

Etude

Les collectivités territoriales et leurs finances face à la crise de la Covid-19 :

Quels défis ?
Quelles stratégies ?

Juin 2021



Avant-propos

Dans le temps long de la transformation des collectivités territoriales : coup de projecteur sur leur stratégie financière à l'aune de la Covid-19



Depuis la promulgation de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions et de la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) du 07 août 2015, les collectivités territoriales sont entrées de plein pied dans l'acte III de la décentralisation.

Elles ont progressivement intégré un nouveau partage de compétences et mis en place leur nouvelle organisation dans le cadre notamment de la fusion des régions et de la création des métropoles : ce faisant, elles ont contribué à la transformation de l'écosystème institutionnel local et à la valorisation de l'action territoriale.

La crise liée à l'épidémie de la Covid-19 a propulsé nombre de collectivités territoriales en gestion directe de ses conséquences sanitaires et économiques : l'occasion pour celles-ci de se saisir dans toutes leurs dimensions des compétences, capacités d'action et de négociation proposées par les textes législatifs. Et de prendre la mesure de la nécessaire mobilisation financière qui en découle.

Dans l'esprit de notre point de vue de juillet 2015 qui posait les grands enjeux (compétences, organisation, processus de transformation) et les grandes priorités de la fusion des Régions, nous proposons de nous pencher cette fois sur la situation financière des collectivités à l'aune de leur gestion des effets de la crise sanitaire de la Covid-19. En nous appuyant sur nos échanges avec une vingtaine de directeurs financiers publics et de nos propres retours d'expérience, nous dressons un bilan rétrospectif de la gestion 2020 et esquissons les grandes tendances des stratégies financières locales pour les années à venir.



Emmanuel Blum

Associé, Deloitte Conseil
emblum@deloitte.fr



Henri Hoefler

Senior Manager, Deloitte Conseil
hhoefler@deloitte.fr

Synthèse

Les finances publiques locales face à la Covid-19 : comment rebondir et retrouver une trajectoire financière soutenable ?

Fin 2019, une situation financière favorable pour les collectivités territoriales

- Une fiscalité locale dynamique, notamment portée par les vagues de revalorisation des bases fiscales de certains impôts, comme la valeur locative cadastrale.
- Des transferts financiers de l'Etat qui se maintiennent à des niveaux élevés.
- Une contribution substantielle des collectivités à l'effort de maîtrise de la dépense publique.
- Au total, des indicateurs favorables : une épargne brute en croissance, une capacité de désendettement qui s'améliore, un investissement local qui se maintient.

2020, des impacts financiers limités mais une dégradation anticipée

- Un impact de la crise sur les finances publiques locales ré-évalué à la baisse : de -7 à -4 Mds €.
- Une meilleure tenue des recettes qu'escompté, notamment de la DMTO.
- Des dépenses exceptionnelles liées à la crise de la Covid-19 plus ou moins importantes compte tenu des compétences des collectivités : Départements et Régions davantage impactés, une dégradation anticipée.
- Au total, après prise en compte des effets compensatoires (mesures de l'Etat, opérations de trésorerie), les collectivités ont pu faire face avec résilience et agilité à ces dépenses exceptionnelles tout en maintenant un niveau raisonnable d'investissement.

2021 : vers une stratégie d'équilibre entre maîtrise des ratios et poursuite du soutien aux territoires

- Une période électorale qui invite à la prudence sur les projections financières.
- Un recours plus marqué à l'emprunt pour les collectivités disposant de marges de manœuvre.
- Une volonté de diversifier et d'augmenter les recettes, sans réévaluation des taux d'imposition
- Un souhait de ne pas couper l'investissement pour continuer de rendre le territoire attractif et maintenir l'activité et l'emploi
- Une réduction drastique des dépenses peu ou pas à l'ordre du jour : une maîtrise de leur progression à rythme raisonnable est privilégiée.

2021-2023 : un panel de leviers à disposition pour opérationnaliser la stratégie

1. Par opportunité et selon les situations individuelles, **recourir à des solutions d'emprunt de type « dette verte »** pouvant contribuer aux objectifs de développement durable des territoires.
2. A l'unanimité, **rechercher des financements publics extérieurs à la collectivité**, que ce soit au **niveau européen** (crédits des fonds européens structurels et d'investissement, plan de relance), **national** (plan de relance, appels à projets ministériels, etc.) **ou local** (partenariats de financement entre collectivités du même territoire), avec une préférence marquée pour les financements « globaux » et non projet par projet.
3. Pour certains, **innover dans la manière de dépenser**, en s'appuyant sur de nouveaux instruments financiers (autres que les subventions) et en nouant des partenariats avec des investisseurs privés (fonds).
4. Pour certains, **améliorer l'ensemble des processus qui permettent de mettre sous contrôle le pilotage financier.**

Introduction

2021, un tournant à négocier pour les finances publiques locales

2021 est à plus d'un titre une année à enjeux pour les collectivités territoriales en général et leurs finances en particulier :

- **Année électorale** pour les Départements et les Régions et **première année de mandat** pour le bloc communal, autrement dit un moment propice pour dresser le bilan de la situation financière héritée et faire le point sur les grandes orientations financières à privilégier pour la nouvelle mandature : financement des nouvelles priorités de politiques publiques, définition de la trajectoire pluriannuelle de dépenses et de recettes, arbitrages sur les grands équilibres budgétaires souhaités.
- **Année de transition dans le contexte Covid que nous connaissons**, entre gestion de la crise sanitaire et gestion du rebond de l'économie nationale : que ce soit dans le financement et la mise en place de mesures d'urgence ou dans la participation au déploiement du plan de relance, les collectivités se retrouvent à la manœuvre et doivent anticiper l'inscription au budget de ces dispositifs inédits.
- **Année de préparation** de la prochaine loi de programmation des finances publiques 2022-2026 et des nouveaux programmes opérationnels planifiant l'utilisation des fonds structurels et d'investissement européens (FESI) sur la période de programmation 2021-2027 : des contraintes et opportunités dont les collectivités vont devoir s'emparer.

L'évènement marquant de ces derniers mois reste évidemment la crise sanitaire de la Covid-19 qui a bousculé tous les pronostics. Alors que les finances publiques locales avaient réussi à retrouver début 2020 un certain équilibre et des fondamentaux plus solides malgré la mouvance du contexte réglementaire (fusion, transfert de compétences, évolution de la fiscalité), la crise économique liée à la Covid 19 est venue remettre en cause ces acquis.

- **Quel bilan peut être dressé d'un point de vue financier de la gestion 2020 ?**
- **Quels enseignements ont été tirés pour préparer les exercices suivants ?**
- **Et surtout, sur quels leviers entendent s'appuyer les directeurs financiers** des administrations publiques locales pour permettre à la fois de **sécuriser le financement futur des politiques publiques et de maintenir** (ou revenir vers) une **trajectoire financière pluriannuelle encore plus soutenable ?**

Éléments de méthode

Pour réaliser cette étude et répondre à ces quelques questions, notre équipe a choisi de combiner une approche documentaire d'une part et qualitative d'autre part de manière à pouvoir confronter les conclusions d'un certain nombre d'observateurs (Parlement, Cour des Comptes, rapport Cazeneuve...) à des retours d'expérience concrets partagés par des praticiens des finances publiques locales. Ces témoignages ont été recueillis lors d'entretiens semi-directifs réalisés en avril et mai 2021 ou sont issus de projets que nous avons conduits aux côtés de ces acteurs. Nous les remercions chaleureusement pour leur participation.

Conscient des particularités des territoires, des historiques et des orientations propres à chaque collectivité, notre propos n'est pas de poser une doctrine. Les conclusions présentées dans ce document ne sauraient être appliquées uniformément à l'ensemble du secteur public local. Elles visent à apporter un éclairage circonstancié sur des tendances et à proposer des pistes de réflexion.

Une situation financière favorable des collectivités à la veille de la crise de la Covid-19

Des marges de manœuvre financières existantes pour absorber les chocs

Depuis le lancement de la décentralisation de l'action publique, les recettes des administrations publiques locales se sont caractérisées par un dynamisme important. Au gré des transferts de compétences et de l'allocation des ressources correspondantes, elles sont passées de 48,6 Md€ en 1983 à 270,2 Md€ en 2019, à euro constant, avec une augmentation moyenne de 4,9% par an sur la période (Jaune Budgétaire 2020). En 2019, les recettes locales ont augmenté, à périmètre constant, de 5,3 Md€ par rapport à 2018 (Cour des Comptes).

Cette augmentation est portée par deux phénomènes :

- Une **fiscalité locale dynamique**, avec un produit en hausse moyenne annuelle de 3,5% par an entre 2003 et 2019 (Jaune Budgétaire 2020). Cette augmentation est notamment portée par les vagues de revalorisation des bases fiscales de certains impôts, comme la valeur locative cadastrale, sur laquelle sont basées la taxe d'habitation, la TFPB et la TFPnB.
- Des **transferts financiers de l'Etat** (concours financiers de l'Etat, fiscalité transférée, allocations compensatrices d'exonérations et dégrèvements d'impôts locaux, subventions pour charge de service public des ministères) qui se maintiennent à des niveaux élevés.

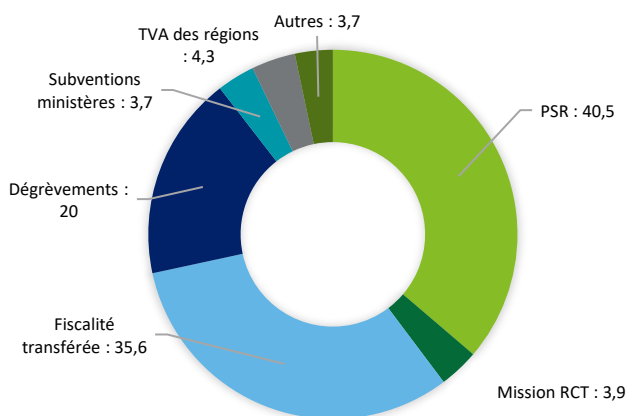
Sur le volet des dépenses, les collectivités ont contribué à la maîtrise des finances publiques en initiant ces dernières années une **démarche de réduction de leurs dépenses**. C'est notamment dans le cadre de la LPPF 2018-2022 et de l'« objectif d'évolution de la dépense locale » (ODEDEL) de son article 13 qu'une limitation de la progression des dépenses de fonctionnement des collectivités à 1,2% a été encouragée par l'Etat. Cet objectif a globalement été intégré par les collectivités dans leur pilotage financier en plafonnant l'évolution de leur dépenses, en cumulé, à 1,9% entre 2017 et 2019, pour un plafond théorique de 2,41% sur la période (Cour des Comptes, d'après des données DGFIP).

Conséquences de l'augmentation des recettes et de la maîtrise des dépenses publiques locales, **les indicateurs financiers des collectivités se sont fortement améliorés à la veille de la crise sanitaire** :

- l'épargne brute est en croissance. Des taux d'épargne brute de 10-15% ont fréquemment été cités lors de nos entretiens, avec certaines situations exceptionnelles allant jusqu'à presque 30% ; des retours terrains qui corroborent donc la tendance en valeur consolidée observée par la Cour des comptes.

Composition des transferts financiers de l'Etat dans le PLF 2019 (en Md€).

Source : Direction du Budget



Evolution de l'épargne brute des collectivités (en Mds €).					
Source : Cour des Comptes					
	2013	2018	2019	Evol. 2013/19	Evol. 2018/19
Communes	20,06	22,16	23,27	16%	5%
Départ.	6,68	7,91	9,24	38,3%	16,7%
Régions	5,16	5,41	6,08	17,9%	12,4%

- la capacité de désendettement s'améliore : elle a chuté en moyenne de 5,4 à 4,3 années entre 2017 et 2019 (Cour des Comptes), avec une situation consolidée plus favorable pour les départements. Des disparités subsistent néanmoins encore entre collectivités selon leur encours de dette, plus ou moins important ;
- l'investissement local se maintient voire augmente depuis 2018. En 2019, les dépenses d'investissement des collectivités ont augmenté de 15,1% par rapport à 2018 (Jaune Budgétaire 2020).

C'est donc dans une situation financière plutôt favorable que les collectivités ont abordé la crise de la Covid-19.

Un impact jusqu'à présent mesuré de la crise sur les finances publiques locales mais une dégradation est anticipée

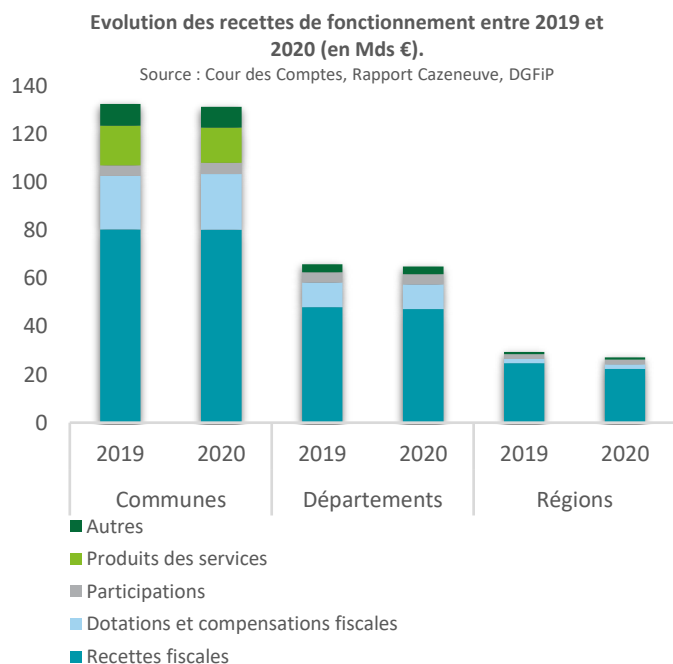
Résilience et capacité de réponse à la crise (1/2)

En juillet 2020, le rapport Cazeneuve relatif à l'impact de la crise sanitaire sur les finances locales estimait une perte de recettes pour les collectivités de 7,3 Md€ en 2020. Au global, **l'impact de la crise sur les finances locales resterait modéré, aux environs de 4 milliards d'euros selon les dernières estimations** du ministère des comptes publics de mai 2021.

« Les collectivités territoriales sont les acteurs publics qui ont le mieux résisté à la crise. Leur solde est quasiment à l'équilibre fin 2020 quand l'État est en déficit de 7,9 % du PIB et les administrations de sécurité sociale de 2,1 % du PIB »

*Olivier Dussopt, Ministre des comptes publics
Audition à l'Assemblée nationale, 18 mai 2021*

Les recettes ont globalement tenu comme en témoigne le graphe ci-dessous, malgré des anticipations pessimistes de la plupart des directeurs financiers rencontrés dans le cadre de l'étude.



C'est en partie grâce au fort dynamisme de la DMTO que les équilibres ont pu être maîtrisés. Les transactions immobilières ont continué malgré les périodes de confinement alors qu'un arrêt total avait été redouté.

Le dynamisme des impôts locaux sur les ménages (taxe d'habitation, TFB, TFNB, TEOM), peu dépendants des fluctuations économiques, a également contribué à cette bonne maîtrise. Ceci étant, l'impact sur certaines recettes a été plus important suite aux fermetures administratives (recettes issues des cantines, du stationnement payant, des services payants type piscine), sans pour autant être suffisant pour venir déstabiliser massivement les prévisions.

Enfin, les effets de la crise économique sur les recettes fiscales assises sur l'activité des entreprises (CVAE typiquement) sont attendus avec un effet de retardement d'un an car calculées sur les résultats de l'année N-1 et n'ont donc pas joué « à plein » sur l'exercice 2020.

Sur le volet des dépenses, les situations sont plus contrastées d'une collectivité à l'autre.

	2019	2020	Evolution 2019/2020
Communes	189,3	192,8	+1,8%
Départements	66,8	68,7	+2,9%
Régions	41	41,6	+1,4%

A l'évolution structurelle (salaires, inflation, dépenses contraintes procycliques) se sont ajoutées des dépenses exceptionnelles liées à la réponse sanitaire (achat de masques, de gants, de gel, d'équipement de protection individuelle, etc.). Bien qu'ayant concerné la majeure partie des collectivités auditionnées qui se sont engagées sur leurs territoires pour approvisionner leurs administrés en protections adaptées, elles demeurent maîtrisées en montant global.

En revanche, certaines collectivités comme les Régions ou les Départements sont intervenues plus massivement du fait de leurs compétences, en développement économique et soutien aux acteurs du territoire pour les premières, en actions sociales et lutte contre la pauvreté pour les seconds (voir encadré ci-dessous).

Un impact jusqu'à présent mesuré de la crise sur les finances publiques locales mais une dégradation est anticipée

Résilience et capacité de réponse à la crise (2/2)

Les dépenses exceptionnelles des collectivités en réponse la crise de la Covid-19 : exemple de quelques impacts pour la Région Ile-de-France et le conseil départemental de la Seine-Saint-Denis.

Malgré les effets compensatoires évoqués plus haut, la lutte contre la Covid-19 n'a pas été neutre pour les finances publiques locales, en particulier au sein des Régions ou des Départements.

Pour 2020, ce sont ainsi plus de 37 M€ qui ont été versés par la Région Ile-de-France, à travers par exemple le dispositif PM'Up Covid (15 M€), des dotations exceptionnelles aux acteurs du monde culturel ou le Fonds Résilience auquel 70 autres contributeurs ont participé et totalisant environ 100 M€ d'aides. Des mesures ont par ailleurs été poursuivies en 2021, avec notamment l'aide aux loyers pour la relance des commerces et le déploiement d'un plan de relance régional de plus d'1 milliard d'euros signé en 2020.

Le Département de Seine-Saint-Denis a quant à lui débloqué, en 2020, près de 55 M€ de dépense, dont près de la moitié constitués de dépense nouvelle, dans le but d'amortir les effets de la crise sur le territoire en protégeant les acteurs locaux. Dans ce cadre, plus de 250 associations et structures de l'ESS ont été aidées, et les aides financières aux particuliers ont également été revues à la hausse.

Au total, en prenant en compte l'effet compensatoire du chômage partiel activé par certaines organisations, des allègements de versement de contributions publiques (prix, compensation, subvention) aux délégataires et satellites empêchés d'exercés par la crise et de l'excédent de trésorerie préexistant (cf. taux d'épargne brute favorables), **les collectivités ont pu faire face avec résilience et agilité à ces dépenses exceptionnelles tout en maintenant un niveau raisonnable d'investissement.**

Si certains directeurs financiers ont admis lors de nos entretiens des reports de projets ou un rééchelonnement des paiements, aucun n'a fait état d'une coupure des investissements et d'un abandon des projets d'équipement des territoires.

Les mesures proposées par l'Etat (avances remboursables de DMTO - article 25 de la LFR du 30 juillet 2020, clauses de garantie sur les niveaux de recette de TVA, clause de sauvegarde pour le bloc communal, pour les collectivités d'outre-mer et de Corse - article 21 de la LFR) **ont été accueillies favorablement** et activées par plusieurs collectivités auditionnées, bien qu'elles ont été relativement limitées dans leur impact. A ce titre, aucune mesure d'ampleur n'est venue compenser, même partiellement, la forte croissance des dépenses sociales qui ont pourtant joué un rôle d'amortisseur des effets de la crise. **A l'inverse, les dispositifs du plan de relance** ont souvent été jugés trop complexes, trop restrictifs et mal calibrés pour les collectivités les moins structurées sur le plan administratif.

La réponse financière des collectivités a été à la hauteur des enjeux : abordant la crise en situation plutôt favorable, elles ont su répondre à l'urgence en mobilisant les moyens adéquats sans dégrader trop massivement leurs comptes. Néanmoins, la trajectoire budgétaire vertueuse d'avant crise a été rompue et risque de s'inverser : dès lors, quelles stratégies financières sont envisagées post-crise ?

En prévision des enjeux financiers post-crise, les collectivités territoriales à la recherche d'un équilibre entre maîtrise des ratios budgétaires et poursuite du soutien aux territoires

Une période électorale qui invite à la prudence sur les projections financières

Les directeurs financiers rencontrés restent, pour la très grande majorité, encore prudents par rapport aux orientations de stratégie financière que l'exécutif de leur collectivité pourrait donner. Pour cause : les élections de juin 2021 dont l'issue conduira probablement à des réajustements en cours d'exercice et annoncera des nouvelles perspectives pluriannuelles.

Néanmoins, force est de constater qu'au vu du contexte de sortie de crise, des contraintes financières s'imposeront aux nouvelles mandatures. Dès lors, certains principes directeurs de stratégie financière vont nécessairement border les discussions budgétaires.

A contre-courant de la pensée communément admise que sortie de crise rime avec réduction des dépenses, les pistes évoquées se focalisent davantage sur la **dimension recette**, étant entendu qu'il ne s'agit pas d'alourdir la note pour les contribuables mais de **diversifier les ressources et d'innover dans la manière dont elles sont mobilisées** au service de projets de territoire (cf. partie suivante).

La quasi-totalité des directeurs financiers interrogés insistent sur le non souhait de réduire drastiquement les dépenses de fonctionnement, un effort substantiel ayant déjà été réalisé par le passé et la plupart étant incompressibles car procycliques par rapport à l'activité économique et sociale (notamment pour les départements avec un pic d'aides sociales anticipé pour 2021). A l'instar des entreprises en retournement, seules les collectivités les plus en difficulté financière entendent poursuivre une stratégie d'économie à grande échelle, vue comme le « dernier recours » ; elles restent infiniment isolées dans notre panel de répondants.

En revanche, un consensus transparait sur la poursuite des efforts de **maîtrise de la progression** des dépenses de fonctionnement à 1-2% en rythme annuel, dans la droite ligne du pacte de Cahors.

Autre ligne directrice forte : le **maintien des investissements**. Des collectivités annoncent d'ailleurs être prêtes à dégrader leurs ratios (capacité de désendettement et taux d'épargne brute entre autres) pour assurer la poursuite du financement des projets de territoire.

Au total, c'est bien sur une logique de renforcement de l'attractivité des territoires et de maintien de l'activité et de l'emploi que se bâtissent les prévisions de recette et d'investissement. C'est pourquoi une **stratégie financière plus collective à l'échelle des territoires** semble plébiscitée, la gestion de crise ayant d'ailleurs encouragé une approche plus partenariale des problématiques (que ce soit dans les relations Etat - territoires ou entre les territoires eux-mêmes).

A contre-courant de la pensée communément admise que « sortie de crise » rime avec « réduction des dépenses », les pistes évoquées se focalisent davantage sur la dimension recette, sans pour autant vouloir alourdir la note des contribuables.



Un panorama assez large de leviers s'offre aux directeurs financiers, parmi lesquels quatre ressortent davantage

Endettement, diversification des recettes, innovations financières et amélioration du pilotage de la dépense (1/2)

Pour atteindre leurs objectifs stratégiques, les directeurs financiers envisagent de s'appuyer sur différents types de leviers :

1. Par opportunisme et selon les situations individuelles, l'augmentation de l'encours de dette est une solution régulièrement évoquée par les collectivités faiblement endettées. Cette solution est attractive à plusieurs égards : les taux d'emprunt bas rendent la ressource peu chère et certaines bonifications (sur taux ou durées de remboursement) existent pour le financement de projets durables. A titre d'exemple, la Région Ile-de-France a procédé en avril 2021 à une levée exceptionnelle de 500 M€ d'obligation durable à taux négatif, la transaction ayant généré jusqu'à 3,5 Mds € d'intentions d'ordre, jusqu'à 7 fois le besoin initial. Les démarches de labellisation engagées (alignement avec le cadre réglementaire européen en la matière, demande d'une notation ESG par l'agence Vigeo-Eiris) ont contribué à valoriser l'émission obligataire régionale. D'autres collectivités comme le conseil départemental de Seine-Saint-Denis, Bordeaux Métropole ou le Conseil régional Centre – Val de Loire souhaitent également accélérer sur cette dimension, soit en direction des marchés obligataires ou en direct avec les banques dont les prêts à impact offrent des conditions avantageuses pour financer des projets verts. Toutefois, certaines barrières complexifient l'accès au marché obligataire : le volume minimal d'émission est de 20 M€, excluant de fait de nombreuses petites collectivités et les contraintes de reporting sont lourdes, notamment dans le cadre de l'usage des fonds issus d'obligations vertes. Également, un recours massif à ce type de financement pourrait induire, à long terme, des inégalités persistantes de financement entre collectivités.

2. A l'unanimité, la recherche de financements extérieurs publics est la principale piste privilégiée pour augmenter et diversifier les recettes. En effet, en complément de la fiscalité locale sur laquelle finalement peu de marge de manœuvre subsiste à l'exception de l'élargissement de l'assiette fiscale par accroissement du nombre d'habitants ou d'entreprises sur le territoire, les directeurs financiers s'intéressent aux sources de financement externes mobilisables. En tête des cibles identifiées, les fonds européens structurels et d'investissement, dont le rythme des programmations et des consommations pourrait être accéléré, notamment sur le FEDER (1), par une sollicitation plus importante de la part des acteurs territoriaux.

Autre option de financement et de recette pérenne : la conclusion de **partenariats de financement** avec d'autres collectivités du territoire ou des banques publiques. A titre illustratif, le fonds de solidarité d'investissement départemental (FS2i) qui regroupe les 7 départements franciliens : doté de 141 M€ en 2021, 28 projets seront cofinancés par ce biais. Certaines communautés urbaines

(communautés de communes ou d'agglomération) ont également l'intention de se rapprocher sur des projets communs.

Au-delà de ces actions et en lien direct avec l'actualité Covid et le **contexte de relance économique**, des **sources de financement plus ponctuelles** peuvent également être mobilisées. C'est le cas par exemple des dispositifs issus des plans de relance français et européen qui pourraient représenter sur 2021-2022 des alternatives appréciables. Néanmoins, plusieurs interlocuteurs pointent la complexité (critère d'éligibilité à respecter, règles de cofinancement, lenteur du processus administratif, délais de déblocage des crédits et obligations lourdes de suivi et de reporting) pour bénéficier des fonds de ces appels à projets *ad hoc* : en lieu et place d'un financement global, la logique de recette est ici abordée projet par projet, démultipliant de fait la charge de travail.

« De plus en plus, les recettes sont considérées comme une condition de la dépense »

Un directeur des finances de conseil départemental.

Signe que le sourcing de recettes externes tend à devenir une priorité, des cellules administratives dédiées sont créées, à l'instar du conseil départemental de Seine-Saint-Denis dont la direction des finances s'est récemment dotée d'un service du financement en charge de la structuration d'une fonction recette professionnalisée chargée entre autres de la conduite d'une politique de partenariat avec les financeurs.

3. Troisième piste d'action envisageable : innover dans la manière dont les dépenses sont exécutées pour améliorer l'effet de levier des fonds publics. Si les directeurs financiers rencontrés s'accordent sur l'idée que, jusqu'à présent, les instruments financiers innovants (financements participatifs, mutualisation de crédits publics et privés dans des fonds de fonds, développement de SEM ...) relèvent d'un effet cosmétique ou d'affichage politique, certaines collectivités souhaitent s'engager plus massivement dans cette voie. La principale raison : démultiplier l'impact de la dépense publique en combinant financeurs publics et privés et s'appuyer sur des vecteurs autres que la subvention, grâce auxquels 1 € dépensé pourra servir à financer plus d'un projet par effet de remboursement voire de retour sur investissement (prêts à taux zéro, avances remboursables, cessions après prise de participation initiale, etc.). Les Régions sont plus particulièrement actives en la matière, avec de vraies stratégies en devenir.

Un panorama assez large de leviers s'offre aux directeurs financiers, parmi lesquels quatre ressortent davantage

Endettement, diversification des recettes, innovations financières et amélioration du pilotage de la dépense (2/2)

Les innovations financières régionales : vers un recours plus marqué aux instruments financiers

Parmi toutes les collectivités, les Régions se positionnent de plus en plus sur le champ de l'innovation en matière financière. En complément des dispositifs de subvention qui restent certes prépondérants, de nouveaux vecteurs émergent et sont appelés à prendre de plus en plus d'ampleur. L'objectif : démultiplier l'impact de la dépense publique en faisant effet de levier auprès d'institutionnels bancaires ou de fonds d'investissement privés.

A titre d'exemple, la Région Occitanie a été l'une des pionnières en la matière et propose des outils de financement innovant de type garanties d'emprunt, prêts aux entreprises innovantes en amorçage ou prises de participation dans le capital d'entreprises en croissance, regroupés sous la bannière de « FOSTER TPE-PME ». Depuis 2019, elle a complété son offre avec un fonds dédié au tourisme : signe de son succès, ce fonds de cofinancement a été réabondé de 10 M€ de crédits publics en 2021, portant sa capacité totale d'intervention à 110 M€. D'autres exemples peuvent également être cités en Région Ile-de-France (Paris Region Venture Fund, fond d'investissement en capitaux propres), Hauts-de-France (fonds CAP3RI) ou en Région Grand-Est (Cap Innov, Croissance 2...).

Au-delà de l'existence de ces fonds, c'est le souhait des exécutifs locaux de les faire monter en puissance qui est la véritable nouveauté : la Région Grand-Est ou la Région Ile-de-France réfléchissent par exemple à mobiliser au service de ces instruments plus de crédits FESI issus de la prochaine programmation pluriannuelle européenne.

4. Enfin, **l'amélioration du pilotage de la dépense** est le dernier levier, certes plus traditionnel, fréquemment évoqué. Plusieurs collectivités souhaitent mettre sur pied un dispositif plus efficace de pilotage des subventions versées à leurs satellites, dans une logique de meilleure prévision voire de rationalisation à long-terme (exemple avec la Région Grand Est qui souhaite inscrire les contrôles de ses satellites dans une démarche structurée, objectivée et périodique). Les collectivités passent en outre de plus en plus par des appels à projet avec une mesure de l'activité des partenaires associatifs plutôt que par le versement de subventions récurrentes qui ne sont pas réinterrogées annuellement.

Également, une attention plus forte est portée sur les contrats de délégation de service public ou d'externalisation, insuffisamment suivis (exemple de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence). Les clauses de ces contrats peuvent receler des gisements d'économie pouvant être réaffectés à d'autres finalités de politiques publiques. De même, un suivi plus fin et une valorisation du patrimoine des collectivités sont de plus en plus engagés. En synthèse, c'est en substance tout l'environnement de contrôle interne qui entend être amélioré.

En conclusion, les directeurs financiers semblent prêts à faire preuve d'imagination pour rénover leur modèle de financement et de gestion et à explorer plus en profondeur certaines pistes prometteuses.

La trajectoire des finances publiques locales reste

néanmoins balisée, comme nous l'avons entre-aperçu, par des contraintes systémiques (par exemple celles intangibles liées à la répartition des compétences et aux capacités fiscales octroyées par la législation) et d'autres spécifiques aux territoires, à leur héritage et leur dynamique d'ensemble.

Enfin, le cadre réglementaire dans lequel les collectivités territoriales exercent leurs compétences continue d'être en mouvement constant depuis les lois NOTRe et MAPTAM, pouvant représenter de nouvelles opportunités à saisir :

- **Le projet de loi 4 D** (déconcentration, décentralisation, différenciation, décomplexification) ouvre la voie à des interventions facilitées pour les collectivités locales dans les champs de la transition écologique et de la cohésion sociale. La disposition portant expérimentation de la prise en charge du financement et de l'attribution du RSA par l'Etat permettrait de diminuer le risque d'exposition des Départements à une croissance des dépenses du RSA plus rapide que celle de leurs ressources tout en réorientant l'action départementale sur les politiques d'insertion.
- **La certification des comptes des collectivités territoriales**, à l'expérimentation depuis 2016, fera l'objet d'un bilan complet en 2022, avant de possibles suites législatives. Les recommandations issues des audits de certification pourront donner lieu à des plans de transformation importants de la fonction finance, source d'économies et de meilleure qualité comptable.



A propos de Deloitte

Deloitte fait référence à un ou plusieurs cabinets membres de Deloitte Touche Tohmatsu Limited (« DTTL »), à son réseau mondial de cabinets membres et à leurs entités liées (collectivement dénommés « l'organisation Deloitte »). DTTL (également désigné « Deloitte Global ») et chacun de ses cabinets membres et entités liées sont constitués en entités indépendantes et juridiquement distinctes, qui ne peuvent pas s'engager ou se lier les uns aux autres à l'égard des tiers. DTTL et chacun de ses cabinets membres et entités liées sont uniquement responsables de leurs propres actes et manquements, et aucunement de ceux des autres. DTTL ne fournit aucun service aux clients. Pour en savoir plus, consulter www.deloitte.com/about. En France, Deloitte SAS est le cabinet membre de Deloitte Touche Tohmatsu Limited, et les services professionnels sont rendus par ses filiales et ses affiliés.

Deloitte est l'un des principaux cabinets mondiaux de services en audit et assurance, consulting, *financial advisory*, *risk advisory* et *tax*, et services connexes. Nous collaborons avec quatre entreprises sur cinq du Fortune Global 500® grâce à notre réseau mondial de cabinets membres et d'entités liées (collectivement dénommés « l'organisation Deloitte ») dans plus de 150 pays et territoires. Pour en savoir plus sur la manière dont nos 330 000 professionnels *make an impact that matters* (agissent pour ce qui compte), consultez www.deloitte.com.

Deloitte France regroupe un ensemble de compétences diversifiées pour répondre aux enjeux de ses clients, de toutes tailles et de tous secteurs. Fort des expertises de ses 7 000 associés et collaborateurs et d'une offre multidisciplinaire, Deloitte France est un acteur de référence. Soucieux d'avoir un impact positif sur notre société, Deloitte a mis en place un plan d'actions ambitieux en matière de développement durable et d'engagement citoyen.

© 2021 Deloitte SAS. Membre de Deloitte Touche Tohmatsu Limited