

Dossier

> La crise sanitaire
et les finances
publiques



Michel Klopfer
Consultant en finances locales
Formateur auprès de la Cour des Comptes¹

Quel impact de la crise sanitaire sur les comptes locaux ?

Mots-clés : finances locales - crise sanitaire - covid-19 - TVA - CVAE

Contrairement aux précédentes situations de recul du PIB (1993 ou 2009) qui n'avaient que modérément touché le secteur public local, les collectivités accusent cette fois une forte baisse de leurs ressources pour 2020 avec de surcroît un très important aléa sur les 17Md€ de la CVAE de 2021 qui nécessitent des ajustements législatifs. S'il peut difficilement être mesuré à ce stade, le risque d'impasse budgétaire du monde local n'est pas totalement exclu à un moment où l'État donnera clairement la priorité à la reprise de l'économie productive.

1 Des comptes au départ sains mais contraints par la loi de programmation

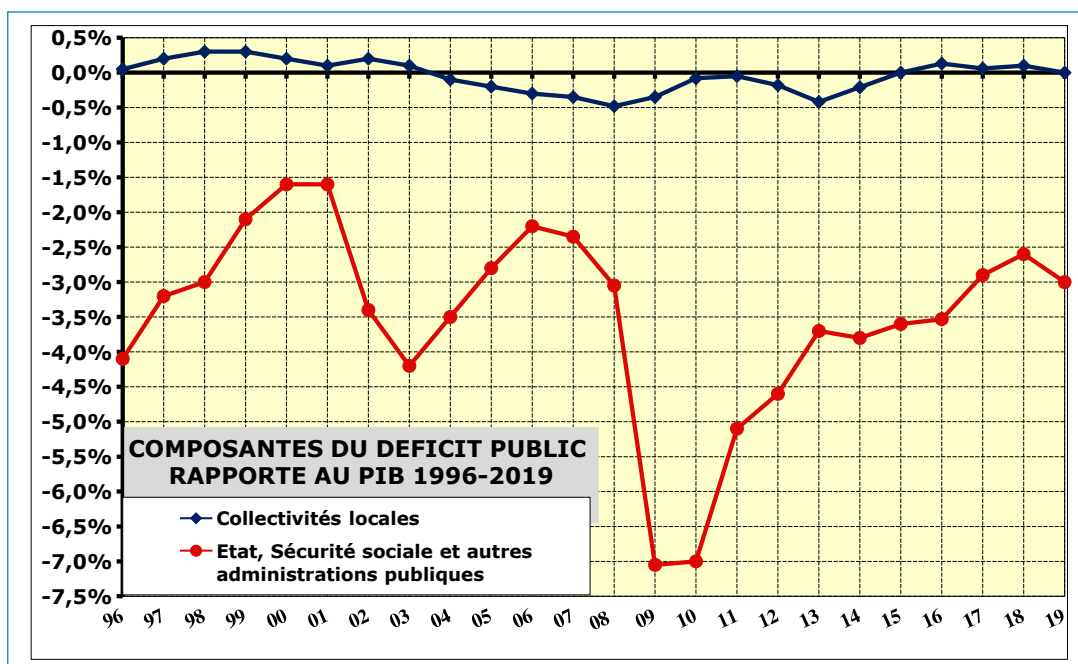
¹ Auteur de *Gestion financière des collectivités territoriales* (Éditions du Moniteur, 8^e édition, parue en novembre 2018).

² Les administrations publiques locales recourent outre les communes, communautés, départements et régions, les syndicats intercommunaux, établissements publics locaux (SDIS, CNFPT, CCAS, collèges et lycées...) et les organismes consulaires.

Les collectivités territoriales n'ont pas abordé la crise sanitaire dans la même situation que l'État. Alors que le Trésor est en déficit prononcé depuis maintenant 47 ans, dans la mesure où le dernier budget voté et exécuté en équilibre avait été celui de 1973, les administrations publiques locales² doivent afficher de droit un excédent en section de fonctionnement, tandis que leur

solde global (fonctionnement + investissement) qui reflète l'évolution de l'encours de la dette, a tourné entre -0,5 % et +0,3 % dans les 25 dernières années (voir graphique 1), les cinq derniers exercices (2015-2019) s'étant caractérisés par de modestes mais réels excédents, l'augmentation de la dette ayant été plus que compensée par un encore plus fort accroissement de la trésorerie.

Graphique 1 : Composantes du déficit public au sens de Maastricht

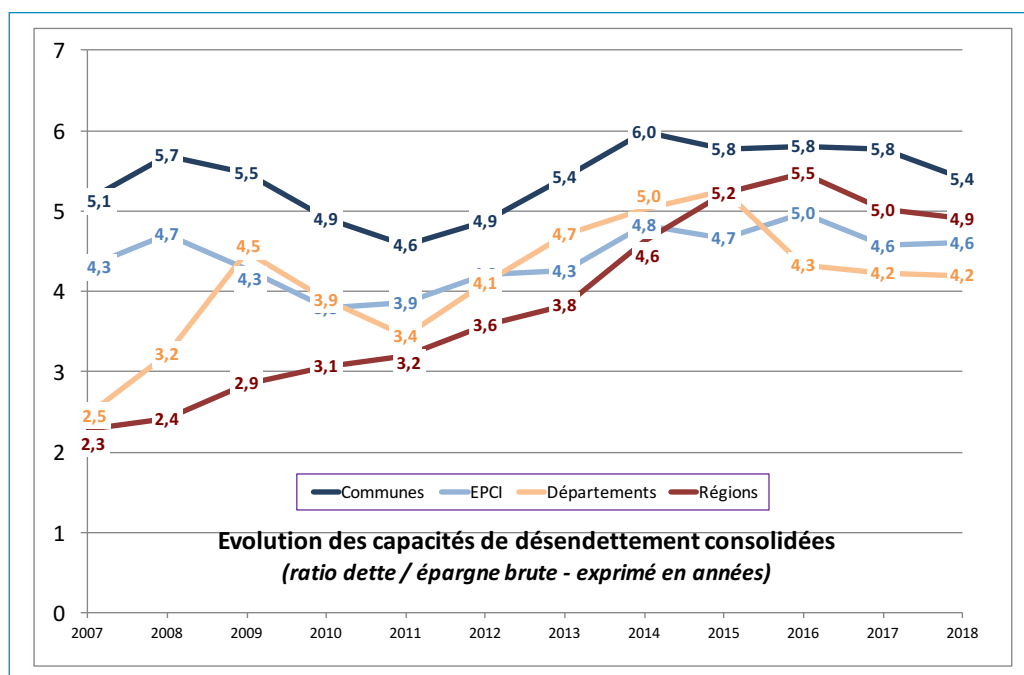


Malgré cette situation comparativement meilleure que celle de l'État, les collectivités étaient tenues, de par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 de se plier sur les trois exercices de 2018 à 2020 à une norme de progression de leurs dépenses de fonctionnement ne devant pas dépasser 1,20 %³ par an avec contractualisation agréée ou imposée pour les 322 plus grands comptes, assortie de sanctions en cas de dépassement. Depuis la promulgation de la loi de programmation le 22 janvier 2018, deux exercices pleins se sont déroulés, celui de 2018 ayant donné lieu à constat d'une

bonne tenue globale des prescriptions fixées avec moins de 5 % des collectivités sanctionnées et celui de 2019 devait donner lieu à évaluation contradictoire au printemps 2020, avec une procédure qui est à l'heure actuelle ajournée à des temps meilleurs.

Au total, les collectivités étaient à fin 2018 et sans changement notable, sur les estimations 2019, dans une situation financière favorable avec des ratios de capacité de désendettement moyens de 4 à 5 ans pour toutes les catégories (voir graphique 2).

Graphique 2 : Capacité de désendettement moyenne des collectivités territoriales



³ Avec une modulation allant de 0,75 % à 1,65 % prenant en compte la croissance démographique, le revenu moyen par habitant de la population et l'évolution plus ou moins dynamique des dépenses de fonctionnement au cours des années antérieures.

Dossier

> La crise sanitaire
et les finances
publiques

2 Effets d'anticipation amont, effets de crise, et effets d'anticipation aval

Dès sa première intervention télévisée relative à la crise, celle du 12 mars, le Président de la République a donné aux entreprises, et sans justificatif à fournir, toute facilité pour ne pas honorer leurs échéances fiscales et sociales de mars. À cette date, la TVA de février n'était pas encore exigible puisque la taxe collectée nette de la taxe déductible, relative au mois m-1, est exigible entre le 15 et le 24 du mois m, suivant la nature de l'entreprise (SA, SARL, libéraux...), sa localisation géographique, et son code SIREN ou l'initiale du dirigeant. Et cette même TVA encaissée par l'État, au cours du mois m, donne lieu à reversement d'une fraction aux conseils régionaux au cours du mois m+1.

Le premier chiffre significatif est donc tombé le lundi 20 avril, date à laquelle les régions ont encaissé une fraction de TVA en recul de 40 % sur celle de mars 2020 et de 37 % sur le montant d'avril 2019 (voir graphique 3). Ce chiffre de -37 % est le plus significatif puisqu'il correspond à la TVA nette collectée au cours d'un mois (février) de 20 jours ouvrés, alors que janvier comptait pour sa part 22 jours ouvrés.

Il n'en est pas moins inquiétant, puisqu'il s'agit à ce stade d'un simple effet de report s'agissant de l'activité d'un mois parfaitement normal (février 2020) même si pour certaines professions, liés au secteurs les plus pénalisés (commerces administrativement fermés, tourisme...), le moratoire est susceptible de se transformer en annulation. Il s'y est ajouté un effet de remboursement accéléré des créances sur l'État. Il incorpore donc un moindre remboursement des créances déjà versées le mois précédent.

Trois effets se superposent en la matière :

- Les reports, liés à des anticipations amont, tels que cet effondrement de la TVA encaissée en mars, alors que l'activité de référence, celle de février, était parfaitement normale
- Les effets de crise proprement dits qui conduisent à ce que les impôts de flux s'effondrent aussi bien par effet de volume que de prix. Ces effets peuvent être largement postérieurs à la durée de la crise elle-même, en particulier pour ce qui concerne le prix de l'immobilier qui ne pourra que se ressentir de la baisse des patrimoines boursiers qui désolvabilise les investisseurs.
- Les effets d'anticipation aval qui sont constatés, une fois l'activité en voie de reprise et qui se manifesteront en particulier sur les 17 Milliards de la Contribution à la valeur ajoutée des entreprises -CVAE- (voir ci-après).

Si les agents économiques publics et privés avaient le même mode de comptabilisation, les effets d'anticipation n'auraient qu'un effet modeste sur les ressources des collectivités locales, comme de l'État. Mais les entreprises étant en comptabilité de stock (régime dette-crédence), et les personnes publiques en régime encaissement-décaissement, il en résulte des distorsions importantes.

Ce phénomène a déjà joué par le passé, en particulier lorsque le gouvernement Ayrault a instauré le Crédit impôt compétitivité emploi -CICE- en novembre 2012 et que l'État a gagné un an en ne payant qu'en 2014 un remboursement de charge que les entreprises, pour leur part, avaient pu comptabiliser dès 2013. Ici l'effet va au contraire jouer au détriment des personnes publiques.

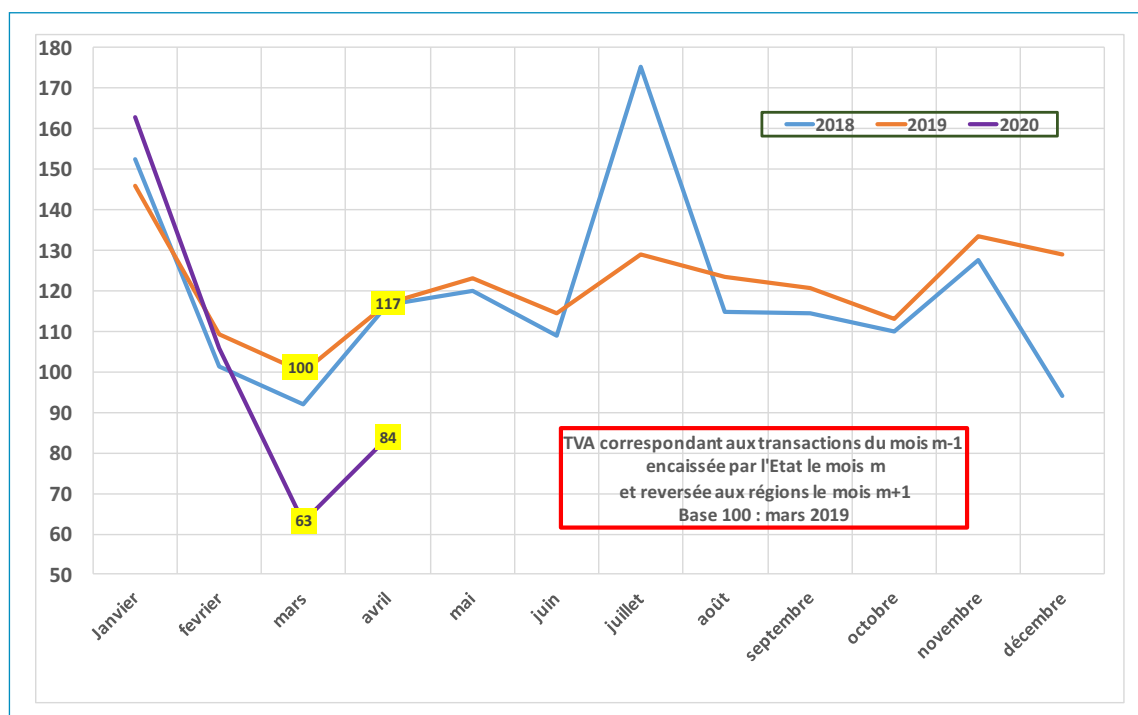
3 Les impacts sur les recettes des collectivités

A. La TVA

L'effet TVA, signalé plus haut, et qui a été le plus précoce sur les comptes des collectivités locales, bénéficie pour les régions d'un filet de sécurité, à savoir le montant de leur DGF 2017, dernière année avant que les Conseils régionaux ne se

voient affecter une recette de TVA. Ils ne pourront donc pas perdre plus de 6,4 % par rapport à leur ressource encaissée en 2019 (4,3 Md€), même si comme cela est envisagé à présent le PIB baissait de 11 % en 2020, et les recettes de TVA de 14 % compte tenu de la part dans le PIB des services publics non assujettis à TVA.

Graphique 3 : Profil des recettes de TVA de l'État



Si les régions sont aujourd'hui les seules à encaisser des fractions de TVA, ce ne sera plus le cas à partir de 2021, les pertes de taxe d'habitation des intercommunalités et celles de foncier bâti des départements, sans compter le cas particulier du manque à gagner de la ville de Paris pour un total évalué à 22,8 Md€ doivent être compensés par des fractions de TVA. Sur ce plan, la discussion du Projet de loi de finances 2020, à l'automne dernier, avait été marqué par un vif débat entre les associations d'élus et le gouvernement. En effet, contrairement à ce qui s'était passé, précisément pour les régions, lors de leur première année de TVA en 2018, il n'était pas prévu d'indexer la recette de TVA issue de la disparition de la taxe d'habitation en 2021, sur la croissance de la TVA qui, vue de l'automne dernier, était escomptée pour 2020 (600 M€) et la première évolution était reportée à 2022 sur la base de la croissance de la TVA en 2021. Mais ce coup de canif va se retourner contre l'État, avec une évolution positive de la ressource qui pourrait bien avoisiner 10 % ou plus en 2021, à moins bien entendu que le futur Projet de loi de finances 2021 ne trouve une parade à un tel effet d'aubaine en faveur des départements, des intercommunalités et de la ville de Paris.

B. Les impôts de stock

Les impôts de stock (Taxe d'habitation, taxes foncières, TEOM, Cotisation foncière des entre-

prises) voient leur produit garanti par l'État, avec en particulier la prise en charge des impayés.

Le seul de ces impôts qui est partiellement menacé à ce jour c'est la cotisation minimum de CFE qui représente autour de 15 % du produit de cet impôt, puisque les barèmes sont fixés en fonction de seuils de chiffre d'affaires et que beaucoup d'entreprises vont glisser dans une strate inférieure de volume d'activité, conduisant à une baisse de la cotisation minimum qui leur sera applicable en 2021. Ces effets resteront somme toute modestes, d'autant que beaucoup d'intercommunalités ne différencient que très peu les bases minimales applicables aux différents seuils de chiffre d'affaires.

C. Les droits de mutation

Avec, en 2019, 13 Md€ pour les départements et 2,6 Md€ pour les communes, les recettes immobilières ont connu un sommet inégalé et la tendance des deux premiers mois de 2020 restait porteuse, compte tenu entre autres du niveau très bas des taux d'intérêt.

Le confinement interrompant l'activité des agences immobilières et ne permettant évidemment plus la moindre visite, il faut s'attendre non seulement à un trimestre blanc, mais à un trou d'air durable, avec d'une part des comportements de précaution de la part des acheteurs

Dossier

> La crise sanitaire
et les finances
publiques

en sortie de crise, d'autre part la réduction des apports personnels provenant des actifs boursiers frappés par la chute des patrimoines et enfin une frilosité accrue des banques déjà fortement mobilisés par les prêts de soutien consentis aux acteurs économiques.

Dans ces conditions, et comme en 1991-95 et en 2008-2009, il faut s'attendre à un double effet de recul à la fois des prix et du volume des transactions, avec en sortie de crise, une absence de rattrapage immédiat des mois d'activité perdus.

Un impact majeur se produira en 2021 sur les fonds de péréquation départementaux : dans le cadre du nouveau FPDMTTO issu de la loi de finances pour 2020, une baisse des droits de mutation en 2020 conduira l'an prochain :

- à un allègement du prélèvement acquitté par les très gros contributeurs – les seuls à bénéficier du plafonnement – tandis que la facture s'aggraverait pour les autres (augmentation des taux de prélèvement pour atteindre les montants cibles),

- à des pertes de dotation pour les départements bénéficiaires des enveloppes n°2 et n°3 (ex-FD-MTO et FSD), dont le montant n'est pas fixé ex ante (contrairement au FPIC et au FSRIF pour le bloc communal).

Dans ces conditions, les 120 M€ mis en réserve par le Comité des Finances Locales seront très insuffisants pour amortir le choc et la péréquation départementale devra très probablement être revue une nouvelle fois à la prochaine loi de finances à l'automne 2020.

D. Les recettes parafiscales et tarifaires de 2020

Qu'il s'agisse des tarifs publics, des droits de place, de la taxe sur l'électricité, de la taxe d'aménagement, du versement mobilité perçu par les intercommunalités, de la taxe de séjour, la fraction non garantie de la taxe sur les carburants et les produits énergétiques – TICPE- des départements et des régions, les cartes grises des régions et même des loyers perçus par les collectivités sur leur domaine privé, les pourcentages de pertes peuvent être particulièrement élevés. Au coût direct occasionné par la perte d'activité et l'effet du chômage partiel voire des faillites d'entreprises, s'ajoutera inmanquablement les remises de droits et de loyers que les collectivités devront consentir, entre autres aux commerces lourdement sinistrés lorsqu'ils pourront enfin rouvrir.

E. Les aléas conséquents sur la CVAE de 2021

Au-delà de ces facteurs immédiats avec effet 2020, se profile également pour 2021 un choc sur un autre impôt de flux que les collectivités lèvent depuis 2011, à savoir la Cotisation à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et qui représente autour de 17 Milliards d'euros en 2019 répartis entre les régions (50 %), le bloc communal (26,5 % très majoritairement dans les comptes intercommunaux) et les départements (23,5 %).

Compte tenu de la définition même de ce qu'est le Produit Intérieur Brut (PIB), à savoir la somme des valeurs ajoutées de l'économie, il serait logique de penser que la CVAE est directement corrélée à cet agrégat macroéconomique. Comme à fin avril, il est évoqué une baisse du PIB de l'ordre de 11 % en 2020 par rapport à 2019, on pourrait donc, dans une première approche, tabler sur un fléchissement de la CVAE de l'ordre de 14 % en 2021, après retraitement des services publics et de l'agriculture.

Mais les choses ne sont pas aussi simples car la CVAE encaissée par les collectivités, sur une année donnée n , ne correspond pas aux montants versés par les entreprises, au titre de la CVAE de l'année $n-1$ mais à ceux encaissés par l'État, au cours de cette même année $n-1$, lesquels recouvrent deux morceaux de campagnes de collecte : le solde de l'année $n-2$ et les acomptes de l'année $n-1$. En effet, au cours de cette année $n-1$, les entreprises acquittent successivement le 15 mai le solde de l'année $n-2$, puis le 15 juin et le 15 septembre deux acomptes représentant chacun 50 % de la CVAE estimée de l'année $n-1$. En théorie chacun des acomptes est établi au regard de la valeur ajoutée de $n-2$ mais l'entreprise a la faculté, sous sa responsabilité, de réduire le montant de ses acomptes, si elle considère que sa valeur ajoutée estimée de $n-1$ sera en retrait sur celle de $n-2$.

Compte tenu de cette grande liberté d'appréciation laissée aux contribuables, et dans la pratique très rarement sanctionnée par des pénalités, en cas de sous-estimation, il en résulte, depuis maintenant 10 ans que la CVAE existe, une forte volatilité de l'impôt, de part et d'autre de la moyenne attendue (autour de 2,8 % sur les années récentes) : ainsi la CVAE a progressé de 4,3 % en 2017, de seulement 0,8 % en 2018 avec une estimation de 3,4 % pour 2019. Ces variations sont directement liées aux anticipations librement faites par les contribuables et dont certaines ont pu récemment être occasionnées par les évolutions de la législation.

À titre d'exemple, dans la rédaction du Code Général des Impôts (CGI) au 1er janvier 2017, en application de l'article 1586 quater, I bis, lorsqu'une société était membre d'un groupe fiscalement intégré dont le chiffre d'affaires consolidé était supérieur ou égal à 7 630 000 €, le chiffre d'affaires à retenir pour le calcul de son taux effectif d'imposition à la CVAE s'entendait de la somme des chiffres d'affaires de chacune des sociétés membres du groupe (ce qui signifiait que celles des filiales qui avaient un chiffre d'affaires inférieur à 50 M€ ne bénéficiaient pas d'un barème inférieur au taux maximal de 1,50 % ou à celui du groupe lui-même s'il était inférieur). Suite à une Question Prioritaire de Constitutionnalité, cette disposition a été invalidée par le Conseil Constitutionnel en date du 19 mai 2017 (Décision n°2017-629 QPC). Il n'en a pas fallu plus pour que les grands groupes minorent, dès le 15 juin suivant, leurs acomptes dus sur la CVAE 2017. En fin de compte, ils en ont été pour leurs frais, puisque dès l'automne suivant, la loi de finances 2018 a remplacé la consolidation sur critère contesté d'un choix d'intégration fiscale (rappelons ici que ce choix n'est relatif qu'au paiement du seul impôt sur les sociétés dû au titre de l'ensemble du groupe par la société mère) par une consolidation fondée sur la détention d'au moins 95 % du capital et qui était, elle inattaquable au plan constitutionnel. Cela a donc conduit à une majoration des soldes 2017 que ces mêmes groupes d'entreprise ont dû acquitter en mai 2018, expliquant à lui seul, le fort mouvement de yo-yo constaté sur la CVAE encaissée par les collectivités locales entre 2017 et 2019.

Plaçons nous maintenant à l'été prochain, au sortir, espérons-le, de la profonde léthargie de l'économie occasionnée par la crise sanitaire, et matérialisée, on peut l'imaginer, par une reprise très progressive de l'activité (courbe en U et non en V). Quelle estimation pourront décernement faire, le 15 juin puis le 15 septembre prochain, de leur future valeur ajoutée 2020, des entreprises qui, pendant deux mois voire plus, auront mis leur personnel en chômage technique, auront bénéficié d'un prêt bancaire garanti par l'État à hauteur du quart de leur chiffre d'affaires 2019, et du report de leurs charges sociales et fiscales qui auraient été exigibles pendant la période du confinement : -30 % voire -50 % de baisse de valeur ajoutée ? Alors si les choses se passent ainsi, la CVAE encaissée par les collectivités en 2021 pourrait fléchir elle de 20 à 40 %, dans la mesure où le solde 2019 (rappelons qu'il s'agit d'un solde net car il est bien entendu pris en compte les remboursements par l'État des trop perçus sur

les acomptes de l'année précédente) représente généralement une part limitée à 25 % du total.

Alors, pour éviter une telle issue, il aurait été souhaitable que, dans le cadre d'un prochain collectif budgétaire, **la date d'exigibilité de l'acompte de CVAE 2020, soit reportée au 15 décembre 2020** (un seul acompte global au lieu de deux le 15 juin et le 15 septembre), c'est à dire à la même date qui est déjà celle du versement du solde de la cotisation foncière des entreprises (CFE). En contrepartie de ce coup de pouce supplémentaire donné par l'État à leur trésorerie, les contribuables assujettis à la CVAE se seraient vus tenus, de par la loi, d'évaluer leur acompte exigible au 15 décembre prochain, par rapport à la CVAE 2019, sur la base du rapport entre leur chiffre d'affaires de la période du 1^{er} janvier au 30 novembre 2020 et celui des 11 mêmes mois de l'année précédente. Rappelons ici que ce décompte du chiffre d'affaires mensuel est parfaitement connu de la DGFIP pour la grande majorité des entreprises, qui procèdent à des déclarations mensuelles de TVA (CA3).

Le point essentiel du dispositif est que les entreprises qui, de par cette règle de trois imposée des 11 mois de chiffre d'affaires, auraient surestimé leur CVAE 2020, auraient en contrepartie gagné 4,5 mois de trésorerie et récupéreraient ce surcoût temporaire 5 mois plus tard au moment de la déclaration du solde, le 15 mai 2021, les acomptes et le solde étant en comptabilité d'entreprise rattachés au même exercice. Il s'agit donc d'un jeu à somme positive pour l'État et les collectivités locales (recul de la CVAE limité à 2 Md€ au lieu de 6 à 7 Md€) tout en étant totalement neutre pour les entreprises.

F. Esquisse de bilan recettes

Comme indiqué plus haut, il faut bien distinguer l'impact en flux dès 2020 et celui qui ne sera occasionné qu'en 2021 sur la CVAE, la cotisation minimum de CFE et quelques recettes liées à la CSG et qui sont reversées aux départements... avec pour contrepartie une reprise plus ou moins forte des ressources qui auront chuté en 2020.

Au global, en 2020 les départements pourraient perdre 7 % de leurs recettes réelles de fonctionnement, les régions 4,2 %, les communes 3,5 % et les intercommunalités 1,5 %.

Mais, toutes les collectivités ne seront pas impactées au même moment : ainsi dans la négociation des pactes communautaires, il est clair que les

Dossier

> La crise sanitaire et les finances publiques

communes seront probablement plus revendicatives en 2020 compte tenu de leur plus forte exposition immédiate à la crise que les EPCI, mais en revanche la situation devrait se renverser en 2021 compte tenu de l'effet CVAE qui affectera directement les intercommunalités.

A ce stade, les premières mesures gouvernementales annoncées fin mai ont prévu d'indemniser principalement les communes et les EPCI, tandis que les départements n'obtiendraient que des avances remboursables sur les DMTO et les régions rien à ce stade.

4 Les impacts sur les dépenses des collectivités

S'agissant des dépenses, il est bien entendu difficile à ce stade d'estimer l'impact sur les dépenses sociales directement liées à l'activité économique (RSA des départements, CCAS pour les communes...) car tout dépendra de la force des garanties apportées par l'État et derrière lui par la Banque Centrale Européenne. En dehors des effets de la prolongation des prestations pour les bénéficiaires en fin de droit, les effets RSA seront principalement pour 2021.

Seuls les achats et frais généraux généreront des économies significatives, à l'exception bien entendu des acquisitions de matériels et d'équipements de protection contre le virus, à destination de la population et auxquels nombre de collectivités se sont résolues, en complément voire en substitution de l'État.

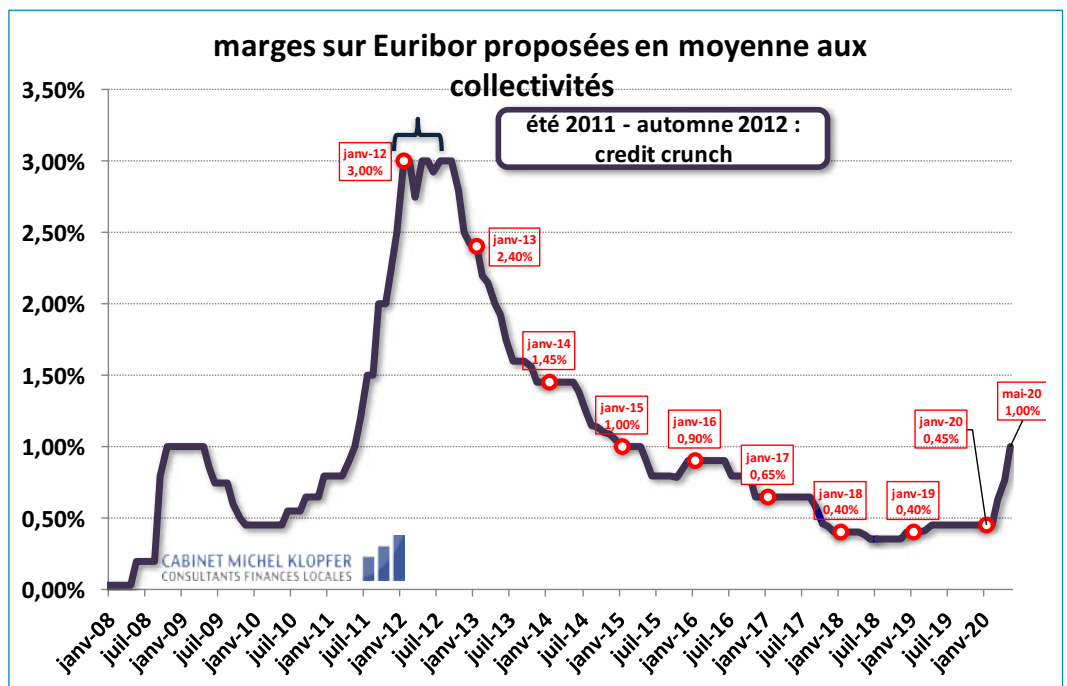
S'agissant des effectifs, outre la charge fixe du personnel (60 % en moyenne pour les communes), les collectivités devront assumer la charge du personnel appointé par les syndicats intercommunaux et les associations paramunicipi-

pales et même les délégataires de service public, lesquels invoqueront logiquement une situation de « force majeure » (cumulativement imprévisible, extérieure aux parties et irrésistible) ce qui sur le plan jurisprudentiel est interprété par les tribunaux comme imputant l'impact économique autour de 80 % à la personne publique et de seulement 20 % à l'entreprise.

Le soutien direct et indirect à l'économie locale mobilisera également fortement les collectivités, principalement pour les régions et les intercommunalités, et à ce titre les régions ont d'ores et déjà consenti à apporter 500 M€ au titre du fonds de soutien à l'économie, en ayant obtenu de pouvoir porter ces dépenses exceptionnelles en section d'investissement.

S'agissant des dépenses d'équipement, l'arrêt de nombre de chantiers, en période de confinement, amputera clairement le programme d'investissement de 2020 et donc allégera le coût de la dette des années suivantes. Mais cet effet devrait être très transitoire car les collectivités ont

Graphique 4 : Évolution des marges bancaires 2008-2020



5 Perspectives de solvabilité du monde local

déjà pu constater un fort relèvement des marges bancaires qui leur sont applicables comme le montre le graphique 4. Cet effet devrait fortement s'accroître dans les mois qui viennent à la faveur de la fragilisation des banques et de l'effet d'éviction au profit des dettes souveraines et des besoins imposés par l'État de soutien à l'Économie.

Comme indiqué plus haut, les collectivités sont en bien meilleure situation que l'État et depuis la fin des années 1990, les cas de surendettement ont été rares. Mais il ne faut pas oublier que les règles budgétaires qui leur sont applicables sont bien plus strictes que celles que le Trésor s'assigne à lui-même.

Là où l'État peut passer de 3 % de déficit public à 7 % (ce qui avait été le cas en 2009-2010-voir graphique 1) voire 11% selon les prévisions de juin 2020, les collectivités n'y sont pas autorisées, sauf à déroger aux interdictions actuelles de financer des dépenses de fonctionnement par l'emprunt. Contrairement à 2009, où les chocs sur le monde local avaient été limités à la chute, très temporaire d'ailleurs, des droits de mutation, certains collectivités pourront cette fois flirter avec des taux d'épargne inférieurs à 5 % (donc ne permettant pas de couvrir les dotations aux amortissements) et des capacités de désendettement nettement supérieures à 10 ans. C'est en ce sens qu'il faut comprendre les demandes

de certaines instances d'élus de faciliter l'inscription en section d'investissement de mesures exceptionnelles de soutien de l'activité, au risque d'inquiéter les prêteurs quant à l'apparition de ce fait, au compte de gestion, de rubriques dont la valeur patrimoniale est pour le moins douteuse.

Conclusion : quelles priorités en sortie de crise ?

À plus long terme, et à l'instar des crises précédentes, une fois le coronavirus surmonté, le redressement des budgets locaux ne devrait pas être la priorité temporelle de l'État, eu égard aux besoins des activités productives.

Souvenons-nous que la chute de Lehman Brothers est intervenue le 15 septembre 2008 et la décision du Président Sarkozy de supprimer la taxe professionnelle le 5 février 2009...

Or depuis l'annonce de la liquidation définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales, le MEDEF et la CGPME se sont mis à réclamer la disparition de ce qu'ils appellent des « impôts de production » (CFE, CVAE, versement mobilité) en tant que « subventions aux importations ». Leur voix se fera d'autant plus entendre, qu'à leurs yeux l'économie française prendra du retard, eu égard à ses compétiteurs internationaux, ne serait-ce qu'en ayant été déconfinée plus tardivement. ■