



# Cap sur...

Les impacts de la crise Covid  
sur les finances locales en  
2020 et 2021

Collecter, Analyser, Partager

## Mot du président

La crise sanitaire liée à la pandémie Covid-19 et ses conséquences économiques et sociales sont durablement inscrits dans les mémoires collectives à travers le monde. Chacun, à son niveau, a œuvré afin de lutter contre les dommages causés.

Parmi les acteurs, les collectivités locales figurent en bonne place, à la fois sollicitées pour gérer l'urgence de situations totalement inédites et contraintes sur leurs moyens d'action, notamment financiers.

Dans ce 17e numéro de sa collection Cap sur, l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) évalue ces impacts budgétaires pour les collectivités en 2020 et 2021.

Ces estimations restent partielles bien entendu. Pour autant, elles dressent un portrait instructif des effets de la crise : des pertes de recettes (fiscales, domaniales...) et des dépenses nouvelles (matériel, aides aux entreprises ou aux populations...) mais aussi des économies (manifestations annulées, achats de consommables, déplacements...).

L'évaluation des coûts nets, avant mesures gouvernementales qui ont ciblé les situations les plus critiques, s'élevait à 4,9 Md€ en 2020, elle diminue en 2021 mais reste à 2,2 Md€.

Nous constatons, en rapprochant ces chiffres de ceux du rapport 2022 de l'OFGL sur les finances locales, que ces coûts très élevés ont été amortis dans les comptes des collectivités, pris dans leur ensemble, avec notamment des autofinancements revenus en 2021 à leur niveau d'avant crise après avoir sombrés en 2020.

Pour autant, j'attire l'attention de chacun sur la fragilité de ce constat. D'abord en raison des disparités fortes entre collectivités, tant sur les effets de la crise que sur leur situation financière, parfois assise sur des ressources erratiques. Ensuite parce que les enjeux à venir sont d'une ampleur magistrale : inflation galopante, revalorisation des agents, remontée des taux d'intérêt et besoins massifs d'investissements pour faire face aux enjeux environnementaux. Sans compter que personne ne peut certifier que la crise Covid est derrière nous...

Dans ce contexte toujours si incertain, l'OFGL devra poursuivre son travail de décryptage et d'analyse afin d'éclairer les décideurs locaux et nationaux et les accompagner dans leurs décisions.

**André Laignel, Président de l'OFGL**

---

« Cap sur les impacts de la crise Covid sur les finances locales en 2020 et 2021 » - Juin 2022

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

Directeur de la publication : Thomas Rougier

Auteurs : Matthieu Chtioui, Nicolas Laroche, Samuel Lerestif et Thomas Rougier

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

---

## Avant-propos

Dans le dossier de son rapport 2021 sur les finances locales, l'OFGL dressait un état des lieux des recettes et dépenses pour lesquelles les inscriptions comptables de 2020 illustraient un impact de la crise sanitaire liée au Covid ou de ses conséquences économiques et sociales.

Cette nouvelle étude complète l'analyse en actualisant les données 2020 et en poursuivant l'étude sur l'exercice 2021.

Comme l'année dernière, précisons que l'observation des inscriptions budgétaires apporte des éclairages instructifs mais ne permet pas de mesurer l'ensemble des impacts de la crise. Principalement parce que certains effets s'entremêlent avec d'autres projets ou décisions propres à chaque territoire ou interviennent dans le cadre plus large d'interactions avec des tiers (délégataires, prestataires, associations, agents territo-

riaux...). Les estimations fournies dans cette étude reposent en grande partie sur des mesures d'écarts à la situation d'avant crise, en 2019, certains d'entre eux pouvant être assez sereinement interprétés comme essentiellement liés à la situation de crise. Le recul d'une année supplémentaire a fait évoluer la connaissance et a modifié en conséquence la méthode et notamment la liste des postes comptabilisés dans ceux impactés par la crise.

Dans un premier temps, l'analyse des effets de la crise sur les finances des collectivités locales est réalisée sans prendre en compte les mesures de compensations votées par le Parlement lors des lois de finances sur 2020 et 2021. Une partie spécifique est ensuite dédiée à ces mesures et à leur chiffrage.

## Synthèse

L'analyse des comptes de gestion des collectivités locales (source DGFIP), budgets annexes compris, permet de détecter une partie des effets de la crise Covid.

Il s'agit soit de pertes de recettes, le plus souvent fiscales ou liées à l'activité (recettes tarifaires ou domaniales par exemple), soit d'évolutions « atypiques » de certaines dépenses : apparition de charges nouvelles, mais aussi économies sur certains postes.

Le tableau qui suit synthétise les effets mesurés, détaillés ensuite dans le reste du dossier. Les variations présentées en M€ correspondent aux écarts par rapport à la situation initiale (2019 le plus souvent) des recettes ou dépenses sur lesquelles la crise Covid a clairement eu un impact.

## Synthèse partielle des effets de la crise sur les finances des collectivités locales en 2020 et 2021 (évaluation)

Montants des impacts en M€, mesurés par les écarts à la situation avant crise	Bloc communal (y.c. Syndicats)		Départements		Régions et CTU		Ensemble	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
	Recettes fiscales	-606	-381	-96	-44	-586	-176	-1 288
Recettes d'activités (domaines, tarifs, revenus des immeubles...)	-2 498	-938	-40	-4	-9	+6	-2 561	-935
<b>Recettes (1)</b>	<b>-3 104</b>	<b>-1 319</b>	<b>-135</b>	<b>-48</b>	<b>-595</b>	<b>-169</b>	<b>-3 849</b>	<b>-1 536</b>
Achats et charges externes								
- postes "à économies"	-1 682	-558	-288	-135	-174	-130	-2 144	-823
+ postes "à surcoûts"	+395	+240	+204	+62	+212	+26	+811	+327
Allocations RSA	+58	+76	+690	+674	+40	+6	+789	+756
Charges exceptionnelles	+254	(*)	+61	(*)	+130	(*)	+445	(*)
Dépenses d'investissement - soutien économie (hors prêts et avances)	(*)	(*)	(*)	(*)	+943	+350	+943	+350
Dépenses d'investissement - soutien économie (prêts et avances)	(*)	(*)	(*)	(*)	+170	+48	+170	+48
<b>Dépenses (2)</b>	<b>-976</b>	<b>-242</b>	<b>+667</b>	<b>+601</b>	<b>+1 322</b>	<b>+300</b>	<b>+1 014</b>	<b>+659</b>
<b>Coût net avant aides de l'Etat (1)-(2)</b>	<b>-2 128</b>	<b>-1 077</b>	<b>-802</b>	<b>-649</b>	<b>-1 917</b>	<b>-469</b>	<b>-4 862</b>	<b>-2 195</b>
<i>en % de l'épargne brute 2019 (avant crise)</i>	<i>-7,9%</i>	<i>-4,0%</i>	<i>-8,6%</i>	<i>-6,9%</i>	<i>-29,7%</i>	<i>-7,3%</i>	<i>-11,4%</i>	<i>-5,1%</i>
<i>en % de l'épargne nette 2019 (avant crise)</i>	<i>-15,3%</i>	<i>-7,7%</i>	<i>-13,5%</i>	<i>-10,9%</i>	<i>-42,0%</i>	<i>-10,3%</i>	<i>-19,9%</i>	<i>-9,0%</i>

(\*) impact Covid non identifié.

Source : traitements OFGL, données budgets principaux et annexes (DGFIP). Avertissement : ces mesures des effets de la crise sont des évaluations à partir de traitements possibles sur les comptes de gestion.

Sur les **recettes fiscales**, plusieurs situations se distinguent.

Certaines recettes sont revenues en 2021 à leur niveau de 2019, voire même à un niveau supérieur (versement mobilité, taxe sur les consommations finales d'électricité, fractions régionales de TVA...). Avec un cas extrême et un peu particulier, celui du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) qui atteint un niveau record en 2021 (20,0 Md€, +24,5%) après avoir légèrement baissé en 2020 (-1,9%). Les variations de ces DMTO sur les deux années, rapportées aux tendances antérieures qui étaient très favorables, peuvent faire penser en masse à un effet décalage, plus qu'à une modification profonde des recettes attendues. Ce produit est donc retiré des mesures d'impact présentées ici même s'il est important de garder à l'esprit leur dynamisme salutaire sur 2021 pour les collectivités concernées.

D'autres recettes n'ont pas encore retrouvé leur niveau initial malgré une reprise de

croissance en 2021 (taxe de séjour, impôts sur les carburants, cartes grises...). Pour le produit de la taxe de séjour, la reprise sur 2021 existe bien mais reste limitée (+5,3%), les produits perçus sont inférieurs de 23% à ceux de 2019.

Dans le même temps, certaines ressources fiscales accentuent leur baisse. Il s'agit de recettes liées à des activités spécifiques ayant connu une année 2021 encore plus contrainte par les fermetures ou restrictions : taxe sur les remontées mécaniques et produit des jeux.

Enfin, certains postes entament leur baisse en 2021 : il s'agit d'impôts économiques qui subissent, comme annoncé l'année dernière, les effets de la crise avec un an de décalage, principalement le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) : -107 M€, -1,1%.

Au final, les pertes sur les recettes fiscales restent d'actualité en 2021, mais passent de -1,3 Md€ en 2020 à -600 M€ en 2021. Le bloc communal représente 63% des pertes, les régions 29%.

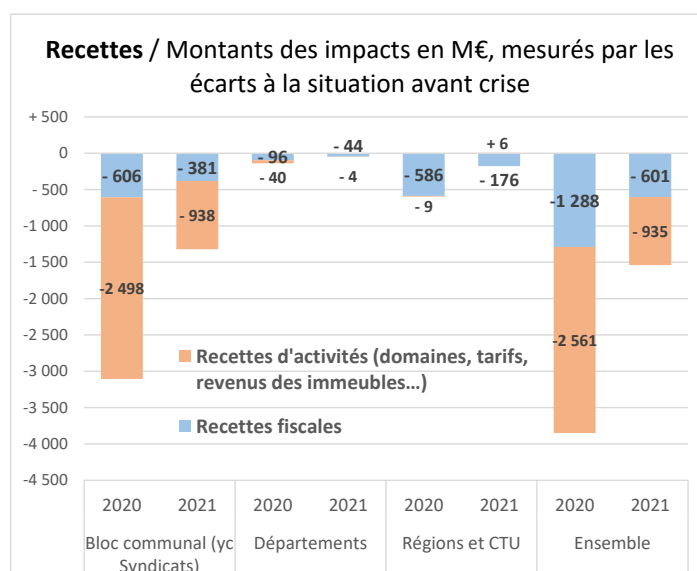
Les autres recettes particulièrement chahutées par la crise se rapportent à l'activité des collectivités : **certaines recettes tarifaires ou domaniales** ont en effet subi les effets des fermetures, partielles ou totales, de certains services ou équipements. Par ailleurs, les collectivités ont pu adopter des mesures de remises ou d'annulations pour les redevables dont la situation était tendue (revenus des immeubles, redevances d'occupation du domaine public..).

Sur les prestations de services / recettes tarifaires (hors assainissement et déchets), les ressources du bloc communal repartent très nettement à la hausse en 2021 (+15,9%) mais ne retrouvent leur niveau de 2019 dans aucun des principaux secteurs d'intervention. Il subsiste donc des pertes, -768 M€, un écart de près de 10% avec la situation initiale. C'est particulièrement le cas sur les prestations de services en matière culturelle ou sportive sur lesquelles il manque encore près de 35% des

ressources en 2021, alors que les secteurs scolaires et périscolaires s'en sortent mieux (-7%) du fait des réouvertures des classes et de la restauration scolaire.

Toujours pour le bloc communal, les redevances pour stationnement des véhicules et forfaits post-stationnement avaient souffert en 2020, mais la situation d'ensemble est revenue au niveau de 2019. En revanche, les droits et redevances d'occupation du domaine public ainsi que les droits de place, bien que dynamiques, restent éloignés de leur niveau de référence (respectivement -7,5% et -18,3%). Même constat pour les revenus des immeubles dont le retour à la normale n'a fait que la moitié du chemin en 2021 (-3,8% par rapport à 2019).

Sur l'ensemble de **ces recettes d'activité**, très majoritairement concentrées sur le bloc communal, les pertes sont divisées par près de 3 mais restent à plus de 900 M€.



Source : traitements OFGL ou DGCL, données comptes de gestion DGFiP.

**Au total, les impacts de la crise sur la fiscalité locale et les recettes d'activité passent de -3,8 Md€ en 2020 à -1,5 Md€ en 2021, l'équivalent sur cette dernière année de 3,6% de**

**l'épargne brute des collectivités locales d'avant la crise ou 6,3% de l'épargne nette (9,5% pour le bloc communal).**

**En parallèle, les acteurs publics locaux ont également vu la crise impacter leurs dépenses.**

Ainsi, la fermeture ou la réduction de certains services combinée à l'annulation de certains événements ont engendré **des économies sur le poste achats et charges externes**, parfois substantielles. Elles étaient estimées à -2,1 Md€ en 2020. Elles continuent d'exister en 2021 mais se réduisent : -823 M€. Elles concernent tous les niveaux de collectivités sur des postes comme la communication (publicité, publications, relations publiques), les déplacements et transports ou les matières premières (carburants, alimentation...). Comme pour les recettes tarifaires, ces charges repartent toutes à la hausse en 2021, en lien avec des reprises d'activités, mais sans revenir à leur niveau de 2019.

À l'inverse, les collectivités locales font également face à **des surcoûts** depuis le début de cette crise qui se traduisent par des achats et charges externes supplémentaires. Leur traduction dans les comptes est visible sur, d'une part, les fournitures d'entretien et de petit équipement et, d'autre part, les frais de nettoyage, deux postes qui affichent au total un surcoût de +327 M€ en 2021 après +811 M€ en 2020. Ils sont bien entendu associés aux mesures prises sur les deux années en matière de protection des agents, des populations et des élus, d'accompagnement des protocoles sanitaires et d'organisation des centres de dépistage et de vaccination. Pour autant, ils ne représentent que partiellement les efforts qui se sont également traduits sur les frais de personnel, les frais de maintenance, les prestations voire les travaux sans qu'ils puissent être mesurés dans notre analyse.

Dans le domaine des surcoûts, il faut également signaler celui lié aux allocations RSA à la charge des départements dont le rebond de 2020 (+789 M€) était imputable à la crise. Malgré la baisse du nombre de bénéficiaires au cours de l'année 2021, les niveaux élevés du début d'exercice maintiennent la dépense annuelle à un niveau comparable à celui de 2020, générant de nouveau un surcoût par rapport à 2019, de +756 M€.

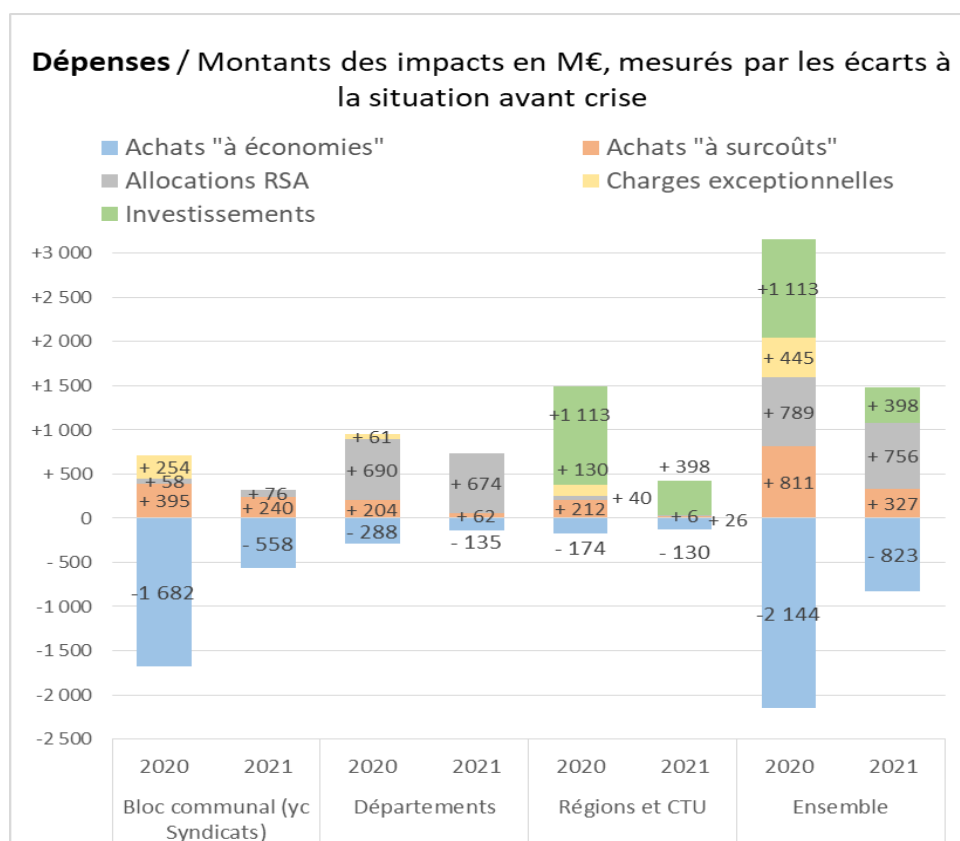
**Au final, en matière de dépenses, avant prise en compte des opérations en investissement, les surcoûts dépassent en 2021 les économies, de +260 M€. C'était l'inverse en 2020, pour -100 M€.**

Mais les situations sont très variables d'une catégorie à l'autre, et donc *a fortiori* entre collectivités. Le bloc communal reste dans une situation d'ensemble favorable avec des économies dépassant de 240 M€ les charges induites mais le montant est 4 fois moindre qu'en 2020 et les situations sont très disparates<sup>1</sup>. Les départements restent les plus touchés avec toujours plus de 600 M€ de charges nettes supplémentaires, principalement du fait des allocations RSA.

Pour les régions, c'est l'observation des **interventions en investissement** qui est la plus révélatrice de l'impact de la crise avec des soutiens conséquents aux secteurs économiques. D'une part, les subventions versées aux entreprises, directement ou via le fonds national de solidarité mis en place par l'État, qui représentaient un coût de +943 M€ en 2020, se réduit en 2021 en se focalisant sur les aides directes (+350M€). D'autre part, les régions ont proposé des prêts ou avances remboursables, 218 M€ sur les deux années.

---

<sup>1</sup> Cf OFGL, *Cap sur l'hétérogénéité des effets de la crise sur les finances locales* –n°16– janvier 2021.



Source : traitements OFGL ou DGCL, données comptes de gestion DGFiP.

**Le bilan des impacts de la crise Covid sur les finances locales qui peuvent être estimés à partir des comptes des collectivités aboutit à un coût net important mais qui se réduit, passant de -4,9 Md€ en 2020 à -2,2 Md€ en 2021. Ce coût, avant prise en compte des mesures gouvernementales, représentait en 2020 l'équivalent de 11% de l'épargne brute d'avant crise et 20% de l'épargne nette, ces poids passent à 5% et 9% en 2021.**

En parallèle, l'État et le Parlement ont décliné, le plus souvent dans les lois de finances (initiales ou rectificatives), des mesures de soutien en ajustant tout au long de la période les dispositifs, avec l'objectif de cibler les structures publiques locales les plus impactées.

Citons par exemple, dans la partie aides directes, le concours exceptionnel de l'État pour l'achat de masques (228 M€), le filet de sécurité sur les recettes fiscales ou domaniales (plus de 270 M€ sur deux ans), complété par un dispositif d'aide de 210 M€ aux SPIC (service public à caractère industriel et commercial) et aux SPA (service public administratif), mais surtout des soutiens spécifiques à l'investissement. Ces derniers se traduisent par des enveloppes supplémentaires, pour un volume cumulé de 3,15 Md€. Engagés très rapidement, ces crédits seront consommés sur plusieurs années en fonction du degré effectif de réalisation des travaux subventionnés.

## Sommaire

Mot du président.....	2
Avant-propos.....	3
Synthèse.....	3
Sommaire.....	8
Fiscalité locale : une amélioration pour la plupart des recettes fiscales à l'exception des impôts touristiques, la CVAE flanche mais les DMTO repartent.....	9
Les DMTO en net regain, pour un cumul sur deux ans proche de la tendance des années antérieures.....	9
D'autres recettes fiscales retrouvent des couleurs.....	10
Les impôts touristiques et la taxe sur les certificats d'immatriculation restent à la peine.....	11
La fiscalité économique frémit mais reste relativement stable.....	11
Recettes d'activités (tarifaires et domaniales) du bloc communal : une amélioration en 2021 sans retour aux niveaux de 2019.....	15
Le cas atypique mais marginal des concessions et redevances funéraires.....	15
Produits du domaine et droits de place : retour au niveau de 2019 pour les redevances de stationnement des véhicules, mais pas pour les droits et redevances d'occupation du domaine ..	15
Recettes tarifaires : remontée plus ou moins marquée selon le secteur.....	16
Les revenus des immeubles toujours inférieurs mais rebond pour les redevances versées par les fermiers et concessionnaires.....	17
Dépenses de fonctionnement : les impacts 2021 de la crise sont plus faibles qu'en 2020, tant en termes d'économies que de charges induites, mais deviennent source d'un surcout net pour les collectivités locales.....	20
Les économies générées par la crise sur certains achats perdurent en 2021 mais s'amenuisent nettement.....	20
Les dépenses induites par la crise sur d'autres achats restent élevées et changent de nature.....	20
Dépenses d'intervention : malgré la baisse du nombre de bénéficiaires, les dépenses de RSA restent à un niveau très élevé en 2021.....	21
Autres dépenses de fonctionnement : les impacts de la crise sur les dépenses exceptionnelles semblent n'avoir porté que sur 2020.....	21
Dépenses d'investissement : pour les régions, les dépenses de soutien au secteur économique se contractent, mais restent à un niveau élevé.....	25
Mesures gouvernementales pour les collectivités sur 2020-2021.....	26
Les finances des autorités organisatrices de la mobilité en 2021 : un retour à la normale ?.....	29



## Fiscalité locale : une amélioration pour la plupart des recettes fiscales à l'exception des impôts touristiques, la CVAE flanche mais les DMTO repartent

Les DMTO en net regain, pour un cumul sur deux ans proche de la tendance des années antérieures

En 2020, les **droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** avaient diminué pour les départements comme pour les communes, respectivement de -1,6% et -2,5%. Cette baisse en 2020 est pour partie liée à la crise et n'a pas touché les collectivités de la même manière : deux tiers des départements avaient vu augmenter leurs DMTO<sup>2</sup> de même que la moitié des communes de plus de 5 000 habitants<sup>3</sup>. Les communes de moins de 5 000 habitants bénéficiant d'une fraction de DMTO avec une année de décalage via le fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement n'ont pas été affectées en 2020.

En 2021, les DMTO augmentent sensiblement : +18,4% pour le bloc communal et +27,0% pour les départements. Même si le niveau avait un peu diminué en 2020, ces hausses sont considérables – y compris par rapport à 2019. Les communes bénéficient de produits supplémentaires à hauteur de +696 M€, les groupements à fiscalité propre de +54 M€ et les départements de +2,86 Md€ par rapport à 2019. En prenant en compte le fonds de péréquation, seul un département (*Hauts-de-Seine*) reste en dessous du niveau de 2019 ; les autres connaissent tous une croissance élevée, à +31% en médiane entre 2019 et 2021. Les communes bénéficient aussi de cette dynamique : près de 90% des communes de plus de 5 000 habitants ont des produits de DMTO en 2021 supérieurs à ceux de 2019.

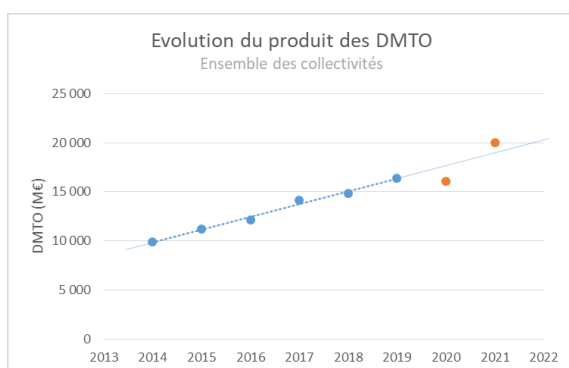
Malgré le décalage d'un an sur le calcul de la fraction péréquée de DMTO perçue par les communes de moins de 5 000 habitants (hors communes classées stations de tourisme), plus de 80% d'entre elles perçoivent en 2021 un niveau plus élevé de DMTO qu'en 2019, pour une croissance médiane de 13,7%.

Cette embellie des DMTO pourrait être attribuée à la crise. En effet, d'une part les transactions ont pu être repoussées de 2020 à 2021 dans un contexte où l'économie et la société étaient perturbées par les différents confinements, et d'autre part, le besoin d'espace et la recherche de valeur refuge ont pu stimuler les transactions immobilières. Si ces phénomènes ont probablement eu un effet sur l'évolution du marché immobilier et donc sur les DMTO, notamment sur la distribution géographique des ressources, on notera que ces recettes jouissent d'une dynamique de hausse linéaire depuis plusieurs années. Le niveau global des DMTO en 2021 est à ce titre assez cohérent avec la tendance, et la perturbation possible de la crise doit être remise en perspective avec celle-ci.

Si la tendance 2014-2019 s'était prolongée en 2020 et 2021 alors les produits perçus sur les deux années se seraient élevés en cumul à 36,6 Md€. Or, dans les faits, les collectivités ont perçu un montant proche de 36,0 Md€. En conséquence, les effets « macro » de la crise se limitent en grande partie à un décalage dans la perception des produits DMTO entre 2020 et 2021.

<sup>2</sup> Rapport de l'OFGL 2021

<sup>3</sup> OFGL, Cap sur n°16 : Cap sur l'hétérogénéité des effets de la crise sur les finances du bloc communal en 2020



Source : Traitements OFGL, données DGFIP

La mesure des impacts sur les ressources fiscales des collectivités locales doit donc être réalisée sans ces produits DMTO, en 2020 comme en 2021, tout en gardant à l'esprit leur dynamisme salubre pour les collectivités concernées.

### D'autres recettes fiscales retrouvent des couleurs

Les départements, régions et CTU, ainsi que la ville de Paris (commune) et la métropole de Lyon (groupement à fiscalité propre) bénéficient d'une fraction de **taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE)** venue compenser des transferts de compétences depuis 2005<sup>4</sup>. Le système de reversement mensuel de cet impôt fait que les évolutions de ressources fiscales liées à la TICPE évoluent de façon contemporaine avec la consommation de produits énergétiques. Les recettes de TICPE des collectivités ont légèrement diminué en 2020 (-1,4%) en raison des baisses de consommation de carburants, notamment. En 2021, ces dernières retrouvent un niveau proche de 2019, un peu plus élevé pour les départements et un peu plus faible pour les régions. Ces variations de recettes sont évaluées hors la Réunion (recentralisation du RSA) et hors parts compensatoires liées à la réforme de l'apprentissage pour les régions.

<sup>4</sup> Article 52 de la loi de finance pour 2005

<sup>5</sup> Article 149 de la loi de finance pour 2017

<sup>6</sup> Pôle statistique publique du Département des études et statistiques fiscales (ministère des

Dans le même ordre d'idée, la **taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE)** est corrélée à la consommation d'électricité affectée par la baisse d'activité économique en 2020. La baisse de TCFE a été contenue à -2,1% pour l'ensemble des collectivités. En 2021, cette ressource fiscale retrouve des couleurs et dépasse son niveau de 2019 pour tous les niveaux de collectivités (+68 M€ par rapport à 2019, soit +3%).

Le **versement mobilité (VM)** est versé par les entreprises de plus de 11 salariés installées dans le périmètre d'une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) en fonction de leur masse salariale et du taux de cotisation voté par l'AOM. Cette ressource sert à financer les transports collectifs urbains. Assise sur la masse salariale en diminution en 2020 à cause de la crise économique, le VM, qui ne concerne que le bloc communal et plus spécifiquement les groupements à fiscalité propre et les syndicats, a bien diminué aussi en 2020 (-5,4%). La reprise économique a joué en faveur de cette ressource qui progresse en 2021 de +8,7% et atteint un niveau supérieur de 3% à celui de 2019. La situation financière des AOM (hors Ile de France) est abordée dans l'encadré page 31, avec notamment l'amélioration de la situation d'ensemble mais aussi le maintien de recettes tarifaires en deçà des niveaux d'avant-crise.

Depuis la suppression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des régions, ces dernières perçoivent une fraction de TVA en compensation<sup>5</sup>. Cette fraction de TVA « dotation » bénéficie d'un mécanisme de garantie de telle sorte que le montant reçu ne soit pas inférieur au montant de DGF de 2017, plancher atteint en 2020 (4 025 M€). C'est pourquoi la baisse de la fraction régionale de TVA en 2020 a été limitée à -6,2% alors que la TVA nette diminue de 6,6%<sup>6</sup>. Avec la reprise économique, cette fraction augmente de

finances), L'impact de la crise sanitaire en 2020, une analyse à partir des données fiscales, *DGFIP Analyses*, Janvier 2022, n°1.

566 M€ (+14,1%), ce qui la place 7% au-dessus du niveau de 2019.

Les communes et départements d'outre-mer ont pour particularité de percevoir des impôts que l'on ne retrouve pas dans les collectivités métropolitaines : l'octroi de mer et l'impôt sur les carburants. L'**octroi de mer** approvisionne le budget des communes d'outre-mer ainsi que du département de Mayotte et des régions ou collectivités de Guadeloupe, La Réunion, Guyane et Martinique. Cette taxe dépend du niveau d'importation et d'une partie du niveau de production locale. Il était attendu que cette recette fiscale soit impactée en raison de la crise économique accompagnant la crise sanitaire. Dans les comptes des collectivités concernées et globalement, la recette est restée stable en 2020 (+0,2%) mais est reparti à la hausse de manière significative en 2021 (+10,9%).

La **taxe sur les carburants** est affectée aux budgets des collectivités d'outre-mer, y compris les groupements à fiscalité propre. Elle dépend de la consommation réelle de carburant et constitue un équivalent à la TICPE en métropole. Après une baisse marquée en 2020 (-56 M€, -10,3%), la taxe sur les carburants retrouve pratiquement son niveau de 2019 mais reste encore inférieure de 10 M€ (-3,4% entre 2019 et 2021).

### Les impôts touristiques et la taxe sur les certificats d'immatriculation restent à la peine

Les **impôts touristiques** (taxe de séjour, produits sur les jeux, taxe sur les remontées mécaniques et taxe sur les passagers) concernent quasi-exclusivement le bloc communal (97% des produits en 2021). Ils dépendent de l'activité touristique. La taxe de séjour est proportionnelle aux nuitées passées dans les établissements touristiques. Les produits sur les jeux dépendent de l'activité des établissements de jeux, au premier rang desquels les casinos, prisés par les touristes. La

taxe sur les remontées mécaniques est fonction des recettes des entreprises exploitantes de remontées mécaniques dans les stations de ski et la taxe sur les passagers est proportionnelle au nombre de trajets opérés par voie maritime à destination d'espaces protégés (fortement touristiques).

Ces impôts ont largement baissé suite à la diminution de la fréquentation des zones touristiques en 2020. On remarque qu'en 2021, ils peinent à remonter voire diminuent encore par rapport à 2020. La **taxe de séjour** remonte légèrement en 2021 mais reste éloignée de son niveau de 2019 (-129 M€, -24,1% entre 2019 et 2021). Les **produits des jeux**, ressource essentiellement communale, continuent leur rétrécissement, même si l'ampleur de la baisse est moindre en 2021 (-35 M€) qu'elle ne l'était en 2020 (-108 M€). Enfin, la **taxe sur les remontées mécaniques** s'effondre en 2021 à 6 M€ environ, tous niveaux de collectivités confondus alors qu'elle était 10 fois plus élevée en 2019. En 2020, l'activité des remontées mécaniques est restée conséquente puisque le premier confinement n'est intervenu qu'en fin de saison hivernale (17 mars). En revanche, la saison de ski 2021 a été fortement perturbée par les fermetures des remontées mécaniques, sauf sur la fin de l'année mais pour des produits fiscaux qui seront comptabilisés en 2022.

Par ailleurs, les régions bénéficient du produit de la **taxe sur les certificats d'immatriculation** qui avait fortement diminué en 2020 (-9,0%). Cette taxe est directement liée au nombre de transactions sur les véhicules immatriculés, qui a baissé pendant la crise. En 2021, ce produit fiscal augmente (+3,5%) mais ne retrouve pas le montant de 2019 avec un manque de 135 M€ (-5,9% entre 2019 et 2021).

### La fiscalité économique frémit mais reste relativement stable

En ce qui concerne les impôts économiques, les effets de la crise étaient prévus avec un décalage, notamment pour la **cotisation sur la**

**valeur ajoutée des entreprises (CVAE).** En effet, sur une année, les entreprises paient à la fois des acomptes pour l'année en cours et des soldes sur l'année précédente, et l'État reverse ces encaissements l'année suivante aux collectivités. Les impacts sur la valeur ajoutée de 2020 se répercutent donc sur les deux années suivantes, 2021 et 2022. L'effet est incertain car il dépend de la dynamique des acomptes et des soldes. On voit toutefois une diminution s'opérer en 2021 de -107 M€ (-62 M€ pour le bloc communal et -45 M€ pour les départements) soit une évolution annuelle de -1,1%. Cette diminution n'est pas comparable avec la baisse de PIB connue en 2020, mais les effets de la crise devraient se prolonger en 2022. Au niveau individuel, dans les groupements à fiscalité propre, les situations sont diverses, 58% des groupements affichent une baisse de leur produit de CVAE.

Les autres impôts économiques restent stables : les produits de **cotisation foncière des entreprises (CFE)** diminuent en raison de la division par deux des valeurs locatives des locaux industriels décidée dans le cadre du plan de relance, mais compensée par une dotation de l'État.

La **taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)**, dont le coût pour les entreprises commerciales est fonction du chiffre d'affaires de l'année précédente, diminue très légèrement en 2021 (-0,6%) suite à un probable effet de la crise, mais limité par le fait que les principales entreprises contribuables sont les grandes surfaces peu pénalisées par les pratiques de consommation en 2020.

La **taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE)** avait fortement baissé en 2020 (-18,7%), suite notamment à la possibilité de mettre en place un abattement exceptionnel<sup>7</sup> mais aussi à une réduction de l'activité publicitaire en raison de la baisse de fréquentation des espaces publics. Cette taxe facultative, instituée sur délibération de la commune, est due par les afficheurs pour les supports publicitaires et les commerçants pour les enseignes ou pré-enseignes<sup>8</sup>. Le produit de TLPE se rapproche en 2021 de son niveau de 2019, quoique qu'inférieur de 3,4% (-7 M€).

**Au final, en s'appuyant sur 2019 comme année de référence (2020 pour la CVAE et la Tascom), les pertes de recettes fiscales peuvent être estimées à -1 288 M€ sur 2020 et -601 M€ en 2021 pour l'ensemble des collectivités. Ce qui correspond respectivement à l'équivalent de 3,0% et 1,4% de l'épargne brute des collectivités en 2019, ou 5,3% et 2,5% de l'épargne nette en 2019.**

---

<sup>7</sup> Rapport de l'OFGL 2021

<sup>8</sup> DGCL, Guide pratique - Taxe locale sur la publicité extérieure

## Tableau des recettes fiscales analysées dans la cadre des effets de la crise Covid

Communes	Montants			Taux croissance			Ecart brutes		
	2019	2020	2021	20/19	21/20	21/19	20/19	21/20	21/19
DMTO	4 299	4 193	4 995	-2,5%	19,1%	16,2%	-105	801	696
TICPE	262	261	262	-0,6%	0,5%	-0,1%	-2	1	0
TCFE (taxe consommation finale électricité)	868	850	880	-2,1%	3,6%	1,4%	-18	30	12
Versement mobilité	16	15	10	-4,7%	-30,2%	-33,5%	-1	-5	-5
Taxe de séjour	271	170	159	-37,1%	-6,3%	-41,1%	-100	-11	-111
Produits des jeux	292	191	163	-34,3%	-15,0%	-44,2%	-100	-29	-129
Taxe sur les remontées mécaniques	39	32	5	-19,7%	-83,2%	-86,5%	-8	-26	-34
Taxe sur les passagers	4	2	2	-44,8%	6,6%	-41,2%	-2	0	-2
Impôts sur les carburants	106	97	108	-8,1%	11,0%	2,0%	-9	11	2
Octroi de mer	907	918	1 008	1,2%	9,8%	11,1%	10	90	100
TLPE (Taxe locale publicité extérieure)	198	161	191	-18,8%	18,6%	-3,7%	-37	30	-7
CVAE	624	654	650	4,8%	-0,6%	4,1%	30	-4	26
TASCOM	21	26	26	21,8%	-0,1%	21,6%	5	0	5
								-4	-281
<b>Total des effets de la crise sur fiscalité (cases de couleur)</b>								<b>-276</b>	<b>-285</b>
<b>Groupements à fiscalité propre</b>									
DMTO	371	382	425	3,0%	11,2%	14,6%	11	43	54
TICPE	114	112	113	-2,0%	1,7%	-0,4%	-2	2	0
TCFE	39	35	39	-10,6%	12,1%	0,3%	-4	4	0
Versement mobilité	3 362	3 174	3 460	-5,6%	9,0%	2,9%	-188	286	98
Taxe de séjour	256	201	238	-21,5%	18,8%	-6,7%	-55	38	-17
Produits des jeux	23	16	9	-32,1%	-41,0%	-59,9%	-8	-7	-14
Taxe sur les remontées mécaniques	1	1	0	-0,1%	-85,9%	-85,9%	0	-1	-1
Taxe sur les passagers	0	0	0	n.s.	n.s.	n.s.	0	0	0
Impôts sur les carburants	10	9	11	-7,1%	23,4%	14,6%	-1	2	1
TLPE	2	2	2	-4,1%	25,4%	20,3%	0	0	0
CVAE	5 033	5 193	5 135	3,2%	-1,1%	2,0%	160	-58	102
TASCOM	770	773	769	0,5%	-0,6%	-0,1%	4	-5	-1
<b>Effet crise</b>								<b>-63</b>	<b>-30</b>
<b>Total des effets de la crise sur fiscalité (cases de couleur)</b>								<b>-258</b>	<b>-93</b>
<b>Syndicats</b>									
TCFE	713	701	752	-1,6%	7,2%	5,4%	-12	50	39
Versement mobilité	1 238	1 179	1 277	-4,8%	8,3%	3,1%	-59	98	38
Taxe de séjour	6	6	6	-4,4%	1,4%	-3,1%	0	0	0
Produits des jeux	1	1	1	-28,1%	-23,6%	-45,1%	0	0	-1
Taxe sur les remontées mécaniques	3	2	0	-16,3%	-96,5%	-97,1%	0	-2	-3
Taxe sur les passagers	0	0	0	-30,4%	49,5%	4,1%	0	0	0
								0	-3
<b>Total des effets de la crise sur fiscalité (cases de couleur)</b>								<b>-72</b>	<b>-3</b>
<b>Bloc communal</b>									
DMTO	4 670	4 575	5 419	-2,0%	18,4%	16,1%	-94	844	750
TICPE	376	372	375	-1,0%	0,9%	-0,2%	-4	3	-1
TCFE	1 620	1 586	1 671	-2,1%	5,4%	3,2%	-34	85	51
Versement mobilité	4 616	4 368	4 747	-5,4%	8,7%	2,8%	-248	379	131
Taxe de séjour	532	377	404	-29,2%	7,2%	-24,1%	-155	27	-129
Produits des jeux	316	208	173	-34,1%	-17,0%	-45,3%	-108	-35	-143
Taxe sur les remontées mécaniques	43	34	5	-19,1%	-84,1%	-87,2%	-8	-29	-37
Taxe sur les passagers	5	3	3	-43,7%	17,6%	-33,8%	-2	0	-2
Impôts sur les carburants	116	107	120	-8,0%	12,1%	3,1%	-9	13	4
Octroi de mer	907	918	1 008	1,2%	9,8%	11,1%	10	90	100
TLPE	200	163	194	-18,7%	18,7%	-3,4%	-37	31	-7
CVAE	5 657	5 847	5 785	3,4%	-1,1%	2,3%	190	-62	128
TASCOM	791	799	794	1,0%	-0,6%	0,5%	8	-5	4
								-67	-315
<b>Total des effets de la crise sur fiscalité (cases de couleur)</b>								<b>-606</b>	<b>-381</b>

Départements	Montants			Taux croissance			Ecart brut		
	2019	2020	2021	20/19	21/20	21/19	20/19	21/20	21/19
DMTO	11 495	11 306	14 355	-1,6%	27,0%	24,9%	-189	3 049	2 860
TICPE*	5 412	5 347	5 430	-1,2%	1,6%	0,3%	-65	83	18
TCFE (taxe consommation finale électricité)	676	660	692	-2,5%	4,9%	2,3%	-17	32	15
Taxe de séjour	20	24	19	18,5%	-20,6%	-5,9%	4	-5	-1
Taxe sur les remontées mécaniques	19	16	1	-15,3%	-95,9%	-96,5%	-3	-15	-18
Impôts sur les carburants	95	81	97	-14,7%	19,8%	2,2%	-14	16	2
Octroi de mer	20	20	25	3,3%	21,7%	25,7%	1	4	5
CVAE	3 776	3 867	3 823	2,4%	-1,2%	1,2%	92	-45	47
							-45	1	
<b>Total des effets de la crise sur fiscalité (cases de couleur)</b>							<b>-96</b>	<b>-44</b>	

Régions et CTU									
	2019	2020	2021	20/19	21/20	21/19	20/19	21/20	21/19
DMTO	198	165	200	-16,5%	20,9%	1,0%	-33	35	2
TICPE*	5 271	5 187	5 246	-1,6%	1,1%	-0,5%	-84	59	-25
TCFE	7	9	9	26,8%	-3,0%	22,9%	2	0	2
Taxe sur les certificats d'immatriculation	2 299	2 091	2 163	-9,0%	3,5%	-5,9%	-207	72	-135
Taxe de séjour	0	1	0	603,3%	-67,0%	132,0%	1	-1	0
Taxe sur les passagers	0	1	1	945,0%	-7,4%	867,3%	1	0	1
Impôts sur les carburants	329	296	313	-9,9%	5,5%	-4,9%	-33	16	-16
Octroi de mer	305	296	334	-2,8%	12,8%	9,6%	-8	38	29
Fraction de TVA dotation**	4 291	4 025	4 591	-6,2%	14,1%	7,0%	-266	566	299
							-176		
<b>Total des effets de la crise sur fiscalité (cases de couleur)</b>							<b>-586</b>	<b>-176</b>	

\* TICPE hors part liée à la réforme de l'apprentissage

\*\*Fraction de TVA liée à la compensation de la suppression de la DGF des régions

Ensemble des collectivités									
	2019	2020	2021	20/19	21/20	21/19	20/19	21/20	21/19
DMTO	16 363	16 046	19 974	-1,9%	24,5%	22,1%	-316	3 928	3 612
TICPE	11 059	10 906	11 052	-1,4%	1,3%	-0,1%	-153	145	-8
TCFE (taxe consommation finale électricité)	2 303	2 255	2 372	-2,1%	5,2%	3,0%	-49	117	68
Versement mobilité	4 616	4 368	4 747	-5,4%	8,7%	2,8%	-248	379	131
Taxe de séjour	552	401	423	-27,3%	5,3%	-23,4%	-151	21	-129
Produits des jeux	316	208	173	-34,1%	-17,0%	-45,3%	-108	-35	-143
Taxe sur les remontées mécaniques	62	51	6	-17,9%	-87,9%	-90,1%	-11	-44	-55
Taxe sur les passagers	5	3	4	-31,6%	12,9%	-22,8%	-2	0	-1
Impôts sur les carburants	540	484	530	-10,3%	9,4%	-1,9%	-56	45	-10
Octroi de mer	1 231	1 234	1 366	0,2%	10,7%	10,9%	3	132	135
TLPE (Taxe locale publicité extérieure)	200	163	194	-18,7%	18,7%	-3,4%	-37	31	-7
CVAE	9 433	9 714	9 607	3,0%	-1,1%	1,9%	282	-107	175
TASCOM	791	799	794	1,0%	-0,6%	0,5%	8	-5	4
Taxe sur les certificats d'immatriculation	2 299	2 091	2 163	-9,0%	3,5%	-5,9%	-207	72	-135
Fraction de TVA dotation	4 291	4 025	4 591	-6,2%	14,1%	7,0%	-266	566	299
							-111	-490	
<b>Total des effets de la crise sur fiscalité (cases de couleur)</b>							<b>-1 288</b>	<b>-601</b>	

Source : Traitements OFGL, données DGFIP. DMTO : droits de mutation à titre onéreux / CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises / TASCOM : taxe sur les surfaces commerciales / TCFE : taxe sur la consommation finale électricité / TLPE : Taxe locale sur la publicité extérieure.



## Recettes d'activités (tarifaires et domaniales) du bloc communal : une amélioration en 2021 sans retour aux niveaux de 2019

### Le cas atypique mais marginal des concessions et redevances funéraires

Si la crise a eu un effet qui a globalement ralenti l'activité économique et l'activité des services publics (donc y compris services publics locaux), elle a aussi favorisé certaines activités très spécifiques. C'est le cas de la gestion des services funéraires, pressurisée par la surmortalité observée en 2020 comme en 2021. En effet, selon l'INSEE, la mortalité augmente de +9% en 2020 en lien étroit avec la pandémie du coronavirus<sup>9</sup> et augmente de +7,8% entre 2019 et 2021<sup>10</sup>.

La surmortalité met en tension les services funéraires et accroît l'espace demandé pour les sépultures ainsi que l'activité générale de traitement des décès (pompes funèbres, inhumation, sécurité des processus...) dont une partie donne lieu à des impositions ou des redevances. Par voie de conséquence, les **concessions et redevances funéraires** augmentent de +5% en 2020 et de +7% en 2021 pour une augmentation cumulée de +15 M€ entre 2019 et 2021 (principalement pour les communes). Au niveau des communes, l'augmentation provient majoritairement des concessions dans les cimetières qui représentent 90% des recettes funéraires en 2019 et augmentent de 20 M€ entre 2019 et 2021.

Par ailleurs et à l'inverse, la suppression des taxes funéraires opérée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021<sup>11</sup> entraîne la réduction de ces impôts perçus par les communes de près de 7 M€ à moins d'1 M€ en 2021.

<sup>9</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5347349>

<sup>10</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4923977>

Produits du domaine et droits de place : retour au niveau de 2019 pour les redevances de stationnement des véhicules, mais pas pour les droits et redevances d'occupation du domaine

Les **redevances de stationnement et forfaits de post-stationnement** concernent les frais à payer pour stationner son véhicule sur la voirie publique et les amendes pour stationnement payant non assumé. Ces recettes proviennent de la décentralisation du stationnement payant opérée par la loi MAPTAM en 2014. En 2020, les confinements et les fermetures d'accès à certains lieux ont fortement impacté la fréquentation des villes-centre. C'est d'ailleurs dans ces dernières que les redevances de stationnement et forfaits de post-stationnement ont le plus baissé<sup>12</sup>. Les allègements de restriction en 2021 ont permis à ces recettes de retrouver un niveau quasi-identique à celui de 2019 (à +3 M€ près, +0,4%) alors même qu'elles avaient diminué de 25% en 2020 (-183 M€).

L'année 2021 est moins restrictive en ce qui concerne l'occupation du domaine public. Les occupations privées du domaine public ont pu reprendre (terrasses, brocantes, etc.) générant des droits de stationnement ainsi que les travaux sur canalisations entraînant des redevances d'occupation. Toutefois, si les **droits de stationnement et redevances d'occupation du domaine** augmentent en 2021 (+12,6%), ils n'atteignent pas le montant qui avait été perçu en 2019 et restent 7,5% inférieur à ce dernier. Malgré les restrictions moins nombreuses, les divers couvre-feux et

<sup>11</sup> Article 121 de la loi de finance pour 2021

<sup>12</sup> OFGL, Cap sur n°16 (déjà cité)

contraintes de regroupement encore actives sur une partie de l'année 2021 ont contribué à maintenir ces recettes domaniales à un niveau inférieur à celui de 2019 (-53 M€).

Dans le même ordre d'idée, les **droits de place** sont une recette classée en fiscalité mais s'apparentant à une redevance versée par les commerçants s'installant sur le domaine public. Leur évolution est relativement semblable : après une chute en 2020 (-42,5%), la remontée en 2021 est forte (+42,2%), mais ne permet pas aux communes de percevoir un niveau de ressource équivalent à celui de 2019. Les droits de place sont inférieurs de 29 M€ en 2021 par rapport à 2019 (-18,3%).

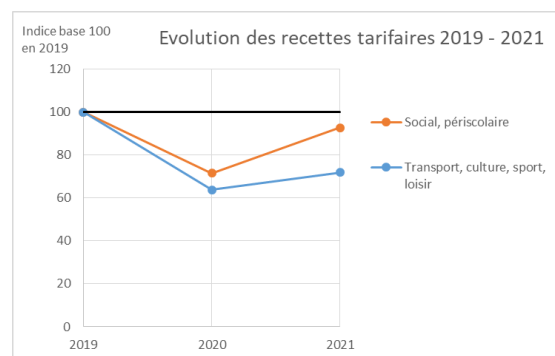
### Recettes tarifaires : remontée plus ou moins marquée selon le secteur

Les **recettes tarifaires** (hors assainissement et redevance des ordures dont les variations ne peuvent pas être rattachées à la crise) évoluent à la hausse en 2021 (+17%) mais ce rebond fait suite à une diminution historique (-21%). Il est lié au « débloqué » de l'économie mais montre bien que le niveau de service public local tarifé reste en deçà de ce qu'il était avant la crise. Toutefois, les évolutions divergent selon le secteur d'activité.

D'une part, les recettes tarifaires (redevances et droits) des services à **caractère social** et des services **périscolaires et d'enseignement** se rapprochent en 2021 de leur niveau de 2019, sans toutefois l'atteindre. Après une baisse de -882 M€ sur le bloc communal entre 2019 et 2020, la hausse de ces recettes en 2021 (+659 M€) permet de diviser par 4 les pertes enregistrées sur la période 2019-2021 (-222 M€, soit -7,2%). Le retard reste significatif mais sa réduction illustre le fait que les services des cantines scolaires et des crèches, qui

constituent le cœur de ces recettes, aient repris significativement en 2021.

D'autre part, les recettes tarifaires liées au **transport**, à la **culture**, et aux **sports et loisirs** ont été durablement affectées par la crise sur la période 2019-2021. Après avoir diminué de 30% à 40% entre 2019 et 2020, ces dernières remontent péniblement de 11% à 15% en 2021 pour le bloc communal. Les recettes de transport restent inférieures de 272 M€ par rapport à 2019 (-22%), celles liées à la culture de 162 M€ (-37%) et celles liées aux sports et loisirs de 226 M€ (-34%), pour un manque global de 660 M€.



Source : Traitement OFGL, données DGFIP

La fréquentation des transports publics n'a toujours pas retrouvé son niveau d'avant crise. Selon l'Observatoire de la Mobilité sur la base des résultats d'un sondage IFOP réalisé en septembre 2021<sup>13</sup>, seuls 60% des français continuent d'utiliser les transports en commun en 2021 contre 73% en 2019. Les premiers critères de cette baisse de fréquentation sont, selon les utilisateurs, un déplacement moindre, une crainte d'être contaminé et un changement de mode de vie, qu'on peut supposer étroitement (voire totalement) liés à l'avènement de la pandémie.

Le constat est similaire pour les lieux culturels. Un sondage réalisé par Harris Interactive et le Département des Etudes de la Prospective et des Statistiques du Ministère de la Culture<sup>14</sup>

<sup>13</sup> <https://www.utp.fr/observatoire-de-la-mobilite>

<sup>14</sup> <https://www.culture.gouv.fr/Presse/Communiqués-de-presse/Pratiques-culturelles-des-Français-Bilan-a-la-fin-de-l-ete-2021>



fait état de plus de la moitié des interrogés exprimant une crainte d'être contaminé ou de transmettre le virus dans les lieux culturels. Par ailleurs, le pass sanitaire a pu contraindre certaines personnes à éviter ce type de lieux. Le sondage montre aussi un changement des pratiques : presque la moitié des personnes interrogées ont pris de nouvelles habitudes numériques de consommation culturelle. Si l'offre culturelle des collectivités n'est pas nécessairement comparable à l'offre culturelle en général, on peut faire l'hypothèse que les mêmes forces défavorisent la reprise des recettes tarifaires culturelles.

Il n'y a pas de raisons pour lesquelles les pratiques sportives et loisirs collectives n'aient pas subi un sort semblable. La peur de contamination (pour soi et pour les autres) ainsi que la disponibilité d'alternatives a tout aussi bien pu réduire l'utilisation des services publics locaux dans ces domaines. Par ailleurs, les collectivités ont été obligées de restreindre ou fermer certains équipements sportifs comme les piscines, y compris sur une partie de l'année 2021.

### Les revenus des immeubles toujours inférieurs mais rebond pour les redevances versées par les fermiers et concessionnaires

Les **revenus des immeubles**, recette importante du bloc communal (2,3 Md€ en 2021), peinent à retrouver leur niveau de 2019. Les baisses de revenu des immeubles avaient notamment pénalisé les finances des communes de petite taille (200 - 2 000 habitants)<sup>15</sup>. En hausse en 2021 (+4,2%), ces recettes s'établissent à un niveau inférieur de 92 M€ par rapport à 2019 (-3,8%). Les communes n'ont pas repris un niveau de location de leur patrimoine immobilier équivalent à celui d'avant crise.

Une progression importante des **redevances versées par les fermiers et concessionnaires** est observée en 2021 (+17,5%) alors qu'elles baissaient en 2020 (-3,5%) en raison notamment des baisses d'activité et des difficultés de certains délégataires lors des périodes de confinement. Cette hausse est en grande partie le résultat d'une augmentation de ces recettes pour les syndicats (+138 M€), concentrée sur les secteurs de nouvelles technologies de l'information et de la communication (principalement le déploiement de la fibre) ainsi que de l'énergie. En conséquence, l'analyse n'a pas comptabilisée cette reprise de 2021 dans les effets de la crise sur les finances locales.

**Au final, en s'appuyant sur 2019 comme année de référence, les pertes de recettes d'activité du bloc communal peuvent être estimées à -2 498 M€ sur 2020 et -938 M€ en 2021. Ce qui correspond respectivement à l'équivalent de 9,3% et 3,5% de l'épargne brute des collectivités du bloc communal en 2019, ou 17,9% et 6,7% de l'épargne nette en 2019.**

<sup>15</sup> OFGL, Cap sur n°16 (déjà cité)

## Tableaux des recettes d'activité analysées dans le cadre des effets de la crise Covid (bloc communal)

Communes	Montants			Taux croissance			Ecart brut		
	2019	2020	2021	20/19	21/20	21/19	20/19	21/20	21/19
<b>Produits domaniaux</b>	<b>1 495</b>	<b>1 196</b>	<b>1 437</b>	<b>-20,0%</b>	<b>20,1%</b>	<b>-3,9%</b>	<b>-299</b>	<b>240</b>	<b>-59</b>
Concessions et redevances funéraires	119	123	133	3,6%	8,0%	11,9%	4	10	14
Droits de stationnement et redevances occupation domaine public	592	475	537	-19,7%	13,1%	-9,2%	-117	62	-55
Redevance stationnement et post-stationnement	652	479	645	-26,5%	34,5%	-1,1%	-173	165	-7
Autres produits du domaine	133	119	122	-10,7%	2,7%	-8,2%	-14	3	-11
<b>Prestations de services - recettes tarifaires*</b>	<b>4 091</b>	<b>2 839</b>	<b>3 495</b>	<b>-30,6%</b>	<b>23,1%</b>	<b>-14,6%</b>	<b>-1 252</b>	<b>656</b>	<b>-596</b>
Transport	18	13	7	-29,9%	-44,3%	-60,9%	-5	-6	-11
Culture	318	166	189	-47,7%	13,5%	-40,6%	-152	22	-129
Sports et loisirs	372	220	256	-40,9%	16,2%	-31,3%	-152	36	-117
Social	802	594	711	-25,9%	19,7%	-11,3%	-208	117	-91
Périscolaire	1 824	1 256	1 703	-31,1%	35,6%	-6,6%	-568	447	-121
Non ventilés et autres	757	590	630	-22,1%	6,7%	-16,8%	-167	40	-127
<b>Autres recettes analysées</b>									
Revenus des immeubles	1 898	1 736	1 805	-8,5%	4,0%	-4,9%	-162	69	-93
Fermiers et concessionnaires	438	401	419	-8,5%	4,5%	-4,4%	-37	18	-19
Droits de place	156	90	127	-42,3%	41,7%	-18,3%	-66	37	-29
<b>Effets de la crise (cases de couleur)</b>							<b>-1 816</b>		<b>-776</b>

Source : Traitements OFGL et DGCL, données DGFIP

\*Hors assainissement et gestion déchets

### Groupements à fiscalité propre

<b>Produits domaniaux</b>	<b>248</b>	<b>212</b>	<b>248</b>	<b>-14,6%</b>	<b>17,0%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-36</b>	<b>36</b>	<b>0</b>
Concessions et redevances funéraires	3	3	3	14,5%	0,7%	15,2%	0	0	0
Droits de stationnement et redevances occupation domaine public	96	87	97	-9,9%	11,1%	0,2%	-10	10	0
Redevance stationnement et post-stationnement	75	64	85	-13,9%	32,1%	13,8%	-10	21	10
Autres produits du domaine	74	58	63	-22,4%	9,8%	-14,8%	-17	6	-11
<b>Prestations de services - recettes tarifaires*</b>	<b>2 586</b>	<b>2 165</b>	<b>2 408</b>	<b>-16,3%</b>	<b>11,2%</b>	<b>-6,9%</b>	<b>-421</b>	<b>243</b>	<b>-178</b>
Transport	751	545	609	-27,5%	11,9%	-18,8%	-206	65	-141
Culture	100	60	73	-40,5%	22,9%	-26,8%	-41	14	-27
Sports et loisirs	253	136	155	-46,3%	13,8%	-38,9%	-117	19	-99
Social	161	137	159	-14,9%	16,5%	-0,9%	-24	23	-1
Périscolaire	156	115	152	-26,2%	31,9%	-2,6%	-41	37	-4
Non ventilés et autres	1 165	1 173	1 259	0,6%	7,4%	8,1%	7	87	94
<b>Autres recettes analysées</b>									
Revenus des immeubles	418	404	422	-3,5%	4,5%	0,9%	-15	18	4
Fermiers et concessionnaires	356	329	369	-7,4%	12,1%	3,7%	-26	40	13
Droits de place	4	2	3	-50,2%	20,6%	-40,0%	-2	0	-2
<b>Effets de la crise (cases de couleur)</b>							<b>-501</b>		<b>-177</b>

Source : Traitements OFGL et DGCL, données DGFIP

\*Hors assainissement et gestion déchets

Syndicats	Montants			Taux croissance			Ecart brut		
	2019	2020	2021	20/19	21/20	21/19	20/19	21/20	21/19
<b>Produits domaniaux</b>	<b>108</b>	<b>105</b>	<b>119</b>	<b>-2,6%</b>	<b>12,9%</b>	<b>9,9%</b>	<b>-3</b>	<b>14</b>	<b>11</b>
Concessions et redevances funéraires	2	3	2	52,4%	-16,9%	26,6%	1	0	0
Droits de stationnement et redevances occupation domaine public	15	16	17	6,1%	5,4%	11,8%	1	1	2
Redevance stationnement et post-stationnement	1	1	1	8,5%	12,9%	22,5%	0	0	0
Autres produits du domaine	90	85	98	-5,3%	15,2%	9,1%	-5	13	8
<b>Prestations de services - recettes tarifaires*</b>	<b>2 090</b>	<b>1 897</b>	<b>2 096</b>	<b>-9,3%</b>	<b>10,5%</b>	<b>0,3%</b>	<b>-194</b>	<b>200</b>	<b>6</b>
Transport	475	321	356	-32,4%	10,9%	-25,1%	-154	35	-119
Culture	24	15	18	-36,0%	14,1%	-27,0%	-9	2	-6
Sports et loisirs	36	23	26	-38,1%	14,7%	-29,0%	-14	3	-11
Social	35	27	34	-23,9%	25,2%	-4,7%	-8	7	-2
Périscolaire	126	93	122	-26,3%	32,3%	-2,5%	-33	30	-3
Non ventilés et autres	1 394	1 418	1 541	1,8%	8,6%	10,5%	25	122	147
<b>Autres recettes analysées</b>									
Revenus des immeubles	74	67	72	-10,2%	7,2%	-3,7%	-8	5	-3
Fermiers et concessionnaires	366	389	527	6,3%	35,5%	44,1%	23	138	161
Droits de place	0	0	1	-21,2%	n.s.	n.s.	0	1	1
<b>Effets de la crise (cases de couleur)</b>							<b>-181</b>		<b>15</b>

Source : Traitements OFGL et DGCL, données DGFIP

\*Hors assainissement et gestion déchets

### Bloc communal\*\*

<b>Produits domaniaux</b>	<b>1 851</b>	<b>1 513</b>	<b>1 803</b>	<b>-18,3%</b>	<b>19,2%</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-338</b>	<b>290</b>	<b>-48</b>
Concessions et redevances funéraires	123	129	138	4,6%	7,3%	12,2%	6	9	15
Droits de stationnement et redevances occupation domaine public	704	578	651	-17,8%	12,6%	-7,5%	-125	73	-53
Redevance stationnement et post-stationnement	727	545	730	-25,1%	34,2%	0,4%	-183	186	3
Autres produits du domaine	297	261	283	-12,0%	8,4%	-4,6%	-36	22	-14
<b>Prestations de services - recettes tarifaires*</b>	<b>8 767</b>	<b>6 901</b>	<b>7 999</b>	<b>-21,3%</b>	<b>15,9%</b>	<b>-8,8%</b>	<b>-1 867</b>	<b>1 099</b>	<b>-768</b>
Transport	1 244	878	972	-29,4%	10,7%	-21,8%	-366	94	-272
Culture	442	241	279	-45,4%	15,9%	-36,8%	-201	38	-162
Sports et loisirs	662	378	436	-42,8%	15,3%	-34,1%	-283	58	-226
Social	998	758	904	-24,0%	19,3%	-9,4%	-240	146	-94
Périscolaire	2 106	1 464	1 977	-30,5%	35,1%	-6,1%	-642	513	-128
Non ventilés et autres	3 316	3 181	3 430	-4,1%	7,8%	3,4%	-135	249	114
<b>Autres recettes analysées</b>									
Revenus des immeubles	2 390	2 206	2 299	-7,7%	4,2%	-3,8%	-184	92	-92
Fermiers et concessionnaires	1 160	1 119	1 315	-3,5%	17,5%	13,4%	-40	196	155
Droits de place	160	92	131	-42,5%	42,2%	-18,3%	-68	39	-29
<b>Effets de la crise (cases de couleur)</b>							<b>-2 498</b>		<b>-938</b>

Source : Traitements OFGL et DGCL, données DGFIP

\*Hors assainissement et gestion déchets

\*\* Communes (yc Paris) + groupements à fiscalité propre + syndicats

## Dépenses de fonctionnement : les impacts 2021 de la crise sont plus faibles qu'en 2020, tant en termes d'économies que de charges induites, mais deviennent source d'un surcout net pour les collectivités locales

### Les économies générées par la crise sur certains achats perdurent en 2021 mais s'amenuisent nettement

En 2020, en lien avec les périodes de confinement et de limitation des activités collectives, de nombreuses actions et services publics locaux avaient été stoppés ou très fortement réduits. Il en avait résulté une diminution de plusieurs postes de dépenses, pour un montant estimé à 2,1 Md€. En 2021, avec la reprise des services et activités des collectivités locales, toutes ces dépenses rebondissent.

Mais bien qu'elles aient été moins fortes qu'en 2020, des contraintes ont continué de peser sur le fonctionnement des collectivités locales en 2021. Plusieurs postes de dépenses restent alors bien inférieurs à leur niveau de 2019. C'est le cas par exemple des dépenses de publicité, publications et relations publics, des prestations de transports collectifs, des frais de déplacement, missions et réceptions, des achats de combustibles, de carburant et d'eau ou des achats d'alimentation. Pour ces dépenses et pour l'ensemble des niveaux de collectivités, **les économies induites par la crise sont évaluées à -823 M€ en 2021** en prenant l'année 2019 comme référence.

À titre d'exemple, les achats sur les postes « publicité, publication et relations publiques » restent en 2021 inférieurs de 20% à leur niveau d'avant crise (-317 M€). Pour ceux concernant les « déplacements, missions et réceptions », l'écart est encore de 30% (-107 M€).

Tous les niveaux de collectivités affichent des sources d'économies : -558 M€ pour le bloc

communal (portés à 78% par les communes), -135 M€ pour les départements et -130 M€ pour les régions et CTU.

À l'inverse, certaines dépenses qui avaient fortement baissé en 2020 ont dépassé en 2021 leur niveau d'avant crise. C'est le cas des dépenses d'honoraires (-119 M€ en 2020, mais +200 M€ entre 2020 et 2021) et des contrats de prestations de services (-366 M€ en 2020, mais +1 617 M€ en 2021). Au sein de ces derniers, les contrats communaux dans les domaines de la restauration scolaire ou dans celui des activités culturelles et sportives, qui avaient expliqué la baisse de 2020, ont retrouvé leur niveau d'avant crise. En parallèle, les contrats de prestations de services ont fortement progressé en 2021 dans le domaine des ordures ménagères et des transports, provoquant une croissance sensible du poste (+8,1%), mais sans que cette dernière ne puisse être imputable à la crise.

### Les dépenses induites par la crise sur d'autres achats restent élevées et changent de nature

Les collectivités ont également eu un rôle moteur pour accompagner leur population face aux conséquences de la crise sanitaire. Cette contribution s'est traduite en 2020 par l'engagement de dépenses spécifiques (achats de masques, de matériels de protection, de gel hydroalcoolique...) estimées à 757 M€. En 2021, ces **dépenses de fournitures d'entretien et de petit équipement** diminuent, mais restent à un niveau supérieur de 14% à celui de 2019, soit 182 M€ assimilables à une charge induite par la crise.

D'autre part, d'autres actions ont été mises en place par les collectivités locales pour tenir compte des protocoles sanitaires qui accompagnaient la réouverture des services publics ou leur participation au fonctionnement des centres de dépistage et de vaccination. Si les nomenclatures comptables sont trop frustrées pour permettre d'identifier précisément l'intégralité de ces dépenses, on peut signaler plus précisément le poste **frais de nettoyage**, qui progressait déjà en 2020 (+9,9%), mais dont la progression accélère en 2021 (+15%)<sup>16</sup>. Ces dépenses se situent ainsi à un niveau supérieur de 26,4% à celui de 2019, soit +145 M€.

Pour les fournitures comme pour les frais de nettoyage, l'ensemble des niveaux de collectivités est concerné par la présence de surcoûts en 2021.

**Dépenses d'intervention : malgré la baisse du nombre de bénéficiaires, les dépenses de RSA restent à un niveau très élevé en 2021**

Les conséquences économiques et sociales de la crise se sont notamment traduites par une explosion du nombre de bénéficiaires du RSA de mars 2020 à novembre 2020 et, par suite, de la dépense au titre de ces **allocations RSA** à la charge des départements, des collectivités de Corse et de Martinique, de la Ville de Paris et de la métropole de Lyon. Neutralisation faite de la Guyane, de Mayotte et de la Réunion qui ont re-centralisé la compétence, la dépense annuelle de RSA s'est ainsi accrue de 7,5% entre 2019 et 2020, soit un surcoût de 789 M€.

Depuis novembre 2020, le nombre de bénéficiaires du RSA connaît une baisse quasi-continue. Pour autant, la dépense annuelle des collectivités locales est restée à son niveau de 2020, bien au-dessus de celui de 2019. Individuellement, la dépense 2021 reste

supérieure à celle de 2020 pour 33% des collectivités concernées et dépasse celle de 2019 pour 98% d'entre elles, seuls deux départements ayant un montant de dépense 2021 très légèrement inférieur à celui d'avant crise. Le coût induit par la crise sur la dépense de RSA peut donc être estimé à 756 M€ pour 2021, un niveau très proche de celui de 2020.

**Autres dépenses de fonctionnement : les impacts de la crise sur les dépenses exceptionnelles semblent n'avoir porté que sur 2020**

Bien que plus difficiles à qualifier, les **dépenses exceptionnelles** des collectivités locales avaient sensiblement augmenté en 2020 (+445 M€), pour tous les niveaux de collectivités (exception faite des syndicats), semblant ainsi traduire un impact de la crise.

Leur maintien à un niveau élevé en 2021 s'explique essentiellement par une région qui enregistre cette année de fortes dépenses exceptionnelles dans le domaine de l'apprentissage et des transports. Pour les autres collectivités locales, ces dépenses se contractent en 2021, pour retrouver un niveau proche de celui d'avant crise. L'analyse considère donc que ces dépenses ne sont plus sources de surcoûts en 2021.

**Au total, en prenant l'année 2019 comme référence, l'impact de la crise Covid sur les dépenses de fonctionnement en 2021 est estimé à -823 M€ d'économies et +1 083 M€ de charges induites, soit une dépense nette de +260 M€ à financer par les collectivités.** Ce constat inverse la situation de 2020 qui décrivait des économies de dépenses supérieures aux surcoûts, pour un montant de -100 M€.

<sup>16</sup> Ce poste n'avait pas été pris en compte dans le dossier « Les finances locales et la crise Covid :

éléments d'évaluation » du rapport 2021 de l'OFGL. Il est réintégré ici dans les résultats de l'année 2020.

En 2021, par niveau, les situations sont assez différentes. Le bloc communal affiche une économie nette (-242 M€), inférieure de trois-quarts à celle de 2020 ; les départements restent avec des surcoûts majoritaires (+627 M€), du fait du RSA ; les régions et CTU en situation un petit peu plus favorable (-99 M€). Pour ces dernières cependant, l'impact des éventuelles compensations versées à la SNCF suite aux baisses de trafic sur les lignes TER n'a pas pu être isolé au sein de l'ensemble des participations et subventions versées et dont la progression en 2021 (+7,0%, +226 M€) laisse penser que la partie « transport » du surcoût lié à la crise échappe à l'évaluation globale réalisée dans cette partie.

**Ces soldes illustrent bien entendu des impacts globaux, mais masquent des situations individuelles très disparates, fonction des situations sanitaires, économiques et sociales, des compétences, des niveaux de centralités (niveau d'offre de services) et des choix opérés par les décideurs locaux sur les deux années.**

## Evolution des principales dépenses impactées par la crise de la Covid-19 en 2020 et/ou 2021

2019	2020	2021	2020/2019	2021/2020	2021/2019	2020/2019	2021/2020	2021/2019
en M€	en M€	en M€	en %	en %	en %	en M€	en M€	en M€

### Communes\* (1)

Publicité, publications, relations publiques	928	584	727	-37,0%	+24,4%	-21,7%	-344	+142	-201
Contrats de prestations de services	2 972	2 569	2 908	-13,6%	+13,2%	-2,1%	-403	+339	-64
Combustibles, carburants, eau	3 507	3 264	3 424	-6,9%	+4,9%	-2,4%	-244	+160	-83
Alimentation	708	544	676	-23,1%	+24,2%	-4,5%	-164	+132	-32
Transports	239	147	176	-38,6%	+19,8%	-26,4%	-92	+29	-63
Honoraires	537	454	518	-15,5%	+14,1%	-3,6%	-83	+64	-19
Déplacements, missions et réceptions	132	73	77	-44,9%	+5,7%	-41,8%	-59	+4	-55
Fournitures d'entretien et de petit équipement	867	1 103	968	+27,2%	-12,3%	+11,6%	+236	-135	+101
Frais de nettoyage	329	359	414	+9,3%	+15,3%	+26,0%	+30	+55	+86
Allocations RSA	364	393	415	+8,1%	+5,4%	+14,0%	+30	+21	+51
Charges exceptionnelles	720	968	739	+34,5%	-23,6%	+2,7%	+248	-229	+19

\* y compris Ville de Paris

Economies induites (estimation)	-1 388	-435
Charges induites (estimation)	+544	+237

### Syndicats (2)

Publicité, publications, relations publiques	76	52	61	-30,7%	+17,3%	-18,7%	-23	+9	-14
Contrats de prestations de services	3 311	3 300	3 622	-0,3%	+9,8%	+9,4%	-11	+323	+311
Combustibles, carburants, eau	357	341	361	-4,4%	+5,9%	+1,3%	-16	+20	+4
Alimentation	112	86	109	-23,5%	+26,8%	-2,9%	-26	+23	-3
Transports	73	58	58	-20,9%	+0,2%	-20,8%	-15	+	-15
Honoraires	256	250	254	-2,5%	+1,8%	-0,7%	-6	+5	-2
Déplacements, missions et réceptions	34	20	22	-41,2%	+12,7%	-33,7%	-14	+3	-11
Fournitures d'entretien et de petit équipement	70	75	75	+7,9%	-0,7%	+7,2%	+6	-	+5
Frais de nettoyage	17	18	21	+6,7%	+13,2%	+20,7%	+1	+2	+4
Charges exceptionnelles	401	303	332	-24,6%	+9,5%	-17,4%	-99	+29	-70

Economies induites (estimation)	-112	-39
Charges induites (estimation)	-92	+9

### Groupements à fiscalité propre\* (3)

Publicité, publications, relations publiques	257	176	209	-31,7%	+19,1%	-18,6%	-81	+34	-48
Contrats de prestations de services	7 121	7 170	7 694	+0,7%	+7,3%	+8,0%	+49	+524	+572
Combustibles, carburants, eau	876	823	881	-6,1%	+7,1%	+0,6%	-53	+58	+5
Alimentation	87	69	84	-20,3%	+21,1%	-3,6%	-18	+15	-3
Transports	217	180	199	-16,9%	+10,2%	-8,5%	-37	+18	-18
Honoraires	390	371	411	-5,0%	+10,9%	+5,4%	-19	+41	+21
Déplacements, missions et réceptions	50	27	30	-44,6%	+9,1%	-39,5%	-22	+2	-20
Fournitures d'entretien et de petit équipement	203	318	228	+56,7%	-28,3%	+12,4%	+115	-90	+25
Frais de nettoyage	91	98	111	+7,0%	+14,1%	+22,1%	+6	+14	+20
Allocations RSA	239	267	264	+12,0%	-1,2%	+10,7%	+29	-3	+25
Charges exceptionnelles	647	751	673	+16,1%	-10,5%	+4,0%	+104	-79	+26

\* y compris métropole de Lyon et les établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris

Economies induites (estimation)	-182	-84
Charges induites (estimation)	+254	+71

### Bloc communal (4 = 1 + 2 + 3)

Publicité, publications, relations publiques	1 260	812	997	-35,6%	+22,8%	-20,9%	-448	+185	-263
Contrats de prestations de services	13 404	13 039	14 224	-2,7%	+9,1%	+6,1%	-365	+1 185	+820
Combustibles, carburants, eau	4 741	4 428	4 667	-6,6%	+5,4%	-1,6%	-313	+239	-74
Alimentation	908	700	869	-22,9%	+24,2%	-4,2%	-208	+169	-38
Transports	529	385	432	-27,3%	+12,4%	-18,3%	-144	+48	-97
Honoraires	1 184	1 075	1 184	-9,2%	+10,2%	+0,0%	-109	+109	+
Déplacements, missions et réceptions	215	120	129	-44,3%	+7,6%	-40,0%	-95	+9	-86
Fournitures d'entretien et de petit équipement	1 139	1 496	1 270	+31,3%	-15,1%	+11,5%	+357	-226	+131
Frais de nettoyage	437	475	546	+8,7%	+15,0%	+25,0%	+38	+71	+109
Allocations RSA	603	661	679	+9,7%	+2,7%	+12,7%	+58	+18	+76
Charges exceptionnelles	1 768	2 022	1 743	+14,4%	-13,8%	-1,4%	+254	-279	-25

Economies induites (estimation)	-1 682	-558
Charges induites (estimation)	+707	+316



2019	2020	2021	2020/2019	2021/2020	2021/2019	2020/2019	2021/2020	2021/2019
en M€	en M€	en M€	en %	en %	en %	en M€	en M€	en M€

### Départements (5)

Publicité, publications, relations publiques	171	147	150	-14,4%	+2,4%	-12,3%	-25	+3	-21
Contrats de prestations de services	428	379	421	-11,3%	+10,9%	-1,6%	-48	+41	-7
Combustibles, carburants, eau	343	301	341	-12,2%	+13,1%	-0,7%	-42	+39	-3
Alimentation	31	27	32	-11,7%	+18,2%	+4,3%	-4	+5	+1
Transports	504	375	406	-25,7%	+8,4%	-19,4%	-129	+32	-98
Honoraires	219	209	234	-4,6%	+12,1%	+7,0%	-10	+25	+15
Déplacements, missions et réceptions	121	91	106	-24,9%	+16,8%	-12,2%	-30	+15	-15
Fournitures d'entretien et de petit équipement	141	333	172	+136,7%	-48,3%	+22,5%	+192	-161	+32
Frais de nettoyage	98	110	128	+12,5%	+16,2%	+30,8%	+12	+18	+30
Allocations RSA*	9 611	10 301	10 285	+7,2%	-0,2%	+7,0%	+690	-16	+674
Charges exceptionnelles	106	166	129	+57,3%	-22,6%	+21,8%	+61	-38	+23

\* hors Guyane, Mayotte et Réunion

Economies induites (estimation)	-288	-135
Charges induites (estimation)	+955	+736

### Régions et CTU (6)

Publicité, publications, relations publiques	157	133	125	-15,5%	-6,3%	-20,8%	-24	-8	-33
Contrats de prestations de services	1 570	1 618	2 008	+3,0%	+24,1%	+27,9%	+48	+390	+438
Combustibles, carburants, eau	112	108	113	-4,1%	+5,3%	+1,0%	-5	+6	+1
Alimentation	2	3	3	+53,2%	+1,2%	+55,1%	+1	+	+1
Transports	1 017	830	924	-18,4%	+11,4%	-9,1%	-187	+94	-93
Honoraires	226	226	292	-0,1%	+29,1%	+29,0%	-	+66	+66
Déplacements, missions et réceptions	17	10	10	-39,4%	+2,5%	-37,9%	-7	+	-6
Fournitures d'entretien et de petit équipement	28	236	47	+745,9%	-79,9%	+70,2%	+208	-188	+20
Frais de nettoyage	16	20	22	+26,5%	+8,7%	+37,4%	+4	+2	+6
Allocations RSA	240	281	246	+16,8%	-12,4%	+2,3%	+40	-35	+6
Charges exceptionnelles	39	169	362	+337,4%	+115,1%	+840,7%	+130	+194	+324

Economies induites (estimation)	-174	-130
Charges induites (estimation)	+383	+31

### Ensemble des collectivités locales (7 = 4 + 5 + 6)

Publicité, publications, relations publiques	1 589	1 092	1 272	-31,3%	+16,5%	-20,0%	-497	+180	-317
Contrats de prestations de services	15 402	15 036	16 653	-2,4%	+10,8%	+8,1%	-366	+1 617	+1 251
Combustibles, carburants, eau	5 196	4 837	5 121	-6,9%	+5,9%	-1,4%	-359	+284	-75
Alimentation	940	730	904	-22,4%	+23,9%	-3,8%	-211	+174	-36
Transports	2 050	1 589	1 762	-22,5%	+10,9%	-14,0%	-461	+173	-287
Honoraires	1 629	1 510	1 710	-7,3%	+13,2%	+5,0%	-119	+200	+81
Déplacements, missions et réceptions	353	221	246	-37,4%	+11,2%	-30,4%	-132	+25	-107
Fournitures d'entretien et de petit équipement	1 308	2 065	1 490	+57,9%	-27,8%	+13,9%	+757	-575	+182
Frais de nettoyage	551	605	696	+9,9%	+15,0%	+26,4%	+54	+91	+145
Allocations RSA	10 454	11 243	11 210	+7,5%	-0,3%	+7,2%	+789	-33	+756
Charges exceptionnelles	1 912	2 357	2 234	+23,3%	-5,2%	+16,9%	+445	-122	+322

Economies induites (estimation)	-2 144	-823
Charges induites (estimation)	+2 045	+1 083



Dépenses d'investissement : pour les régions, les dépenses de soutien au secteur économique se contractent, mais restent à un niveau élevé

En 2020, les régions et les collectivités territoriales uniques (CTU) sont intervenues de manière intensive auprès des secteurs économiques les plus touchés par la crise. Leurs participations ont pris différentes formes, se traduisant par une forte hausse de certains postes de la section d'investissement.

D'une part, les régions ont participé à des fonds nationaux, en partenariat avec d'autres acteurs, à l'instar de leur contribution au fonds national de solidarité à destination des entreprises mis en place par l'État en 2020. Cette participation s'est traduite par une hausse très forte des subventions d'équipement versées à l'État (+525 M€ en 2020). En 2021, ce poste retrouve un niveau plus proche de celui des années antérieures, l'écart avec la situation 2019 (+122 M€) ne

peut en revanche pas être attribué avec certitude aux effets de la crise, il n'y a plus de contribution au fonds national.

D'autre part, les régions ont mis en œuvre des plans locaux spécifiques, pour soutenir certains secteurs d'activité de leur territoire. Ces interventions ont pris la forme de subventions d'équipement aux personnes de droit privé (+411 M€ en 2020) et de prêts ou avances remboursables (+183 M€). Dans les deux cas, ces postes se contractent en 2021, mais restent à un niveau significativement supérieur à celui d'avant crise -notamment pour les subventions d'équipement (+50% par rapport à 2019)- traduisant la poursuite de l'engagement des régions sur le front économique en 2021.

Après +1,1 Md€ en 2020, l'effort des régions en section d'investissement directement associé aux effets de la crise peut être estimé à près de 400 M€ en 2021.

2019 en M€	2020 en M€	2021 en M€	2020/2019 en %	2021/2020 en %	2021/2019 en %	2020/2019 en M€	2021/2020 en M€	2021/2019 en M€
---------------	---------------	---------------	-------------------	-------------------	-------------------	--------------------	--------------------	--------------------

#### Régions

Subventions d'équipement versées aux personnes de droit privé*	716	1 134	1 066	+58,4%	-6,0%	+49,0%	+418	-68	+350
Subventions d'équipement versées à l'Etat	118	643	241	+444,5%	-62,6%	+103,6%	+525	-403	+122
Prêts*	177	347	225	+96,2%	-35,3%	+27,0%	+170	-122	+48

\* dans le domaine du développement économique

Charges induites (estimation) **+1 113** **+398**

Source : traitement OFGL, données DGFIP

Les autres niveaux de collectivités locales ont également pu participer à la lutte contre les effets de la crise au travers de leur section d'investissement.

Mais, l'analyse des comptes ne permet pas de caractériser et de chiffrer précisément ces contributions.

## Mesures gouvernementales pour les collectivités sur 2020-2021

Pour aider les collectivités locales à faire face aux difficultés financières engendrées par la crise du covid-19, le gouvernement a mis en place diverses mesures d'urgence, notamment dans le cadre des lois de finances rectificatives 2020 et 2021 et de son plan de relance. Ces mesures prennent la forme de compensations, d'avances remboursables et de subventions d'investissement. Sans être exhaustif, les principaux dispositifs sont les suivants :

### - **Financements supplémentaires dédiés à l'investissement :**

- Dotation de soutien à l'investissement locale (DSIL) exceptionnelle, d'un montant de 950 M€ sur 2020-2021. Au 30 septembre 2021, la quasi-totalité des crédits ont été engagés : plus de 574 M€ de subventions (AE) avaient été accordées fin 2020, au bénéfice de 3 357 projets, et près de 368 M€ supplémentaires fin 2021, au profit de 2 398 projets.<sup>17</sup>
- Dotation « rénovation énergétique », destinée à financer des projets de rénovation énergétique des bâtiments des collectivités du bloc communal et des départements, et d'un montant de 950 M€ (650 M€ pour le bloc communal et 300 M€ pour les départements). Cette enveloppe nationale est déléguée selon les modalités de la DSIL et de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID). Fin 2021, 625 M€ avaient été attribués à 5 190 projets émanant du bloc communal, et 277 M€ à 492 projets provenant des départements.<sup>18</sup>

- Dotation régionale d'investissement (DRI), destinée à soutenir les projets d'investissement portés par les conseils régionaux pour des opérations liées au plan de relance de l'État, prioritairement en faveur de la rénovation thermique des bâtiments publics et des mobilités du quotidien. Au 30 septembre 2021, 325 M€ de subventions ont été engagés sur une enveloppe totale de 600 M€, au bénéfice de 293 projets.<sup>19</sup>
- « Fonds friches », dédié au financement des opérations de recyclage des friches et à la transformation de foncier déjà artificialisé, déployer sur 2021-2022 dans le cadre du plan de relance. En 2021, 650M€ ont été engagés pour financer 1 118 projets ; 100 M€ supplémentaires sont prévus pour 2022.

Les montants présentés de ces différentes subventions d'investissement sont des montants engagés. Le versement effectif des crédits de paiement correspondants dans les comptes des collectivités se fait progressivement à compter de 2021 ou 2022, et potentiellement plus tard pour une partie, en fonction du degré effectif de réalisation des travaux subventionnés.

- **Concours exceptionnel de l'État pour l'achat de masques par les collectivités locales, qui s'est** traduit par la prise en charge par l'État de 50% du coût des masques achetés entre le 13 avril et le 1<sup>er</sup> juin 2020, dans la limite d'un prix de

<sup>17</sup> Source et détail des projets retenus : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/consultez-la-carte-sur-les->

[dotations-dinvestissement-attribuees-aux-collectivites-locales-au-titre](#)

<sup>18</sup> Idem

<sup>19</sup> Idem

référence. Un montant de 228 M€<sup>20</sup> a été versé à environ 16 000 collectivités, permettant ainsi un cofinancement par l'État d'environ 400 millions de masques.

- Mise en place d'un « **filet de sécurité** » **visant à compenser les pertes de recettes fiscales et domaniales** (article 21 de la troisième loi de finances rectificative de 2020). En 2020, le montant de cette aide s'élève à près de 216 M€, dont plus de 185 M€ pour 4 140 communes et 58 groupements à fiscalité propre, et plus de 30 M€ pour 43 groupements de collectivités autorités organisatrices de la mobilité (AOM) ou percevant de la fiscalité liée au tourisme et au loisir<sup>21</sup>. Ce dispositif est reconduit en 2021 par l'article 74 de la loi de finances, pour les seules recettes fiscales. Le montant total de l'acompte versé est estimé à 57 M€ environ, dont 54 M€ pour les 4 136 communes et 58 groupements à fiscalité propre, et moins de 3 M€ pour les groupements de collectivités AOM ou percevant de la fiscalité liée au tourisme et au loisir.
- **Dispositif d'aide aux SPIC (service public à caractère industriel et commercial) et aux SPA (service public administratif)** dont les finances ont été touchées par la crise sanitaire. En 2021 (donc sur les pertes 2020), cette mesure a bénéficié à 3 130

entités pour un montant total de 210 M€<sup>22</sup>. Ce dispositif est prorogé en 2022 (donc sur les pertes 2021) dans des conditions quasiment identiques, et devrait pouvoir bénéficier à environ 500 SPIC pour un montant avoisinant 35 M€ selon les premières estimations (les montants ne sont pas encore connus pour les SPA).

- **Les AOM** ont également bénéficié d'un dispositif d'avance remboursable au titre de la quatrième loi de finances rectificative pour 2020. Ainsi, 85 AOM (71 EPCI, 11 syndicats et 3 communes) ont sollicité le versement d'une avance pour un montant total de 574 M€. Par ailleurs, un décret du 18 novembre 2021 ouvre le dispositif aux AOM gérées à travers une délégation de service public, jusque-là exclues. Le versement de ces avances remboursables complémentaires, estimé à 50 M€ pour environ 20 entités, doit intervenir au titre de l'exercice 2021<sup>23</sup>.
- **Garanties spécifiques pour les collectivités d'outre-mer** pour tenir compte des pertes liées aux recettes propres à ces territoires (octroi de mer et taxe spéciale de consommation sur les carburants). Ce mécanisme de compensation, d'un montant de 42 M€ pour 2020, a été reconduit par la première loi de finances rectificative pour 2021. Un acompte de

<sup>20</sup> Source : Projets annuels de performances – annexe au projet de loi de finances pour 2022 – Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements

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

<sup>22</sup> Décompte à partir des arrêtés du 30 novembre et du 16 décembre 2021 pris en l'application de l'article 12 du décret n° 2021-1495 du 17 novembre 2021 relatif aux dotations instituées en vue de compenser certaines pertes de recettes subies en 2020 par les services publics locaux et de l'arrêté du

27 janvier modifiant et complétant les annexes de ces arrêtés.

<sup>23</sup> Par ailleurs, un dispositif de soutien financier spécifique a été institué au profit d'Île-de-France Mobilités (IDFM). En 2020, l'État lui a versé un acompte de 425 M€ au titre des pertes de versement mobilité (mais l'impact de la crise sur cette recette ayant été moins fort que prévu, IDFM est tenu de reverser un trop-perçu de 274 M€ à l'État) et une avance remboursable de 1,175 Md€ au titre des pertes de recettes commerciales. Cette aide se poursuit en 2021 avec une avance remboursable de 800 M€ et une aide de trésorerie, consistant au report à début 2022 du remboursement du trop-perçu de 274 M€ attendu en 2021, finalement reversé par IDFM à l'État en mars 2022.

12 M€ a été versé à ce titre en fin d'année 2021 aux trois collectivités concernées. Un autre dispositif a été prévu en 2020 pour les collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint Pierre et Miquelon, les communes de Saint Pierre et de Miquelon, la collectivité de Wallis-et-Futuna. Le montant définitif est de 670 877 € pour la seule collectivité de Wallis-et-Futuna.

- **Mécanisme d'avances remboursables en cas de perte sur les DMTO pour les départements.** Cette mesure, qui devait initialement bénéficier à 40 collectivités pour 394 M€, ne s'appliquera finalement qu'aux 4 départements répondant aux critères retenus (pour un montant de 55 M€<sup>24</sup>), en raison de la bonne tenue de ces produits fiscaux dans de nombreux territoires.

---

<sup>24</sup> Source : arrêté du 2 juillet 2021 pris en application de l'article 25 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, portant

attribution définitive des avances remboursables sur les recettes fiscales prévues aux articles 1594 A et 1595 du code général des impôts.

## Les finances des autorités organisatrices de la mobilité en 2021 : un retour à la normale ?

En 2020, les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) avaient été particulièrement touchées par la crise de la Covid-19. En 2021, leur situation semble s'être sensiblement améliorée, notamment grâce à la reprise du versement mobilité (VM), sans toutefois retrouver tout à fait celui d'avant crise.

Ce constat est obtenu par l'observation des comptes de 198 collectivités (communes, groupements à fiscalité propre et syndicats) autorités organisatrices, hors Ile-de-France Mobilités, qui perçoivent du versement mobilité (VM) et qui disposent d'un compte spécifique pour ces activités en 2019, 2020 et 2021<sup>25</sup>.

Les résultats doivent être interprétés avec prudence, car les collectivités retenues ne couvrent qu'une partie du champ des AOM du bloc communal, et parce que les évolutions institutionnelles ou des modes de gestion qui marquent régulièrement ces structures jouent sur les résultats obtenus.

Les recettes de fonctionnement de ces AOM ont retrouvé leur niveau de 2019. Après la chute de 2020 liée à la baisse de l'activité salariée, le VM a en effet rebondi pour dépasser son niveau d'avant crise. Ce retour à la normal du VM concerne ainsi 71% des AOM analysées. La hausse du VM, couplée à des subventions et autres recettes qui restent légèrement supérieures à 2019, permet de compenser les recettes tarifaires. Ces dernières restent en effet bien en deçà de leur niveau de 2019, traduisant une fréquentation des transports durablement impactée par la crise. Ainsi, dans 68% des AOM étudiées et percevant directement des recettes tarifaires, le niveau de ces recettes en 2021 est inférieur à celui de 2019.

Les dépenses de fonctionnement, qui avaient marqué le pas en 2020 sans toutefois suivre la diminution de la fréquentation des transports, progressent légèrement en 2021 (+1,8%). Elles sont portées par les achats et charges externes, et plus précisément par les contrats de prestation de services à destination des délégataires ou prestataires, qui progressent de 6,2%.

L'épargne brute et l'épargne nette, qui s'étaient effondrées en 2020, retrouvent des couleurs, mais sans atteindre tout à fait leur niveau de 2019. Ainsi, le taux d'épargne brute passe de 14% à 18% entre 2020 et 2021 (contre 19% en 2019) et le taux d'épargne nette de 5% à 9% (contre 11% en 2019). Considérée individuellement, l'amélioration du taux d'épargne brute en 2021 s'observe dans deux-tiers des AOM. Pour un peu moins de la moitié d'entre eux, le niveau du taux dépasse même celui de 2019. Les proportions sont assez similaires en ce qui concerne l'épargne nette.

Malgré ce rebond de l'épargne, le volume d'investissement des AOM reste faible en comparaison de celui de 2019. Sa progression en 2021 (+4,4%) est proche de celle de l'ensemble des dépenses d'investissement hors dette des communes et de leurs groupements à fiscalité propre (+5,3%). Les difficultés rencontrées dans le déroulement de certains chantiers, les incertitudes liées aux impacts de la crise sur la fréquentation des réseaux, ainsi que les effets du cycle des élections municipales et communautaires peuvent expliquer la relative atonie de l'investissement dans le domaine.

<sup>25</sup> Hors Ile-de-France Mobilités, ces collectivités représentent 57% des AOM 2021 et perçoivent 86% du versement mobilité. Il s'agit essentiellement de groupements à fiscalité propre (163 groupements, 70% des dépenses de fonctionnement des AOM analysées), mais également de syndicats (21 syndicats, 30% des dépenses de fonctionnement) et de quelques communes (5 communes) au poids plus marginal.

Enfin, la capacité de désendettement s'établit à 8,1 ans. Elle est ainsi légèrement supérieure à celle de 2019 (7 ans), l'épargne brute restant en deçà de son niveau d'avant crise et l'encours de dette ayant augmenté, notamment du fait des avances remboursables mises en place par l'État pour accompagner les AOM au plus fort de la crise<sup>26</sup>.

Montant en milliards d'euros	2019	2020	2021	2020/ 2019	2021/ 2020
<b>Opérations réelles</b>					
Recettes de fonctionnement (a)	6,11	5,75	6,13	-5,9%	+6,6%
dont versement mobilité	3,63	3,44	3,75	-5,3%	+8,8%
dont recettes tarifaires	1,03	0,73	0,84	-29,2%	+15,0%
Dépenses de fonctionnement (b)	4,94	4,95	5,04	+0,4%	+1,8%
Epargne brute (c = a-b)	1,18	0,80	1,09	-32,4%	+36,6%
Remboursements de dette (d)	0,48	0,52	0,55	+7,0%	+7,2%
Epargne nette (e = c-d)	0,70	0,28	0,54	-59,6%	+90,5%
Dépenses d'investissement hors remboursements (f)	2,03	1,38	1,44	-32,2%	+4,4%
Epargne nette	0,70	0,28	0,54	-59,6%	+90,5%
Recettes d'investissement hors emprunts (g)	0,36	0,29	0,30	-19,5%	+2,2%
Emprunts et avances remboursables (h)	0,93	1,14	0,63	+23,0%	-45,1%
Variation du fonds de roulement (e)+(g)+(h)-(f)	-0,05	+0,33	+0,02		
<b>Dettes au 31 décembre</b>	<b>8,29</b>	<b>8,89</b>	<b>8,82</b>	<b>+7,3%</b>	<b>-0,9%</b>

Traitement : OFGL - Source : Données DGFiP. Comptes de gestion, budgets principaux et/ou annexes de 189 autorités organisatrices de la mobilité qui prélèvent du versement mobilité et qui disposent d'un compte spécifique pour ces activités en 2019, 2020 et 2021

<sup>26</sup> La quatrième loi de finances rectificative (LFR4) pour 2020 a mis en place un mécanisme d'avances remboursables pour l'ensemble des autorités organisatrices de la mobilité du bloc communal touchées par une baisse du versement mobilité et des recettes tarifaires. Elles seront remboursées à partir du moment où le montant de versement mobilité et des recettes tarifaires auront rattrapé le montant moyen de ces recettes observé sur la période 2017-2019, ou au plus tard à partir de 2031. La durée de remboursement sera d'au moins 6 ans. 85 entités ont demandé à bénéficier de ces avances, pour un montant global de 574 millions d'euros. Par ailleurs, un décret du 18 novembre 2021 ouvre le dispositif aux AOM gérées à travers une délégation de service public, jusque-là exclues. Le versement de ces avances remboursables complémentaires, estimé à 50 M€ pour environ 20 entités, doit intervenir au titre de l'exercice 2021.

Il convient également de noter que les collectivités bénéficiaires des avances remboursables pouvaient exceptionnellement les basculer en recettes de fonctionnement, par le biais d'une écriture d'ordre budgétaire, afin de limiter la dégradation des niveaux d'épargne et des ratios associés (taux d'épargne, capacité de désendettement). Cependant, comme les données présentées dans ce rapport portent uniquement sur des opérations réelles, il a été pris le parti de ne pas tenir compte de ces opérations comptables dans la présente analyse.

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

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

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

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

### **Dans la collection *Cap sur***

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

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

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

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

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

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

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

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

[L'hétérogénéité des effets de la crise sur les finances du bloc communal en 2020 – n°16, janvier 2022](#)

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



## Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales

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



### Site internet

[www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl)



### Plateforme de données partagées

[data.ofgl.fr](http://data.ofgl.fr)



[contact@ofgl.fr](mailto:contact@ofgl.fr)

