

CRISE SANITAIRE

## Clause de sauvegarde des finances locales : la garantie qui fait pschitt

Alexandre Léchenet, Romain Gaspar | A la une | A la Une finances | Actu experts finances | Données interactives finances | France | Infographies finances | Publié

le 02/09/2021

**Le gouvernement a dévoilé, au début du mois d'août, les montants définitifs pour 2020 de la clause de sauvegarde des recettes fiscales et domaniales garantissant aux communes et EPCI un niveau minimum de ressources pour faire face à la crise du Covid-19. Un filet de sécurité qui s'est finalement résumé à environ 177 millions d'euros pour 3618 communes.**



[1]

L'heure des comptes a sonné. Un arrêté du 11 juin publié au journal officiel le 1er août dévoile les montants définitifs pour 2020 de la clause de sauvegarde <sup>[2]</sup>, mécanisme de compensation des pertes fiscales et domaniales liées au Covid-19 du bloc local, et la facture pour l'Etat est moins élevée que prévue. Une bonne nouvelle pour les comptes publics, moins pour les collectivités qui ont vu de mois en mois fondre comme neige au soleil le montant total du dispositif. Retour sur une annonce gouvernementale qui a fait couler beaucoup d'encre.

### Un fossé entre les annonces et le décret d'application

Dévoilé en grande pompe par Edouard Philippe sur le perron de Matignon, le 29 mai 2020, <sup>[3]</sup> ce mécanisme de garantie était l'annonce phare du « plan de soutien massif et inédit aux collectivités locales », selon les mots de l'ancien Premier ministre. Calculé à partir de la moyenne des trois derniers exercices 2017-2019, cette mesure devait concerner entre « 12 000 et 13 000 collectivités du bloc communal » pour un coût total pour l'Etat de 750 millions d'euros selon la communication gouvernementale de l'époque. Mais dès l'annonce, le cabinet de consultants Partenaires Finances locales publiait dans la Gazette des évaluations bien inférieures. <sup>[4]</sup>

Six mois plus tard, les doutes furent confirmés. Comme le regrettera dans nos colonnes Franck Claeys, directeur Economie et finances locales de France urbaine, « l'ampleur du fossé entre les annonces du début de l'été et la réalité est abyssal ». Il n'était déjà plus question dans le décret d'application <sup>[5]</sup> de plus de 12 000 collectivités

pour un total de 750 millions d'euros mais de seulement 2300 à 2500 communes et une centaine d'EPCI pour une somme de 250 millions d'euros.

- Pertes financières du Covid 19 : seules 2500 communes seront compensées <sup>[6]</sup>

Et le nouvel arrêté <sup>[7]</sup> publié durant cet été a encore réduit ces montants. Environ 177 millions d'euros de dotation définitive ont finalement été versés en 2021 pour les pertes 2020 liées au Covid. Celle-ci concerne 3618 communes, 47 intercos et 44 syndicats mixtes principalement de transports ou montagnaux. <sup>(1) [8]</sup>

## 3618 communes sont concernées par la clause de sauvegarde, pour un montant moyen de 33 000 euros

Nombre de communes concernées par la compensation des pertes de recettes fiscales, et montant moyen de la dotation versée, en fonction de la taille des communes.

	Communes concernées	Moyenne des dotations
Moins de 500 hab.	2 567	4 823,52 €
500 à 1000 hab.	459	17 497,05 €
1000 à 3500 hab.	381	51 132,8 €
3500 à 10 000 hab.	137	202 555,71 €
10 000 à 20 000 hab.	41	560 924,2 €
20 000 à 50 000 hab.	21	391 981,38 €
50 000 à 100 000 hab.	8	2 465 119,63 €
Plus de 100 000 hab.	2	609 923 €

Graphique: La Gazette des communes • Source: [Ministère de l'économie et des finances](#)

Seules deux villes de plus de 100 000 habitants sont concernées : Le Havre et Aix-en-Provence. Contrairement aux conclusions des nombreuses analyses sur les finances 2020 des communes <sup>[9]</sup> qui montrent que les finances des plus grandes communes ont été davantage impactées par la crise du Covid-19 que celles des plus petites, la clause de sauvegarde a aidé en 2020 très majoritairement des communes de moins de 500 habitants (2567 communes sur 3618).

Et certaines collectivités doivent rembourser une partie ou la totalité de l'acompte touché à la fin du mois de novembre 2020. Bercy avait versé à partir des recettes prévisionnelles fiscales et domaniales 2020 des communes et EPCI un acompte à 2740 collectivités (2663 communes, 53 intercos et 52 syndicats), pour un montant total de 106,5 millions d'euros <sup>(2) [10]</sup>

Or, les prévisions de l'époque se sont révélées assez éloignées de la réalité <sup>(3) [11]</sup>. « Des collectivités se sont retrouvées à toucher un acompte sur une base d'évolution de recettes purement forfaitaires. Or, la réalité de l'année 2020 a montré que ce n'était pas aussi grave que prévu », analyse Christian Escallier, directeur du cabinet Michel Klopfer. A partir des comptes de gestion clos au 16 avril 2021, Bercy a donc calculé que 811 communes devaient rembourser intégralement l'acompte versé, n'étant au final plus éligible à la dotation. Et plus d'une centaine doivent en rendre une partie. En tout, 50 millions d'euros doivent être restitués à l'Etat.

## Clause de sauvegarde : près de 1000 collectivités doivent rembourser une partie ou la totalité de l'acompte de 2020

Compensation des pertes de recettes fiscales calculée, acompte versé en 2020 et remboursement à effectuer par les collectivités, pour l'ensemble des collectivités concernées par un remboursement.

Page 1 sur 98



Collectivité	Département	Dotation calculée	Acompte versé	▼ Remboursement de la collectivité
ASYM X SYTRAL	Rhône	1 730 014 €	10 197 902 €	8 467 888 €
SM DES MOBILITES DE LA REGION GRENOBLOISE	Isère	0 €	3 988 436 €	3 988 436 €
SMTC	Puy-de-Dôme	0 €	1 932 798 €	1 932 798 €
METROPOLE NICE-COTE-D'AZUR	Alpes-Maritimes	0 €	1 770 064 €	1 770 064 €
Saint-Denis	La Réunion	0 €	1 685 676 €	1 685 676 €
Fort-de-France	Guyane	0 €	1 620 379 €	1 620 379 €
Saint-Paul	La Réunion	0 €	1 435 787 €	1 435 787 €
CC OCEAN MARAIS DE MONTS	Vendée	0 €	1 405 264 €	1 405 264 €
SYNDMC DES MOBILITES DE TOURAINE	Indre-et-Loire	1 933 576 €	3 240 870 €	1 307 294 €
CC VALLEES ET PLATEAU ARDENNE	Ardennes	0 €	1 098 822 €	1 098 822 €

Tableau: La Gazette des communes • Source: [Ministère de l'économie et des finances](#) • [Récupérer les données](#)

De nombreuses communes d'outre-mer doivent ainsi rembourser la totalité de l'acompte versé. Saint-Denis et Saint-Paul, à la Réunion, et Fort-de-France, en Martinique doivent verser plus de 1,4 million d'euros chacune. La Métropole de Nice-Côte-d'Azur doit rendre 1,7 million d'euros et la Communauté de communes Océan-Marais de Monts doit en rendre 1,4 million.

### Un choc financier moins important qu'annoncé pour les collectivités

Pour sa défense et expliquer l'effondrement du montant de la clause de sauvegarde en 2020 pour le bloc local, le gouvernement ne cesse de mettre en avant « la solidité des ressources des collectivités » <sup>[12]</sup> et l'impact de la crise sanitaire sur les budgets locaux bien moins fort que les prévisions au début de la crise des associations d'élus et spécialistes des finances locales. Loin des 18 milliards d'euros de pertes entre 2020 et 2022 estimés par l'Association des maires de France (AMF) à la fin de l'année 2020, la perte pour l'ensemble des collectivités en 2020 s'est plutôt élevée à 4 milliards d'euros selon le chiffrage de Jean-René Cazeneuve, président LREM de la délégation aux collectivités territoriales <sup>[13]</sup> et auteur d'un rapport, remis au Premier ministre et régulièrement mis à jour, sur l'impact total de la crise sur les finances locales. Le chiffrage est légèrement supérieur à 5,1 milliards d'euros du côté du comité des finances locales (CFL) dirigé par le maire PS d'Issoudun et premier vice-président délégué de l'AMF, André Laignel.

- 2020, année de la rupture, selon le Comité des finances locales <sup>[14]</sup>

Un argument valable pour Christian Escallier mais qui est un peu court pour expliquer la division par 4 du montant de cette mesure de soutien aux collectivités. Bien avant la publication du décret d'application et de

l'arrêté définitif, plusieurs spécialistes des finances locales estimaient déjà sur le Club Finances <sup>[15]</sup> que les modalités choisies par l'exécutif étaient trop restrictives pour aider davantage de collectivités que celles avec des ressources atypiques.

- Crise financière : une clause de sauvegarde trop sélective <sup>[15]</sup>

L'objectif de la majorité présidentielle a toujours été clair : « Il n'y a pas de compensation intégrale. On a toujours dit que ce n'était pas une bonne idée dans la majorité. Notre objectif est de soutenir les collectivités les plus en difficulté et d'améliorer la capacité d'autofinancement des collectivités pour qu'elles puissent investir », a toujours défendu Jean-René Cazeneuve dans nos colonnes <sup>[16]</sup> depuis le début de la crise. Une aspiration qu'en partie atteinte selon Christian Escallier puisque les pertes de recettes tarifaires du bloc local n'ont pas été prises en compte dans la clause de sauvegarde. Or, elles représentent un coût de plus de 2 milliards d'euros en 2020 selon une enquête de l'AMF avec la Banque des territoires <sup>[17]</sup> voire de 2,5 milliards d'euros selon les calculs de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) dans le dernier rapport du CFL. « Si on les avait mise, ça aurait changé radicalement les compensations car ce sont les pertes les plus importantes. Au niveau des communes, seuls les DMTO, la taxe de séjour et le produit des jeux ont pu baisser », souligne le directeur du cabinet CMK.

Il est difficile de juger de qualité du filet de protection alors que la crise n'a pas été aussi dure qu'attendue. Mais clairement si la crise avait été plus forte, le filet serait passé à côté, évalue Christian Escallier.

Mais l'enjeu pour les mois à venir n'est déjà plus celui-là mais le probable effondrement des recettes de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) versées en 2022 aux collectivités <sup>[18]</sup>. Les parlementaires risquent donc de voir revenir sur le devant de la scène lors du projet de loi de finances pour 2022 le prolongement de la clause de sauvegarde, déjà reconduite en 2021 <sup>[19]</sup>.

## ➔ Clause de sauvegarde : le détail pour toutes les collectivités concernées

Montant des dotations calculées par Bercy et des acomptes versés aux collectivités concernées par la clause de sauvegarde.

Page 1 sur 248



Collectivité	Département	▼ Dotation calculée	Acompte versé
SM TRANSPORTS COMMUN AGGLO TOULOUSE	Haute-Garonne	13 968 985 €	7 178 776 €
Enghien-les-Bains	Val-d'Oise	11 320 736 €	6 105 008 €
Cannes	Alpes-Maritimes	8 917 711 €	2 656 674 €
CA VAL D'EUROPE AGGLOMERATION	Seine-et-Marne	7 481 346 €	0 €
Neuilly-sur-Seine	Hauts-de-Seine	5 033 741 €	0 €
CC PAYS D OPALE	Pas-de-Calais	3 314 975 €	179 844 €
PARIS-EST-MARNE-ET-BOIS	Val-de-Marne	3 211 694 €	1 085 433 €
Courbevoie	Hauts-de-Seine	2 570 738 €	0 €
MARTINIQUE TRANSPORT AOTU	Guyane	2 447 977 €	713 663 €
Lourdes	Hautes-Pyrénées	2 424 877 €	240 790 €
CA CAUX SEINE AGGLO	Seine-Maritime	2 409 569 €	1 049 931 €
Cassis	Bouches-du-Rhône	2 083 783 €	643 147 €
Évian-les-Bains	Haute-Savoie	2 003 150 €	327 548 €
SYNDMC DES MOBILITES DE TOURAINE	Indre-et-Loire	1 933 576 €	3 240 870 €
Hyères	Var	1 831 354 €	488 679 €

Tableau: La Gazette des communes • Source: [Ministère de l'économie et des finances](#)

### POUR ALLER PLUS LOIN

- Crise financière : une clause de sauvegarde trop sélective
- Pertes financières du Covid 19 : seules 2500 communes seront compensées
- Pertes financières du Covid 19 : la clause de sauvegarde reconduite en 2021