



Par ailleurs, les **mesures d'urgence** récemment annoncées (aides aux familles et aux étudiants modestes, aides au secteur de la culture, primes pour les personnels des EHPAD, extension de l'accès au fonds de solidarité pour les entreprises...) sont présentées *infra* dans la présente note, avec une estimation de leur coût lorsqu'elle peut être établie. Elles n'ont cependant pas nécessairement encore toutes vu leur traduction budgétaire dans la deuxième loi de finances rectificative, même si celle-ci a réservé une enveloppe de 1,6 milliard d'euros au titre des dépenses accidentelles et imprévisibles.

Par ailleurs, le **report** au 1^{er} janvier 2021 de la **réforme du mode de versement des aides personnelles au logement** (APL), permis par un décret du 20 avril 2020¹, devrait accroître les dépenses correspondantes de plus d'un milliard d'euros, indépendamment de l'impact éventuel de la crise sur les demandes d'APL.

En outre, ces estimations ne prennent pas en compte les **mesures de grande ampleur** qui, comme en 2009 et 2010, devront être prises pour contribuer à la **relance** de l'économie.

La question se posera enfin de la **compensation par l'État des mesures annoncées récemment et concernant directement les comptes sociaux** : exonération de charges sociales et fiscales pour les mois de mars à mai pour les entreprises du secteur de la restauration et du tourisme, ainsi que pour les très petites entreprises ayant fait l'objet de mesures de fermeture², acquisition des droits à la retraite de base pendant les périodes d'activité partielle³.

B. Concernant la sphère locale

1) Les principales informations recueillies à l'occasion d'une audition des ministres

Lors de leur audition devant la commission des finances du Sénat le mardi 5 mai⁴, les ministres Jacqueline Gourault et Sébastien Lecornu sont revenus sur les perspectives d'évolution des budgets locaux, sur les dispositifs de soutien envisageables et sur les voies de la relance économique.

Ils ont tout d'abord rappelé que, dans le cadre de la mission qui lui a été confiée, le député Jean-René Cazeneuve devrait rendre une partie de ses travaux fin mai et l'autre fin juin. Ils ont indiqué que **le Gouvernement parvient déjà à identifier les situations les plus fragiles, notamment :**

¹ Décret n° 2020-451 du 20 avril 2020 modifiant le décret n° 2019-1574 du 30 décembre 2019 relatif aux ressources prises en compte pour le calcul des aides personnelles au logement.

² Déclaration du Premier ministre lors de la présentation du plan de déconfinement au Sénat, lundi 4 avril 2020 : http://www.senat.fr/seances/s202005/s20200504/s20200504_mono.html

³ Intervention au Sénat de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail, mercredi 6 mai 2020 : http://www.senat.fr/cra/s20200506/s20200506_mono.html#par_120

⁴ Voir le compte-rendu : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200504/fin.html>



- **les communes touristiques – près de 4 000 communes sont classées « à risque »** en raison de la sensibilité de leurs ressources au produit de certaines recettes telles que **la taxe de séjour ou les produits issus des casinos, des activités hippiques et autres activités saisonnières** ;
- **les collectivités d’outre-mer** ;
- **ainsi que les départements frappés par la baisse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** alors que les dépenses sociales risquent d’augmenter. **Les estimations actuelles en matière de DMTO prévoient une baisse d’environ 25 % entre 2019 et 2020**, ce qui représenterait une perte de 3,4 milliards d’euros pour les départements et d’un milliard d’euros pour les communes.

Ils ont précisé qu’il y avait par ailleurs différentes temporalités à prendre en compte. **Dans le cas des DMTO ou du versement mobilité, la perception des recettes est contemporaine¹ et il y a donc urgence. Pour d’autres recettes, telles que celles issues de la fiscalité économique, il existe un décalage dans le temps** et l’impact sur les budgets des collectivités locales se fera sentir en 2021. Il y aura donc des **solutions de secours à trouver et des solutions plus structurelles.**

Concernant les solutions de secours, qui visent à s’assurer qu’une collectivité ne rencontre pas de difficultés de paiement, seule une petite dizaine de communes s’est manifestée à ce jour auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ou des préfets. Elles ont été accompagnées par des **avances de dotation globale de fonctionnement (DGF), de fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) ou de douzièmes de fiscalité.**

Les instruments de relance de l’économie, notamment via l’investissement local, devraient selon les ministres relever plutôt du projet de loi de finances pour 2021.

Du point de vue de la relance, certains instruments sont de nature réglementaire. C’est le cas, par exemple, des assouplissements du pilotage de la dotation de soutien à l’investissement local (DSIL) ou de la dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR). Le conseil des ministres a également décidé récemment de **prolonger l’expérimentation qui avait été faite dans trois régions du droit de dérogation aux normes réglementaires en matière de subventions aux collectivités territoriales des préfets et de l’étendre à l’ensemble du territoire français.**

La circulaire du 5 mai 2020 précise les mesures de soutien à la disposition des préfets et des directeurs départementaux des finances publiques.

¹ Pour les départements et les communes de plus de 5 000 habitants.



**Focus sur la circulaire du 5 mai 2020 des ministères de l'action
et des comptes publics, de la cohésion des territoires et des
relations avec les collectivités territoriales et des Outre-mer**

Aux termes d'une circulaire adressée le 5 mai 2020 aux préfets et aux directeurs départementaux des finances publiques, les ministres de la cohésion des territoires, des relations avec les collectivités territoriales, de l'action et des comptes publics et des Outre-mer ont appelé à **soutenir les collectivités territoriales pendant l'état d'urgence sanitaire**.

La circulaire rappelle que **le droit prévoit plusieurs dispositifs permettant de soutenir financièrement les collectivités territoriales** et invite préfets et directeurs départementaux des finances publiques à s'en saisir largement.

En premier lieu, il leur est demandé d'autoriser ou de solliciter auprès du ministre du budget le **versement anticipé d'avances de fiscalité locale** au profit des collectivités territoriales « susceptibles de connaître des difficultés de trésorerie dans les prochaines semaines ».

En deuxième lieu, les préfets sont appelés à signaler à la direction générale des collectivités locales (DGCL) et d'ici au 11 mai 2020, les collectivités territoriales dont la situation financière justifie qu'il soit procédé au **versement anticipé d'une avance de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF), de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation d'aménagement des communes (DACOM)**.

En troisième lieu, les représentants de l'État sont invités à **traiter « dans les meilleurs délais » les demandes de crédits de paiement qui leur sont délégués pour le financement des projets éligibles aux dotations de soutien à l'investissement local (DSIL) et d'équipement des territoires ruraux (DETR)**. Il leur revient, en outre, de concéder le plus largement possible aux **demandes de versement d'une avance équivalente à 30 % du montant prévisionnel de la subvention**. De même, les préfets devront identifier rapidement les projets dont la réalisation est remise en cause afin de **reporter les crédits, en lien avec les collectivités territoriales concernées, vers de nouvelles actions**. Dans ce contexte, la possibilité de recourir au **pouvoir de déroger aux normes réglementaires en matière de subventions aux collectivités territoriales**, reconnu au préfet par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020, leur est explicitement rappelée.

En dernier lieu, les collectivités territoriales connaissant des difficultés de trésorerie ou faisant face à un niveau important de dépenses inhabituelles pourront solliciter **le versement d'un acompte de FCTVA équivalent à 70 % du montant prévisionnel**. Il est enjoint au préfet d'informer les collectivités territoriales de l'assouplissement des modalités permettant de faire la demande d'un tel versement. **Une demande simple de l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement** à laquelle seront jointes les **informations nécessaires à l'appréciation de sa situation financière et des dépenses inhabituelles auxquelles il est exposé** sera suffisante pour solliciter ce versement.



Le ministre Sébastien Lecornu a par ailleurs indiqué que le FCTVA était une force de frappe pour la relance, **ce qui permet d'envisager qu'il y ait, comme en 2009, une mesure de versement anticipé de FCTVA en 2020 sur les dépenses de l'année**¹. Il a toutefois rappelé que ce type de mesure servait les collectivités qui investissaient beaucoup et ne faisait donc pas tout.

La ministre Jacqueline Gourault a par ailleurs **estimé qu'il ne serait sans doute pas de bon ton, compte tenu des circonstances actuelles, de réformer les impôts de production perçus par les collectivités territoriales**, compte tenu des baisses de recettes qu'elles enregistrent déjà.

De nombreux élus et parlementaires se sont exprimés dernièrement pour demander l'inscription en section d'investissement de certaines dépenses, notamment les dépenses de participation aux fonds économiques régionaux. **Les ministres ont rappelé que ces dépenses devaient être imputées en section de fonctionnement** et que la seule exception concernait l'abondement du fonds national de solidarité, **mais ont indiqué travailler sur la possibilité d'un lissage sur plusieurs années de ces dépenses**.

Enfin, s'agissant de la péréquation, mise à mal par la réforme de la fiscalité locale votée au sein de la loi de finances pour 2020 et encore affaiblie par la crise actuelle, **le ministre Sébastien Lecornu a encouragé le Sénat à s'emparer du sujet de la refonte du fonds de péréquation intercommunale et communale (FPIC)** et renvoyé la révision des indicateurs de péréquation au comité des finances locales et au projet de loi de finances initiale pour 2021.

2) *Des petites communes touristiques exposées à une forte diminution de leurs recettes à court terme*

Les ressources territoriales les plus fragiles en 2020 sont, comme l'ont rappelé les ministres Jacqueline Gourault et Sébastien Lecornu, les produits issus des casinos, des activités hippiques et autres activités saisonnières, la taxe de séjour, l'octroi de mer, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et le versement mobilité. Concernant ces trois dernières impositions, les notes de la commission des finances du Sénat du 14 avril 2020 et du 4 mai 2020² ont chiffré les pertes potentielles³ et indiqué quelles seraient les collectivités les plus exposées.

Concernant les communes, certaines sont plus fragilisées financièrement que d'autres à court terme par la crise. Comme indiqué précédemment, le **Gouvernement aurait en particulier identifié des communes « à risque »** en raison du poids de certaines. Sont ainsi particulièrement fragilisées les communes touristiques.

¹ Le FCTVA est normalement versé en N+1 ou N+2 selon les dépenses concernées.

² Voir [les notes de conjoncture et de suivi du 14 avril et du 4 mai 2020 de la commission des finances](#).

³ 120 millions pour l'octroi de mer ; 1,4 milliards d'euros pour le versement mobilité ; différents scénarii d'évolution pour les DMTO en fonction du comportement du marché immobilier.



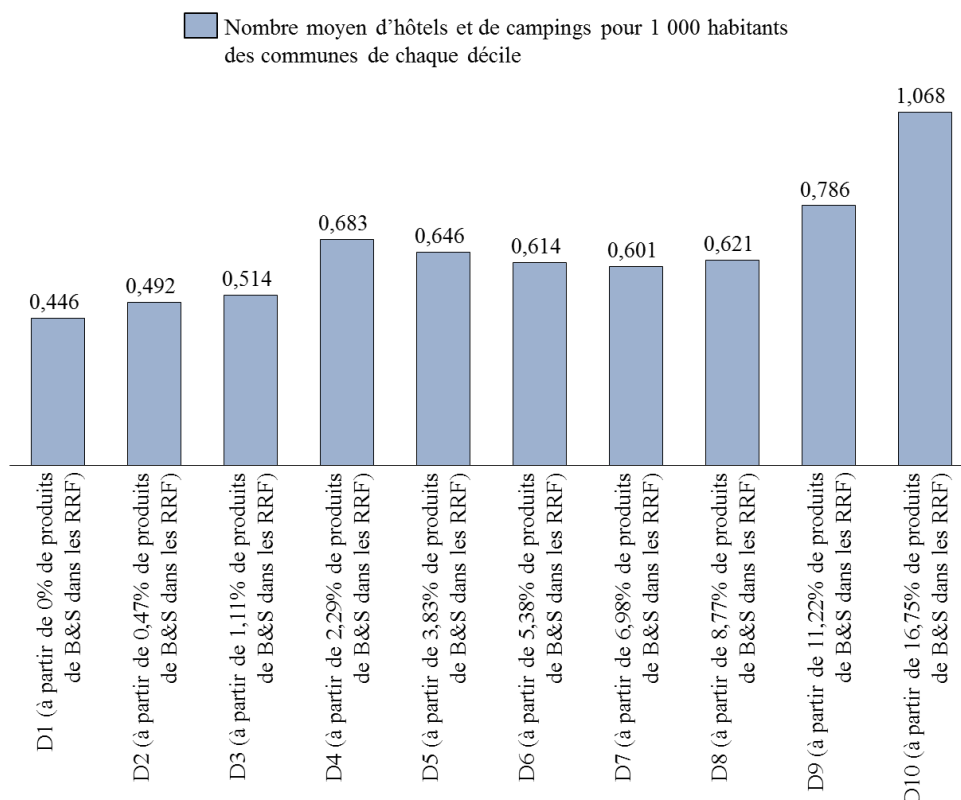
Les informations disponibles sur **les produits des services ainsi que sur les produits des jeux** permettent effectivement d'identifier d'ores-et-déjà – hors risque lié à la taxe de séjour – **environ 3 500 communes** dont la situation financière sera très fragilisée à court terme par la crise.

a) Produits des services

Les **produits des services** représentent en moyenne 7,7 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF) des communes. Si cette part moyenne est faible, elle est en réalité beaucoup plus importante dans certaines communes : **10 % des communes (soit près de 3 500 communes) ont des recettes des services supérieures à 16 % de leurs recettes réelles de fonctionnement**, qui représentent au total près de 3 milliards d'euros. **Dans plus de 27 % d'entre elles (soit près de 1 000 communes), ces ressources représentent au moins un tiers du budget de fonctionnement.** Le confinement et la progressivité du déconfinement, qui entraînent une baisse importante de ces produits (stationnement payant, entrées d'équipements culturels et sportifs, de bases de loisirs, de campings municipaux, etc), auront donc des conséquences importantes sur l'équilibre de leurs budgets.

L'analyse des caractéristiques de ces communes montre qu'**elles sont pour la plupart touristiques.**

Importance du tourisme par décile de communes réparties selon la part des produits de biens et services (« B&S ») dans leurs recettes réelles de fonctionnement (« RRF ») en 2018



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'OFGL, de la DGCL et de l'INSEE

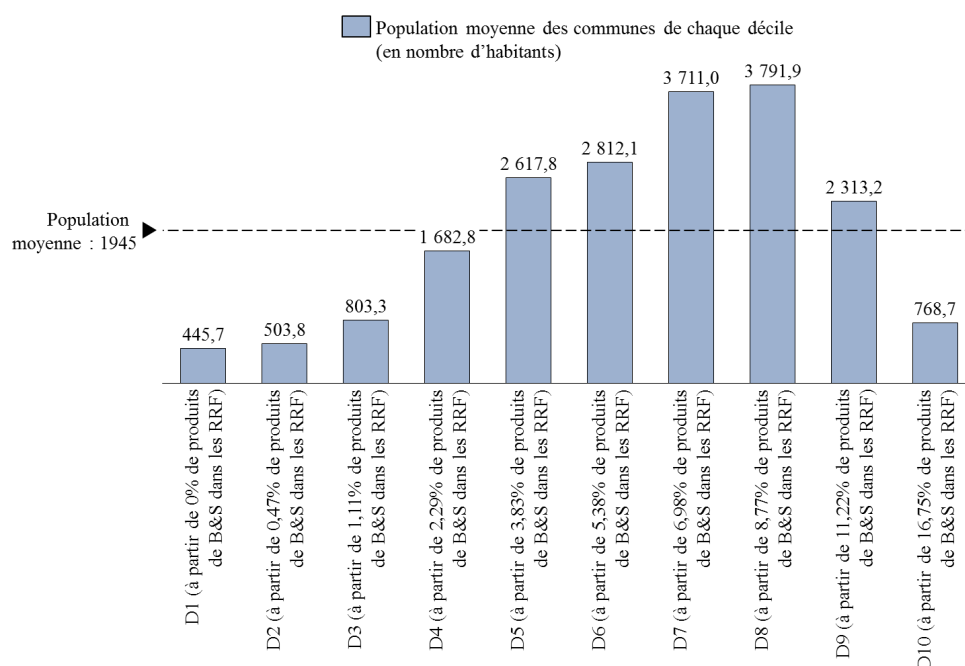


Ainsi, dans les communes où la part de ces redevances dans les recettes réelles de fonctionnement excède 16,75 % (dixième décile), le nombre d'hôtels et de campings par habitant est 2,4 fois plus important que dans les communes du premier décile.

En d'autres termes, **les communes les plus touristiques apparaissent beaucoup plus exposées que les autres à un risque de réduction du produit des services**. La période estivale, qui sera sans doute marquée par différentes étapes de déconfinement accompagnées de fortes contraintes liées aux « mesures barrière » et à la distanciation sociale, pourrait ainsi représenter une période à haut risque financier pour ces communes.

Par ailleurs, les communes pour lesquelles la part des redevances dans les recettes réelles de fonctionnement est la plus importante sont des petites communes. Ainsi, leur population s'établit à 768 habitants en moyenne, soit 2,5 fois moins que la moyenne constatée au niveau national. **La moitié d'entre elles ont moins de 253 habitants.**

Population moyenne des communes réparties par décile selon la part des produits de biens et services (« B&S ») dans l'ensemble de leurs recettes réelles de fonctionnement (« RRF ») en 2018



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'OFGL, de la DGCL et de l'INSEE

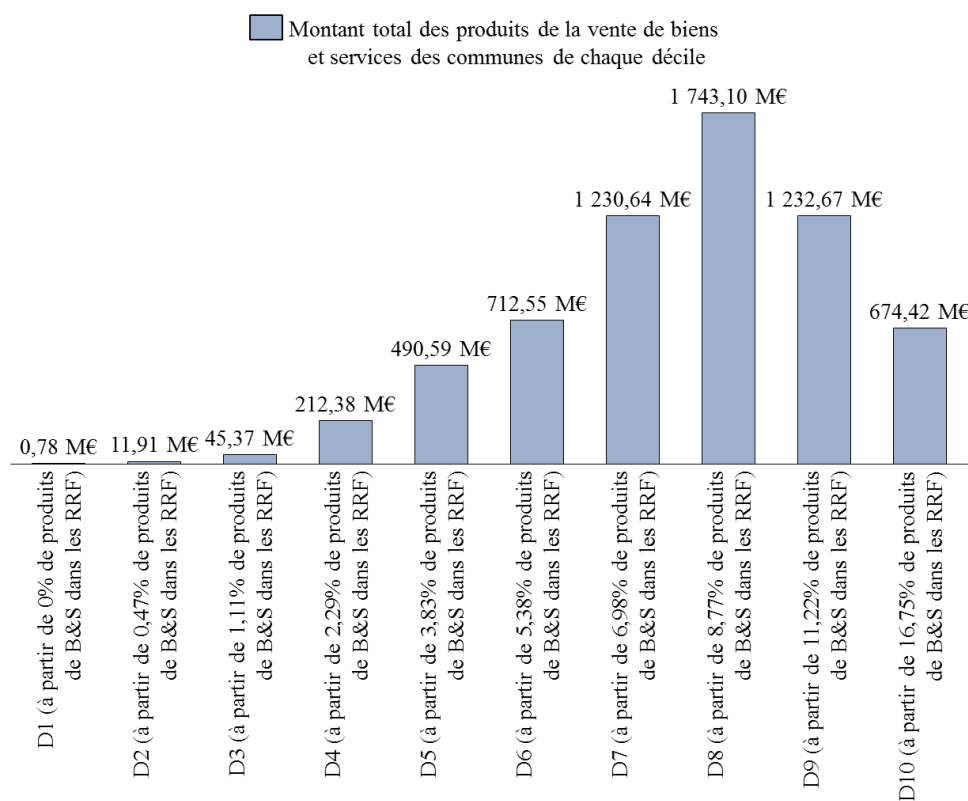
Le moindre nombre d'habitants, en moyenne, des communes les plus dépendantes des produits de la vente de biens et services conduit, par suite, à ce que le montant total de ces recettes soit également plus mesuré.



Ainsi, **ce montant cumulé s'élevait à 674,4 millions d'euros en 2018** pour les communes où la part des redevances dans les recettes réelles de fonctionnement excédait 16,75 % de l'ensemble.

Montant cumulé des produits de ventes de biens et services pour chaque décile de communes réparties en fonction de la part de cette ressource dans l'ensemble de leurs recettes réelles de fonctionnement

(en millions d'euros)

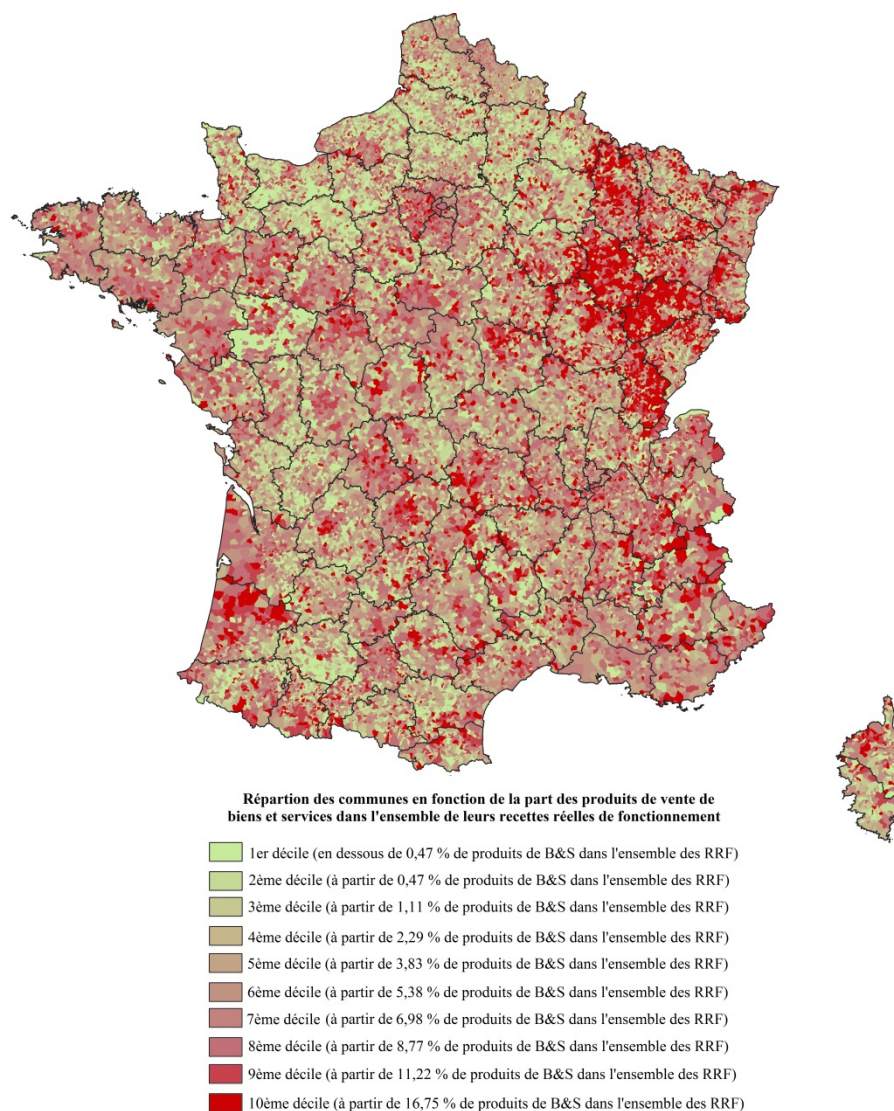


Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'OFGL, de la DGCL et de l'INSEE



Du point de vue territorial, si l'ensemble des départements semblent concernés, on observe que **la répartition des communes les plus dépendantes de ces ressources expose singulièrement l'Est de la France ainsi que les zones côtières et de montagne.**

Répartition des communes selon l'importance des produits de biens et services dans leurs recettes réelles de fonctionnement en 2018



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'OFGL, de la DGCL et de l'INSEE



b) Produits des jeux

D'après les données de la direction générale des collectivités locales (DGCL), **197 communes en 2018 avaient bénéficié de recettes prélevées sur les activités de jeux (casino en particulier) pour un montant total de 260,8 millions d'euros.**

En moyenne, ces produits des jeux représentent **8,5 % des recettes de fonctionnement des communes concernées.**

Toutefois, **pour une trentaine d'entre elles, ces ressources correspondent à plus de 20 % de l'ensemble de leurs recettes de fonctionnement.** Pour dix de ces communes, ce rapport excède 40 %.

La période de confinement qui s'est caractérisée par la fermeture des lieux accueillant des activités de jeux s'est ainsi et très probablement caractérisée par d'importantes pertes de recettes.

Les règles de déconfinement pouvant peser sur les capacités d'accueil de ces espaces constituent donc aussi un **facteur de fragilité** pour ces collectivités territoriales.