DES COMMUNES

La DSIL « exceptionnelle » à hauteur d'un milliard d'euros est la disposition phare en faveur du bloc communal, puisqu'**elle revient à tripler le montant de la DSIL dite classique** (570 millions d'euros).

1. La fongibilité de la DSIL et de la DETR en 2020

La DSIL de droit commun permet de financer des projets concourant à **sept priorités thématiques** énumérées à l'article L. 2334-42 du Code général des collectivités territoriales tandis que les projets subventionnables par la DETR reposent uniquement sur **des conditions démographiques et de richesse fiscale** (article L. 2334-33 du Code général des collectivités territoriales).

L'article 70 ⁽¹⁾ de la LFR 3 a procédé, « à titre *exceptionnel, en 2020* », à **une fongibilité de la DSIL et de la DETR**, leurs crédits pouvant financer les projets éligibles à l'une et l'autre dotation. À titre d'assouplissement en gestion, cet article prévoit également que **les subventions peuvent être notifiées au cours du second semestre de l'année civile**, alors que ces notifications s'effectuent normalement en janvier ou février.

Application de l'article 70 de la LFR 3

Dix régions ont eu recours à la dérogation prévue à l'article 70 de la LFR 3 pour 2020, en finançant **512 projets** relevant des catégories d'investissement déclarées prioritaires par les commissions d'élus de la DETR. **De fortes variations régionales sont observées dans l'utilisation de cette dérogation.** Ces projets représentent par exemple près de 50 % des projets financés au titre de la DSIL exceptionnelle (182 projets) en Nouvelle-Aquitaine.

Il convient de rappeler que **la DSIL et la DETR sont fréquemment utilisées de manière complémentaire** et que, par ailleurs, les contrats de ruralité ⁽²⁾ contiennent des sous-enveloppes des deux dotations. Une fraction importante de la DSIL est également labellisée GPI. La fongibilité a pu permettre une certaine souplesse entre les deux dotations, qui se concrétise, au niveau des AE, par une consommation quasi-intégrale des crédits en 2020 ⁽³⁾.

(1) Cet article, qui ne figurait pas dans le PLFR, est l'aboutissement des travaux de la CMP qui a substantiellement modifié le dispositif qui avait été introduit au Sénat (article 22 bis).

(2) Ces contrats couvrent la période 2017-2020.

(3) Voir supra en première partie l'analyse de la consommation des dotations d'investissement en 2020.

Le cumul DSIL classique / DSIL exceptionnelle

Pour 95 projets, soit **2,83 %** de la totalité des opérations, **la part exceptionnelle de DSIL a été attribuée conjointement à la DSIL classique**. Il s'agit principalement de projets structurants, dont les coûts de réalisation ont nécessité une part de financement de l'État complémentaire. Les projets cofinancés sont majoritairement relatifs à la transition écologique (64,21 %) et sont portés par des EPCI (67,37 %).

Ce cumul est donc marginal, surtout comparé au cumul DSIL / DETR. En 2018, près d'un quart de l'enveloppe de la DETR (22,8 %) a été attribué en cumul avec la DSIL.

2. La DSIL exceptionnelle : un milliard d'euros qui seront effectivement consommés en douze mois

La LFR 3 a ouvert **un milliard d'euros de crédits en AE** au titre d'une DSIL « exceptionnelle ». Une nouvelle action n° 9 porte ces crédits au sein du programme 119 de la mission RCT.

La répartition infra-régionale s'effectue selon les mêmes critères que pour la DSIL « classique ».

Une circulaire adressée aux préfets le **30 juillet 2020** par la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales détaille la manière dont doit être utilisée l'enveloppe additionnelle de la DSIL. Celle-ci doit permettre d'accompagner une relance rapide des investissements des collectivités locales, **en priorisant les projets relevant de trois thématiques prioritaires :**

- la **transition écologique** ;
- la **résilience sanitaire** ;
- le **soutien à la préservation du patrimoine public historique et culturel**.

Les crédits doivent **soutenir des projets prêts à démarrer rapidement** : les préfets de département sont chargés de se rapprocher des exécutifs communaux et intercommunaux nouvellement élus, pour identifier avec eux les projets pour lesquels le soutien de la DSIL permettrait un démarrage immédiat. Afin de soutenir un effort d'investissement rapide, aucune limitation en montant n'est fixée. Sont donc éligibles les travaux de faible montant comme les investissements d'un montant plus important. Il est attendu des projets sélectionnés un effet de levier économique et social important, ce qui justifie une attention particulière s'agissant de l'évaluation des projets.

400 millions d'euros ont été délégués aux préfetures au mois d'août 2020 sur la base des projets présentés par les collectivités.

Il est à noter que le **décret n° 2021-84 du 28 janvier 2021 portant transfert de crédits** a opéré une réduction des AE de la DSIL exceptionnelle à hauteur de 50 millions d'euros, **ramenant à 950 millions d'euros le montant des AE réservées à ce dispositif**. Les rapporteurs constatent que **cette minoration sur les crédits reportés en 2021 est intervenue discrètement en début de gestion**.

3. Une consommation de la DSIL « exceptionnelle » supérieure à celle de la DSIL « classique »

Au total, la DSIL exceptionnelle a permis de financer sur la période d'août à décembre 2020 **3 358 projets**.

Le montant engagé au 31 décembre 2020 s'élève à **574,78 millions d'euros** (60,5 % de la dotation). Malgré l'ouverture plus tardive dans l'année des crédits de la DSIL exceptionnelle, **la consommation des AE est donc supérieure à celle constatée pour la DSIL classique** sur l'ensemble de l'année précédente (572,26 millions d'euros).

Le **coût moyen des projets financés** par la DSIL exceptionnelle s'élève à **697 484 euros pour un montant de subvention allouée de 171 167 euros** ⁽¹⁾, soit **un taux de subvention de 24,54 %**, faisant ressortir un effet de levier de 4,1 ⁽²⁾.

Le tableau qui suit synthétise les principaux éléments de comparaison entre la DSIL classique et la DSIL exceptionnelle.

**ÉLÉMENTS DE COMPARAISON CONCERNANT LA DSIL CLASSIQUE EN 2019
ET LA DSIL EXCEPTIONNELLE EN 2020**

(en euros)

	DSIL « socle »	DSIL exceptionnelle
Montant total de la dotation	570 000 000	950 000 000
Montant engagé au 31 décembre de l'exercice concerné	572 259 803	574 779 794
Durée (en mois) pendant lesquels les crédits ont été consommés sur l'année	12	5
Nombre de projets financés	4 137	3 358
Coût total des projets financés	2 775 667 558	2 342 149 879,53
Effet de levier	4,85	4,10
Coût moyen des projets financés	670 937	697 484
Montant moyen de subvention allouée	138 327	171 167
Taux moyen de subventionnement des projets	20,62 %	24,54 %

Source : DGCL.

Le taux moyen de subvention est plus élevé pour la DSIL exceptionnelle mais reste inférieur à 25 %, de façon à conserver un effet de levier important. La volonté de soutenir massivement les projets d'investissement des collectivités locales ne s'est donc pas traduite par une concentration excessive des crédits sur un petit nombre de projets.

(1) Les trois subventions les plus élevées ont été attribuées à la ville de Paris (5,99 millions d'euros pour le déploiement de cours de récréation « Oasis » dans 26 écoles), à la ville de Marseille (5,36 millions d'euros pour des travaux d'extension et de réhabilitation d'un groupe scolaire) et à la ville de Saint-Louis à La Réunion (4,8 millions d'euros pour la construction d'un groupe scolaire).

(2) Autrement dit, 1 euro de subvention génère au total 4,10 euros d'investissement.

Les projets financés par la DSIL exceptionnelle se sont concentrés autour des trois thématiques prioritaires ⁽¹⁾ :

• **Les projets relatifs à la transition écologique :**

Cette thématique a été largement privilégiée puisqu'elle représente, **46 % du montant total de subventions allouées en 2020, soit 278,24 millions d'euros, et 52 % des projets subventionnés**. Parmi les **1 740 opérations** en lien avec l'écologie soutenue, la majorité des projets sont liés à la rénovation énergétique des bâtiments publics (mairies, bâtiments scolaires, etc.). Il s'agit aussi bien de projets structurants impliquant la construction ou la réhabilitation d'un groupe scolaire que de projets plus modestes comme l'isolation thermique d'un bâtiment public.

La DGCL fait remarquer qu'en **2021**, la mise en place d'une dotation spécifiquement dédiée à la rénovation thermique des bâtiments des collectivités territoriales devrait modifier légèrement cet équilibre et **permettre aux crédits de DSIL exceptionnelle d'être concentrés sur d'autres types de projets concourant à la transition écologique**.

Un peu plus de 300 opérations relatives **au développement d'infrastructures en faveur de la mobilité** (création de pistes cyclables, aménagement de voies vertes, achat de véhicules électriques, etc.) sont à noter, pour un montant de subvention alloué de près de 50 millions d'euros.

En outre, plusieurs projets concourent **au développement des énergies renouvelables**, par exemple par le biais d'installations de panneaux photovoltaïques (40 projets pour un montant de 4,55 millions d'euros de subventions allouées).

• **Les projets ayant trait à la résilience sanitaire :**

Les projets relatifs à cette thématique sont moins nombreux que ceux liés à la transition écologique puisqu'il s'agit de **564 projets (17 % des projets subventionnés)**. Ils ont mobilisé **20 % des crédits** engagés au titre de la DSIL exceptionnelle (**115,54 millions d'euros**). Le coût total moyen (882 142 euros) et le montant moyen de subvention attribué (204 858 euros) pour ces projets sont également plus élevés.

L'objectif poursuivi par la DSIL exceptionnelle s'agissant de cette thématique est le renforcement des capacités des territoires à faire face à des crises sanitaires de grande ampleur. Parmi les projets soutenus figurent **les maisons de santé pluridisciplinaires** (total de subventions allouées : 13 millions d'euros pour 40 maisons de santé) ainsi que **les travaux sur les réseaux d'assainissement et ceux de mise aux normes des équipements sanitaires** (150 projets soutenus).

(1) La DGCL a établi une cartographie des 3 358 projets soutenus accessible sur le site internet du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/l'Etat-investit-dans-les-territoires-consultez-la-carte-des-projets-soutenus-la-dsil-exceptionnelle>.

● **Les projets visant à soutenir la préservation du patrimoine public historique et culturel :**

Enfin, sur le troisième axe thématique, la DSIL exceptionnelle a permis de financer **695 projets relatifs au patrimoine** (soit **21 % du total**) pour un montant total de **107,56 millions d’euros** correspondant à 19 % du montant de la dotation globale.

Si certains projets ont trait à la valorisation du patrimoine et à l’attractivité économique, tel que la mise en valeur paysagère des escaliers du Calvaire, à Figeac dans le Lot (31 975 euros attribués pour un coût total de 63 950 euros), la grande majorité des projets subventionnés concerne la mise aux normes et la sécurisation de bâtiments, classés ou non (ponts, églises, mairies, etc.).

La DSIL exceptionnelle en outre-mer

En 2020, **16,55 millions d’euros** ont été attribués à **48 projets d’outre-mer** pour un coût total de **42,24 millions d’euros**, soit un taux moyen de subventionnement de **39,19 %**. Le montant moyen de subvention accordé s’élève à **344 843 euros, soit deux fois plus que le montant moyen national**.

La circulaire du 30 juillet 2020 prévoyait que les trois priorités de la DSIL exceptionnelle pouvaient être **adaptées aux spécificités et aux besoins d’investissements des territoires ultra-marins**. 19 projets (soit 40 %) concernent la résilience sanitaire (mise aux normes et sécurisation des équipements publics, notamment en Guadeloupe). Un nombre moins important de projets apparaît comme étant liés à la transition écologique (3) et à la rénovation du patrimoine (2). Enfin, 24 projets (soit 50 %) correspondent à d’autres priorités adaptées aux spécificités ultra-marines. On peut citer par exemple la mise en place du haut débit, à Ongojou (Mayotte), la réfection de routes en Guyane ou encore la création d’une maison des associations à Anse Bertrand (Guadeloupe).

Source : DGCL

Constats des rapporteurs spéciaux :

● Les crédits de la DSIL exceptionnelle ont été engagés à hauteur de 60 % en cinq mois seulement, ce qui mérite d’être souligné, et la DGCL a indiqué que la totalité sera engagée d’ici l’été 2021, avec six mois d’avance sur la date butoir du 31 décembre 2021. Ainsi, **tous les crédits auront été engagés en moins d’un an** (août 2020-juillet 2021).

● Les rapporteurs saluent **la réactivité des services préfectoraux et des communes** alors que les conseils municipaux venaient juste d’être installés. Cette réactivité a permis l’engagement et le financement en quelques mois de plus de trois mille projets locaux.

III. LES MESURES PRISES EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS

Deux dispositifs complémentaires concernent spécifiquement les départements : les **avances remboursables de DMTO** et le **fonds de stabilisation des départements**. Les régions, dont le panier de recettes – notamment la CVAE – est en grande partie sensible à la conjoncture avec un décalage d’un an, donc en 2021, n’ont pas fait l’objet d’une mesure spécifique en LFR 3 et LFR 4 pour 2020, à l’exception des **régions d’outre-mer et de la collectivité de Corse**. On rappellera cependant la mise en œuvre des CPER et CPIER 2021-2027 en cours et le Plan de relance (accords régionaux de relance, CRTE, etc.) qui devrait couvrir 28 milliards d’euros sur la période, ces dispositifs engageant fortement l’État.

Le **concours exceptionnel de l’État aux collectivités pour le remboursement des masques** est également étudié. Il concerne en fait toutes les collectivités.

A. LA BONNE TENUE DES DMTO EN 2020 A CONDUIT À UNE FAIBLE CONSOMMATION DES AVANCES REMBOURSABLES

La crise sanitaire a fait craindre une diminution importante du **produit de DMTO**, qui représentait **en moyenne 20 % des recettes des départements** en 2019 et progresse vivement depuis 2013. Parallèlement, les demandes d’AIS ⁽¹⁾ ont augmenté, ce qui laissait craindre l’apparition de difficultés budgétaires infra-annuelles pour certains départements.

C’est dans ce contexte que le Parlement a adopté en LFR 3 pour 2020 **un dispositif d’avances remboursables sur le produit de DMTO**.

1. La crainte d’un fort recul des DMTO est apparue dès le premier confinement

Le produit de DMTO a connu en 2019 une forte accélération en raison d’un marché immobilier particulièrement dynamique, toujours porté par des taux d’intérêt attractifs. Ainsi, **la barre symbolique du million de transactions a été franchie** (1 068 000 ventes, en hausse de 10 %) avec des prix globalement orientés à la hausse (+ 3,8 % en Île-de-France et + 3,7 % en province dans l’ancien), pour la quatrième année consécutive ⁽²⁾.

Il en est résulté **un produit de DMTO de 16 milliards d’euros** en 2019 (dont **11,5 milliards d’euros pour les départements**) à comparer à 14,7 milliards d’euros en 2018 et 14,1 milliards d’euros en 2017.

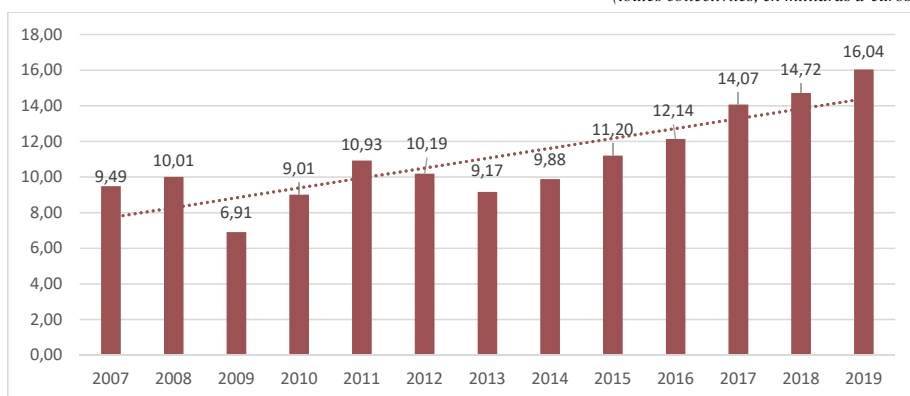
(1) Au final, le nombre d’allocataires du RSA a augmenté de 7,5 % pour atteindre 2,06 millions en 2020.

(2) Notaires de France, Note de conjoncture immobilière, n° 47, avril 2020.

Le confinement de mars 2020 a eu pour conséquence de « figer » le marché immobilier en provoquant **une contraction inédite et extrêmement brutale** du nombre de transactions avec un gel des signatures de promesses et d'actes authentiques dû notamment à la fermeture des offices notariaux. La FNAIM estimait en juillet 2020 que « **le nombre de transactions immobilières a chuté de 80 % pendant le confinement, soit 150 000 ventes de moins qu'en 2019 à la même période, et que le nombre de transactions en 2020 n'excéderait pas 800 000, soit une baisse d'au moins 250 000 transactions par rapport à 2019 (- 25 %) »** ⁽¹⁾. La FNAIM écartait cependant tout risque d'effondrement des prix, se basant sur l'étude de l'évolution des prix lors du choc de la crise des *subprimes* en 2008-2010.

ÉVOLUTION DU PRODUIT DES DMTO DE 2007 À 2019

(toutes collectivités, en milliards d'euros)



Source : DGFIP et DGCL.

Dans son rapport sur l'impact de la covid-19 sur les finances locales ⁽²⁾, le rapporteur spécial relevait **une forte baisse des encaissements de DMTO en avril et mai** (– 20,4 % sur avril 2020 par rapport à avril 2019 et – 34,6 % sur mai 2020 par rapport à mai 2019), correspondant à une perte de 409 millions d'euros. Un effet de « déstockage » a eu lieu lors du déconfinement, avec un mois de juin particulièrement dynamique (+ 26,5 % par rapport à 2019, soit + 335 millions d'euros), qui a été suivi d'**un trou d'air aux mois de juillet et août** avec des baisses de 70 et 60 % par rapport à 2019. La DGFIP constatait au 30 juin (donc avant les baisses de juillet et août) **une perte globale de 337 millions sur les DMTO**.

C'est donc dans le contexte obéré de juillet 2020 que doit être replacé le dispositif d'avances remboursables de DMTO adopté en LFR 3.

(1) *Le marché immobilier, note de conjoncture du laboratoire économique du logement de la FNAIM, juillet 2020.*

(2) *Jean-René Cazeneuve, Impact de la crise du Covid-19 sur les finances locales et recommandations, juillet 2020, p. 33.*

Focus sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements

Les DMTO sont des impôts **payés par les acheteurs** et perçus par les notaires lors de l'achat d'un bien immobilier. Les DMTO portent **sur toutes les transactions immobilières** : les biens immobiliers neufs ou anciens, les terrains à bâtir, l'usufruit et la nue-propriété d'un immeuble.

Les DMTO sont basés **sur le prix exprimé dans l'acte constatant la mutation**. Ils sont calculés sur la base du montant des ventes immobilières et dépendent donc du nombre de transactions et du prix des biens.

Des taux proportionnels sont appliqués à cette assiette. La quasi-totalité des départements applique **le taux plafond fixé à 4,50 % pour les départements** (3,80 % en Indre, en Isère, dans le Morbihan et à Mayotte). Le taux de la **taxe communale additionnelle aux DMTO** est de **1,20 %**. Le taux de la taxe additionnelle aux DMTO en Île de France est de 0,6 %. En application de l'article 1594 F *quinquies* du code général des impôts, le taux des DMTO est réduit à 0,70 % notamment sur les biens immobiliers neufs soumis à la TVA.

Le taux de DMTO peut en principe changer chaque année, sur délibération du conseil départemental (article 1594 A du code précité). Les conseils départementaux votent le taux tous les ans pour une application pour les transactions réalisées sur la période du 1^{er} juin de l'année au 31 mai de l'année suivante. **Exceptionnellement**, les taux actuellement en vigueur sont valables du 1^{er} septembre 2020 au 31 mai 2021, les conseils départementaux ayant pu voter une modification du taux jusqu'au 31 juillet 2020.

2. Une aide massive de 2,7 milliards d'euros pour les départements sous la forme d'avances remboursables

L'article 25 de la LFR 3 a institué **un mécanisme d'avances remboursables au profit des départements** ⁽¹⁾ qui en feraient la demande.

Le montant de cette avance remboursable est égal à **la différence**, lorsqu'elle est positive, **entre les DMTO perçus en moyenne entre 2017 et 2019 et ceux estimés pour 2020**.

Les crédits de cette avance remboursable sont portés par le nouveau **programme 834 Avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux destinées à soutenir les départements et d'autres collectivités affectés par les conséquences économiques de l'épidémie de Covid-19**, du compte spécial d'avances aux collectivités territoriales et a été doté en LFR 3 de **2 milliards d'euros** en AE et CP.

(1) Sont également éligibles au versement de ces avances remboursables la ville de Paris, la métropole de Lyon, la collectivité de Corse, le département de Mayotte et les deux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

Les crédits ouverts en 2020 sur ce programme temporaire ont été déterminés sur la base d'une prévision de baisse de 25 % des DMTO pour les départements qui ressortait des analyses des associations d'élus ⁽¹⁾.

Le décret d'application du **29 septembre 2020** ⁽²⁾ en détaille le mécanisme :

– le versement de l'avance peut être sollicité auprès du préfet par les départements et collectivités éligibles jusqu'au 21 septembre 2020 ;

– la décision de versement est prise par arrêté des ministres chargés du budget et des collectivités territoriales, sur proposition du préfet et après avis du directeur départemental des finances publiques ;

– le montant du premier versement est égal à la différence, si elle est positive, entre la moyenne des recettes fiscales prévues aux articles 1594 A et 1595 du code général des impôts entre 2017 et 2019 et le montant de ces mêmes recettes pour l'année 2020. Ce dernier montant est estimé à partir de l'exécution comptable constatée au 31 août 2020 complétée par un tiers du montant des mêmes produits perçus en 2019 ;

– un ajustement est opéré fin mai 2021, soit par un versement complémentaire, soit par prélèvement sur les attributions mensuelles de fiscalité locale avec, si nécessaire, une ultime régularisation en 2022 ;

– les bénéficiaires devront effectuer le **remboursement des sommes avancées sur une période de trois ans, mais seulement à compter de l'année qui suivra un retour du produit des DMTO au moins équivalent à celui de 2019 (clause de « retour à meilleure fortune »)**. Le remboursement s'effectue par imputation sur les attributions mensuelles de fiscalité.

3. Les deux-tiers des départements ont perçu plus de DMTO en 2020 qu'en 2019

a. Le nombre de départements éligibles sera finalement beaucoup plus faible qu'attendu...

Alors que 80 départements étaient éligibles au premier versement (calculé sur les prévisions de DMTO), **40 départements ont demandé le bénéfice de l'avance pour un montant total de 394,3 millions d'euros** ⁽³⁾. Le tableau qui suit donne la liste des départements concernés et les montants accordés.

(1) Le rapport Cazeneuve de juillet 2020 tablait sur une baisse plus faible de DMTO de 20 % compensée par une reprise rapide de +15 % dès 2021.

(2) Décret n° 2020-1190 du 29 septembre 2020 pris pour l'application de l'article 25 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

(3) Arrêté du ministre de l'économie, des finances et de la relance du 30 septembre 2020, publié au JO du 6 octobre 2020.

**LISTE DES DÉPARTEMENTS BÉNÉFICIAIRES DE L'AVANCE REMBOURSABLE DE DMTO
AU TITRE DE L'ANNÉE 2020**

(en euros)

Code	Dénomination	Montant	Code	Dénomination	Montant
2	Département de l'Aisne	1 306 716	57	Département de la Moselle	15 859 748
3	Département de l'Allier	285 918	58	Département de la Nièvre	1 405 149
6	Département des Alpes-Maritimes	33 519 415	59	Département du Nord	7 769 202
10	Département de l'Aube	1 358 997	62	Département du Pas-de-Calais	10 000 000
11	Département de l'Aude	1 172 558	64	Département des Pyrénées-Atlantiques	6 076 585
13	Département des Bouches-du-Rhône	22 277 684	67	Département du Bas-Rhin	16 963 018
14	Département du Calvados	8 007 455	68	Département du Haut-Rhin	9 067 832
15	Département du Cantal	788 370	70	Département de la Haute-Saône	2 523 845
17	Département de la Charente-Maritime	9 220 222	71	Département de Saône-et-Loire	813 829
19	Département de la Corrèze	2 366 183	76	Département de la Seine-Maritime	2 248 997
24	Département de la Dordogne	845 208	78	Département des Yvelines	49 847 091
2A	Collectivité de Corse	5 706 900	83	Département du Var	9 496 980
30	Département du Gard	10 395 297	84	Département du Vaucluse	3 493 328
33	Département de la Gironde	28 445 656	85	Département de la Vendée	5 200 000
34	Département de l'Hérault	9 500 479	86	Département de la Vienne	8 875 720
45	Département du Loiret	9 700 086	88	Département des Vosges	3 391 026
47	Département de Lot-et-Garonne	1 204 295	90	Département du Territoire de Belfort	2 243 397
51	Département de la Marne	8 576 198	91	Département de l'Essonne	25 051 988
53	Département de la Mayenne	936 016	94	Département du Val-de-Marne	50 000 000
54	Département de Meurthe-et-Moselle	5 284 297	101	Département de la Guadeloupe	3 066 010
TOTAL					394 291 695

Source : DGCL.

Au niveau des CP, 352,2 millions d’euros ont été consommés en 2020. L’écart provient du fait que certains départements ont renoncé avant le 31 décembre 2020 aux avances sollicitées ⁽¹⁾. En outre, six départements ont d’ores et déjà remboursé l’avance pour un montant total de **75 millions d’euros**.

La DGCL estime que huit départements seulement seraient finalement éligibles au dispositif pour un montant de **119 millions d’euros (soit 6 % des deux milliards d’euros ouverts en LFR 3)**. Les autres départements ayant bénéficié d’une avance en 2020 feront l’objet d’une reprise à compter de mai 2021.

b. ... car 95 % d’entre eux ont perçu plus de DMTO en 2020 qu’en 2018

En effet, les chiffres communiqués par la DGCL aux rapporteurs semblent indiquer que les effets de la crise sanitaire sur la situation financière des départements ont été maîtrisés.

Les **recettes réelles de fonctionnement** (RRF) des départements ont progressé légèrement de **0,3 %** alors qu’une baisse était attendue. Plus des trois-quarts des départements ont connu une hausse de leurs RRF en 2020 par rapport à 2019. Ce constat résulte notamment du dynamisme de la taxe foncière (+ 1,8 %) et de la CVAE (+ 2,4 %).

Les **dépenses réelles de fonctionnement** ont progressé de 3 % en 2020 par rapport à 2019. Cette hausse s’explique principalement par une progression de 7,5 % des dépenses de RSA.

Aucun département n’a une épargne brute négative en 2020. Les deux-tiers des départements maintiennent une épargne brute en 2020 supérieure à celle de 2018.

Le produit de **DMTO** des départements ne baisse globalement que de **1,6 %**, nettement moins que les différentes prévisions réalisées jusqu’en décembre 2020 qui tenaient compte de la perte de DMTO observée pendant le premier confinement. Plus remarquable encore : la DGCL a indiqué aux rapporteurs que **65 départements ont perçu un produit de DMTO supérieur en 2020 à celui constaté en 2019**. *In fine*, 95 départements ont perçu plus de DMTO qu’en 2018.

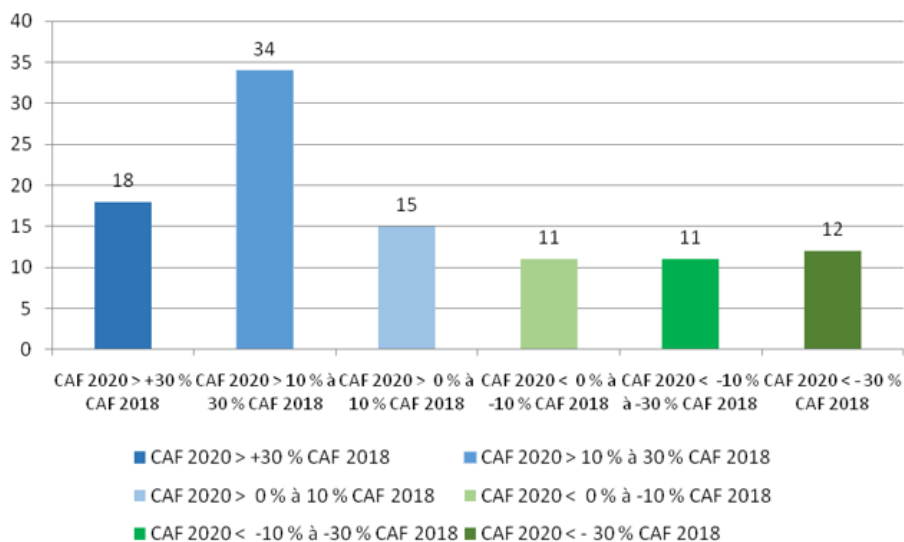
Les pertes de DMTO en 2020 ont donc été concentrées **sur un nombre relativement limité de départements**. Ainsi, Paris, les Hauts-de-Seine, les Alpes-Maritimes ont connu un recul important. Pour les Hauts-de-Seine, la DGCL indique que « *ce sont trois années de progression de DMTO qui ont été effacées* ».

(1) Dans le RAP 2020, un indicateur spécifique du programme 834 rend compte du taux de remboursement des avances par les collectivités bénéficiaires. Pour 2020, ce taux est de 17,14 % : il représente les remboursements effectués par les départements ayant *in fine* renoncé au bénéfice de ces avances alors qu’ils en avaient initialement fait la demande.

Seuls **six départements ont été confrontés à un fort effet de ciseaux en 2020**, caractérisé par une baisse des DMTO et une hausse du RSA de plus de 9 %. En outre, **sept départements ont en 2020 un ratio de désendettement supérieur à 10 ans**. Selon la DGCL, quatre étaient déjà en difficulté en 2019 et trois ont connu une dégradation de leur situation en 2020.

Le graphique suivant rend compte des disparités entre départements s’agissant de l’évolution de leur capacité d’autofinancement brute (CAF) entre 2018 et 2020.

ÉVOLUTION DE LA CAF BRUTE DES DÉPARTEMENTS ENTRE 2018 ET 2020



Source : DGCL.

Constats des rapporteurs spéciaux :

- En premier lieu, les rapporteurs spéciaux saluent le **caractère massif des 2 milliards d’euros de crédits mis à disposition des départements à titre d’avances sur les recettes de DMTO en 2020**, ce qui constitue un geste extrêmement fort de soutien de l’État aux départements ;

- Ils constatent que **le dispositif a été utile** puisque la moitié des départements ont, dans un premier temps, sollicité cette aide, ce qui leur a permis d’avoir une visibilité budgétaire sur l’exercice. Le fait que le montant des avances s’avère, au final, nettement moins élevé est une bonne nouvelle pour les départements dans la mesure où cela souligne que la grande majorité d’entre eux n’ont pas été confrontés à une contraction importante de leurs DMTO, contrairement à la précédente crise de 2009-2010 ;

● Le principe d'une aide sous forme d'une avance remboursable a pu interroger les adhérents de l'Assemblée des départements de France (ADF) **par rapport au « filet de sécurité » mis en place pour le bloc communal** qui est une garantie sous forme de PSR. Les rapporteurs ont été favorables à l'avance remboursable pour deux raisons :

– la **croissance sur longue période du produit de DMTO**, qui valide la probabilité d'un rebond après la crise sanitaire, bien que les DMTO soient par nature volatiles ;

– la **réactivation du fonds de stabilisation des départements** doté de 200 millions d'euros (voir *infra*) qui constitue un dispositif complémentaire pour les départements les plus fragiles. Les départements bénéficient également de la dotation rénovation thermique de 300 millions d'euros dans le cadre du Plan de relance ;

● Les rapporteurs constatent une **hétérogénéité croissante des finances des départements** (poids des différentes recettes et dépenses, capacité d'autofinancement, etc.) avec des départements financièrement solides et d'autres plus fragiles, et ils appellent à une réflexion sur ce sujet.

B. UN RÉARMEMENT DU FONDS DE STABILISATION DES DÉPARTEMENTS RENDU NÉCESSAIRE PAR LA DYNAMIQUE DES AIS

Le fonds de stabilisation des départements est un **dispositif de péréquation verticale de soutien aux départements** de métropole et d'outre-mer connaissant une situation financière dégradée au regard des charges induites par le financement des allocations individuelles de solidarité (AIS) telles que le RSA, l'APA et la PCH.

1. Un dispositif de facture récente qui devait pourtant disparaître en 2021

Le fonds de stabilisation des départements a été créé par l'article 261 de la loi de finances initiale pour 2019 ⁽¹⁾ **pour une durée de trois ans, allant de 2019 à 2021** avec une dotation prévue de **115 millions d'euros par an**. Il vise à accompagner les départements connaissant des difficultés particulières en raison de la dynamique de leurs dépenses d'AIS.

La réflexion qui a conduit à la création de ce dispositif peut être rapprochée des différentes **recentralisations du RSA** (dont la gestion avait été décentralisée par les lois du 18 décembre 2003 ⁽²⁾ et du 1^{er} décembre 2008 ⁽³⁾) ou du RSO **opérées pour trois départements ultramarins** (Guyane, Mayotte, La Réunion) en LFI pour 2019 dans un contexte de restes à charge croissants.

(1) Article 261 de la loi n° 2018-317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(2) Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

(3) Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

Initialement, il était prévu que, pour être éligible au fonds de stabilisation, un département devait remplir les **trois critères cumulatifs** suivants :

1° Présenter un potentiel fiscal par habitant inférieur à la moyenne nationale ou un revenu par habitant inférieur à 1,2 fois la moyenne nationale ;

2° Supporter un reste à charge d'allocations individuelles de solidarité (RSA, APA et PCH) par habitant **supérieur à la moyenne nationale** ;

3° Présenter **un taux d'épargne brute inférieur à 12 %**.

Ces différents critères permettent de **mesurer la situation de fragilité financière du département**. Leur caractère cumulatif permet de cibler l'effort financier du fonds sur les départements les plus en difficulté.

Le montant à attribuer au département est fonction de sa situation vis-à-vis de son reste à charge AIS, ainsi que de sa situation financière et sociale, mesurée au travers d'un indice synthétique prenant en compte, à hauteur d'un tiers, chacun des critères suivants : le potentiel fiscal du département, le revenu fiscal et le poids de ses recettes de taxe foncière.

Ce panachage de l'indice synthétique permet, dans la répartition finale :

– de **cibler majoritairement l'effort financier sur les départements traditionnellement soumis à des contraintes financières fortes** du fait de leurs dépenses d'AIS (Seine-Saint-Denis, Nord, Pas-de-Calais ainsi que l'ensemble des départements d'outre-mer) ;

– mais aussi d'**ouvrir une partie du fonds à des départements plus ruraux**, confrontés à des difficultés sociales sur leurs territoires (tels l'Aisne, l'Allier, les Ardennes, par exemple).

Le fonds de stabilisation des départements avait vocation à disparaître le 1^{er} janvier 2021, remplacé par la fraction supplémentaire de TVA de 250 millions d'euros compensant la suppression de la part de taxe foncière revenant aux départements ⁽¹⁾. Le fonds, dont les crédits sont portés par l'action 3 du programme 119, n'avait donc pas été abondé en LFI pour 2020.

Du fait de la crise sanitaire et de la fragilisation de certains départements, le **Gouvernement a décidé de le réactiver pour 2021 et d'abonder les crédits du fonds pour 2020**.

Ainsi, en LFR 4, le programme 119 a fait l'objet d'une ouverture de crédits à hauteur de **200 millions d'euros en AE et en CP** (soit un montant supérieur au montant prévu à l'article 261 de la LFI pour 2019).

(1) Il était prévu une fraction de TVA de 250 millions d'euros à répartir en 2021, la dynamique de TVA sur cette fraction alimentant chaque année un fonds de sauvegarde des départements qui se substituerait au fonds de stabilisation des départements.

2. Dix-huit départements vont bénéficier des crédits du fonds de stabilisation

Suite à l'accord de méthode signé entre l'État et l'Assemblée des départements de France (ADF), sur les 200 millions d'euros de crédits du fonds, **115 millions d'euros ont été délégués** et consommés en AE et en CP sur le programme 119, en faveur de **18 départements** répondant aux critères cumulatifs d'éligibilité.

Le tableau suivant présente la liste des départements bénéficiaires et les attributions correspondantes.

LISTE DES DÉPARTEMENTS BÉNÉFICIAIRES DU FONDS DE STABILISATION AU TITRE DE L'ANNÉE 2020

(en euros)

Code	Département	Montants attribués
02	Aisne	2 553 603
03	Allier	1 264 786
08	Ardennes	360 091
11	Aude	2 339 189
13	Bouches-du-Rhône	803 471
30	Gard	1 332 878
33	Gironde	8 476 887
34	Hérault	6 348 744
42	Loire	829 290
54	Meurthe-et-Moselle	1 924 858
59	Nord	15 516 808
62	Pas-de-Calais	8 362 405
93	Seine-Saint-Denis	22 631 100
94	Val-de-Marne	3 125 624
971	Guadeloupe	4 901 706
972	Martinique	3 074 085
973	Guyane	6 194 823
974	La Réunion	24 959 652
Total		115 000 000

Source : DGCL.

Les départements de La Réunion, de Seine-Saint-Denis et du Nord percevront 55 % des crédits du fonds de stabilisation en 2020.

Le solde non consommé du fonds, soit 85 millions d'euros, fera l'objet d'un report de 2020 sur 2021. Il convient de souligner que la LFI pour 2021 n'a pas ouvert de crédits à ce titre. Si le fonds est sollicité en 2021 au-delà du report, il devra faire l'objet d'une ouverture de crédits en loi de finances rectificative.

Parallèlement, en lien avec l'ADF, les critères d'éligibilité du fonds ont été révisés pour 2021 afin d'élargir le spectre d'éligibilité. L'article 256 de la loi de finances initiale pour 2021 ⁽¹⁾ prévoit de prendre en compte, non plus la moyenne mais **la médiane** s'agissant du reste à charge par habitant (deuxième critère précédemment mentionné), et un **taux d'épargne brute inférieur à 18 %** et non plus 12 % (troisième critère précédemment mentionné). Sur cette base, la DGCL a indiqué aux rapporteurs qu'une cinquantaine de départements pourrait être éligible au fonds (ce qui diminuera les attributions individuelles à dotation constante).

Constats des rapporteurs spéciaux :

- Les rapporteurs se félicitent de la pérennisation du fonds de stabilisation des départements qui joue **un rôle de « filet de sécurité » pour les départements** même si son automaticité n'est pas celle d'un PSR.

- Ils constatent que la question des crédits qui alimentent le fonds n'est pas totalement évidente dans la mesure où **celui-ci fait l'objet d'ouverture de crédits en cours de gestion et non en loi de finances initiale.**

- L'assouplissement des critères d'éligibilité, qui est une bonne chose, risque cependant de **diminuer les attributions individuelles à montant de dotation constante et peut aboutir à une forme de saupoudrage.**

- **Le fonds ne règle pas le problème structurel du financement des AIS.**

C. LE PSR AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES ET DE LA CORSE DESTINÉ À COMPENSER LA PERTE DE CERTAINES RECETTES

Plusieurs études sur les finances locales outre-mer, notamment le rapport Patient-Cazeneuve ⁽²⁾, ont souligné **la spécificité du panier de recettes des collectivités ultra-marines**. La faiblesse des recettes provenant de la fiscalité directe locale est compensée par **une fiscalité indirecte étroitement liée au dynamisme de l'activité économique**, en particulier à travers l'octroi de mer régional et la taxe spéciale de consommation. L'octroi de mer représente entre 40 % et 50 % des recettes fiscales des communes ultramarines (et même 68 % à Mayotte).

PART DE LA TAXE « OCTROI DE MER »
DANS LES RECETTES FISCALES

2019	Communes	Départements	Régions	CTU
Guadeloupe	43,2 %		40,1 %	
Guyane	48,0 %			13,3 %
Martinique	47,2 %			11,5 %
La Réunion	36,4 %		24,3 %	
Mayotte	67,7 %	15,1 %		

Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion.

La crise sanitaire a un impact sur l'activité économique de ces collectivités.

(1) Article 256 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(2) Jean-René Cazeneuve et Georges Patient, *Soutenir les communes des départements et régions d'outre-mer. Pour un accompagnement responsable*, décembre 2019.

C'est dans ce contexte que le I de l'article 22 de la LFR 3 a institué **une dotation, par PSR**, sur le même modèle que celui du PSR au profit des communes et des EPCI de métropole, « **destinée à compenser** pour les régions de Guadeloupe et de La Réunion, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ainsi que le Département de Mayotte, **la perte de certaines recettes en 2020** résultant des effets de la crise sanitaire et économique due à l'épidémie de covid-19 ».

La dotation compense la baisse du produit en 2020 de l'octroi de mer régional et de la taxe spéciale de consommation par référence au niveau moyen enregistré sur la période de 2017 à 2019. Il n'est pas tenu compte des pertes qui proviennent d'une mesure d'exonération ou de dégrèvement ou d'une hausse de taux votées par l'organe délibérant. Toutefois, un amendement du rapporteur a été adopté qui prévoit une exception pour l'année 2020 s'agissant de la collectivité de Guyane (IV de l'article précité) ⁽¹⁾.

La DGCL a indiqué aux rapporteurs qu'un premier acompte a été versé à l'été 2020. Le coût total du PSR n'est pas connu avec précision à la date du présent rapport mais serait d'environ **27,2 millions d'euros** (pour une estimation de 68 millions d'euros).

Un PSR identique est prévu pour **la collectivité de Corse** à l'article 23 de la LFR 3. La compensation porte sur un panier de recettes différentes : TICPE, droit sur les tabacs, taxe sur le transport aérien et maritime en provenance ou à destination de la Corse, et taxe sur les navires de plaisance.

Sous la même réserve que précédemment, le coût du PSR serait d'environ **1,4 million d'euros**.

Constats des rapporteurs spéciaux :

- Les rapporteurs ont soutenu lors de l'adoption du PLF 3 ces deux mesures qui **prennent en compte les singularités ultramarines et de la collectivité de Corse**.

- Ils relèvent que **leur coût a été modeste**, et a permis de rassurer et de conforter ces collectivités face aux conséquences économiques de la crise sanitaire.

(1) La collectivité de Guyane a signé un accord de restructuration de ses finances avec l'État prévoyant une hausse du taux d'octroi de mer régional afin de dégager 8 millions d'euros de ressources supplémentaires. L'amendement du rapporteur Jean-René Cazeneuve se justifiait afin de ne pas pénaliser la collectivité de Guyane.

Focus sur l'octroi de mer

Dans les collectivités de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de La Réunion, une taxe dénommée « octroi de mer » est applicable, en application de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

Les opérations soumises à l'octroi de mer sont les suivantes :

- Les importations de biens ;
- Les livraisons de biens, faites à titre onéreux, par des personnes qui y exercent des activités de production (les « assujettis »), au-delà d'un chiffre d'affaires de 300 000 euros hors taxes.

La **base d'imposition** est constituée :

- Pour les importations de biens, par la valeur en douane au sens de la réglementation communautaire ;
- Pour les livraisons de biens produits localement, par le prix hors taxe sur la valeur ajoutée et hors accises.

L'octroi de mer et l'octroi de mer régional sont **exigibles** :

- Pour les importations de biens, lors de l'entrée dans l'une des cinq collectivités précitées ou lors de la mise à la consommation en cas de placement des biens, lors de cette entrée, sous un régime suspensif douanier ou fiscal ;
- Pour les livraisons de biens, au moment de la livraison.

Le taux de cette taxe et les exonérations sont délibérés par le conseil régional ou le conseil de la collectivité exerçant la compétence de la région. Le taux varie selon qu'il s'agit de biens produits ou non localement, et selon la nature du produit.

Le conseil régional ou le conseil de la collectivité exerçant la compétence de la région peut également instituer un octroi de mer régional dont l'assiette est identique à celle de l'octroi de mer.

Source : DGDDI.

D. LE REMBOURSEMENT DES MASQUES AUX COLLECTIVITÉS : UN COÛT SUPÉRIEUR AUX ESTIMATIONS ET UNE GESTION AU FIL DE L'EAU

Cette mesure concerne en fait aussi bien les collectivités du bloc communal, que les départements et les régions.

1. Un dispositif de remboursement opportun mais qui apparaît relativement improvisé et fort coûteux

Le 28 avril 2020, le Premier ministre a, **dans la perspective du déconfinement prévu pour le 11 mai 2020**, annoncé que l'État soutiendrait « financièrement les collectivités locales qui achètent à compter de ce jour » des masques grand public **en prenant en charge la moitié du coût des masques dans la limite d'un prix de référence**. Ces annonces avaient pour objet d'encourager les collectivités à acheter largement des masques pour réussir le déconfinement.

La déclinaison opérationnelle de cette annonce a pris la forme d'une instruction interministérielle **en date du 6 mai 2020**. La gestion de ce dispositif exceptionnel de remboursement a été confiée aux préfets de département. L'instruction a ainsi précisé que :

– seuls étaient éligibles **les achats de masques**, à l'exclusion des dépenses annexes ou d'autres matériels de protection sanitaire ;

– les masques devaient avoir été commandés **entre le 13 avril 2020** (et non le 28 avril comme annoncé) **et le 1^{er} juin 2020** ;

– **étaient éligibles** à ce remboursement partiel **l'ensemble des collectivités locales**, les crédits étant versés à la collectivité ayant passé la commande (le cas échéant par mutualisation) ou, en cas de mutualisation par une structure privée, aux collectivités destinataires des masques ;

– **le remboursement portait sur 50 % du prix d'achat TTC du masque**, celui-ci étant plafonné à **0,84 euro TTC par masque à usage unique** ou à **2 euros** (2,50 euros en outremer) **par masque réutilisable**.

L'instruction du 6 mai n'ayant pas fixé de date limite à la présentation de demandes de remboursement, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a, par une instruction transmise aux préfets le 30 octobre 2020, annoncé la clôture du dispositif, les dernières demandes des collectivités devant avoir été transmises pour le **6 novembre 2020** et les demandes de crédits remontées à la DGCL pour le 12 novembre 2020.

Les remboursements de masques ont finalement représenté **129 millions d'euros en CP sur 2020**, imputés sur la nouvelle action 8 *Concours exceptionnels pour l'achat de masques* du programme 119.

2. Le financement de la mesure nécessitera encore des ouvertures de crédits en 2021

Le financement du remboursement des masques **apparaît comme tardif**.

Dans un premier temps, les masques ont été financés par un premier dégel de 60 millions d'euros en AE sur les dotations d'investissements en mai 2020.

La LFR 4 a ouvert **60 millions d'euros en AE** en fin de gestion et, dans le même temps, la totalité du dégel dédié aux dotations d'investissements du programme 119 a été mobilisée (soit au total **73,6 millions d'euros** en incluant le premier dégel) pour faire face aux demandes de remboursements.

Il est apparu alors que **le nombre de demandes dépassait les prévisions**.

Enfin, des mouvements internes au programme ont permis la mobilisation de **1,35 million d'euros** supplémentaires. C'est donc un montant de **134 millions d'euros en AE** qui a pu être mobilisé au titre des masques sur l'année 2020.

Concernant les CP, 134 millions d'euros ont également pu être mobilisés pour les masques (la LFR 4 a ouvert **40 millions d'euros en CP** et le solde a été couvert par les dégels sur les CP) et mis à disposition des préfetures de département, dont **129 millions d'euros** ont pu être consommés avant le 31 décembre 2020. Le reliquat a été obtenu au titre des reports 2020 sur l'année 2021.

Malgré la mobilisation de crédits supplémentaires sur l'année 2020 à destination des masques, **les disponibilités budgétaires sont restées insuffisantes au regard des besoins**. En effet, selon la DGCL, **le volume total des demandes éligibles s'élève à 212 millions d'euros**.

Ainsi, il apparaît pour 2021 des besoins non couverts essentiellement en CP.

La DGCL a indiqué aux rapporteurs que *« ces besoins ne correspondent pas à de nouvelles demandes, mais à des demandes réceptionnées dans les délais imposés et qui n'ont pas pu faire l'objet d'une délégation de crédits en 2020, faute de disponibilités budgétaires. »*

Pour l'année 2021, 76 millions d'euros de ressources supplémentaires ont été ouverts en AE (80 millions d'euros ouverts en LFI pour 2021, déduction faite de la réserve de précaution). **Des ouvertures de crédits supplémentaires ou des redéploiements seront nécessaires pour couvrir le besoin restant**. La DGCL précise que *« le dégel total de cette réserve de précaution a d'ores et déjà été sollicité. Il permettrait de couvrir les dossiers en attente qui sont éligibles et non soumis à arbitrage particulier. »*

Constats des rapporteurs spéciaux :

● Sur le fond, les rapporteurs se félicitent de cette mesure **qui était absolument nécessaire pour assurer un déconfinement rapide** à partir du 11 mai 2020. **Les collectivités locales se sont totalement impliquées en distribuant gratuitement des dotations de masques à leurs administrés.**

● Ils sont toutefois surpris du **coût particulièrement élevé de la mesure** (212 millions d'euros, à la date du présent rapport), surtout comparé aux autres dispositifs dont le « filet de sécurité » pour le bloc communal. Il est vraisemblable que, dans la pénurie du moment, la plupart des masques aient été acquis au prix maximum (0,84 euro) par les collectivités, confortées en cela par la prise en charge partielle du coût par l'État.

● Ils s'interrogent sur le fait que cette mesure qui porte sur une période restreinte (13 avril 2020-1^{er} juin 2020) du premier semestre de l'année 2020, ait **des conséquences budgétaires sur l'exercice 2021**, ce qui pose la question des prévisions et du pilotage alors qu'aucune date limite de dépôt des demandes n'avait été fixée dans l'instruction du 6 mai 2020.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le mercredi 2 juin 2021, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu MM. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, rapporteurs spéciaux sur les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales et du compte de concours financiers Avances aux collectivités territoriales.

La [vidéo](#) de cette réunion est disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu sera prochainement consultable en ligne.

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- M. Stanislas Bourron, directeur général
- M. Arnaud Menguy, sous-directeur des finances locales et de l'action économique
- M. Sébastien Simoes, chef du bureau de la fiscalité locale
- M. Faustin Gaden, chef du bureau des concours financiers de l'État

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- M. Jérôme Fournel, directeur général
- M. Guillaume Robert, chef du service des collectivités locales

Cour des comptes

- M. Thierry Vught, conseiller maître
- M. Sébastien Doumeix, premier conseiller de CRC, rapporteur
- M. Lionel Vareille, conseiller référendaire
- Mme Pascale Duran-Vigneron, rapporteure extérieure

Ressources consultants finances

- M. Éric Julla, directeur
- M. Jérémie Chaigneau, consultant

Cabinet Michel Klopfer

- M. Michel Klopfer, directeur
- M. Christian Escallier, directeur

Contribution écrite :

- Mme Véronique Rigal, sous-directrice en charge des professionnels et de l'action en recouvrement à la DGFIP

SOURCES UTILISÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* pour 2020, avril 2021.

Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Compte d'avances aux collectivités territoriales* pour 2020, avril 2021.

Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales pour 2020, avril 2021.

Cour des comptes, Le budget de l'État en 2020. Résultats et gestion, avril 2021.

Cour des comptes, Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance, novembre 2020.

Cour des comptes, Observations définitives sur les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local, exercices 2016 et suivants, décembre 2020.

Cour des comptes, Les finances publiques locales 2020, fascicules 1 à 3, juin 2020.

Jean-René Cazeneuve, Impact de la crise du covid-19 sur les finances locales et recommandations, juillet 2020.

Annexe *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales* au projet de loi de finances pour 2021 (jaune budgétaire).

Direction générale des collectivités locales, Les collectivités locales en chiffres 2020, mai 2021.

Bilan de la répartition de la dotation globale de fonctionnement en 2020 établi par le ministère de l'intérieur.

Documentation fournie par les associations d'élus : AMF, AMRF, France Urbaine, APVF, Assemblées des départements de France, Régions de France.

Site internet du ministère de la cohésion des territoires.

<http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/dotations-collectivites/>

Site internet de la direction générale des collectivités locales.

<http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/accueil.php>